

Universidad de Costa Rica

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Administración Pública

Administración Aduanera y Comercio Exterior

Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de

Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior

**Implementación del Acuerdo sobre facilitación del comercio de la
Organización Mundial del Comercio: implicaciones en la legislación
costarricense**

Elaborado por:

María José Catalán Quesada

Daniela Jiménez Rodríguez

María Renata Mendoza Quirós

San José, Costa Rica

Febrero 2017



Acta #78-2017
Tribunal de Trabajo Final de Graduación
Escuela de Administración Pública

Acta de la Sesión 78-2017 del Tribunal de Trabajo Final de Graduación de la Escuela de Administración Pública, celebrada el 21 de febrero del 2017, con el fin de proceder a la Defensa del Trabajo Final de Graduación de: María José Catalán Quesada carné A91540, Daniela Jiménez Rodríguez carné A93262 y María Renata Mendoza Quirós carné A93844, quienes optaron por la modalidad de: Seminario de Graduación.

Presentes:

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez quien presidió; M.Sc. Fernando Ocampo Sánchez como tutor; Dr. Rodolfo Arce Portuguez como lector, Dr. Gastón Arce Cordero como lector y M.Sc. Duayner Salas Chaverri, quien actuó como representante de los profesores.

Artículo 1

El Presidente informa que el expediente de las estudiantes postulantes contiene todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que han cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de *Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior*.

Artículo 2

Las estudiantes hicieron la exposición del Trabajo Final titulado "Implementación del acuerdo sobre facilitación del comercio de la Organización Mundial del Comercio: Implicaciones en la legislación costarricense"

Artículo 3

Terminada la disertación, los miembros del Comité Evaluador, interrogaron a las postulantes el tiempo reglamentario. Las respuestas fueron satisfactorias, en opinión del Comité.
(satisfactorias/insatisfactorias)

Artículo 4

Concluido el interrogatorio, el Tribunal procedió a deliberar.





Artículo 5

Efectuada la votación, el Comité Evaluador consideró el Trabajo Final de Graduación satisfactorio, y lo declaró aprobado.
(Satisfactorio/insatisfactorio) (aprobado/no aprobado)

Artículo 6

El presidente del Comité Evaluador comunicó en público a las aspirantes el resultado de la deliberación y las declaró Licenciadas en Administración Aduanera y Comercio Exterior.

Se les indicó la obligación de presentarse al Acto Público de Juramentación. Luego se dio lectura al acta que firmaron los miembros del Comité y las estudiantes a las 17:00 horas.

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Director de la Escuela

María José Catalán Quesada
Carné A91540

M.Sc. Fernando Ocampo Sánchez
Tutor del Trabajo

Daniela Jiménez Rodríguez
Carné A93262

Dr. Rodolfo Arce Portuguez
Lector

María Retana Mendoza Quirós
Carné A93844

Dr. Gastón Arce Cordero
Lector

Renata

M.Sc. Duayner Salas Chaverri
Representante de los profesores





Según lo establecido en el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, artículo 39 "... En caso de trabajos sobresalientes; si así lo acuerdan por lo menos cuatro de los cinco miembros del Comité, se podrá conceder una aprobación con distinción".



Se aprueba con Distinción

Observaciones:

Original: Estudiantes, copia: Esc. Adm. Pública



Agradecimiento

En agradecimiento a cada una de las personas que fortalecieron y enriquecieron nuestro proyecto, que, de una u otra forma, dedicaron de ese valioso regalo llamado tiempo para apoyarnos y asistirnos en este proceso, infinitas gracias a todas ellas y un especial reconocimiento a nuestro profesor tutor Fernando Ocampo Sánchez, por guiarnos e instruirnos, por creer en este grupo de trabajo y por brindarnos su apoyo desde el inicio.

De igual forma, a los lectores Rodolfo Arce Portuguez y a Gastón Arce Cordero, por estar anuentes a brindarnos su acompañamiento en esta investigación y por sus múltiples consejos.

A los funcionarios del Puesto fronterizo de Peñas Blancas: Mario Cascante Ugalde, Milton Pérez Núñez, Juan Carlos Alán, Juan Carlos Aguilar, Walter Morales Morales, quienes nos abrieron las puertas de sus oficinas, nos facilitaron toda la información necesaria y nos mostraron su compromiso con la facilitación de comercio.

Al Señor Marvin Salas y la Sra. Laura Escalante, quienes fueron también parte de la investigación de trabajo de campo y nos facilitaron su experiencia y conocimiento en los temas relacionados, asimismo al representante de la empresa privada y la Asociación de Agentes Aduaneros con el señor Carlos Roberto Valenciano Jiménez.

A la Srta. Gabriela Barrientos, quien nos apoyó en la lectura y revisión del documento, infinitas gracias por su desinteresada disposición a ayudar, más que una amiga, una hermana para este grupo de trabajo.

Así como a todos aquellos involucrados que nos acompañaron y enriquecieron nuestro trabajo, a todos, nuestros más sinceros agradecimientos.

Dedicatoria

A mi papá y mamá, a mi mamá y mi papá; por enseñarme todos los días el valor del amor y ser la fuente de inspiración para mí y mis hermanos. A ellos que no me dejan de alentar para seguir soñando y me acompañan en cada reto, mis promotores de emprendimientos en esta hermosa vida que han creado para mí con esfuerzo, dedicación, trabajo duro y sacrificio. A Dios y a la vida les doy gracias por los maravillosos ejemplos que pusieron en mi camino, todos mis logros son producto de su amor, este uno de ellos.

A mi compañero de guerras y aventuras, el más justo complemento para ir por la vida transformando sueños en realidades; a él gracias porque juntos hemos imaginado, creado, trabajado y logrado. Gracias a Dios y a la vida por poner en mi camino otro maravilloso ser, que siempre ha sabido ser paciente y sabio para seguir alentando mi camino.

Dios no me dio hermanas de sangre, me las dio de corazón, entre ellas Re, Dani y Geme, a ellas por todo su esfuerzo y dedicación a pesar de las circunstancias, por su entrega en este y muchos otros trabajos que realizamos juntas, mujeres hermosas y valientes que me enseñaron en todo este proceso el valor de un corazón amigo.

A mi estrella de luz que ahora está en el cielo pero que siempre se sintió tan orgulloso de mis logros, todas las noches hablaba con Dios para que me concediera el don de la inteligencia. ¡Tus enseñanzas son tesoros en mi vida, agüelo!

María José Catalán Quesada

Hay tres razones por las que he llegado a este punto y son a quienes agradezco principalmente; Dios en primer lugar, por las fuerzas que me ha dado para perseverar y seguir adelante, en segundo lugar a mis papitos que son mi razón de ser y de haber llegado hasta acá, indudablemente de tercero están mis compañeras/amigas y excelentes colegas con las que he atravesado esta aventura llamada tesis.

De igual forma agradezco el apoyo de toda mi familia de sangre (incluidos mis dos angelitos que se adelantaron en irse antes de terminar este trabajo), a mis hermanas de la vida, que siempre me han apoyado y "ubicado"; por último pero no menos importante, a mi compañero de aventuras y batallas, a todos MIL GRACIAS.

Pd: mutatis mutandis a las personas de Re y Majo, porque les agradezco que las apoyaran porque al final las tres fuimos una.

Daniela Jiménez Rodríguez

Finaliza un arduo proceso lleno de esfuerzos, sacrificios y trabajo, durante el cual estuve acompañada de muchas personas que me han brindado su apoyo incondicional y sus palabras de confort.

Gracias a Dios por ser mi principal motor para continuar, por abrir los caminos necesarios y poner a las personas correctas para culminar con éxito, por darme salud, discernimiento y fortaleza para emprender un reto más, recordándome que su tiempo es siempre perfecto.

A mi mamá y mi papá, mis mejores amigos y mi inspiración de lucha, quienes desde pequeña han apoyado cada una de mis decisiones y proyectos, por estar en cada minuto... ahí, dándome su mano para levantarme, su hombro para descansar y su sonrisa de serenidad. Por inculcarme los valores necesarios para recorrer la vida, recordándome que con dedicación y empeño los sueños y metas se vuelven realidad, por ser mis fans número uno y por siempre creer en mí.

Un especial agradecimiento a mis colegas, amigas, hermanas: Daniela y María José, quienes aceptaron emprender este viaje juntas, aceptando mis defectos y virtudes, por seguir adelante en tiempos difíciles, por poner lo mejor de sí y ser simplemente el componente perfecto para alcanzar esta meta. Hoy podemos decir ¡lo logramos!, por último a mi amiga Gabriela, que tendió su mano en este proceso, dándonos los mejores consejos para lograr la consecución de este objetivo.

A la Universidad de Costa Rica, muchas gracias por forjarme como profesional, transmitiendo valores invaluables y por marcar mi vida más allá de las aulas.

Encomienda tus obras al SEÑOR, y tus propósitos se afianzarán. Proverbios 16:3

María Renata Mendoza Quirós

Acta de aprobación del tribunal

Todos los derechos reservados.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin previa autorización de los autores.

Contenido

Agradecimiento	2
Dedicatoria	3
Acta de aprobación del tribunal	6
Contenido	8
Índice de gráficos	13
Índice de cuadros	14
Abreviaturas	15
Resumen ejecutivo	18
Introducción	21
Problema	24
Objetivo general	24
Objetivos específicos	24
Planteamiento del problema	24
Justificación	25
Metodología	28
Capítulo 1. Entorno y esfuerzos en la facilitación de comercio	34
1.1 Inicios de la facilitación del comercio	34
1.2 Esfuerzos previos de otras organizaciones	38
1.2.1 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)	39
1.2.2 Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/Naciones Unidas)	47
1.2.3 Organización Mundial de Aduanas (OMA)	50
1.2.4 Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal (COMALEP)	60
1.2.5 Banco Mundial (BM)	61
1.2.6 GATT y OMC	65

Capítulo 2. Acuerdo sobre Facilitación de Comercio y sus implicaciones en la legislación costarricense	80
2.1 Implementación del Acuerdo	80
2.1.1 Implementación de acuerdos comerciales en Costa Rica	81
2.1.2 Estrategia de implementación del Acuerdo de Facilitación liderada por COMEX.....	83
2.2 Disposiciones relativas al Acuerdo sobre Facilitación de Comercio y la legislación costarricense.....	86
2.2.1 Sección I.....	89
2.2.2 Sección II	117
2.2.3 Sección III	136
Capítulo 3. Aplicación del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio y mejores prácticas.....	138
3.1 Esfuerzos de Costa Rica	138
3.1.1 Tecnología de la Información para el Control Aduanero (TIC@).....	138
3.1.2 Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)	139
3.1.3 Reducciones de formalidades y mejoras de infraestructura	141
3.1.4 Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres (CPFT).....	142
3.1.5 Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica.....	143
3.1.6 Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional (TIM)...	146
3.1.7 Otras medidas	147
3.2 Estrategia Centroamericana	149
3.3 Países ejemplo en la aplicación del Acuerdo.....	152
3.3.1 Artículo 1. Publicación y disponibilidad de la información.....	152
3.3.2 Artículo. 3 Resoluciones Anticipadas.....	155
3.3.3 Artículo 5. Medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia	160
3.3.4 Artículo 7. Levante y despacho de aduana de las mercancías.....	161

3.3.5 Artículo 8. Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera	169
3.3.6 Artículo 10. Formalidades en relación a la importación, exportación y tránsito.....	173
3.3.7 Artículo 12. Cooperación aduanera	178
3.4 Comparación del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio con la legislación y realidad nacional e internacional.....	183
3.4.1 Artículo 1. Publicación y disponibilidad de la información.....	183
3.4.2 Artículo 3. Resoluciones anticipadas.....	187
3.4.3 Artículo 5. Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia.....	191
3.4.4 Artículo 7. Levante y despacho de las mercancías.....	195
3.4.5 Artículo 8. Cooperación de organismos que intervienen en frontera	203
3.4.6 Artículo 10. Formalidades en relación a la importación, exportación y tránsito	207
3.4.7 Artículo 12. Cooperación aduanera	220
Capítulo 4. Implicación y posibles acciones para la correcta aplicación de lo dispuesto en el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio.....	222
Capítulo 5. Conclusiones	243
Capítulo 6: Futuras líneas de investigación.....	246
Anexos	247
Anexo 1. Artículos del acuerdo	247
Artículo 1. Publicación y disponibilidad de la información.....	247
Artículo 2. Publicación y consulta previa.....	249
Artículo 3. Resoluciones Anticipadas.....	251
Artículo 4. Procedimientos de recurso o de revisión.....	252
Artículo 5. Otras medidas para mejorar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia	257

Artículo 6. Disciplinas en materia de derechos y cargas establecidas sobre la importación y exportación o en conexión con ellas y sanciones.....	259
Artículo 7. Levante y despacho de las mercancías.....	285
Artículo 9. Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero.....	309
Artículo 10. Formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito.....	310
Artículo 11. Libertad de Tránsito.....	319
Anexo 2. Notas Técnicas Vigentes.....	321
Ministerio de Salud.....	321
Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	322
Ministerio del Ambiente y Energía.....	323
Ministerio de la Presidencia, Unidad de Control y Fiscalización de Precursores.....	324
Oficina Nacional de Semillas.....	324
Secretaría Técnica, Autoridad Nacional sobre Armas Químicas.....	325
Anexo 3. Entrevistas.....	325
1. Entrevista a representante de la empresa privada, usuario del Servicio Nacional de Aduanas.....	325
2. Entrevista a la DGA sobre resoluciones anticipadas y operador económico autorizado.....	334
3. Entrevista al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).....	339
4. Entrevista a la Asociación de Agentes de Aduanas de Costa Rica.....	349
5. Entrevista Ventanilla Única de Comercio Exterior en Costa Rica.....	359
6. Entrevista a Servicio Nacional de Salud Animal-SENASA.....	372
7. Entrevista a la Aduana de Peñas Blancas.....	379
8. Entrevista al Servicio Fitosanitario del Estado –SFE.....	382

Anexo 4. Fotografías	386
Bibliografía	394

Índice de gráficos

Gráfico 1. Las diez medidas que requieren más asistencia técnica y fomento de la capacidad para los países menos adelantados y otros países	127
Gráfico 2. Nivel de aplicación de las medidas de facilitación del comercio, por país	128
Gráfico 3. Plazo de aplicación total estimado.....	129
Gráfico 4. Los principales cinco áreas de no aplicación de los PMA y no PMA ..	130
Gráfico 5. Nivel de implementación completa por área, PMA y no PMA.....	131
Gráfico 6. Razones para la no aplicación (PMA y no PMA en porcentajes).....	132
Gráfico 7. OCDE, desempeño de Australia según los Indicadores de Facilitación del Comercio	154
Gráfico 8. OCDE, desempeño de Estados Unidos según los Indicadores de Facilitación del Comercio	157
Gráfico 9. OCDE, desempeño de Suecia según los Indicadores de Facilitación del Comercio	161
Gráfico 10. OCDE, desempeño de Canadá según los Indicadores del Facilitación de Comercio.....	179

Índice de cuadros

Cuadro 1 Rondas de negociación del GATT	66
Cuadro 2 OMC, Área de trabajo de la Conferencia de Doha	75
Cuadro 3 Los regímenes de Admisión Temporal, Perfeccionamiento Pasivo y Activo.	111
Cuadro 4 Plazos y procesos para la implementación del Acuerdo para los PED y los PMA.....	118
Cuadro 5 Publicación y disponibilidad de la información.....	183
Cuadro 6 Resoluciones anticipadas	187
Cuadro 7 Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia.....	191
Cuadro 8 Levante y despacho de las mercancías.....	195
Cuadro 9 Cooperación de organismos que intervienen en frontera.	203
Cuadro 10 Formalidades en relación a la importación, exportación y tránsito	207
Cuadro 11 Cooperación Aduanera.....	220
Cuadro 12 Disponibilidad de la información	227
Cuadro 13 Levante y despacho de aduana de las mercancías.....	228
Cuadro 14 Cooperación entre organismos que intervienen en frontera	229
Cuadro 15 Disposiciones del Acuerdo y su legitimación en la legislación.....	243

Abreviaturas

AFC: Acuerdo de Facilitación de Comercio

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración

APHIS: Animal and Plant Health Inspection Service

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAUCA: Código Aduanero Uniforme Centroamericano

CBP: Customs and Border Protection

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPE/ ONU: Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas

COMALEP: Convenio Multilateral de Aduanas de América Latina, España y Portugal

COMEX: Ministerio de Comercio Exterior

CPFT: Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres

DGOC: Dirección General de Obras y Conservación (DGOC)

FAUCA: Formulario Aduanero Único Centroamericano

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade

ICAFE: Instituto del Café de Costa Rica

IMO: International Maritime Organization

INCOPESCA: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura

MAG: Ministerior de Agricultura y Ganadería

MCCA: Mercado Común Centroamericano

MS: Ministerio de Salud

LGA: Ley General de Aduanas

FMI: Fondo Monetario Internacional

OCDE – OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OEA: Organización de los Estados Americanos

OMA- WCO: Organización Mundial de Aduanas

OMC- WTO: Organización Mundial del Comercio

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PEP: Punto de enlace permanente

PIF: Programa de Integración Fronteriza

PROFECO: Procuraduría General del Consumidor

PROCOMER: Promotora de Comercio Exterior

RAE: Real Academia Española

RECAUCA: Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano

RICAM: Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas

RLGA: Reglamento a la Ley General de Aduanas

SIECA: Secretaría de Integración Económica Centroamericana

SFE: Servicio Fitosanitario del Estado

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

SIVUCE: Sistema Integrado de Ventanilla Única

TFAF: Trade Facilitation Agreement Facility

VUCE: Ventanilla Única de Comercio Exterior

Resumen ejecutivo

La Facilitación del Comercio tiene como objetivo la agilización de las relaciones comerciales mediante la reducción de prácticas engorrosas e innecesarias, así como la disminución del papeleo y el cumplimiento excesivo de requisitos exigidos en frontera.

El presente estudio pretende analizar la implementación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC y su implicación en la legislación costarricense, mediante la comparación de estos dos instrumentos para establecer las posibles acciones a desarrollar en el país para el cumplimiento de los lineamientos y disposiciones que el Acuerdo establece. Una vez realizado el análisis de la legislación aplicable y verificado que la única modificación necesaria a nivel legal es la creación de la figura de resoluciones anticipadas, fue necesario valorar la forma en la que actualmente se llevan a cabo las medidas dispuestas en el Acuerdo, para ello se realizó el trabajo de campo en el Puesto Fronterizo de Peñas Blancas.

En el capítulo 1 se procede a describir el entorno y los esfuerzos realizados por organismos internacionales, autoridades aduaneras, organizaciones sin fines de lucro e interesados en general. Estos esfuerzos representan el preámbulo para concretar el Acuerdo.

Para el capítulo 2 se describen los elementos que comprenden el sujeto de estudio: la implementación del Acuerdo de Facilitación al Comercio, analizando el proceso de implementación de convenios en el país.

El capítulo abarca además el estudio de los 7 artículos que se encuentran estrechamente relacionados con el actuar de los puestos fronterizos, específicamente con el puesto fronterizo Peñas Blancas, los artículos son: Artículo 1- Publicación y disponibilidad de la información; Artículo 3- Resoluciones Anticipadas; Artículo 5- Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia; Artículo 7- Levante y despacho de las mercancías; Artículo 8- Cooperación de organismos que intervienen en frontera;

Artículo 10- Formalidades en relación a la importación, exportación y tránsito;
Artículo 12- Cooperación Aduanera.

De la misma forma se incluye la legislación homóloga (en caso de que exista) en Costa Rica, entiéndase por esta la Ley General de Aduanas y su Reglamento, Código Aduanero Uniforme Centroamericano (III) y su Reglamento (IV), resoluciones y directrices.

El capítulo 3 presenta un cuadro comparativo para cada uno de los artículos que integra la documentación antes mencionada, además de ello se agrega lo dispuesto en la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio, así como lo descrito en algunos de los casos de éxito a nivel mundial como herramienta de benchmarking para referenciar la actual situación de Costa Rica respecto a cada artículo en específico. Este fue también sustentado y realizado de forma paralela con entrevistas e investigaciones de campo a funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior, Servicio Fitosanitario del Estado, usuarios, la Aduana de Peñas Blancas, Ventanilla Única, Asociación de Agentes de Aduanas, entre otros. Esto permitió que tanto el criterio teórico como el técnico tomen parte para determinar las acciones a realizar.

Cada uno de los cuadros comparativos cuenta con su respectivo análisis y desglose de información con el fin de comparar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC con lo dispuesto en la legislación.

De acuerdo con todo lo anterior, el capítulo 4 presenta como principal implicación en la legislación nacional, la legitimación en el país de la figura de Resoluciones Anticipadas por medio de la creación de un articulado que la tipifique; esto con el fin de proveer seguridad jurídica en su aplicación.

Una vez realizado el análisis de la legislación aplicable y verificado que la única modificación necesaria a nivel legal es la creación de la figura antes mencionada, fue necesario valorar si la forma en la que actualmente se llevan a cabo las medidas dispuestas en el Acuerdo se aplican de forma óptima, para ello se realizó el trabajo de campo correspondiente al capítulo 3, este último también arrojó otras

implicaciones como: voluntad política necesaria para la aprobación de proyectos a nivel legislativo, coyuntura política entre Costa Rica y Nicaragua, además de las prácticas y costumbres ya adquiridas por los funcionarios en las operaciones del comercio así como la deficiente infraestructura con la que se cuenta.

Tomando esto en cuenta, se determinan las posibles acciones:

1. Necesidad de refuerzo del conocimiento sobre la legislación y medidas del AFC en funcionarios operativos de instituciones que operan en Aduana;
2. Indicadores claves de desempeño (KPIs) para funcionarios;
3. Aplicación conjunta y benchmarking;
4. Gestión de riesgo en ambas vías, tanto para mercancías como para funcionarios;
5. Tipificación de la figura de Resoluciones Anticipadas;
6. Habilitación de canales de comunicación para las instituciones gubernamentales;
7. Difusión de nuevo paradigma; empoderamiento del programa de Operador Económico Autorizado;
8. Trabajo en conjunto para el funcionamiento eficiente de la VUCE y el correcto intercambio de datos;
9. Mejora en infraestructura y equipamiento en frontera y medidas para agilizar el tráfico en frontera.

Finalmente, el trabajo concluye que la legislación de Costa Rica abarca la mayoría de los estatutos del Acuerdo debido a que el país ha ido implementando ciertas de las disposiciones cubiertas de alguna forma en otros documentos multilaterales, es el caso del convenio de Kyoto. Sin embargo, a nivel de legislación comprendida en el presente trabajo, se identifica que únicamente hace falta legitimar la figura de Resoluciones Anticipadas ya que actualmente se encuentra descrita en los tratados de libre comercio en los que se estipuló la figura.

Introducción

El comercio mundial ha venido creciendo desde 1950 por encima de la producción, para el periodo comprendido entre 1950 y 1980 la actividad comercial aumentó a una tasa anual del 7,2%, mientras que el producto interno bruto (PIB) mundial aumentó 4,7%; así lo destaca el *Informe sobre el Comercio Mundial de 2013*, que enfatiza que esta tendencia se ha acentuado en la década de los 90s para todos los productos y en especial para las manufacturas.

Por su parte, la globalización ha incidido en gran medida a la expansión del comercio internacional y a través de este las empresas explotan las economías de escala, se aumenta la oferta de bienes y servicios y se da una transferencia de tecnología y de conocimiento. Sin embargo, el desarrollo del comercio lleva consigo una serie de consideraciones en cuanto a transporte, aranceles, barreras no arancelarias y otros, las cuales dificultan su desarrollo e incrementan el costo de las transacciones.

Según lo detalla la OMC en su sitio web, una vez disminuidos considerablemente los obstáculos formales al comercio, otros temas como la accesibilidad a reglamentaciones técnicas y de procedimientos aduaneros de otros países tomaron relevancia procurando una facilitación de los flujos comerciales, destacándose como dos maneras de “facilitar” el comercio: disminuir el papeleo en el punto de entrada de las mercancías en el país y proporcionar un acceso más fácil a ese tipo de información. (OMC, 2014)

La facilitación del comercio tiene como objetivo mejorar y simplificar los procedimientos y controles que se aplican a la circulación de mercancías a través de las fronteras y en el interior de los países para reducir los retrasos y los costos. No obstante, dado a la ineficiencia en las aduanas en cuanto a las exigencias innecesarias de datos y documentación, a retrasos, a la falta de transparencia en los procedimientos y a la falta de coordinación entre las aduanas y otros organismos nacionales de inspección, los costes de transacción pueden ascender

al 30%. (Subdirección General de Política Comercial de la Unión Europea, 2008, p. 3-16)

Actualmente es más notorio el perjuicio causado por los procedimientos aduaneros ineficientes a las transacciones internacionales debido a los avances en las rondas de negociación para la liberalización del comercio llevadas a cabo en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que han permitido una disminución de los aranceles y de algunas barreras no arancelarias. Además, dado que las aduanas deben desempeñar nuevas funciones que van más allá de la recaudación, como las relacionadas con los controles de seguridad sanitarios y fitosanitarios, medio ambientales o para determinar el origen de los productos, es necesario que se dé una mayor eficiencia en sus actuaciones, así como una mejor coordinación con otras instituciones gubernamentales.

Debido a la reducción significativa de los costos del comercio como resultado de las mejoras en la facilitación del comercio es que esta constituye uno de los elementos principales en las negociaciones de la Ronda Doha.

Este tema tomó relevancia en los debates de la OMC a partir de la Conferencia Ministerial de Singapur, celebrada en diciembre de 1996, cuando los Miembros encomendaron al Consejo del Comercio de Mercancías *“la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio [...] con objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia”*. (OMC, párrafo 21 de la Declaración Ministerial de Singapur).

Como lo detalla la OMC, en julio de 2004 los Miembros acordaron iniciar negociaciones formales sobre la facilitación del comercio, sobre la base de las modalidades que figuran en el Anexo D del “Paquete de julio”; con el que se busca mejorar los artículos V (Libertad de tránsito), VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del GATT y potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en en este tema, además de mejorar la cooperación efectiva entre

las autoridades aduaneras y otras autoridades involucradas en los procedimientos aduaneros. (OMC, 2014)

Myriam Echeverría (2007) detalla que:

“A fin de que la asistencia técnica y la creación de capacidad sean más efectivas y operativas, en las rondas de negociación de la OMC, se invitó a las organizaciones internacionales pertinentes: Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial del Aduanas (OMA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)” (p.21) .

De este modo, tales organismos internacionales desempeñan un papel central en el avance de la agilización de comercio; y principalmente en la relevancia de la cooperación en cuanto a creación de capacidades en los países miembros.

En la actualidad se continúa avanzando en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo (PDD) que, aún cuando las negociaciones sobre facilitación del comercio iniciaron en el 2004, dos años después de comenzada la Ronda Doha, es uno de los componentes con más avances, obteniendo como resultado un nuevo acuerdo multilateral estructurado en dos pilares principales: el proyecto de Acuerdo (documento TN/TF/W/165 y sus revisiones) que propone una serie de medidas de facilitación del comercio (artículos 1-15) y un mecanismo de aplicación conexo denominado “disposiciones especiales y diferenciadas para los países en desarrollo”. Los objetivos que se persiguen son la simplificación de los procedimientos aduaneros, la reducción de los obstáculos burocráticos conexos y la creación de un entorno comercial más transparente y previsible. Debido a que las normas vigentes no se han revisado desde hace más de 65 años, los gobiernos convinieron en la necesidad de actualizar un marco jurídico que reflejaba las realidades comerciales del decenio de 1940, pero no las del actual escenario globalizado, dominado por las cadenas de suministro. (OMC, 2013, p.11)

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio se alcanza en la Conferencia Ministerial en Bali en diciembre 2013, donde se estableció un Comité Preparatorio encargado de asegurar la rápida entrada en vigor del Acuerdo y preparar el eficiente funcionamiento de lo acordado.

Problema

¿Cuál es la implicación y las posibles acciones necesarias para llevar a cabo la implementación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC a luz de lo dispuesto en la legislación costarricense?

Objetivo general

Analizar la implementación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio y su implicación en la legislación costarricense.

Objetivos específicos

1. Determinar el entorno de la facilitación de comercio teniendo en cuenta los esfuerzos realizados en dicho ámbito.
2. Identificar las disposiciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, así como las establecidas sobre este tema en la legislación de Costa Rica.
3. Comparar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC con lo dispuesto en la legislación costarricense.
4. Establecer la implicación y las posibles acciones por desarrollar en la implementación del Acuerdo sobre Facilitación al Comercio en Costa Rica.

Planteamiento del problema

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio es producto del acuerdo dado en la novena conferencia ministerial de la OMC siendo uno de los primeros acuerdos bajo el principio del todo único.

Tal y como lo detalla la OMC, el acuerdo se da después de 12 años de conversaciones en diferentes rondas de negociación, iniciando con la Ronda Doha en 2001; sin embargo, fue hasta el 7 de diciembre de 2013 con el paquete de Bali donde se logran alcanzar los acuerdos que tienen como finalidad la agilización del comercio y el desarrollo de oportunidades para países en desarrollo y menos adelantados, entre otros. (Organización Mundial del Comercio, 2013)

La implementación del acuerdo provocará variaciones en materia de legislación sobre este tema, dado que el texto contempla algunas disposiciones totalmente nuevas tanto a nivel nacional como centroamericano, de ahí la necesidad de conocer cuáles serán las implicaciones que resultarán a raíz de la entrada en vigencia del acuerdo anteriormente mencionado, con el fin de poder conocer más a fondo las ventajas y desventajas que traerá el acuerdo, los ajustes que tendrán que realizarse y los actores involucrados.

Justificación

El mejoramiento y simplificación de los procedimientos aduaneros tiene un impacto positivo en los flujos comerciales, en los ingresos de los gobiernos y en la atracción de la inversión extranjera directa (IED) de los países, además de permitir una mejor participación en las cadenas globales de suministro. Los costos de transacción del comercio involucrados en los procedimientos de importación y exportación representan entre del 1% y 15% del valor total de la transacción, lo que es atribuido a las desiguales eficiencias de los países en lo que concierne a administración aduanera y sus actuaciones frente a la facilitación. Asimismo, según estudios de la Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE), se estima que la reducción de 1% de estos costos se traducirían en ganancias anuales de 40 billones de dólares a nivel mundial que beneficiarían tanto a países desarrollados como no desarrollados. (Secretaría General de la OCDE, 2009, p.36)

De igual forma, se ha demostrado que se han duplicado los ingresos aduaneros tras reformas en materia de facilitación, siendo destacables los beneficios que

reciben las economías en desarrollo y los países menos adelantados (PMA); pues según los datos de la OCDE, hasta dos terceras partes de los beneficios totales de la facilitación del comercio son para el mundo en desarrollo. (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE, 2009)

Según el análisis de Hoekman y Nicita (2010), basado en el índice de facilidad para hacer negocios del BM, las negociaciones de la OMC en materia de facilitación del comercio, son “*de mayor importancia para los países de bajos ingresos desde el punto de vista de la expansión del comercio...*” (OMC, 2013)

Las mediciones de la logística comercial se han utilizado para analizar las mejoras sobre facilitación del comercio; tal como el índice de facilidad para hacer negocios o el índice de desempeño logístico del BM. Este último se evalúa con base a seis componentes principales: eficiencia del proceso de despacho aduanero por los organismos de control fronterizo, calidad de las infraestructuras relacionadas con el comercio y transporte, facilidad para envíos a precios competitivos, competencia y calidad de los servicios de logística, capacidad de localización y seguimiento de los envíos, así como frecuencia con la que los envíos llegan al destinatario en el plazo de entrega previsto. Según datos del informe *Trade Logistics in the Global Economy: The Logistics Performance Index and Its Indicators-2012*, Singapur, Hong Kong y Finlandia ocuparon los tres primeros lugares, por su parte Haití, Djibouti, Burundi se encontraban en los últimos puestos, evidenciando los mejores indicadores los países de la OCDE y las posiciones más bajas los PMA sin litoral. (Arvis, Mustra, Ojala, Shepherd & Saslavsky, 2012)

Los altos costos de las transacciones comerciales impiden un pleno aprovechamiento de las oportunidades de expansión del comercio, siendo aún más evidente en África, por lo que Portugal-Pérez y Wilson en su investigación *Why Trade Facilitation Matters to Africa?* destacan que los avances en la logística comercial pueden influir en el aumento del volumen del comercio en los países de esta región, así como a la reducción de la pobreza. (2008)

Es así como la amplia variedad de análisis y literatura coinciden en la importancia de reducir los costes de las transacciones internacionales, agilizando los procedimientos aduaneros a fin de lograr corrientes comerciales más fluidas. De ahí que la armonización y simplificación de procedimientos se vuelvan cada vez más necesarias y que los países procuren compromisos que conduzcan a este fin.

En lo que concierne a la región Centroamericana y Costa Rica, es de vital importancia propiciar estudios que permitan plasmar las actuaciones necesarias para implementar el máximo acuerdo alcanzado en facilitación de comercio hasta el momento en el seno del sistema multilateral de comercio. Se demuestra que los beneficios son cuantificables, sin embargo, existen aún una serie de dificultades y adecuaciones que han impedido o retrasado la conformación de la Unión Aduanera y medidas que agilizen los flujos comerciales tanto a nivel interregional como extrarregional. Por lo que el presente proyecto vendría a funcionar como una fuente de información pionera que recopila las opiniones de expertos y brinda un análisis de las adecuaciones que deberán llevarse a cabo en las legislaciones comunitaria y nacional, lo que permitiría a la academia estar en el acompañamiento y soporte de la puesta en marcha del Acuerdo sobre Facilitación de la OMC. El convenio fue acordado a finales del 2013 y que aún en julio del presente año no todos los países presentaron sus compromisos, por lo que la disposición de estudios como el presente es reducida.

Metodología

Es necesario ubicar inicialmente la investigación para entender el desarrollo de la misma; este trabajo es del tipo cualitativa y aplicada, dado que se pretende estudiar y a su vez comprender el proceso de implementación del Acuerdo, siendo este el sujeto de estudio; adicionalmente, con el planteamiento de un problema se procura encontrar y evaluar las posibles implicaciones en la legislación centroamericana y costarricense, buscando los puntos de coincidencia y las diferencias que se dan entre lo establecido en la legislación aplicada en Costa Rica con respecto a lo que se implementa con la entrada en vigor del Acuerdo en cuestión.

Según Sampieri (2003) el propósito de una investigación cualitativa es *“reconstruir la realidad, tal y como la observan los actores de un sistema previamente definido.”* Se debe considerar la investigación inmersa dentro de ese enfoque, dado que se pretende demostrar las implicaciones, acciones e impacto en materia económica, jurídica, comercial y política que provoca la implementación del Acuerdo en la sociedad costarricense. Además, se considera como una investigación holística en la que no se descompone el estudio por partes sino que se considera el acuerdo como un todo que provoca resultados diferentes en la sociedad.

También responde a la necesidad de establecer, incluso en el transcurso del desarrollo de la investigación, nuevas preguntas e hipótesis tras la obtención de ciertos datos, siendo esta una característica del enfoque cualitativo dado que se fundamenta en un proceso inductivo en el que se pasa por diferentes etapas, a saber: exploración y descripción para posteriormente generar perspectivas.

Para la interpretación, la búsqueda del conocimientos, la exploración y demás acciones de la investigación no se sigue algún patrón establecido, sino que se toma en consideración la literatura legal y no legal existente en este tema, por lo que la investigación utiliza revisión bibliográfica, la recolección de datos así como consulta a los representantes de las siguientes organizaciones y usuarios:

Ministerio de Comercio Exterior, Servicio Fitosanitario del Estado, Servicio Nacional de Salud Animal, una empresa exportadora, la Aduana de Peñas Blancas, Ventanilla Única, Asociación de Agentes de Aduanas y Dirección General de Aduanas. Por otra parte, en el caso de Migración no fue posible concretar la entrevista, por lo que se considera una limitación en el presente trabajo.

Se delimita la investigación en el estudio de los siguientes artículos: 1. Publicación y disponibilidad de la información. 3. Resoluciones Anticipadas. 5. Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia. 7. Levante y despacho de las mercancías. 8. Cooperación de organismos que intervienen en frontera. 10. Formalidades en relación a la importación, exportación y tránsito y el artículo 12. Cooperación Aduanera dado que representan los apartados de mayor relevancia relacionadas con el Puesto Fronterizo de Peñas Blancas.

El estudio comprenderá el periodo 1993-junio 2016 dejando como resultado una investigación del tipo sincrónica puesto que se trata de un periodo determinado. En cuanto a la profundidad, será un trabajo de carácter descriptivo dado que se describen: el entorno de la facilitación de comercio, las legislaciones multilateral y nacional, la Estrategia Centroamericana, la realidad de los países ejemplo y lo observado en las visitas realizada en el trabajo de campo.

La comparación de acuerdos internacionales del comercio y las legislaciones de un país supone un ejercicio que no es ajeno a los esfuerzos que han desarrollado expertos en el tema para contrastar la realidad nacional y los convenios con el fin de implementar los ajustes necesarios.

Es por lo anterior que resulta necesaria la utilización del método comparativo como estrategia para obtener algunos aportes sobre las mejoras necesarias en la legislación aplicada en el país a fin de alinearlas en conformidad con las disposiciones del Acuerdo, siendo la comparación la herramienta central de análisis y se establecerán conceptos basados en similitudes sugestivas y contrastes entre casos, tomando como referencias algunos casos de éxito en otros países, prácticas actuales, disposiciones de legislación nacional e internacional.

Según lo detalla Graciela Tonón (2001), existen tres modos de uso de la comparación en estudios:

(...) el análisis histórico, el análisis estadístico y los estudios cualitativos. Asimismo, se han identificado tres formas de considerar la comparación: como contexto de justificación y control de hipótesis; como contexto de descubrimiento y de generación de nuevas hipótesis y como procedimiento lógico y sistemático que es lo que se denomina en términos estrictos, método comparativo (p. 2).

Por definición, el método comparativo “es el procedimiento de comparación sistemática de objetos de estudios que, por lo general, es aplicado para llegar a generalizaciones empíricas y a la comprobación de hipótesis. Dicho método es comúnmente utilizado en las ciencias sociales, aunque también se utiliza en otras disciplinas.” (Nohlen, 2007, p. 36)

Este autor confrontó el método comparativo en su variante cualitativa con el experimental, estadístico y el estudio de caso, destacando la igualdad estructural de los métodos comparativos y estadísticos, lo que favorece las estrategias de investigación porque permite una transición fluida del método comparativo al estadístico. Como ejemplo de esto, publica *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos (Electoral Systems and Party Systems)*. (Nohlen, 2007, p. 40)

Dentro de los precursores de este método se encuentra Arend Lijphart (citado por Pérez, 2007) quien lo establece como instrumento adecuado en situaciones en las que el número de casos bajo estudio es demasiado pequeño para permitir la utilización del análisis estadístico y determina el método comparativo como un método para descubrir relaciones empíricas entre variables, no como un método de medición.

Los méritos que se atribuyen al método comparativo se destacan: frente a carencias inevitables de tiempo, energía y recursos financieros, el análisis intensivo de unos pocos casos puede resultar más promisorio que un análisis estadístico superficial de muchos casos. (Collier, 1993, p. 23)

H. Stretton (1969) destaca la función heurística: *"La comparación es poderosa como un método de selección e incentivación, no de comprobación: es un sistema de preguntas, no de respuestas. (p. 247).*

Adicional a ello, para Sartori (citado por Tonon, 2011) el método comparativo:

tiene como objetivo la búsqueda de similitudes y disimilitudes. Dado que la comparación se basa en el criterio de homogeneidad; [comparación, se compara entonces lo que pertenece al mismo género o especie. Las disimilaridades se presentan como lo que diferencia a la especie de su género, y esto no es lo mismo que señalar las variaciones internas de una misma clase; por lo cual se requiere de un trabajo sistemático y riguroso que implique la definición previa de las propiedades y los atributos posibles de ser comparados. (p. 2)

Nohlen enlista otras tres funciones de la investigación con el método comparativo: es empírico-generalizadora, generadora de hipótesis, empírica – cuantificadora y comprobadora de hipótesis en el sentido que busca lo general o bien la generalización, ya sea en forma de una constatación empírica o de una vinculación de hallazgos empíricos, con leyes, con la medición de variables, con la corroboración o refutación de teorías. (Luna, 2010)

Asimismo, detalla que Nohlen propone 4 posiciones básicas del método comparativo en un sentido amplio, como son:

1. La comparación es inherente a todo procedimiento científico. El método científico es comparativo. Escritores que lo respaldan: Grosser, Lasswell y Almond.
2. La comparación es el fundamento para la formación de conceptos en la ciencia política y, en general, en las ciencias sociales. Grosser también respaldaría esta posición.

3. La comparación hace de criterio para hacer interpretaciones valorativas sobre los hallazgos empíricos. En esta posición es en la que se basa en sus escritos Hartmann.
4. La comparación da la posibilidad de alcanzar otros fines, por ejemplo:
 - Comparación pedagógica: permite conocer lo desconocido por comparación con lo conocido (similitud, analogía, contraste).
 - Comparación heurística: permite resaltar lo especial.
 - Comparación sistemática: acentúa las diferencias y considera al objeto de estudio como una especificidad y Grosser también se focaliza en esta posición. (Luna, 2010)

Esta última posición es la más acertada en el uso del método comparativo en el presente trabajo de investigación, a raíz de la comparación se logra especificar las eventuales modificaciones para la implementación del Acuerdo en Costa Rica.

Es por esto que se emplea una comparación sistemática de la situación actual versus a ideales, hojas de ruta, benchmarking. A continuación se mencionan algunos ejemplos en los que se ha utilizado el método comparativo como referencia para la implementación del Acuerdo de Facilitación de Comercio.

- *Diálogo Público-Privado sobre Facilitación de Comercio*: Ministros, viceministros de comercio, directores de aduanas y miembros del Grupo de Trabajo de Facilitación del Comercio del Diálogo Empresarial de las Américas acordaron una hoja de ruta para implementar el Acuerdo de Facilitación de la OMC, en Buenos Aires Argentina, los días 31 y 31 de marzo del 2016.
- *Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras*: en Octubre 2015, el COMIECO en conjunto con el BID y la USAID elaboran una estrategia con los desafíos y medidas prioritarias en la región centroamericana a fin de implementar la Gestión Coordinada en Fronteras.

- *Estudios de casos prácticos de la OMC*: la OMC recopila experiencias y buenas prácticas de varios países relativos a las disposiciones del Acuerdo de Facilitación de Comercio, a fin de que los demás Miembros puedan re-aplicar medidas exitosas en sus territorios.

Capítulo 1. Entorno y esfuerzos en la facilitación de comercio

1.1 Inicios de la facilitación del comercio

Conforme lo detalla la publicación realizada en el sitio web de la OMC, el acuerdo se da después de 12 años de conversaciones en diferentes rondas de negociación, iniciando con la Ronda Doha en 2001; sin embargo, fue hasta el 7 de diciembre de 2013 con el paquete de Bali donde se logra alcanzar los acuerdos que tiene como finalidad la agilización del comercio y el desarrollo de oportunidades para países en desarrollo y menos adelantados, entre otros. (OMC, 2013).

Sin embargo, antes de llegar al Acuerdo, algunas organizaciones fueron un pilar fundamental en el desarrollo de prácticas que van en sintonía con el Acuerdo, incluso, diferentes convenios han ido en pro de ello, como el Convenio de Estambul ATA y el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE) Convenio Contenedores 1972, Data Model y la Ventanilla Única, entre otros.

A raíz de lo anterior y su importancia, resulta necesario hacer un repaso sobre los avances que se dieron años atrás y que hoy se ven plasmados en el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC.

Se debe iniciar definiendo el término "facilitación del comercio" para lo que organizaciones internacionales han desarrollado diferentes conceptos que se pueden resumir como la optimización de procedimientos y recursos en las transacciones del comercio internacional.

A continuación, se presentan las definiciones que han aportado algunas de las organizaciones más importantes en el ámbito del comercio internacional en relación al tema de estudio:

La CEPAL define dicho término bajo dos vertientes, en la definición más amplia lo determina como

“las mejoras en la eficacia de los procesos asociados al comercio de mercancías a través de las fronteras nacionales” o bien como “la práctica, consiste en la simplificación, la estandarización y la armonización de distintos procedimientos y requerimientos que condicionan el movimiento de los bienes y los servicios conexos en el comercio internacional”. En el sentido más estricto como la “logística del movimiento de mercancías a través de los puertos o del movimiento más eficiente de la documentación asociada al comercio transfronterizo”. (CEPAL, 2005, p. 9).

Por su parte, La Comisión Europea ha indicado que *“la facilitación del comercio supone la simplificación y armonización de los procedimientos comerciales y aduaneros y de los intercambios de información correspondientes relacionados con la importación y la exportación de mercancías”.* (Comisión Europea, 2005, p. 1)

Bajo el mismo concepto la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) la ha definido como *“la racionalización, simplificación, reducción o eliminación de todas las medidas o barreras que obstaculicen el comercio internacional”.* (ALADI, 2008, p. 2)

Adicionalmente, mediante el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y la Contratación Electrónica NU/CEFACT, la CEPE ha definido el término como la simplificación, estandarización y armonización de procedimientos y flujos asociados de información requeridos para mover bienes desde el vendedor al comprador y para realizar pagos. (CEPAL, 2005, p. 1)

Saavedra y Fossati (2006) en el documento *“Facilitación del Comercio: definiciones, negociación en la OMC e impacto”*, publicado en la revista de Comercio Exterior e Integración, engloban las definiciones que la OCDE, UNCTAD, OMC y APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico) y han definido el término facilitación de comercio: *“La OCDE la define como la simplificación y estandarización de los procedimientos y flujos de información*

asociados que son requeridos para el movimiento internacional de bienes desde los vendedores a los compradores y para el pago que se realiza en la otra dirección”. (p. 69)

Conforme a Saavedra & Fossati (2006) señalan que del mismo modo la OMC y UNCTAD han determinado en conjunto que se refiere *“a la simplificación y armonización de los procedimientos comerciales internacionales, incluyendo actividades, prácticas y formalidades envueltas en la recolección, presentación, comunicación y procesamiento de datos requeridos para el movimiento de bienes en el comercio”. (p. 68)*

Los autores exponen el concepto que la APEC ha determinado: *“generalmente remite a la simplificación, armonización, uso de nuevas tecnologías y otras medidas dirigidas a remover procedimientos e impedimentos administrativos del comercio que ayuden a los miembros en la construcción de experiencia, reducción de costos y conduzca a un mejor movimiento de bienes y servicios”. (p. 69)*

Finalmente, en el conversatorio con las autoridades aduanales de Costa Rica realizado el martes 26 de agosto del 2015, el experto de la OMA Sergio Mujica definió la facilitación del comercio como *“la reducción de los costos de transacción en las operaciones asociadas al comercio”*.

En síntesis, la facilitación del comercio se entiende como la disminución de requisitos, procedimientos y formalidades, así como la coordinación entre organismos involucrados con el fin de agilizar las operaciones del comercio internacional.

Como bien se conoce, la facilitación del comercio es un tema que ha venido en crecimiento y ha sido objeto de discusión en diferentes foros. Por ejemplo, en el ámbito multilateral se encuentran: la OMC, OMA y UNCTAD. A nivel regional el APEC, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UN/ECE). Finalmente, en los esquemas subregionales de integración se consideran los acuerdos comerciales suscritos entre países.

Del mismo modo, algunos países realizaron esfuerzos en conjunto para lograr resultados favorables. Por ejemplo, según el informe de la CEPAL (2000) sobre *La Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe*, la República de Corea, Unión Europea y los Estados Unidos han hecho hincapié en la necesidad de llegar a algunos acuerdos clave en este tema. En dicho informe, estas naciones señalaron principalmente lo siguiente:

- *República de Corea: enfatizó la necesidad de que los países importadores institucionalicen el uso de una ventanilla única para concentrar la información correspondiente a todo el proceso importador de una manera transparente y simple. También destacó la importancia de automatizar y modernizar la administración aduanera y la primacía del medio electrónico para los documentos y datos comerciales. Así, propone utilizar el Estándar de las Naciones Unidas para el Intercambio Electrónico de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte UN/EDIFACT. Por último, plantea que la OMC podría constituir normas de carácter vinculante o posibles recomendaciones, dependiendo de los temas de que se trate.*
- *Unión Europea: repitió al menos tres comunicaciones en donde expone su posición.*
 1. *Primera comunicación: destaca acciones conjuntas en materias de pagos y seguros que afectan el comercio internacional en lo que concierne a los sistemas de pagos electrónicos, problemas de no pago y de demoras en los mismos.*
 2. *Segunda comunicación: subraya la importancia del refuerzo mutuo entre la transmisión electrónica de datos y una política más general de mejoramiento sistemático y simplificación de las prácticas comerciales.*
 3. *Tercera comunicación: singulariza la relación entre facilitación de comercio y desarrollo, y destaca la importancia para estos países de adoptar una política nacional de facilitación de comercio, que*

debería ser apoyada de manera integral por las organizaciones internacionales.

- *Estados Unidos: se basa en la necesidad de expandir los derechos y obligaciones existentes en materia de facilitación de comercio, así como en hacer más transparentes y simplificar los trámites aduaneros y su administración, adicionalmente se preocupa por la verificación del artículo VIII relativo a los formularios y formalidades relacionados con la importación y exportación y al artículo X, referido a la publicación y administración de las regulaciones comerciales.*

Las entidades que a continuación se detallan son los actores que más luchan por llegar a tener la mayor facilidad al momento de practicar el comercio internacional. Todas estas organizaciones a través de los años han trabajado y continúan haciéndolo en diferentes puntos que hoy se recopilan en el Acuerdo, por lo que se asegura que el AFC es la culminación de pequeños logros que se dieron desde hace más de dos décadas.

Estas organizaciones aportaron dando pequeños pasos que hoy están plasmados en un todo dentro de los puntos en los que mayor fuerza se ejerce en el desarrollo de la agilización de los procesos en frontera, objeto de estudio del presente trabajo de investigación.

1.2 Esfuerzos previos de otras organizaciones

Por otra parte, es necesario realizar una revisión sobre los estudios más relevantes en materia de facilitación del comercio, realizados por distintos organismos internacionales, así como de otros actores que influyen en este ámbito. Al respecto, a continuación, se enumeran los actores más relevantes y sus respectivos esfuerzos desarrollados de manera cronológica:

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/Naciones Unidas)

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)
- Organización Mundial de Aduanas (OMA)
- Organización Mundial del Comercio (OMC)
- Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal (COMALEP)
- Banco Mundial (BM)
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

1.2.1 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

UNCTAD da sus primeros pasos en el ámbito de la facilitación del comercio a partir de 1970, para ese año la CEPE determinó que era necesario agilizar las gestiones del comercio internacional por lo que en 1975 se crea el Programa Especial sobre Facilitación del Comercio (PROFAL), que luego fue absorbido por el Programa Especial sobre Eficiencia Comercial¹ y trabajó en conjunto con la CEPE/Naciones Unidas y con el Centro de Comercio Internacional (CCI) así como otras comisiones para asegurar la plena participación de los países en desarrollo. Adicionalmente, se crean órganos representativos nacionales de facilitación y se organiza la formación de funcionarios con el fin de que participen en reuniones internacionales.

En 1992, en la Conferencia de UNCTAD VIII en Cartagena, se acuerda establecer un Grupo de Trabajo de Expertos que prepare las directrices en búsqueda de la eficiencia comercial, como tema principal de la Conferencia. Como resultado, en 1994 se genera un simposio internacional enfocado en ese ámbito, que pretende

¹ En 1996, el Programa Especial sobre Eficiencia Comercial fue transformado en la División de Infraestructura de Servicios para el Desarrollo y la Eficiencia Comercial y las actividades de facilitación del comercio se encomendaron a su Sección de Facilitación del Comercio. El objetivo de dicha División es simplificar y armonizar los procedimientos del comercio en todo el mundo y dar a los gobiernos y a los comerciantes acceso a las tecnologías y redes de información avanzadas. (OMC, 2000)

fomentar el debate internacional sobre la promoción de infraestructuras nacionales y regionales armonizadas para el comercio.

En UNCTAD X² celebrada en Bangkok en el año 2000, bajo el dominio de Programa Especial sobre Eficiencia Comercial se establece el Plan de Acción de la Declaración de Bangkok que se enfoca en transporte, facilitación del comercio y el comercio electrónico. El sitio web de UNCTAD, recopila los siguientes programas e iniciativas relativos a facilitación de comercio:

1.2.1.1 Simposio de las Naciones Unidas sobre la Eficiencia Comercial

Tuvo cabida a nivel ministerial en Columbus, Ohio, en octubre de 1994. En él se toma nota de la firma del Acta Final de la Ronda Uruguay en Marrakech y según lo detalla la OMC en su sitio web, se llega a la conclusión de que *“la adopción de medidas de eficiencia comercial puede reducir considerablemente el costo de las transacciones comerciales. Este representa, según estimaciones, entre el 7 y el 10 por ciento del valor total del comercio mundial”*. (OMC, 2000)

En el mismo sitio web se detalla que:

La Declaración Ministerial de Columbus presentaba un conjunto de medidas prácticas, recomendaciones y directrices para los gobiernos y las organizaciones y las empresas internacionales y nacionales. Iban dirigidas a seis sectores que se consideraron aptos para obtener resultados tangibles para el comercio internacional: las aduanas, los transportes, la banca y los seguros, la información comercial, las prácticas comerciales y las telecomunicaciones”; (OMC, 2000)

Asimismo se solicitaba en el sector de aduanas la simplificación del procedimiento para determinar el valor en aduana haciendo uso de los métodos de valoración en aduana prescrito en el correspondiente Acuerdo del GATT.

² Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI, celebrada en Bangkok, 12 de febrero de 2000.

1.2.1.2 El programa de centros de comercio

Da inicio en 1992 y tiene como principal objetivo facilitar el acceso de las empresas pequeñas y medianas a los mercados internacionales, utilizando las nuevas tecnologías del comercio electrónico a través de la red de centros comerciales conectados conocido como la Red Mundial de Centros de Comercio³. Con ello se reducen los tiempos de búsqueda de proveedores que satisfagan las necesidades del mercado, al concentrar en un solo sitio web información general y específica sobre los distintos centros de comercio, así como los servicios y honorarios, contactos, reglamentaciones, formularios, entre otros y acceso abierto para el intercambio de información.

1.2.1.3 ASYCUDA

Desde 1985 la asistencia técnica prestada a través de la División de Infraestructura de Servicios, se representa principalmente mediante el programa de soporte lógico ASYCUDA como principal proyecto de UNCTAD, con el fin de racionalizar y reducir los formularios y los trámites de aduanas basadas en las recomendaciones y normas de la CEPE/Naciones Unidas y de la OMA.

En cuanto a tránsito concierne, en mayo de 1997, UNCTAD convoca una reunión de expertos en la utilización de tecnología de la información para mejorar la eficacia de los acuerdos de tránsito y dentro de las recomendaciones se detalla que debe crearse un módulo de tránsito en el contexto del ASYCUDA y del Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (ACIS), por ello se creó ASYCUDA ++ con una integración de un nuevo módulo para la gestión de los procedimientos de tránsito (el módulo MODTRS), siendo aplicable a tres documentos de tránsito: el T1, el cuaderno TIR y el procedimiento de identificación inicial (FIP). Al momento que se valida el documento, se transmite

³ Tuvo su origen en el Simposio de Columbus, es una red electrónica que vincula el sitio central en la Web del programa de centros de comercio con los sitios en la Web de los distintos centros de comercio, posteriormente, con la renovada Red Mundial de Centros de Comercio mediante el internet ofrecen a las empresas que se dedican al comercio internacional listas totalmente actualizadas de los posibles compradores y vendedores de productos y servicios.

automáticamente un mensaje a la oficina de destino utilizando el soporte lógico apropiado del ASYCUDA, A++ GATE (ASYCUDA Global Access to Trade Efficiency), a través de la red nacional de telecomunicaciones informando que la carga llegará en determinado plazo.

El esfuerzo refleja la disposición del artículo 10 del Acuerdo, que procura la utilización de formalidades menos restrictivas al comercio, aplicadas de una manera simple y expedita. Por su parte, hacer uso de las tecnologías de la información hace referencia a este mismo artículo, en tanto existe una transmisión electrónica y disponibilidad de la información que posibilita la agilización de los procedimientos.

1.2.1.4 Acuerdos bilaterales y regionales de tránsito

Desde 1970 UNCTAD brinda asistencia técnica para ayudar a los países en desarrollo sin litoral y a sus países vecinos de tránsito a intensificar sus acuerdos de cooperación para el desarrollo de la infraestructura, las instituciones y los servicios de tránsito a fin de acelerar los movimientos de las mercancías.

En 1998, los Estados recién independizados y los Estados en desarrollo del Asia Central donde, en cooperación con la Organización de Cooperación Económica (OCE) adoptan un Acuerdo Marco sobre Transporte en Tránsito como muestra de un acuerdo regional para la fluidez de los procedimientos de tránsito.

1.2.1.5 Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (ACIS)

Instrumento de gestión utilizado para contrarrestar los altos costos del transporte resultantes de la prolongación de los tiempos de tránsito de puerta a puerta, el cual se desarrolla contemplando módulos principales: ferrocarril (RailTracker), puerto (PortTracker), aguas fluviales (Lake/RiverTracker) y carretera (RoadTracker).

1.2.1.6 TRAINFORTRADE

Tiene por objeto fortalecer las capacidades de formación de los países en desarrollo e intensificar las actividades de formación en la esfera de los aspectos jurídicos del comercio electrónico.

Posteriormente, en el marco de la XI Conferencia de UNCTAD⁴, se determina que uno de los ejes centrales a desarrollar y mejorar en pro de las transacciones internacionales es la facilitación del comercio y el transporte, tomando como enfoque la seguridad en el transporte y la gestión del riesgo en frontera, debido a los ataques terroristas sufridos el 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos de América.

Es de esta manera que UNCTAD determina que existen iniciativas que fortalecen la seguridad y a la vez promueven la facilitación del comercio en los países en desarrollo, menos adelantados y países sin litoral y estas iniciativas son:

1.2.1.7 Iniciativa por la Seguridad de los Contenedores (CSI)

La CSI se basa en la premisa de la gestión del riesgo aplicada a los contenedores de carga, siendo estos seleccionados y revisados previo a su embarcación.

El programa, que consta de cuatro partes, comprende la determinación de los contenedores de alto riesgo con arreglo a la información previa obtenida antes de su llegada a los puertos de los Estados Unidos y la utilización de la tecnología para inspeccionar rápidamente los contenedores de alto riesgo antes de su embarque, en particular mediante el uso de detectores por radiación y generadores de rayos X y rayos gamma en gran escala. (UNCTAD, 2004, p. 13).

En este sentido, la CSI se contempla actualmente como una de las iniciativas pilares del Acuerdo en cuanto a gestión de riesgo se refiere y es de esta manera

⁴ Celebrada del 13 al 18 de junio del año 2004 en Sao Pablo, Brasil.

que el inciso 4 del artículo 7 de ese articulado sugiere a los Miembros adaptar un sistema que contemple a grandes rasgos lo expuesto en esta iniciativa.

1.2.1.8 La Regla de las 24 Horas

La aplicación de esta regla obliga a que el manifiesto de carga sea transmitido 24 horas antes de que los contenedores sean embarcados, funciona de la mano con la CSI; la transmisión anticipada de este documento permite a los funcionarios de aduana determinar los contenedores de alto riesgo con antelación

Esta es otra de las iniciativas que se refleja explícitamente en el artículo 7 del Acuerdo. En este caso, el inciso 1 obliga a los Miembros a adoptar esta medida a fin de agilizar el levante de las mercancías en su lugar de entrada.

1.2.1.9 La Asociación Aduanera y Comercial Contra el Terrorismo (C-TPAT)

La C-TPAT tiene como objetivo fomentar relaciones de cooperación entre los Estados y las empresas que fortalezcan la cadena de suministro global y la seguridad en las fronteras. Tiene por objeto impulsar los esfuerzos conjuntos de unos y otras en el establecimiento de un entorno más seguro en la frontera mediante la mejora y la expansión de las actuales prácticas en materia de seguridad. La C-TPAT es un acuerdo voluntario de carácter no contractual que cualquiera de las partes puede dar por terminado en cualquier momento mediante notificación hecha por escrito". (UNCTAD, 2004, p.14)

La C-TPAT es una iniciativa antiterrorista de la aduana estadounidense que responde a los atentados de septiembre 11 y tiene por objetivo resguardar la cadena logística para evitar el uso del comercio internacional como instrumentos que favorecen el tráfico ilegal y el terrorismo. Su modo de operación se basa en una certificación emitida por la aduana estadounidense a las empresas que cumplan los siguientes requisitos:

- Seguridad física de las instalaciones.

- Requisitos de los asociados de negocios.
- Seguridad de contenedores y remolques.
- Controles de acceso físico.
- Seguridad del personal.
- Seguridad de procesos.
- Seguridad física.
- Seguridad de la tecnología de la información.
- Capacitación en seguridad y concientización sobre amenazas.

A cambio del cumplimiento de estos requisitos, los importadores y exportadores obtienen beneficios en frontera como un despacho más rápido y una reducción de inspecciones, lo que se traduce en beneficios monetarios importantes y que aportan competitividad.

La construcción de relaciones de confianza entre el sector privado y el gobierno americano es la base de la C-TPAT, actualmente las empresas que pueden obtener esta certificación son empresas de manufactura, transportistas, operadores logísticos y transfers.

Uno de los aportes más importantes realizados por UNCTAD en pro de la facilitación del comercio se da en 2006 y se resume en la creación del Fondo Fiduciario para apoyar las negociaciones referentes al tema, que desde 2004 se conversan a lo interno de la OMC.

Gracias a este fondo, con aportes de los gobiernos de Suecia y de España, se desarrollan una serie de seminarios y reuniones; según lo detalla la página de la CEPAL, se producen un total de 20 notas técnicas sobre medidas específicas de facilitación del comercio. Se cubren sobre todo medidas de facilitación que son

tópicos de propuestas específicas durante las negociaciones en la OMC. (CEPAL, 2006)

Este trabajo de UNCTAD consiste en una recopilación de notas técnicas sobre las medidas más importantes de facilitación del comercio que los países deben tener en cuenta al reformar sus operaciones de comercio, transporte y aduanas; se revisó una vez más en el año 2011 y a la postre se convierte en la base sobre la que se concreta el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la OMC. Desde ese año y hasta el 2014, UNCTAD dedica sus esfuerzos a las gestiones de la OMC respecto al tema en estudio para lograr la aprobación y entrada en vigor del Acuerdo.

En relación a ello y a manera de ejemplo, UNCTAD propone mediante las notas técnicas los Servicios Nacionales de Información, como los medios designados para atender las consultas de los usuarios del comercio en cada país miembro. La nota N° 6 propone que los Servicios de Información atiendan como mínimo los temas relacionados a:

- *Todas las leyes, los reglamentos y las directrices, decisiones y resoluciones administrativas pertinentes de aplicación general.*
- *Los procedimientos aduaneros y de otros organismos relacionados con las fronteras (con inclusión de los procedimientos de entrada en puertos, aeropuertos y otros puntos y los formularios y documentos pertinentes).*
- *Las condiciones para las distintas formas de trato aduanero.*
- *Los procedimientos de recurso (con inclusión de sus plazos y condiciones normales).*
- *Los derechos y cargas relacionados con los procedimientos y requisitos de importación, exportación y tránsito.*
- *Los acuerdos con cualquier otro país o países relacionados con las cuestiones anteriores.*

- *Los planes de gestión de las aduanas y otros organismos oficiales en relación con la aplicación de los compromisos contraídos en el marco de la OMC, posiblemente incluyendo los plazos normales de tramitación o los programas pertinentes de reforma y modernización.*
- *Todas las modificaciones importantes de lo anterior.” (UNCTAD, 2006, p. 1-2)*

En lo que a puestos fronterizos se refiere, el aporte más importante de UNCTAD es el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA). Este sistema se basa en la automatización computarizada del servicio de aduanas, en las obligaciones y formalidades exigidas en frontera y corresponde a la Nota Técnica N° 21⁵ del trabajo previo realizado. El objetivo primordial de este sistema es lograr operaciones fluidas y sin demoras, así como agilizar los flujos de comercio.

Como la mayoría de las iniciativas expuestas en las 21 Notas Técnicas, el SIDUNEA y su esencia de, automatización del sistema aduanero se ve reflejado en el Acuerdo en varios de sus artículos, el más importante de ellos, el artículo 7.

1.2.2 Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/Naciones Unidas)

Las actividades relacionadas a la facilitación del comercio comenzaron en la CEPE en 1960, a raíz de una iniciativa propuesta por los países nórdicos en 1959; sin embargo, fue hasta 1971 tras una reorganización que se crea el nuevo Grupo de Trabajo sobre la facilitación de los procedimientos del comercio internacional, también denominado Grupo de Trabajo 4 o GT.4 dividiendo las actividades en dos sectores, (el GE.1 y el GE.2); el análisis de las “formalidades” y procedimientos y el desarrollo de mejores métodos de transmisión. La labor de ambos grupos se sintetiza en las siguientes actividades:

⁵ Ver documento general de las Notas Técnicas: http://unctad.org/es/Docs/dtltlb20101_sp.pdf

- Mejorar los procedimientos comerciales para ayudar a ser más eficientes y eficaces y minimizar los retrasos y los costos
- Reducir el costo de la documentación
- Normalizar los formatos

Una de sus más recientes y mejor conocidas recomendaciones es acerca de las Ventanillas Únicas para la presentación de la información de exportación e importación (CEPE/ONU Rec. 33). La CEPE/ONU también es cofundadora de la Red de Expertos de las Naciones Unidas para el Comercio Sin soporte de Papel en Asia y el Pacífico (UNNExT). (CEPE/ ONU, sf)

En febrero de 1997 por decisión del Comité de Desarrollo del Comercio, el GT.4 pasa a ser el Centro de Facilitación de los Procedimientos y Prácticas en la Administración, el Comercio y el Transporte (CEFACT), para posteriormente llamarse Centro de Facilitación del Comercio y Comercio Electrónico (CEFACT/Naciones Unidas)⁶ en el mes de marzo del 2000 para reflejar sus nuevas esferas de interés; como resultado del centro se producen varias recomendaciones que han sido adoptadas por la Organización Internacional de Normalización (ISO) como normas internacionales, por ejemplo la implementación de los formularios impresos para temas de procedimientos aduaneros, inspecciones, entre otros.

Dentro de las funciones que se establecen en CEFACT/ONU se encuentra la publicación de estándares técnicos sobre cómo se deben de preparar los estándares o recomendaciones; estándares de comercio, que establecen las normas, directrices y principios relacionados con las actividades en el contexto de la facilitación del comercio o el comercio electrónico y por último las recomendaciones de la CEPE/ONU sobre la facilitación del comercio que proporcionan una guía formal para los gobiernos, el sector privado y la comunidad empresarial. (CEPE/ ONU, SF)

⁶ Es un organismo intergubernamental subsidiario del Comité de Comercio de la CEPE/ONU

Además de lo anterior, tras el trabajo de este centro en ayuda con la secretaría central de la ISO, se trabaja en la recopilación de las normas en una publicación titulada UN Trade Data Element Directory (UNTDED) (Directorio de Elementos de Datos del Comercio de las Naciones Unidas). En el volumen I figuran las definiciones de los elementos de datos, incluidos los utilizados en EDIFACT/Naciones Unidas, ambos componen la norma de la ISO (ISO 7372).

En la página de la OMC se detalla *“En la Recomendación 25 (aprobada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas como recomendación de las Naciones Unidas en julio de 1997) se alienta a los gobiernos a que utilicen el EDIFACT/Naciones Unidas en sus administraciones y en sus comunicaciones de IED con el sector privado”*. (OMC, 2000)

EDIFACT/Naciones Unidas o Reglas de las Naciones Unidas facilita el intercambio electrónico de datos para la administración y automatización de estos, ayudando el comercio y el transporte.

En el sitio Web de CEPE/Naciones Unidas se detallan las siguientes actividades a realizar:

- Respalda y construye capacidad en instituciones nacionales de facilitación del comercio a través de servicios de asesoría y talleres;
- Respalda el establecimiento y la operación de Ventanillas Únicas nacionales que se encarguen de la información y de los procedimientos de exportación e importación;
- Analizar y simplificar los procesos de negocios para eliminar los cuellos de botella y mejorar la eficacia comercial;
- Contribuir a la implementación de alternativas electrónicas para documentos impresos clave en la cadena internacional de suministro; y
- Respalda las transacciones de comercio sin soporte de papel.

Dentro de las acciones realizadas para fortalecer e impulsar la facilitación en el comercio, se encuentra el taller en conjunto CEPE/CESPAP para la región de Asia y el Pacífico sobre creación de capacidad para la aplicación de la facilitación del comercio, celebrado los días 17 y 18 de marzo de 2005 en Kuala Lumpur (Malasia), aunado a los talleres que regularmente realizan y su programa de desarrollo del comercio de la CEPE.

Los esfuerzos citados constituyen disposiciones reflejadas en el artículo 1 del Acuerdo, que vislumbran la importancia de la disponibilidad de la información de manera no discriminatoria y de fácil acceso haciendo uso de los medios digitales, también especificados en el artículo 10.

En la actualidad esta entidad, es protagonista de recomendaciones constantes con el fin de agilizar las transacciones comerciales, a su vez, de ser un invitado de todo evento que se lleve a cabo y donde uno de los puntos a tocar es la facilitación al comercio.

1.2.3 Organización Mundial de Aduanas (OMA)

En la actualidad existen un sin número de avances tramitados mediante la OMA, a continuación se presentan los instrumentos jurídicos más relevantes establecidos y auspiciados por esta organización, mostrados en su sitio web, a saber: el Convenio de Kyoto, como Convenio fundamental relativo a los procedimientos aduaneros y el Convenio de Estambul sobre la admisión temporal, así como algunos otros convenios.

1.2.3.1 Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (Convenio de Kyoto) 1973 (CKR)

Fue acordado en mayo de 1973 y se encuentra integrado por dos partes: la primera contiene 19 artículos que establecen las disposiciones generales indispensables para la aplicación del instrumento y la segunda por 31 anexos cada uno de ellos dedicado a un procedimiento aduanero específico.

Este acuerdo está abierto a la adhesión de cualquier Estado, así como de las uniones aduaneras o económicas y es aplicable en tanto el Estado acepte como mínimo un anexo, siendo cada uno de ellos, en conjunto con el cuerpo del Convenio, un único instrumento jurídico. Sin embargo, no es tan rígido y contempla la posibilidad de que, si la Parte Contratante no se encuentra en una situación de poder aplicar una determinada disposición, se permiten formular reservas indicando las diferencias.

Como lo detalla la CEPE/ONU en su página “Guía de Implementación de la Facilitación del Comercio”, el acuerdo constituye una de las principales herramientas enfocadas a facilitación de comercio elaborado por la OMA y busca “*facilitar el comercio armonizando y simplificando los procedimientos y las prácticas aduaneras*”. Para lo que proporciona estándares y prácticas recomendadas para los procedimientos y técnicas aduaneras modernas.

El Convenio de Kyoto compromete a las partes contratantes a los siguientes principios fundamentales:

- *Transparencia y previsibilidad de las acciones que realiza la Aduana,*
- *Estandarización y simplificación de la declaración de mercancías y los documentos de soporte,*
- *Procedimientos simplificados para los operadores autorizados,*
- *Máxima utilización de la tecnología de la información,*
- *Mínimos controles aduaneros necesarios para garantizar el cumplimiento con las reglamentaciones,*
- *Uso de la administración de riesgos y controles por auditoría,*
- *Intervenciones coordinadas con otras entidades fronterizas, y*
- *Colaboración con el sector comercial. (Comisión Económica de la Naciones Unidas para Europa, 2012)*

De igual forma, el CKR posibilita a los países realizar reservas en aquellos temas que carezcan de capacidad técnica y económica para su implementación como se comprende en el Acuerdo bajo el principio de Trato Especial y Diferenciado.

1.2.3.2 Convenio aduanero relativo a la admisión temporal (Convenio de Estambul)

Según detalla OMC en el sitio en internet a partir del 27 de noviembre de 1993, ese Convenio se convierte en un:

instrumento jurídico que contempla todos los acuerdos existentes que abarcan la admisión temporal de mercancías en un Estado o unión aduanera procedentes de otro Estado o unión aduanera y crea un marco para dar cabida a las prescripciones futuras. El Convenio prevé asimismo seguir usando el cuaderno ATA (carnet de passage en douane pour l'admission temporaire) para la admisión temporal, y amplía su aplicación. (OMC, 2000)

El Convenio consiste en 34 artículos donde se establecen las principales disposiciones, por ejemplo, prevén la solicitud de presentación de un documento y una fianza para la admisión temporal; los períodos mínimos que van desde 6 ó 12 meses para la reexportación.

El convenio posibilita una estandarización del régimen de importación temporal, sustituye los documentos nacionales por formatos normalizados y permite un lenguaje común entre los países, reflejando la armonización pretendida en el Acuerdo.

1.2.3.3 Convenio Internacional sobre el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías

OMC define este convenio como “*una nomenclatura internacional de productos que está en vigor desde el 1º de enero de 1988. Se aplica principalmente a las operaciones de aduanas, como la clasificación y la valoración... el cual agrupa los rubros de productos en 96 capítulos, 1.241 partidas y más de 5.000 subpartidas. Proporciona, además, una estructura legal y lógica para la clasificación*”. (OMC, 2000)

El sistema aporta la facilitación del comercio internacional al ser una base común para la clasificación de las mercancías, dicho de otra forma, es un mismo idioma a nivel mundial.

1.2.3.4 Convenio internacional sobre asistencia mutua administrativa para la prevención, investigación y represión de las infracciones de aduanas (Convenio de Nairobi)

Con el fin de combatir el fraude aduanero, entre 1974 y 1977 se redacta ese convenio que consta de un cuerpo principal y 11 anexos, uno de los que ha de ser aceptado, como mínimo.

Un principio básico del convenio es que las administraciones de aduanas se prestan asistencia mutua con miras a prevenir, investigar y reprimir las infracciones de aduanas bajo el principio de reciprocidad; una Parte tiene obligación de prestar asistencia a otra Parte, únicamente en la medida en que ambas hayan aceptado el mismo anexo.

Este convenio es un principio que se ve reflejado en el artículo 12 del Acuerdo, relativo a cooperación aduanera donde hay intercambio de información por parte de las autoridades aduanales.

1.2.3.5 Declaración de Arusha

Surge en 1993 por el reconocimiento de abordar los problemas de la integridad en la interfaz comercio/aduana y con ella se pretende: procesos automatizados, mayor responsabilidad de los jefes, auditorias, mayor lealtad, relación abierta y transparente con los medios empresariales, rotación de personal, entre otros.

En la reunión anual del Consejo de la OMA que se celebró en Marruecos en junio de 1998 y se decidió establecer un Grupo de Trabajo sobre la integridad encargado de elaborar un Plan de Acción sobre la integridad para ayudar a los Miembros a aplicar las

disposiciones de la Declaración de Arusha y mejorar la integridad de sus administraciones. (OMC, 2000)

Entre otras convenciones aduaneras administradas por la OMA se pueden citar los siguientes:

- Sobre la importación temporal y el envasado.
- Sobre la importación temporal de equipo profesional.
- Acerca de las facilidades de aduanas para la importación de mercancías para su uso en exhibiciones y exposiciones, ferias, reuniones o acontecimientos similares.
- Sobre el material de bienestar social para gente de mar.
- Sobre la importación temporal de equipo científico.
- Sobre la importación temporal de material pedagógico.
- Sobre el cuaderno ATA o la admisión temporal de mercancías (Convenio ATA).
- Sobre el tránsito internacional de mercancías (Convenio ITI).
- Sobre contenedores, 1972.

Además de lo anterior, la OMA redacta Recomendaciones que no tienen carácter vinculante como las Directrices relativas a expediciones para las que se solicita el despacho inmediato,⁷ adicional a ello publicó tres Resoluciones relativas a la abolición del manifiesto de viajeros que llegan o salen por aire; facilidades aduaneras para turistas y la abolición del control de los seguros de los vehículos automóviles en las fronteras.

Tales recomendaciones a pesar de no verse plasmadas directamente en el Acuerdo, son una ayuda puesto que sugieren procedimientos aduaneros homologados.

⁷ Se proporcionan directrices sobre la documentación necesaria para el despacho, la valoración, el despacho condicional e incondicional, así como a la diferenciación entre las expediciones de alto y bajo valor. (OMC, 2000)

También se crea el “El Programa de Reforma y Modernización de las Aduanas”

con el fin de mejorar el desempeño de las administraciones de aduanas en general y satisfacer las crecientes expectativas de la sociedad, los medios empresariales y los gobiernos; para lograr lo anterior, se comprende un conjunto de instrumentos de gestión que se pone a disposición de las administraciones para ayudarles a comprender de una mejor manera las exigencias de su entorno que se encuentra en evolución, y a desarrollar las capacidades y aptitudes de autoevaluación para ejecutar un programa amplio y sostenible de mejoras. (OMC, 2000)

De este modo brinda orientación a las autoridades aduaneras en la elaboración de políticas efectivas para su funcionamiento.

En lo que respecta al Acuerdo como tal, la OMA es una pieza clave para su aprobación, en septiembre del 2010 y como parte del Comunicado sobre la Cumbre del G20 en Seúl Corea, la OMA comunica que para que la facilitación del comercio se vuelva una realidad, los Miembros del G20 deben dar una rápida conclusión del ciclo del desarrollo de Doha.

En ese mismo comunicado, la OMA hace hincapié sobre la importancia de la aprobación del Acuerdo y dirigió una invitación concisa a los miembros del G20:

La facilitación del comercio permite abrir y conectar los mercados y contribuye así a una recuperación duradera de la economía mundial. Además de la conclusión del Programa de desarrollo de Doha, debería fomentarse con vigor la aprobación del Convenio de Kyoto Revisado de la OMA y la aplicación de sus normas. (OMA, 2010, p.5)

Mientras las negociaciones sobre el Acuerdo transcurrían a lo interno de la OMC, de forma simultánea la OMA avanza en su rol de organismo propulsor y defensor de la facilitación, es así como en el 2013 definió los cuatro pilares sobre los que

esta organización ha apoyado y continúa apoyando la modernización aduanera y la facilitación del comercio:

a) Establecimiento de Estándares:

La OMA elabora gran cantidad de herramientas e instrumentos para la facilitación del comercio, con el objetivo de proporcionar respuestas a los requerimientos de los Miembros. Estas herramientas e instrumentos abarcan la totalidad de las disposiciones y artículos relacionados con la aduana en el AFC de la OMC.

A continuación, se presentan mediante una breve descripción, todas las herramientas desarrolladas por esta organización en apoyo a los Miembros para lograr una correcta y efectiva aplicación del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio:

- Marco Normativo SAFE de la OMA

Con el objetivo de contar con una estrategia validada por la OMA que garantice el comercio mundial y facilite la circulación de mercancías nace el marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (Marco SAFE); de esta manera, los Miembros desarrollan un sistema que mejora la seguridad y la facilitación del comercio.

Respecto a su constitución, el Marco SAFE consta de cuatro elementos:

- *Armoniza los requisitos de la información electrónica avanzada sobre los envíos destinados al interior, al exterior o que están en tránsito.*
- *Cada país que adopte el Marco SAFE se compromete a aplicar un enfoque de análisis de riesgo para resolver las amenazas de la seguridad.*
- *Estipula que, a pedido del país de destino, la Administración Aduanera del país de despacho realizará una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo con destino al exterior, preferentemente utilizando equipos de detección no intrusiva como por ejemplo, máquinas de rayos X y detectores de radiación.*

- *El Marco SAFE define los beneficios que las Aduanas ofrecerán a las empresas que cumplan con las normas de seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas.*

El Marco SAFE reconoce que es inaceptable e innecesario inspeccionar cada envío. De hecho, si esto se llevara a cabo se paralizaría el comercio mundial. Es por eso que las Administraciones Aduaneras modernas utilizan sistemas informatizados para el análisis de riesgo. Las Administraciones Aduaneras no deberían sobrecargar a la comunidad comercial internacional con distintos requisitos para asegurar y facilitar el comercio; y además, se deberían reconocer otras normas internacionales. (OMA, 2012, p.7-8).

El marco SAFE en definitiva es uno de los instrumentos base para el Acuerdo, muchas de las disposiciones establecidas en él se transcriben mediante artículos concretos o incisos que de alguna u otra forma contemplan los ideales de homologación y agilización del comercio contemplados por la OMA. El caso más destacado es la creación de la figura de los operadores autorizados; el Acuerdo la contempla en el artículo 7- inciso 7 y especifica la condición que los Miembros deben otorgar a quienes sean merecedores de esta distinción.

Por otra parte, en el caso de la OMA, el Marco SAFE es el esfuerzo más relevante en cuanto a aplicación en los puestos fronterizos se refiere. Su importancia recae en que es la herramienta que estandariza las operaciones en frontera con el único objetivo de que se disminuyan los retrasos, el congestionamiento de tránsito y se aceleren los tiempos en la presentación de formalidades.

- Estudio de Tiempo de Liberación de Mercancías:

Este estudio se basa en un método para medir el actuar de las actividades aduaneras relacionadas con la facilitación del comercio en frontera. Con ello, el método mide los aspectos relevantes de la eficacia de los procedimientos operativos llevados a cabo por la Aduana y otros agentes reguladores en la tramitación de las importaciones, las exportaciones y de los movimientos en

tránsito; es decir, se trata de dar seguimiento a los flujos de comercio para así tomar decisiones que mejoren el desempeño de las aduanas con el objetivo de mejorar las operaciones y facilitar el comercio mundial.

- Compendio de la OMA: Como construir un entorno de Ventanilla Única

Este documento fue publicado en el año 2012 y engloba los aspectos más importantes para que un país pueda generar un entorno de ventanilla única; en él se definen los pasos a seguir para establecer un sistema que cumpla con los requerimientos que hoy en día exige el intercambio de mercancías.

Según este compendio, la ventanilla única no es un mero mecanismo de intercambio de datos o puerto de entrada a un conjunto de servicios y tampoco es tan sólo un punto de acceso unificado a través de un portal de internet. Es también un vehículo para la prestación centralizada de servicios a los usuarios, el cálculo de aranceles e impuestos, la gestión coordinada de riesgos, la integración de los controles operativos y la coordinación de los procesos operativos y flujos de trabajo entre las distintas dependencias - son algunos ejemplos de servicios centralizados o conjuntos.

En este sentido, mediante el artículo 10 inciso 4, el Acuerdo contempla esta figura y alienta a los Miembros a procurar su creación. En los próximos capítulos se abordará de forma precisa este tema.

- Compendio sobre Gestión de Riesgo

Adoptado en junio del 2011, este compendio establece un documento de referencia común que unifica los conceptos asociados a la gestión de riesgos en las aduanas y que sirve de apoyo a los Miembros en sus esfuerzos para desarrollar e implementar un enfoque sobre gestión de riesgo en la administración. El Compendio se basa en la amplia gama de instrumentos, herramientas y actualizaciones de gestión relacionados con riesgo en aduanas, lo que permite a la comunidad internacional de aduanas hablar un mismo idioma en relación a la metodología utilizada en la gestión de riesgo. (OMA, 2011, p.8)

- Directrices para la Auditoría Posterior al Despacho

Estas directrices son publicadas por la OMA por primera vez en el año 2012 y se basan en que mediante un enfoque a posteriori basado en los riesgos, las aduanas cuentan con la posibilidad de seleccionar con mayor eficacia sus recursos, así como trabajar junto con la comunidad comercial para lograr un mayor cumplimiento de las leyes y facilitar el comercio.

El proceso de auditoría posterior al despacho (APD) puede definirse como un análisis estructurado de los sistemas comerciales pertinentes de una empresa; contratos de venta, registros contables y no contables, stock de materiales y demás activos para evaluar y mejorar el cumplimiento de las leyes. (OMA, 2012, p.5)

Las dos anteriores iniciativas agrupan las disposiciones establecidas en el artículo 7 inciso 4 relativas a evaluaciones de riesgo para ejercer un óptimo control aduanero mediante criterios de selectividad adecuados.

- Otros esfuerzos de la OMA relacionados con la implementación de Acuerdo.

Finalmente, la OMA ha puesto a disposición de los Miembros una serie de herramientas informáticas que abarcan o están relacionados con algunos de los temas abordados en el Acuerdo, estas herramientas informáticas son:

- Modelo de Datos de la OMA.
- Globally Networked Customs.
- CLICK: The WCO Customs Learning and Knowledge Community.

b) Expertos

La OMA dispone de un conjunto de más de 400 expertos de distintas administraciones aduaneras, acreditados por la OMA, quienes pueden apoyar la implementación del AFC.

La OMA y sus Miembros pueden aportar expertos en todos los ámbitos relevantes, como TI y ventanilla única, auditorías a posteriori, resoluciones anticipadas,

Operador/Comerciante Autorizado, Convenio de Kyoto revisado, tiempos de liberación de mercancías, gestión de riesgos y modernización aduanera. (OMA, 2013, p.2)

c) Fortalecimiento de las capacidades

La OMA ofrece programas, cursos y módulos de formación, destinados a facilitar la preparación de los funcionarios de aduanas, así como seminarios, entre otros.

Basándose en el principio de Trato Especial Diferenciado el Acuerdo establece además de las reservas, la posibilidad de optar por asesoría técnica, a fin de poner en vigencia sus disposiciones.

1.2.3.6 Red Aduanera

En el documento emitido por la OMA sobre los roles de la aduana y en la implementación del Acuerdo, se ha expresado que la aduana es la administración central gubernamental responsable de la implementación del Acuerdo, siendo el organismo fronterizo responsable de las transacciones de comercio internacional. En ese mismo documento se establece que:

A través del nuevo Grupo de Trabajo de la OMA para el AFC de la OMC (GTAFC), la OMA puede compartir experiencias sobre la implementación del AFC entre sus 179 Miembros, así como con la comunidad de donantes. El GTAFC cuenta con el apoyo de órganos de trabajo de la OMA sólidamente establecidos, a los que también prestará asesoría. (OMA, 2013, p.2)

1.2.4 Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal (COMALEP)

Corresponde a un instrumento multilateral suscrito en 1981 en la ciudad de México, integrado por 29 países, entre esos Costa Rica. Tiene su razón de ser en la cooperación aduanera y la asistencia técnica entre los países partes. El acuerdo sirve de foro de encuentro y debate, posibilita el intercambio de información para

enfrentar casos de fraude aduanero, así como asistencia técnica, seguridad, transporte y en el desarrollo del comercio entre las Partes. (COMALEP, 2009, p.1)

Este Convenio establece disposiciones similares al AFC, como el intercambio de información, posibilidad de solicitar asistencia técnica, armonización de horarios y funciones de aduanas.

Un instrumento destacado en dicho acuerdo es el Protocolo Iberoamericano de Alertas del COMALEP, que consiste en establecer procedimientos a ser utilizados como estrategia de intercambio de información en relación a posibles operaciones de riesgo de las que se genere una Alerta Internacional. (Reunión de Directores Nacionales de Latinoamérica, España y Portugal, 2012, p.1)

1.2.5 Banco Mundial (BM)

Con el objetivo de erradicar la pobreza extrema y aumentar la prosperidad compartida, expertos del BM trabajan en conjunto con líderes del sector público y privado de los países, en aras de incrementar la conectividad en las cadenas de suministros y facilitar el comercio. Reconoce que los PED, especialmente aquellos que no cuentan con litoral, enfrentan grandes retos en lo concerniente a la facilitación del comercio; por lo que invierte vigorosamente en este tema. Por ejemplo, durante el año fiscal 2013, invirtió en proyectos de facilitación aproximadamente USD 5.8 billones, incluyendo: aduanas y gestión en fronteras, racionalización de requisitos documentales, inversión en infraestructura, eficiencia portuaria, seguridad en transporte, servicios de logística y transporte, facilitación de comercio regional y corredores de comercio, tránsito y transporte multimodal. Dichos proyectos estuvieron segregados de la siguiente manera: 5% para Medio Oriente y Norte de África, 7% Sur de Asia, 9% para Latinoamérica y el Caribe, 17% para Asia Oriental y Pacífico, 29% para Europa y Asia Central y 33% para África. (Banco Mundial, 2013, p.3)

Además, expertos en facilitación de comercio del BM desarrollan bases de datos, herramientas y publicaciones que procuran ayudar a los PED a mejorar sus esfuerzos en lo que concierne a este tema.

Tal y como lo detalla el BM en su sitio web, en aduanas y gestiones en fronteras ha invertido en más de 120 proyectos a lo largo de los últimos 20 años; su actual portafolio incluye aproximadamente USD 300 millones destinados a temas relacionadas con aduanas y programas de asistencia técnica. (Banco Mundial, 2014)

A continuación, algunas publicaciones y estudios que se amplían en el sitio web del BM:

- *Índice de Desempeño Logístico 2014 (LPI)*: mide el desempeño de los países en conectarse con las cadenas de logística internacionales; ayuda a los países a identificar los retos, así como áreas de mejora. Se basa en una encuesta mundial de los operadores del comercio internacionales, como agentes de carga globales y transportistas. De esta manera proporciona una evolución cualitativa que informa el entorno global en lo que concierne a logística, además permite visualizar, a través de una herramienta interactiva, la evolución comparativa con datos de hace cuatro años: 2007, 2010, 2012 y 2014.
- *Evaluación de la Facilitación del Comercio y el Transporte (TTFA)*: en el 2001 el BM emitió la primera versión; esta publicación incluye una herramienta práctica y una guía de entrevista que identifica las ineficiencias en las cadenas de suministros internacionales que restringen la competitividad comercial y procura ayudar a los países a desarrollar medidas correctivas. Esta evaluación se adquiere de la información recopilada en entrevistas estructuradas a participantes claves de las transacciones comerciales, como: transportistas internacionales, consolidadores, intermediarios financieros, aduanas, otras agencias de gestión en fronteras, autoridades portuarias.
- *Cost of Being Landlocked*: considerando que uno de cada cinco países en el mundo no cuenta con litoral y que veinte de los cincuenta y cuatro países de bajos ingresos también enfrenta esta situación, la mayoría de ellos en

África Subsahariana, esta publicación presenta un análisis de las causas, estructura y las limitaciones de los costos de logísticas para los PED sin litoral. Incluye investigaciones, datos y hechos, así como trabajos de campo, lo que permite evaluar los costes de transportes y logística en estos escenarios. La publicación sostiene que si bien estos países enfrentan altos costos de logística, estos no son resultado meramente de la deficiente infraestructura vial, sino dependen también de los bajos niveles de fiabilidad y previsibilidad logística, influenciados por la captación de rentas y aspectos de gobernanza.

- *“Developing a Trade Information Portal”*: tiene la intención de servir como guía para el correcto desarrollo de un sitio web de información relacionado al comercio. Este es un documento muy completo que explica paso a paso la planeación, implementación y operación de un sitio web que facilite la comunicación entre el usuario y la autoridad para evacuar cualquier tipo de preguntas relacionadas al comercio.
- *Modernización de la Gestión Fronteriza*: considerando que este es uno de los procesos más importantes, pero también problemático en las cadenas globales de suministro por los atrasos y costos en fronteras que socaban la competitividad de los países, este libro procura identificar estrategias que ayuden a las autoridades a cumplir con sus responsabilidades de control tradicionales, al tiempo que facilitan los flujos comerciales. De igual forma ofrece asesoramiento de las prácticas que funcionan, las que no y el por qué no.
- *Programa de Apoyo a la Facilitación del Comercio (TFSP por sus siglas en inglés)*: en junio de 2014 el BM anunció este programa con el objetivo de ayudar a los PED a poner en práctica las disposiciones del Acuerdo. El apoyo que presta el Banco en esta esfera es aproximadamente de USD 13.200 millones, en donaciones y financiación y la mitad se destina

principalmente a la facilitación del comercio. (Organización Mundial del Comercio, 2014)

El programa ayuda a los PED a reformar sus legislaciones, procedimientos y sistemas a fin de alinearlos con el Acuerdo. Entre las principales áreas de intervención se encuentran:

- I. *Asistencia técnica:* asistencia para programar los compromisos y los plazos de ejecución; revisión y validación de las autoevaluaciones y la identificación de las brechas; apoyo y fortalecimiento del comité de facilitación del comercio nacional; revisión y redacción de las leyes relacionadas con el comercio y la aplicación de la normativa; simplificación, racionalización y armonización de los procedimientos comerciales y documentos; revisión de la coordinación interinstitucional y el diseño de los planes de fomento de la capacidad institucional; apoyo en las soluciones de facilitación de integración regional; integración de riesgo-basados en los sistemas de gestión de fronteras, inspección y despacho; establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privados, implementación de políticas y prácticas coherentes con estándares para las mercancías que atraviesan las fronteras; mejora en las medidas de transparencia y rendición de cuentas de las prácticas comerciales; apoyo en la aplicación de diseño de sistemas automatizados y tecnologías innovadores, incluyendo sistemas de pagos electrónicos, portales nacionales de comercio y sistemas de ventanillas únicas.
- II. *Conocimiento, aprendizaje y medición:* el programa acompaña al equipo de comercio e integración internacional del Grupo de investigación de Economías del Desarrollo (DECRG) en el desarrollo de iniciativas como: bechmarking de la implementación y progreso del Acuerdo; evaluaciones de impacto; mejores prácticas piloto en el ámbito de la facilitación del comercio y la gestión de fronteras, proyectos de monitoreo y de indicadores de medición de resultados. (Banco Mundial, 2015)

En lo que concierne a los esfuerzos enfocados a la región de Centroamérica, en 2010 el BM en conjunto con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), crean un programa de asistencia técnico dirigido a apoyar los esfuerzos regionales en materia de facilitación del comercio: “*Facilitación de Comercio para la Integración Regional*” que cuenta con un apoyo financiero por parte del BM de USD 1.3 millones por dos años.

Los principios que rigen el programa son: la reducción de los obstáculos al comercio; el fortalecimiento de las instituciones involucradas en el control de las operaciones de comercio, en especial las aduanas; el mejoramiento del funcionamiento de los servicios fronterizos con el fin de mejorar la competitividad de la región y optimizar los controles a la cadena logística para un comercio más fluido.

1.2.6 GATT y OMC

La OMC y su predecesor, el GATT, serán incluidos en el presente capítulo como apartado dado que son otros de los impulsores de la facilitación al comercio, siendo posteriormente la organización que logró plasmar el acuerdo como resultado de las negociaciones llevadas por los países, sin embargo, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio será estudiado a gran escala en el capítulo dos del presente trabajo.

Inicialmente en las sesiones preparatorias de la Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo, Estados Unidos propuso, entre otras cosas, negociar aranceles y obstáculos al comercio y que los resultados se concretaran en un acuerdo. Ante ello, algunos países iniciaron negociaciones previas que condujeron a los siguientes resultados que fueron suscritos por 23 países el 30 de octubre de 1947, entrando en vigencia el 1 de enero de 1948:

- Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT – siglas en inglés: General Agreement on Tariffs and Trade);

- Las listas de concesiones arancelarias de cada país y un Protocolo de Aplicación Provisional.

Después de la creación del GATT, se dieron diferentes rondas de negociaciones donde se abarcaron temas que indirectamente contribuyen a la facilitación del comercio; los tópicos se resumen a continuación.

Cuadro 1 Rondas de negociación del GATT

Años	Lugar y nombre	Asuntos tratados	Países participantes
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy	Aranceles	13
1951	Tourquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960 a 1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles	26
1964 a 1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles y antidumping Parte IV del GATT "Desarrollo y Comercio"	62
1973 a 1979	Ginebra (Ronda Tokyo)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986 a 1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles , medidas no arancelarias, normas, servicios, inversiones, derechos de propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles y vestido, agricultura, establecimiento de la OMC, etc.	123

Fuente: OMC

Es importante señalar que en el ámbito jurídico de la OMC, e incluso previamente a la Declaración Ministerial de Singapur y desde la misma entrada en vigor del GATT de 1947, ya existían algunas normativas particulares en el seno de estos organismos que de alguna manera están relacionadas con temas vinculados a una definición más bien amplia de facilitación del comercio. En términos generales, estas

normativas corresponden a asuntos referidos a la simplificación y armonización de los procedimientos que han regido el comercio internacional de bienes. Más precisamente, se trata de los ciertos artículos que se refieren a la libertad de tránsito, a la valoración en aduana, a los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, a las marcas de origen, y a la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales. Respectivamente, estas normativas corresponden a los artículos V, VII, VIII, IX y X del GATT de 1947. (Izam, 2001, p.15).

Tal y como señala el sitio de internet de la CEPAL, se estima que la OMC inicia con los esfuerzos en la implementación de la facilitación del comercio desde su creación en la Ronda Uruguay mediante el Consejo de Comercio de Mercancías; varios acuerdos multilaterales consideran aspectos relacionados con facilitación del comercio, entre los que destacan el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio; el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 (valoración aduanera); el Acuerdo sobre Normas de Origen; Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación; el Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. (CEPAL, 2000)

El GATT como tal contempla en diferentes artículos medidas específicas relacionadas con la simplificación y armonización de procedimientos comerciales, como el artículo VIII (derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y el artículo X (publicación y aplicación de los reglamentos comerciales).

Tras varios esfuerzos del Consejo de Comercio de Mercancías, al no tener respuestas positivas sobre los avances en este tema delegó a los distintos comités, al Consejo para el Comercio de Servicios y sobre Comercio y Desarrollo la inclusión de la facilitación del comercio en la agenda de las reuniones. Sin embargo, fue hasta la reunión ministerial de Seattle, en diciembre de 1999 donde

inicia el debate sobre establecer un acuerdo específico y vinculante dentro de la organización contra los costos que estos podrían generar.

La propuesta de un acuerdo específico es respaldada por miembros como la Unión Europea, los Estados Unidos, la República de Corea y Suiza, mientras que mayoritariamente los países en desarrollo fueron los que se interrogan sobre la necesidad de un acuerdo vinculante sujeto a las normas del mecanismo de solución de diferencias.

Con el Consejo para el Comercio de Servicios y sobre Comercio y Desarrollo se pretende agilizar las transacciones comerciales de todas las mercancías objeto del comercio internacional, a pesar de la existencia de este Consejo, los Miembros están claros de la necesidad de simplificar aún más las transacciones y el impacto que ocasionaban en el consumidor final.

En las dos primeras conferencias de la OMC en 1996 y en 1998, en Singapur⁸ y en Ginebra, respectivamente, se abordan nuevos campos, fundamentalmente se señalan cuatro áreas que se conocen bajo el nombre de los “temas de Singapur”. Las cuatro áreas de interés en las que incluso se crearon grupos de trabajo son: comercio e inversiones, comercio y competencia, facilitación del comercio y contratación pública.

Como resultado de las negociaciones y esfuerzos en la facilitación del comercio, se intenta disminuir la gran variedad de instrumentos legislativos existentes en los países, que afectan al comercio internacional. (López, 2008, p.75)

En las conferencias señaladas, dos de las grandes potencias como Unión Europea y Estados Unidos impulsan una nueva ronda en la que se pretende avanzar aún más en los Temas de Singapur, dando lugar a la Conferencia de Seattle, celebrada en 1999; sin embargo, a raíz de diferentes acontecimientos, especialmente los relacionados con los movimientos antiglobalización, no se logró

⁸ En esta conferencia de 1996 es la primera vez que se incluye la Facilitación del Comercio como concepto.

llegar a un consenso sobre el lanzamiento de una nueva ronda global de negociaciones.

En 1998 se desarrolla un simposio en el que asistieron varios delegados de los países miembros de la OMC, además de representantes de organizaciones internacionales y del sector privado, en total hubo 27 oradores de empresas y grupos industriales privados, además de los oradores de las principales organizaciones intergubernamentales presentes (CCI, UNCTAD, CEPE, BM, OMA). (Izam, 2001, p.17)

Antes de la elaboración del simposio se creía que luego de culminado se estaría en condiciones de concluir la fase exploratoria de los trabajos sobre facilitación del comercio; sin embargo, no fue así, por lo que se tuvo que seguir con los trabajos exploratorios, pero de una forma distinta dado que se tomó en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Creación de 4 grupos de trabajo para abordar los temas de transportes, aduanas, requisitos financieros para el comercio y la utilización de medios electrónicos y automatizados para el intercambio de información comercial.
2. Se agrupan en 5 áreas las preocupaciones del sector privado: requisitos de documentación excesivos; insuficiente automatización y escaso uso de tecnologías de información; poca transparencia y requisitos para la importación y exportación ambiguos y no especificados; procedimientos inadecuados, especialmente los referidos a lo precario de los controles de auditorías y de técnicas de evaluación de riesgos y falta de modernización de las aduanas y de otros organismos gubernamentales, además de poca cooperación y coordinación entre ellos.
3. Se identificó como punto crítico los requisitos oficiales asociados a los procedimientos.

Posterior a ello, en Julio de 1998 se tomó la decisión de realizar reuniones informales en las que se tuvieron como invitados otras organizaciones

internacionales, principalmente el BID, el BM, el CCI, la CEPE, el FMI, UNCTAD y la OMA y se les solicitó a los países miembros ideas y propuestas sustantivas sobre cómo verían la facilitación del comercio en el ámbito de la OMC.

Luego de tramitadas las reuniones el Consejo de Comercio de Mercancías, se realiza un informe final al Consejo General publicando los resultados obtenidos, que se detallan a continuación:

- *La primera reunión informal sería realizada en septiembre de 1998. Tendría por objetivo abocarse a los procedimientos y prescripciones de importación y exportación, pero también se ampliaría a los problemas de aduanas, de cruce de fronteras, y a los nuevos cambios que se estaban realizando en el seno de la OMA.*
- *La segunda reunión informal, que se llevaría a cabo en diciembre de 1998, se centraría en el movimiento físico de las expediciones (transporte y tránsito), en los procedimientos de pagos, de los seguros y de los otros requisitos financieros que afectan a la circulación en frontera de las mercancías comercializadas internacionalmente.*
- *La tercera reunión informal tendría lugar en abril de 1999. Su contenido se referiría a los medios electrónicos y a su importancia en la facilitación del comercio internacional, a la cooperación técnica y a las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico que se derivarían de la simplificación de los procedimientos comerciales, y al examen de los acuerdos y normas vigentes en la OMC referidos de manera amplia a la facilitación del comercio.*
- *La cuarta reunión informal, que se celebraría en junio de 1999, tendría por objetivo evaluar la posibilidad de establecer normas en la OMC en la esfera de la facilitación del comercio. Por lo tanto, marcaría el*

fin de la fase exploratoria y el comienzo de la etapa de los trabajos analíticos. (Izam, 2001, p.18-19).

Además de las reuniones citadas, el Consejo de Comercio de Mercancías vuelve a realizar 3 reuniones informales sobre el tema de la facilitación del comercio durante el año 2000 que fueron celebradas en los meses de junio, julio y octubre. A estas reuniones los Miembros invitaron a las secretarías de la Organización Marítima Internacional (OMI), de la CCI, de la CEPE, de UNCTAD y de la OMA; se reciben por escrito en total 16 contribuciones de los Miembros más una de UNCTAD como entidad observadora.

Para el año 2001 la OMC da énfasis en la necesidad de optimizar la eficiencia de los programas de asistencia técnica otorgados por los distintos organismos internacionales en materia de facilitación del comercio.

En el mismo año, las Naciones Unidas lanzan la Declaración del Milenio para contribuir a eliminar situaciones de subdesarrollo en el mundo, por ello en noviembre de 2001 en la Cuarta Conferencia Ministerial, celebrada en Doha (Qatar), lanzan la nueva ronda que se conoce con el nombre de Ronda del Desarrollo.

En dicha ronda se incluye además de los temas de la agenda de la Ronda de Uruguay como agricultura, servicios y acuerdos de propiedad intelectual, temas como la continuidad de la liberalización del comercio en bienes agrícolas, no agrícolas y servicios, perfeccionar y aclarar las reglas del sistema multilateral de comercio y la extensión de las disciplinas multilaterales a nuevas áreas relacionadas con el comercio, el desarrollo y los tópicos ya mencionados; todo en conjunto se conoce como el programa de trabajo de Doha.

La quinta ronda de negociación se lleva a cabo en el año 2003, en Cancún México. En esta ronda el Presidente del Consejo General de la OMC y en colaboración con el Director General, presentó a los Ministros un proyecto de texto de declaración ministerial donde se establece, entre otras cosas, los esfuerzos por

encontrar una solución de compromiso relativa a los llamados temas de Singapur, contemplando el inicio de negociaciones en Contratación Pública y Facilitación del Comercio.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y la flexibilidad planteada por algunos Miembros, muchos países desarrollados y en desarrollo que no estuvieron de acuerdo para lograr la aprobación de los textos de equilibrio, ante ello, en el comunicado final de la conferencia encargan al Presidente del Consejo General de la OMC a que se continúen los trabajos relacionados con la negociación. Gracias a dichos trabajos el 1 de agosto de 2004 se toma una decisión en la que se establece el marco de la negociación, llamado "Acuerdo Marco". (López, 2008, p.77).

En el 2005 da inicio la Sexta Conferencia Ministerial, en Hong Kong y el 19 de diciembre de este mismo año se adopta una Declaración Ministerial en la que se reafirman las declaraciones y decisiones adoptadas en Doha, así como la decisión del Consejo General de 1 de agosto de 2004. La declaración abarca los temas de la negociación: agricultura (con mención específica al algodón), acceso a los mercados para productos no agrícolas (la declaración señala la necesidad de equilibrio entre la agricultura y los NAMA en esta materia), servicios, normas, propiedad intelectual, medio ambiente, facilitación del comercio, tratamiento especial y diferenciado, pequeñas economías, comercio, deuda y finanzas, comercio y transferencia de tecnología y comercio electrónico.

No obstante, los resultados concretos fueron los siguientes:

- Un acuerdo para eliminar todas las formas de subvenciones a la exportación de productos agrícolas en 2013.
- Un compromiso por el cual los países desarrollados permitirán la libre importación sin cuotas e impuestos de productos originarios de los países de menor desarrollo relativo, abarcando el 97% de las líneas arancelarias.
- La eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación de algodón por parte de los países desarrollados.

- La aprobación por el Consejo General de la OMC de un Protocolo de Modificación del Acuerdo TRIPS⁹. Mediante dicho protocolo se permite la importación, por parte de los países menos adelantados, de medicamentos producidos bajo licencias obligatorias. Esta importación está limitada a casos de extrema urgencia o de emergencia sanitaria y sujeta a obligaciones de notificación y control para evitar la elusión.

A pesar de lo logrado, en esta conferencia se coincide en:

(...) establecer un cronograma para completar las negociaciones a principios de 2007. Los plazos estipulados conciernen al acuerdo sobre modalidades de negociación (profundidad de cortes, productos sensibles y pedidos y ofertas en bienes y servicios), fijado para el 30 de abril de 2006, y la negociación de listas de concesiones para fines de julio de 2006. El propósito de fijar un cronograma tan ajustado tiene en cuenta la expiración, a mediados de 2007, de la Autoridad de Promoción Comercial (Trade Promotion Authority)¹⁰ del Presidente de los Estados Unidos". (Tussie & Stancanelli, 2010, p.56).

Para la culminación de Hong Kong, en materia de facilitación del comercio no se tienen grandes avances en la identificación de medidas tendientes a agilizar y simplificar las tramitaciones aduaneras y administrativas en general, así como el movimiento de mercancía en tránsito; empero, se resalta que las principales dificultades son las de generación de capacidad en materia de equipamiento y capacitación de recursos humanos, particularmente en los países en desarrollo.

Del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009 en Ginebra se celebra la séptima Conferencia Ministerial, en esos días se abre el espacio para debatir dos amplios subtemas: "Examen de las actividades de la OMC, incluido el Programa de Trabajo de Doha" y "La contribución de la OMC a la recuperación, el crecimiento y

⁹ El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC o, en inglés, TRIPS)

¹⁰ Esa autoridad permite al Presidente someter al Congreso de los Estados Unidos el paquete de negociación de la Ronda para su aprobación o rechazo, sin que pueda introducirle modificaciones.

el desarrollo”, con ello se está claro que no se trata de una mesa de negociación. Pascal Lamy, en su informe al Consejo General de 17 de noviembre de 2009, detalló:

(...) la próxima Conferencia Ministerial de la OMC no sería una reunión de negociación constituiría una plataforma para que los Ministros examinaran el funcionamiento de la Organización, y una ocasión “para que los Miembros de la OMC transmitan al mundo varias señales claras sobre todo el conjunto de cuestiones que abarca la OMC, desde la supervisión y vigilancia hasta las diferencias, pasando por las adhesiones, la Ayuda para el Comercio, la asistencia técnica y la gobernanza internacional. (Lamy, 2009).

Para este periodo las negociaciones no tienen mayor avance en los temas contemplados en las anteriores conferencias ministeriales.

La Octava Conferencia Ministerial celebrada en el mismo lugar que la anterior, del 15 al 17 de diciembre de 2011, tuvo tres sesiones de trabajo con los siguientes temas: "Importancia del sistema multilateral de comercio y de la OMC", "Comercio y desarrollo" y "Programa de Doha para el Desarrollo". (Ferrando, 2012, p.3)

Desde inicios del año 2011 se descarta la posibilidad de concluir la Ronda de Negociación o de cualquier “cosecha temprana” o mini paquete para los PMA, por ello es que dentro de los alcances de la conferencia más relevantes se contemplan la aprobación del apego de Rusia, Samoa y Montenegro a la OMC, así como la adopción de varias decisiones¹¹. Para este año se acuerda un texto llamado “Elemento de Orientación Política” del 1 de diciembre del 2011 (WT/ MIN (11) W/2), en el que se toman en consideración las tres áreas de trabajo y que se pueden resumir en el siguiente cuadro.

¹¹ Para mayor desarrollo de las decisiones adoptadas visitar:
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min11_s/official_doc_s.htm#adopted

Cuadro 2 OMC, Área de trabajo de la Conferencia de Doha

Importancia del SMC y la OMC	Comercio y Desarrollo	Programa de Doha para el Desarrollo (PDD)
<p>Reconocimientos de los Ministros de: 1. el valor del SMC basado en normas y la necesidad de fortalecerlo; 2. la función decisiva de la OMC en la lucha contra el proteccionismo; 3. la importancia de los órganos ordinarios de la OMC (Ej. El Órgano de Examen de Políticas Comerciales), los cuales deben ser reforzados; 4. que el sistema de solución de diferencias debe fortalecerse concluyendo las negociaciones del examen de ESD; 5. facilitar las adhesiones, en particular la de los países menos adelantados.</p>	<p>Los Ministros reafirman: 1. el vínculo existente entre el comercio y el desarrollo, y que se haga operativo el mandato del Comité de Comercio y Desarrollo (CCD); 2. que no debe crearse una subcategoría de Miembros de la OMC; 3. la necesidad de priorizar los intereses de los PMA, para ello adoptaron 2 decisiones a) prórroga del período de transición para PMA respecto a los ADPIC que vence a mediados del 2013 y b) una exención para los PMA en la esfera de los servicios (no se aplicaría el principio NMF); 4. la voluntad de avanzar con el tema del "algodón" de manera "ambiciosa, rápida y eficiente" dentro de las negociaciones sobre agricultura; 5. la necesidad de acelerar los trabajos para completar el mecanismo de vigilancia del Trato Especial y Diferenciado (TED); 6. mantener más allá de 2011 los niveles de ayuda al comercio correspondiente como mínimo al promedio del período 2006-2008.</p>	<p>Los Ministros reconocen: 1. que las negociaciones están estancadas; 2. que es poco probable, que en un futuro próximo, se puedan concluir simultáneamente todos los temas del PDD; 3. la necesidad de analizar diversos enfoques de negociación bajo principios de transparencia e inclusión; 4. que se debe permitir a los Miembros llegar a acuerdos provisionales o definitivos sobre la base del consenso antes sin la plena conclusión del todo único; 5. seguir trabajando sobre la base de lo ya realizado y que cualquier acuerdo que se alcance deberá respetar el componente de desarrollo.</p>

Fuente: OMC

En el año 2013, propiamente del 3 al 7 de diciembre, se celebra en Bali (Indonesia) la novena Conferencia Ministerial, en la que como fruto de las negociaciones de los Miembros se logra alcanzar una serie de acuerdos que incluyen en lo que actualmente se conoce como "Paquete de Bali".

Según la OMC en su sitio web, el "Paquete de Bali" está compuesta por

una serie de decisiones pensadas para agilizar el comercio, dar a los países en desarrollo más opciones para garantizar la seguridad alimentaria, impulsar el comercio de los países menos adelantados y contribuir al desarrollo de manera más general. También adoptaron varias decisiones de rutina y aceptaron al Yemen como nuevo Miembro de la OMC. (OMC, 2014)

Entre los resultados contemplados en el paquete se comprenden varias áreas como: agricultura; desarrollo y cuestiones relacionadas con los PMA; algodón y en facilitación al comercio en el que se destaca la Decisión Ministerial de Bali y el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (WT/MIN (13)/36 o WT/L/911).

Una vez concluido el proceso de negociación en el 2013, el Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio se disuelve por lo que el trabajo relativo a la facilitación del comercio se lleva a cabo principalmente en el Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio que debe realizar un examen jurídico del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, recibir notificaciones de los Miembros sobre los compromisos que puedan contraer de inmediato (compromisos de la categoría A) y elaborar un Protocolo de Enmienda para insertar el Acuerdo en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC; además se encomienda que para el 31 de julio de 2014 el Consejo General adopte el Protocolo elaborado por el Comité así como abrir el Protocolo a su aceptación hasta el 31 de julio de 2015 y anexar al Acuerdo las notificaciones de los compromisos de la categoría A. (OMC, 2014)

Las decisiones del Consejo General de noviembre de 2014 abarcan: la labor posterior a Bali, decisión sobre la facilitación del comercio junto con dos textos jurídicos (el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio y un Protocolo¹² para incorporar este a los Acuerdos de la OMC) y una decisión sobre la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria en los países en desarrollo.

¹² El Protocolo de Enmienda para insertar el nuevo Acuerdo en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC. (WT/L/940)

Tomando en consideración lo anterior y a la luz de lo que se detalla para cada una de las organizaciones las acciones que a continuación se detallan son las que se encuentran más relacionadas con los artículos objeto de estudio del presente trabajo:

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): esfuerzos en comercio electrónico, infraestructura, ayuda o asesoría, reducción de formularios, procedimiento de tránsito, costos por tránsito de puerta a puerta por lo que desarrolla la información anticipada y la gestión de riesgo en frontera.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/Naciones Unidas): brinda soporte en la agilización mediante su estudio de "Procesos Simples, Transparentes y Efectivos para el Comercio Global", recomendaciones sobre Ventanillas Únicas para la presentación de la información de exportación e importación, búsqueda de la normalización de los formularios impresos para temas de procedimientos en puntos de ingreso y puestos aduaneros, intercambio electrónico de datos por medios automatizados, una guía formal para los gobiernos, el sector privado y la comunidad empresarial, asesoría y ayuda.
- En el caso de la Organización Mundial de Aduanas (OMA): es las organizaciones cuyos aporten han impactado con mayor fuerza a la facilitación del comercio dado que mientras el Acuerdo transcurre a lo interno de la OMC, avanza como organismo propulsor y defensor de la facilitación Convenio de Kyoto y Estambul para el régimen temporal y otros regímenes, aplicación regional y reservas como en el AFC, los cuadernos ATA, aplicación a nivel regional y cosas temporales, adicionalmente emite el Sistema Armonizado que permite un mismo lenguaje para las importaciones y exportaciones y demás regímenes, también trabajó para alcanzar mejoras en gestión de riesgo y selectividad tal como se refleja en el artículo 10, adicionalmente al tema de ventanilla única y revisión a posteriori.

- Para el caso de la OMA hay que prestar atención especial al hecho que también tuvo sus esfuerzos para combatir el fraude aduanero, como respuesta se crea el Marco SAFE que refleja la preocupación para ir adelantando en procedimientos y seguridad como lo dispone el artículo 6 del AFC en el que se establecen las disciplinas en materia de derechos y cargas establecidos sobre la importación y exportación o en conexión con ellas y sanciones.
- Desde la creación de la OMC en 1995, este tópico es uno de los ejes en los que se trabaja por lo que no se podrían detallar avances específicos porque todas sus acciones recaen en cierta medida en la facilitación del comercio.
- En cuanto al Banco Mundial, todos los estudios que se señalan son un aporte importante para la justificación de los esfuerzos de las otras organizaciones y asesorías.

Un punto que se puede notar en algunos de los actores estudiados es el reconocimiento de abordar los problemas de la integridad en la interfaz comercio/aduana y con ella se pretenden procesos automatizados, mayor responsabilidades de los jefes, auditorias, mayor lealtad, relación abierta y transparente con los medios empresariales y rotación de personal, justamente siendo este tema una de las recomendaciones que emite el Banco Mundial a Costa Rica así como el “El Programa de Reforma y Modernización de las Aduanas” *con el fin de mejorar el desempeño de las administraciones de aduanas.*”

Por su parte, el Acuerdo de Facilitación del Comercio se estudia en el capítulo 2 del presente trabajo, por tanto, en el actual capítulo no se desarrollan a grandes rasgos los alcances, estructura y demás temas relacionados.

De este modo, se evidencia cómo se aborda la facilitación de comercio desde incluso antes de la Ronda Doha en el 2001, adquiriendo con el pasar de los años, cada vez más relevancia en los foros internacionales y acuerdos multilaterales. Además, se demuestra el aporte de los principales organismos internacionales en

dicho campo, los cuales han propuesto medidas que hoy día recopila el AFC en sus estatutos.

En el siguiente capítulo se analizará el sujeto de estudio: la implementación del AFC, así como las disposiciones de los siete artículos del AFC seleccionados por el grupo de investigación, y finalmente la legislación nacional homóloga, en caso de que exista.

Capítulo 2. Acuerdo sobre Facilitación de Comercio y sus implicaciones en la legislación costarricense

2.1 Implementación del Acuerdo

Es necesario para los objetivos que persigue este trabajo delimitar el término *implementar* que comprende uno de los ejes centrales a estudiar como efecto inmediato a la suscripción del Acuerdo.

Según lo detalla la Real Academia Española en su sitio web, se entiende cómo *implementar* poner en funcionamiento o aplicar métodos o medidas para llevar a cabo algo.

Si se analiza a profundidad la definición anterior, implementar se asocia directamente con las acciones de hacer, ejecutar, realizar o inclusive efectuar para lograr un objetivo determinado, esto siempre acompañado de herramientas (métodos o medidas) que permitan alcanzar ese cometido.

La acción de implementar también se entiende como activar o poner en marcha algo ya definido de acuerdo al objetivo seleccionado. Constituye la realización de determinadas medidas para crear, adaptar, mejorar o superar.

Tomando todo ello en cuenta, para efectos de este grupo de trabajo, la implementación del Acuerdo se entiende como poner en funcionamiento las medidas (que se describirán en el capítulo 4 como resultado del análisis realizado) para llevar a cabo de la mejor forma las nuevas disposiciones establecidas en el nuevo instrumento multilateral, sea a nivel de legislación o a nivel de la práctica.

Se infiere que evidentemente la correcta o no implementación de algo está estrictamente ligada a los métodos que se utilicen para llevarla a cabo, en este sentido el método que se estará utilizando para determinar las medidas a implementar es el método comparativo, plasmado en un cuadro comparativo que se desarrolla en mayor relevancia en el capítulo 3 de este documento.

Finalmente, la implementación de acuerdos multilaterales relacionados al comercio no es una experiencia ajena a la realidad de Costa Rica. Desde la adopción de la política de apertura comercial, el país ha estado inmerso en una serie de procesos de implementación continuos como se nota en el siguiente contexto.

2.1.1 Implementación de acuerdos comerciales en Costa Rica

Una vez agotado el modelo de Sustitución de Importaciones¹³ y el de Estado Empresario, el país inició un proceso de transformación en cuanto a su política comercial cuyo objetivo ha sido el de generar un desarrollo hacia fuera, basado en un fuerte impulso a las exportaciones y a la búsqueda de nuevos mercados.

En el Consejo de Gobierno, el 3 de julio de 1985, Costa Rica solicitó formalmente la adhesión del país al GATT, con el objetivo de cumplir con el compromiso del país suscrito en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, obtener la prueba de daño que se constituía en un mecanismo de defensa para las exportaciones no tradicionales, participar en la solución de controversias comerciales, obtener información y asistencia técnica y aprovechar la existencia de intereses comunes con países en desarrollo. El 24 de noviembre de 1990, Costa Rica se convirtió formalmente en el centenario Estado contratante del GATT. (Valverde & Monge, 2016, p.192)

Desde ese entonces, Costa Rica participa en constantes procesos de implementación de acuerdos y tratados. A partir de mediados de la década de 90s, Costa Rica ha construido una plataforma para el comercio exterior que se fundamenta en las reglas y disciplinas establecidas en la OMC, los instrumentos de la integración económica centroamericana y los tratados de libre comercio (TLC).

Estos procesos de implementación han estado siempre ligados a generar implicaciones en la legislación nacional, entiéndase como modificaciones o

¹³ Modelo que se ideó en el seno de la CEPAL para impulsar el desarrollo de toda la Región Latinoamericana, que había sufrido el impacto de la vulnerabilidad del modelo anterior.

adhesiones, así como la eliminación o creación de articulado; es el caso de la creación de la Ley 7638: Creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica en 1996, a raíz de la adhesión de Costa Rica al GATT y a la OMC.

Según lo detalla Lang & Asociados en su sitio Web, otro de los casos más relevantes en cuanto a implicaciones en la legislación nacional relacionadas a la implementación de acuerdos es la modificación a la Ley de Zonas Francas para la creación del inciso f). De conformidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio y las respectivas prórrogas de la fecha límite para el otorgamiento de subvenciones a las exportaciones, concedidas a un grupo de países dentro de los que se encuentra Costa Rica. A partir del 31 de diciembre del año 2015 las exenciones sobre exportaciones de bienes, consideradas por la OMC como subsidios, deben ser eliminados. De hecho, el régimen debía ser eliminado al final del 2003, pero el plazo para eliminarlos se extendió al año 2007, con un margen de dos años adicionales para implementar la eliminación del régimen y finalmente se hizo una excepción y se otorgó una nueva extensión para un grupo de países, dentro de los que se encuentra Costa Rica, por lo que esta eliminación definitiva no podrá ir más allá del 31 de diciembre del 2015. (Lang & Asociados, 2015)

A nivel regional también se han firmado acuerdos que han repercutido en la legislación nacional, es el caso del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. Según el documento emitido por la CEPAL, "DR-CAFTA: Aspectos relevantes seleccionados del Tratado y reformas legales que deben realizar a su entrada en vigor los países de Centroamérica y la República Dominicana" la negociación de un acuerdo comercial como el DR-CAFTA supone una serie de deberes y derechos que se traducen en una diversidad de compromisos, algunos de los cuales implican reformas a las leyes de los países firmantes. (Pacheco & Valerio, 2007, p.41) Sus autores señalaron que, en el caso de Costa Rica, las modificaciones legales debieron ser:

1. Reformas en la legislación de servicios: reforma a las leyes N° 6209 y N° 3284 sobre representantes de casas extranjeras.
2. Reformas a la legislación de servicios financieros: apertura del mercado de seguros.
3. Reformas a la legislación de propiedad intelectual: marcas, patentes, derechos de autor etc. deben ser modificados.

Este trabajo de la CEPAL es uno de los ejemplos más claros de que el método comparativo es la herramienta idónea para analizar las implicaciones que tendría en la legislación y en la práctica la implementación de un acuerdo o tratado internacional.

2.1.2 Estrategia de implementación del Acuerdo de Facilitación liderada por COMEX

A partir de la conclusión de las negociaciones, los Miembros de la OMC iniciaron las labores preparatorias para la adopción formal del AFC. Estas tareas incluyeron: la realización de un examen jurídico del texto resultante de la negociación, la recepción de las notificaciones de los Miembros sobre los compromisos a contraer con la entrada en vigor del AFC (compromisos de categoría A) y la elaboración del protocolo de enmienda para insertar el nuevo instrumento en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC. (COMEX, 2015)

Bajo este entendido y desde entonces, COMEX es la institución que con el apoyo y patrocinio del Banco Mundial que ha liderado los trabajos relacionados a la implementación del Acuerdo, según Laura Escalante, quien participó en la última etapa de la negociación del acuerdo en la OMC;

“(...) COMEX tiene la responsabilidad de coordinación, entonces nada más tendríamos que vigilar si hay notificaciones, que las instituciones que tenían asignada alguna tarea las realicen y en COMEX va a estar también albergado el Consejo Nacional de Facilitación al Comercio que

da cumplimiento al artículo 23 en la parte nacional". (L. Escalante, comunicación personal, 25 de abril del 2016).

Como lo indica el documento "Plan de Implementación: Acuerdo de Facilitación de Comercio" a partir de la conclusión de las negociaciones del AFC, el Ministerio de Comercio Exterior emprendió un proceso de análisis de su contenido, en conjunto con las principales instituciones públicas encargadas de su eventual implementación en Costa Rica. Una gran parte de las obligaciones contenidas en el Acuerdo recaen sobre el Servicio Nacional de Aduanas, mientras que otras entidades, como el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), la Ventanilla Única del Comercio Exterior (VUCE) y COMEX, tienen responsabilidades más puntuales.

El trabajo interinstitucional tuvo dos objetivos: determinar cuáles disposiciones del AFC podrían ser asumidos por el país al momento de su entrada en vigor y establecer una hoja de ruta para el abordaje de las disposiciones para las que sería necesario impulsar acciones o reformas normativas.

Para ello, a principios del año 2014¹⁴ COMEX sostuvo tres reuniones con la DGA, el SFE y SENASA para revisar el alcance de las disposiciones comprendidas en el AFC.

Como primer paso se identificaron las disposiciones del AFC para las que sería necesario impulsar acciones o reformas normativas y se clasificaron en dos grupos, de conformidad con el plazo estimado que sería necesario para su consecución: las acciones o reformas normativas que es factible realizar antes de la entrada en vigor del AFC se clasifican en el grupo de corto plazo; aquellas que requieran un plazo más largo para su cumplimiento se clasifican en el grupo de largo plazo. (COMEX, 2015)

Finalmente, cada una de las disposiciones del AFC para las que se identificó la necesidad de impulsar acciones o reformas normativas fue discutida con las principales instituciones involucradas en la implementación del Acuerdo, con el

¹⁴ Entre marzo y mayo según lo detalla el Plan de Implementación del Acuerdo

objetivo de establecer avances y fechas estimadas para el cumplimiento de metas específicas, facilitando el seguimiento de sus actuaciones por parte de otras instancias públicas y el sector privado.

Laura Escalante, funcionaria de COMEX y encargada de liderar el tema a nivel nacional explica que hay dos realidades respecto al Acuerdo; lo que está obligado como país a la luz del Acuerdo que en realidad es poco ambicioso y las cosas que se quieren y se pueden hacer, pero destaca que es un tema de voluntad política, de recursos disponibles.

También menciona que hay que ponerse en el contexto internacional, porque en 170 países las realidades son muy diferentes, por ejemplo:

“(...) hay países que se opusieron a que en ventanilla todo fuera automatizado, dado que son países donde no hay electricidad, entonces nosotros nos encontramos en una posición favorable aunque esté Singapur por otro lado con una ventanilla única espectacular, ahora no creas que todo lo que hay en aquel margen inferior es la República del Congo y Eritrea, porque por ejemplo Estados Unidos no tiene una ventanilla única. Este es un acuerdo que hay que ver las cosas globales, para Costa Rica los pasos que estamos dando en facilitación son relevantes, van a ir haciendo diferencia, no todos se van a ver hoy, pero van en una dirección correcta”. (L. Escalante, comunicación personal, 25 de abril del 2016).

Una vez estudiado el elemento de implementación, es necesario conocer a fondo las disposiciones establecidas en el Acuerdo, así como el articulado que responde a ello a nivel de legislación nacional aplicable.

2.2 Disposiciones relativas al Acuerdo sobre Facilitación de Comercio y la legislación costarricense

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio establece un Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio abierto a todos los Miembros y cuyo funcionamiento está a cargo del Consejo General. Se encarga de asegurar la rápida entrada en vigor del Acuerdo y su eficiente funcionamiento. De igual forma, recibe las notificaciones de los compromisos de categoría A de los Miembros y elabora un Protocolo de Enmienda, en adelante el Protocolo, que forma parte del Acuerdo y está dispuesto en el Anexo 1A¹⁵ del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (el Acuerdo sobre la OMC).

Como se hace mención en el párrafo 3 de la Decisión Ministerial de 7 de diciembre de 2013, el Consejo General debía reunirse el 31 de julio de 2014 para anexar los compromisos de categoría A del Acuerdo, a fin de adoptar el Protocolo mencionado. Igualmente se hace referencia al proceso de implementación establecido en el párrafo 3 del artículo X del Acuerdo sobre la OMC, que dispone lo siguiente: *“las enmiendas de las disposiciones del anexo 1A mencionadas, surtirán efecto para los Miembros que las hayan aceptado tras la aprobación por dos tercios de los Miembros, y después, para cada uno de los demás Miembros tras su aceptación.”*

Además, la Conferencia Ministerial podrá decidir por mayoría de tres cuartos del total de los Miembros la permanencia o retiro de aquel miembro que no haya aceptado dentro del plazo fijado.

A pesar de que en julio 2014 India detuvo la implementación del Acuerdo, debido a que busca eximir permanentemente sus subsidios de seguridad alimentaria de las revisiones de la OMC, en noviembre de este mismo año India y los Estados

¹⁵ El Anexo IA está integrado por los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías: GATT 1994, Agricultura, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Textiles y Vestido, Obstáculos Técnicos al Comercio, Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio, Antidumping, Valoración en Aduana, Inspección Previa a la Expedición, Normas de Origen, Trámite de Licencias de Importación, Subvenciones y Medidas Compensatorias, Salvaguardias.

Unidos llegan a un acuerdo en el que los Miembros de la OMC se comprometen a no someter al Mecanismo de Solución de Diferencias los programas de seguridad alimentaria de algunos países en desarrollo, hasta no alcanzar a una solución permanente.

Asimismo, los Miembros declararon que seguirán realizando los esfuerzos necesarios a fin de conseguir una solución para el 31 de diciembre del 2015, reduciéndose el plazo inicial: Undécima Conferencia Ministerial – 2017.¹⁶

Lo anterior permitió el 27 de noviembre del 2014, la adopción del *Protocolo de Enmienda* por el que el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio formaría parte de las normas de la OMC, reconociendo así su aplicación y entrada en vigor. De esta manera cada Miembro llevará a cabo el proceso de ratificación de conformidad con sus correspondientes procedimientos internos.

Además, tal decisión permite que los PMA y PED reciban la asistencia que requieren para la aplicación de las disposiciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

Finalmente, los países Miembros acordaron reanudar el programa de trabajo sobre los demás temas del Programa de Doha para el Desarrollo y definen como plazo para acordar tal programa julio de 2015.

En el caso de Costa Rica, el 14 de mayo de 2014 se emitió la notificación de los compromisos designados a la categoría A, incluyendo todas las disposiciones contenidas en la Sección I del Acuerdo, excepto:

- Artículo 10.1.1 Formalidades y requisitos de documentación
- Artículo 10.2.2 Aceptación de copias

¹⁶ Si no se llegase a un acuerdo para el 31 de diciembre del 2015, la cláusula de paz se mantendrá en vigor hasta que concluyan las negociaciones y se adopte una solución permanente.

Dado que las negociaciones sobre facilitación del comercio inician bajo el precepto de mejorar los artículos V (Libertad de tránsito), VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del GATT y potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en este tema, mejorar la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades involucradas en los procedimientos aduaneros (OMC, 2014) se analizarán las disposiciones del Acuerdo en el presente capítulo, así como lo dispuesto en la legislación nacional siguiendo la estructura que determina el Acuerdo.

Sección I

La transparencia y la reducción de la incertidumbre¹⁷: a través de disposiciones relativas a la publicación y disponibilidad de la información, formulación de observaciones, resoluciones anticipadas, notificaciones de controles y la imparcialidad en la aplicación de medidas.

Requisitos y tasas que afectan la importación, la exportación y el tránsito¹⁸: se incluyen disposiciones sobre los derechos y cargas en la importación y exportación, así como sanciones aplicables; sobre el levante y despacho de mercancías, cooperación entre organismos que intervienen en frontera; formalidades en la importación, exportación y tránsito.

Libertad de tránsito¹⁹: disposiciones que promueven la movilización de las mercancías con la menor cantidad de limitaciones voluntarias u otras medidas similares que restrinjan dicha operación.

Cooperación aduanera²⁰: incluye medidas que impulsan el cumplimiento, la cooperación y el intercambio de información.

Sección II

Se incluyen las categorías (A, B, C) que dispone el Acuerdo para su implementación, en función de su tipo de economía (PMA, PED, PD).

¹⁷ Comprende los primeros cinco artículos del AFC.

¹⁸ Comprende los artículos 6 al 10 del AFC.

¹⁹ Comprendida en el artículo 11 del AFC.

²⁰ Comprendida en el artículo 12 del AFC.

Sección III

Disposiciones institucionales y disposiciones finales (Comité de FC y Comité Nacional de FC): en este apartado se comprenden las disposiciones relacionadas a la aplicación del Acuerdo así como la creación de las instituciones necesarias para su correcto funcionamiento.

Con el objetivo de profundizar y detallar en los artículos que están estrechamente relacionados con la facilitación al comercio aplicado en el puesto fronterizo Peñas Blancas, se estarán desarrollando puntualmente los artículos:

- Artículo 1: Publicación y disponibilidad de la información
- Artículo 3: Resoluciones anticipadas
- Artículo 5: Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia
- Artículo 7: Levante y despacho de las mercancías
- Artículo 8: Cooperación entre organismos que intervienen en frontera
- Artículo 10: Formalidades en relación con importación, exportación y el tránsito
- Artículo 12: Cooperación aduanera

2.2.1 Sección I

Los primeros cinco artículos del Acuerdo enfrentan los principales problemas presentados en las gestiones del comercio internacional de bienes y servicios. Según la revista del Centro de Economía Internacional del gobierno argentino, entre los principales factores en lo concerniente a la falta de transparencia se encuentran: leyes y procedimientos poco claros y obsoletos, amplia discrecionalidad por parte de oficiales de aduanas y otros, inexistencia de mecanismos efectivos de recurso, incertidumbre e imprevisibilidad, administración deficiente de leyes y falta de diálogo con comerciantes. (Fossati & Saavedra, 2006)

Artículo 1. Publicación y disponibilidad de la información

Inicialmente se procura garantizar la transparencia de las actuaciones gubernamentales relativas al comercio internacional; estableciendo disposiciones referentes a la publicación pronta, de manera no discriminatoria y de fácil acceso para los gobiernos, comerciantes y demás partes involucradas, además toma en consideración que actualmente el mundo está atravesando la era digital donde es más sencillo y rápido por los medios tecnológicos.

El Acuerdo señala una lista de 10 tipos de publicaciones, sin embargo, la lista no es exhaustiva e insta a que toda la información se encuentre disponible en Internet de manera actualizada y con los puntos de contacto pertinentes y establecer un *Servicio de Información* para atender las solicitudes de las informaciones razonables de manera gratuita y lo más expedita posible.

Adicionalmente desde el primer artículo se vislumbra la preocupación del Acuerdo en utilizar un lenguaje común mediante los formularios y documentos exigidos en la importación, exportación o tránsito en su país y reconoce la importancia de la integración dado que en el caso que los Miembros conformen una unión aduanera u otro mecanismo de integración regional se permite establecer un servicio de información común.

A nivel nacional, en cuanto a disponibilidad de la información en materia de comercio internacional o temas de aduana y facilitación de negocios, se encuentra en diferentes páginas de instituciones gubernamentales o no gubernamentales como es el caso del Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda mediante sistemas informáticos derivados de esta página, por ejemplo, el sistema informático TIC@ o la Dirección General de Aduanas; la Promotora de Comercio Exterior, Sistema Costarricense de Información Jurídica, Costa Rica E- regulation que fue implementado con la asistencia técnica de la Conferencia de las Naciones

Unidas para el Desarrollo y el Comercio (UNCTAD)²¹, entre otros. La publicación de la información va a estar a cargo del organismo competente en la materia.²²

Como parte de la uniformidad y el lenguaje común Costa Rica cuenta con el Manual de Procedimientos Aduaneros en el que se encuentra lo relacionado con el ingreso y salida de las mercancías, la tramitación de los regímenes aduaneros²³ y al ser parte de la integración centroamericana también se puede encontrar la información publicada en la página del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) o bien en la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) que cuenta con sus propio convenios que establecen la legislación vigente en los países de la región.

Artículo 2. Publicación y consulta previa

Con la finalidad de contar con información y generar observaciones previo a la entrada en vigor de leyes y reglamentos, se dispone que los Miembros brinden la oportunidad y un plazo adecuado a los comerciantes y otras partes interesadas para que formulen comentarios de las nuevas leyes y reglamentos o modificaciones de estos, de aplicación general relativos al movimiento, levante y despacho de las mercancías, así como en el tránsito de estas. Además, cada Miembro deberá asegurarse de publicar tales reglamentaciones previas a la entrada en vigor.

Según el Centro de Comercio Internacional, los factores que pueden haber contribuido a que se incluyeran esas disposiciones en el Acuerdo, son las irregularidades que en ocasiones se presentan en frontera. El Centro dispone:

²¹ Es un portal que le permite conocer paso a paso, desde la perspectiva del usuario, los principales trámites para hacer negocios.

²² En los últimos años se ha trabajado en la implementación del Gobierno Digital el marco normativo para el desarrollo e implementación del *Programa de Gobierno Digital en Costa Rica* y mayor información sobre la actuación nacional en este tema ver el anexo 1.

²³ Se puede encontrar el Manual de Procedimientos en el siguiente sitio web: http://www.hacienda.go.cr/docs/51cb54ca0bc42_MANUALDEPROCEDIMIENTOSADUANEROSTICA.pdf

Existían sospechas sobre los niveles de cumplimiento de las partes interesadas que tienen algunas agencias en las fronteras y la preocupación de los comerciantes acerca de la integridad de los oficiales fronterizos responsables de reforzar el cumplimiento. Al garantizar las consultas regulares se reducirán dichas preocupaciones, y con ello los comerciantes y los oficiales de fronteras tendrán la oportunidad de discutir sobre las estrategias más eficientes y menos onerosas para conseguir los objetivos normativos. (Centro de Comercio Internacional, 2013, p.11)

A pesar de que actualmente la OMC funge como un visor para las estipulaciones a nivel comercial y adicionalmente como un foro de debate donde los Miembros pueden realizar consultas, la importancia de que el Acuerdo retome la transparencia y brinde la oportunidad para trámitar consultas, es fundamental dado que gracias a ello está comprometiendo aún más a los países.²⁴

Artículo 3. Resoluciones anticipada

La presentación y solicitud escrita a un Miembro genera previsibilidad del trato comercial y aduanal que tendrán las mercancías en un país ajeno, dado que son decisiones escritas que un Miembro facilita a un solicitante²⁵ previo a la importación de la mercancía en cuestión.

El Centro de Comercio Internacional (2013) detalla que las resoluciones anticipadas son una de las medidas más efectivas en el Acuerdo que facilitan la declaración y por ende los procesos de levante y despacho aduanero, la clasificación de los bienes ya se determinan en estas y son vinculantes para todos los oficiales aduaneros por un período específico de validez, que puede ser de tres meses o un año.

²⁴ Para un mayor detalle sobre lo estipulado en el Acuerdo, así como lo que establece la legislación nacional y centroamericana relacionado al presente artículo, dirigirse al anexo 1.

²⁵ Se entiende por solicitante: exportador, importador, o cualquier persona que tengo motivos justificados o su representante.

Esta misma organización demuestra la mayor importancia, adicional a la previsibilidad, que el empleo de las resoluciones puede tener, dado que se lograrían reducciones individuales más grandes en los costos comerciales, hasta en un 3,7%.

A pesar de ser una herramienta muy valiosa, el AFC da libertad a los Miembros a la posibilidad de negarse a emitir una resolución anticipada mediante justificación escrita y bajo una de las disposiciones que se detalla en el acuerdo, así como de revocar, modificar o invalidar alguna resolución anticipada o de emitirla con carácter vinculante.

En el país, las resoluciones anticipadas son aplicadas solamente bajo jurisdicción de los tratados de libre comercio con los que el país determina la presencia de esta figura, actualmente se aplican con CAFTA, ACCUE, Canadá, CARICOM, China, Perú y Singapur.

Es importante destacar que a nivel centroamericano, en el papel ya existen las regulaciones pertinentes, para conocer el detalle de los artículos relacionados, ver Anexo 1.

La importancia de las resoluciones anticipadas radica en que permiten prever a los interesados todo lo relacionado con las transacciones aduanales que sufre la carga y permite conocer anticipadamente los tributos a cancelar, los permisos de importación o exportación, entre otros; en transacciones también permite realizar estudios de mercado.

Artículo 4. Procedimientos de recurso o de revisión

El Acuerdo también prevé el *derecho de recurso administrativo y revisión judicial* bajo procedimientos no discriminatorios, asegurando la comunicación a las partes involucradas con plazos fijos y sin demoras indebidas, además de brindar la posibilidad de interponer recursos ulteriores ante la autoridad administrativa. Se incluye la posibilidad de que las disposiciones anteriormente señaladas sean aplicables a organismos competentes que intervienen en frontera diferentes a la

aduana. Con el fin de conocer detalles sobre lo estipulado en la legislación nacional y centroamericana verificar el Anexo 1.

Artículo 5. Otras medidas para mejorar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia

Dada la importancia de darle prioridad y libertad de tránsito y disposición de las mercancías de manera pronta, el acuerdo fortalece el tema de la gestión de riesgo para las mercancías más sensibles como alimentos, bebidas o piensos en los que se presentan notificaciones de controles o inspecciones en frontera con las condiciones sanitarias y fitosanitarias; basándose en este criterio, los controles e inspecciones pueden ser modificadas o eliminarlas si el Miembro considera que tiene otras medidas menos restrictivas para el comercio.

A pesar de las estipulaciones que detalla el Acuerdo y que impulsan a la mayor flexibilidad en los puntos de ingreso manteniendo la no discriminación y la transparencia, también reúne disposiciones para que se preserve la calidad de los productos que serán empleados para consumo de seres vivos.

El CCI interpreta el artículo de la siguiente manera:

Un Miembro expide notificaciones y proporciona orientación para mejorar el nivel de control o inspección de dichos bienes, el artículo obliga a que el Estado miembro en cuestión establezca dichos controles o inspecciones sobre el riesgo, aplique dichas medidas de forma uniforme en los puntos de entrada relevantes, elimine los procedimientos rápidamente cuando las circunstancias ya no los justifique y publique sin dilación un anuncio en el que se indique la supresión de las medidas. También requiere que el importador o su representante autorizado estén informados en cualquier caso sobre dónde se han retenido los bienes, y si la primera prueba tiene resultado negativo, obliga al Estado miembro a realizar una segunda en el caso de que se pida. (Centro de Comercio Internacional, 2013, p.13)

De esta manera, el CCI destaca que las medidas deben permanecer solamente cuando las circunstancias así lo ameritan, a fin de evitar convertirlas en restricciones al comercio o actuaciones que retrasen los flujos normales de las transacciones.

En Costa Rica existen leyes específicas para alimentos, bebidas, mercancías perecederas u otros productos donde se detalla lo relacionado con la presentación de documentos, competencias, obligatoriedad de mantener informado al administrado, uniformidad de trámites, plazos, silencios, coordinación inter-institucionales, responsabilidades, entre otros. Asimismo, emplea manuales internacionales para hacer los procedimientos más rápidos y ágiles en los que los importadores o exportadores puedan disponer de sus mercancías de forma más expedita.

Para lo que concierne la verificación de mercancías en los puntos de ingreso, el Sistema Aduanero Nacional ha creado una serie de notas técnicas en las que establece permisos y requisitos que deben de cumplirse para el ingreso de ellas al país y que se encuentran basadas en leyes costarricenses de protección sanitaria y fitosanitaria, algunas de las notas representan inspecciones en los puertos de ingreso y de ellas dependerá la naturaleza de la carga.

Según la legislación vigente en Costa Rica, se requiere el Formulario de Autorización de Desalmacenaje (FAD) de la Ventanilla Única de Comercio Exterior para efectuar los trámites previos de comercio exterior que requieran de un permiso (nota técnica).

Sin embargo, a pesar de que existen tales verificaciones e inspecciones, el Gobierno desarrolla formas más rápidas de realizarlas, haciendo uso de sistemas informáticos, dado que el artículo 107 de la Ley General de Aduanas detalla que todas las oficinas *“deberán transmitir electrónicamente a las autoridades aduaneras competentes, permisos, autorizaciones y demás información inherente al tráfico de mercancías”*.

Además de lo anterior, PROCOMER dispone de un Sistema de Notas Técnicas de Importación y Exportación en línea para tramitar los permisos haciendo uso del internet, donde los mismos serán revisados por las autoridades competentes por este medio en cumplimiento con la Ley 8220 (Ley de Protección sobre el exceso de requisitos y trámites administrativos) y la Ley 7638 en su artículo 8 c). En el Anexo 1 del presente trabajo se detallan las notas técnicas y legislación pertinente a este tema.

Así se creó para el área sanitaria y fitosanitaria del Estado el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), que se encarga de ejecutar y orientar las regulaciones en su ámbito, a nivel del reino animal el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) será la institución encargada de velar, entre otras cosas, por las importaciones o exportaciones del sector pecuario del país, incluso ha tramitado guías para la importación de animales, productos y subproductos de origen animal.²⁶

Dentro del SENASA se encuentra la Dirección de Cuarentena Nacional cuyo objetivo es establecer y aplicar las medidas sanitarias a las mercancías de importación, exportación y tránsito, a fin de evitar la introducción de enfermedades que afecten la salud pública y animal, cumpliendo para ellos con las normas nacionales e internacionales. Es importante señalar que al igual que las mercancías de origen vegetal, se valida en el sistema TIC@ todos los requisitos que requiere el producto para su importación o exportación y en la página de SENASA se incluyen todas las regulaciones aplicables.

Artículo 6. Disciplinas en materia de derechos y cargas establecidos sobre la importación y exportación o en conexión con ellas y de sanciones

El AFC nuevamente dispone que la publicación de la información sea determinante para garantizar la previsibilidad en las operaciones a todos los actores del comercio; por lo que en se dispone que los derechos y cargas establecidas para la importación y la exportación debe estar a disposición.

²⁶ Guía para la importación de animales o productos de origen animal en: <http://www.senasa.go.cr/senasa/sitio/files/200313070802.pdf>

Además, como parte de la previsibilidad ya mencionada, tales derechos y cargas aplicables a la tramitación aduanera se limitan al costo aproximado del servicio y no tienen que estar relacionados con una importación o exportación específica. De esta manera se permite conocer de previo los costos generados por una determinada operación, propiciando una mejor planeación tanto al sector privado como público, traducido en un ahorro económico y de tiempo.

El artículo también hace mención al principio de la proporcionalidad de la ley²⁷ e insta a los Miembros a asegurar que las sanciones se impongan únicamente a los responsables y sean proporcionales al grado y gravedad cometida.

El Centro de Comercio Internacional (2013), menciona que el objetivo de este artículo *“es limitar las tarifas y cargos al coste aproximado de los servicios prestados, de acuerdo con las obligaciones actuales del GATT.”* De esta manera las empresas deberían beneficiarse de la prevención de imposición arbitraria de tarifas y sanciones, así como de las nuevas oportunidades para superar los obstáculos, los derechos ejercidos por sus gobiernos y las medidas que son potencialmente desproporcionadas.

Los Miembros deben evitar conflictos de interés y creación de incentivos en: la determinación y recaudación de derechos y sanciones, de manera que se mantenga la proporcionalidad antes mencionada.

Artículo 7. Levante y despacho de las mercancías

En lo que respecta al artículo 7, el Acuerdo proporciona las mejores prácticas en aduanas y procedimientos fronterizos. Recopila también las recomendaciones de la OMA, especialmente las del Convenio de Kyoto Revisado²⁸.

El convenio agrupa principios que promueven la facilitación del comercio y los controles efectivos, a través de procedimientos simples y eficientes. Entre los principios medulares del convenio se establecen:

²⁷ Busca evitar la aplicación de una sanción desmedida.

²⁸ El Convenio de Kyoto Revisado entró en vigor el 3 de febrero de 2006.

- Transparencia y previsibilidad de las acciones aduaneras;
- Normalización y simplificación de la declaración de bienes y de la documentación adicional;
- Procedimientos simplificados para individuos autorizados;
- Uso informático máximo;
- Controles aduaneros necesarios mínimos para comprobar el cumplimiento de los reglamentos;
- Gestión del riesgo y uso de controles basados en auditorías;
- Intervenciones coordinadas con otras agencias en la frontera;
- Asociación con el comercio.

El Acuerdo recomienda una herramienta en particular para el cálculo del tiempo de levante: el Estudio de la OMA que varias instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco de Desarrollo Asiático (ADB), La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) lo han reconocido como una herramienta de medición del desempeño útil en la facilitación del comercio.

El BM menciona que los datos de referencia del estudio son utilizados para determinar la eficiencia del despacho de aduanas, esperando como resultados: una reducción de la duplicación de las formas, la reducción del tiempo (en el despacho de las mercancías) y la mejora del sistema de intercambio de información entre las agencias.

Por su parte Shingo Matsuda (2012) destaca que los cálculos representan una herramienta de evaluación del desempeño que permiten medir la eficacia de los servicios aduaneros y monitorear el progreso además de analizar el tiempo requerido para identificar posibles acciones correctivas.

Con el fin de tramitar previo a la llegada de las mercancías y agilizar su levante, cada Miembro adopta procedimientos que permitan la presentación de los

documentos de forma anticipada, para lo que se prevé la utilización de *documentos y pagos en formatos electrónicos*.

Se busca garantizar una separación entre el levante de las mercancías y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas. Para efectos de ese levante se deberá cumplir:

- a. Pagos de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas determinadas antes del arribo y una garantía que aún no se haya determinado en forma de fianza;
- b. Garantía en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha citado datos relevantes en relación al ahorro derivado tras la implementación de las medidas.

La posibilidad de permitir que las mercancías sean despachadas inmediatamente a la llegada, agilizar y simplificar la liberación y despacho de los bienes, mejorar la transparencia en resoluciones aduaneras y procedimientos administrativos, desarrollar una administración uniforme de las legislaciones comerciales y la racionalización de los derechos y cargas, así como reforzar la disciplina en su aplicación²⁹ podrían reducir en un 1,7% los costos totales.

La legislación nacional contempla en la LGA (artículo 112), en el RLGA (sección V), CAUCA (artículo 80) y RECAUCA (artículo 330) la posibilidad de presentar una declaración aduanera anticipada, bajo el sistema de autodeterminación,³⁰ de previo al arribo de las mercancías a puerto o antes de iniciar el procedimiento de exportación.³¹

²⁹ Por ejemplo se citan: prohibir la recaudación de las tasas y cargos no publicados, reducir/minimizar la cantidad y la diversidad de las tasas y cargos, así como la prohibición de los derechos consulares.

³⁰ Según las disposiciones del artículo 86 relativas a la autodeterminación de la OTA.

³¹ Ver anexo 1, artículo 7 relativo al levante y despacho de las mercancías.

Se fomentan las *gestiones de riesgo* por parte de los Miembros para el control aduanero, siempre que se apliquen de manera que se eviten discriminaciones arbitrarias o restricciones encubiertas al comercio. Para la evaluación del riesgo se establecen criterios aleatorios y de selectividad que comprenden: clasificación arancelaria, naturaleza y designación de las mercancías, país de origen, país de expedición, valor de las mercancías, historial de cumplimiento y medio de transporte.

El CAUCA faculta a los Servicios Aduaneros a utilizar equipos de inspección no intrusiva con el fin de inspeccionar, como resultado de los análisis de riesgo, así como de facilitar la inspección de la carga o de los contenedores de alto riesgo sin interrumpir el flujo del comercio legítimo. Para lo que ejerce tres tipos de controles:

- *Control inmediato*: se ejercerá sobre las mercancías desde su ingreso al territorio aduanero o desde que se presenten para su salida y hasta que se autorice su levante.
- *Control a posteriori*: se ejercerá respecto de las operaciones aduaneras, los actos derivados de ellas, las declaraciones aduaneras, las determinaciones de las obligaciones tributarias aduaneras, los pagos de los tributos y la actuación de los auxiliares de la función pública aduanera y de las personas, físicas o jurídicas, que intervengan en las operaciones de comercio exterior, dentro del plazo referido en el artículo 62 de la LGA, relativo a la prescripción.
- *Control permanente*: se ejercerá en cualquier momento sobre los auxiliares de la función pública aduanera, respecto del cumplimiento de sus requisitos de operación, deberes y obligaciones. Además sobre las mercancías que, con posterioridad al levante o al retiro, permanezcan sometidas a alguno de los regímenes aduaneros no definitivos, mientras se encuentren dentro de la relación jurídica aduanera para fiscalizar y verificar el cumplimiento de las condiciones de permanencia, uso y destino.

El CAUCA de igual forma promueve la asistencia mutua entre los servicios aduaneros, mediante el intercambio de información sobre: el ingreso, salida o tránsito de mercancías; ramos de actividad económica; fiscalizaciones simultáneas y la realización de fiscalizaciones en el extranjero con la finalidad de asegurar el control de la carga, la precisa determinación, liquidación y recaudación de los tributos, prevención y combate del fraude, la evasión y la elusión aduanera y tributaria y establecer mejores fuentes de información en ambas materias, siempre respetando los principios de confidencialidad correspondientes. Los servicios aduaneros se rigen por lo que se establezca en los Convenios de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica que se suscriban entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de los Estados Parte, así como otros que en el ámbito bilateral o multilateral sean de aplicación obligatoria para dichos Estados, según lo dispuesto en el artículo 22 del RECAUCA.

Otra medida señalada a fin de agilizar el levante de las mercancías, sin dejar de lado el control aduanero en lo que respecta a cumplimiento de leyes y reglamentos aduaneros y conexos, son las *auditorías*. La información obtenida tras la realización de la auditoría posterior al despacho de aduana, puede ser utilizada en procedimientos administrativos o judiciales ulteriores, así como para la aplicación de gestión de riesgo.

Si bien es cierto que las aduanas modernas buscan una relación de mayor confianza entre el sector público y privado, es necesario propiciar prácticas que conduzcan a dicha relación. De ahí que las auditorías sean promovidas en el marco del AFC, y a nivel nacional, el CAUCA atribuya a la autoridad aduanera a visitar a las empresas, establecimientos industriales, comerciales o de servicios, para efectuar auditorías, requerir y examinar la información de sujetos pasivos, auxiliares y terceros, necesaria para comprobar la veracidad del contenido de las declaraciones aduaneras, de conformidad con los procedimientos legales establecidos.

La publicación de los plazos medios *necesarios para el levante* de las mercancías es otra medida de transparencia que impulsa el Acuerdo, para lo cual señala la

utilización de herramientas como el Estudio de la OMA sobre el tiempo necesario para el levante³², entre otros.

Se establece además la figura del *Operador Autorizado*, para el cual se disponen formalidades y procedimientos de importación, exportación y tránsito. Cada Miembro podrá establecer medidas adicionales a las que establece el Acuerdo, a saber:

- a. Un historial adecuado de cumplimiento de las leyes y reglamentos de aduana y otras leyes y reglamentos conexos;
- b. Un sistema de gestión de los registros que permita los controles internos necesarios
- c. Solvencia financiera, incluida, cuando proceda, la prestación de una fianza/garantía suficiente; y
- d. La seguridad de la cadena de suministro.

Algunas de las medidas de facilitación de las que podrá disponer son: número reducido de requisitos de documentación, datos, inspecciones físicas y exámenes; levante rápido; pago diferido de los derechos, impuestos, tasas y cargas; utilización de garantías generales o reducción de las garantías; una sola declaración de aduana para todas las importaciones o exportaciones realizadas en un período dado; despacho de las mercancías en los locales del operador autorizado o en otro lugar autorizado por la aduana.

En el país, a través del *Programa de Facilitación Aduanera para el Comercio Confiable en Costa Rica (PROFAC)* se autoriza a las personas físicas o jurídicas que deseen optar por la condición de Operador Económico Autorizado (OEA). El *Reglamento del programa de facilitación aduanera para el comercio confiable en Costa Rica* define esta figura, como:

Persona física o jurídica de confianza que en el marco de sus operaciones aduaneras y comerciales garantiza la seguridad de la

³² Cada Miembro podrá determinar el alcance y los métodos de los cálculos del plazo medio necesario para el levante, según sus necesidades y capacidades.

cadena logística, facilita el comercio exterior de las mercancías, aceptando voluntariamente someterse al cumplimiento de los requisitos y obligaciones propias de su condición, de conformidad con las regulaciones contenidas en la Ley y en el Reglamento del PROFAC, Decreto Ejecutivo N° 36461-H, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 55 del 18 de marzo del 2011. (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2011).

Asimismo, se busca garantizar el reconocimiento mutuo de prácticas entre los Miembros, con el objetivo de estandarizar procedimientos y alinear operaciones; que permitan como disminuir los tiempos.

Duval (2006) destaca la importancia de garantizar sinergias entre las actuaciones de la aduana y otros organismos gubernamentales, por lo se insta a que las auditorías a posteriori se apliquen en paralelo con otras medidas de gestiones de riesgo, lo que permite reducir considerablemente los costes de infraestructura y operativos.

La incorporación de las disposiciones relativas a envíos urgentes atiende a la necesidad de los Estados miembros por adoptar y mantener procedimientos que permitan el levante urgente “de al menos” aquellos bienes que han entrado en el país a través de instalaciones de carga aérea. Como la Cámara de Comercio lo menciona, en las cadenas de suministros y valor modernas, las entregas justo a tiempo ayudan a mantener los costes comerciales bajos, los costos de mantenimiento de inventario y además aumentan la competitividad.

Por su parte, los Miembros reducirán al mínimo la documentación exigida para el levante de envíos urgentes y en la medida de lo posible, permitirían la presentación única de información sobre éstos. Además, en condiciones normales permitirán un levante rápido independientemente del peso o valor; no obstante, se reconoce la potestad de los Miembros a exigir procedimientos adicionales como:

declaraciones, documentación justificante, pago de derecho e impuestos, así como limitar el trato según el tipo de mercancía³³.

En lo relativo a *mercancías perecederas*³⁴, las disposiciones del Acuerdo procuran impedir las pérdidas o deterioros evitables, manteniendo en cuenta el cumplimiento de las reglamentaciones establecidas. Los Miembros, en circunstancias normales, preverán su levante en un plazo más breve; en caso de que sea necesario, el levante de mercancías se podrá realizar fuera de horario de trabajo de la aduana y de otras autoridades competentes.

Artículo 8. Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera

El Acuerdo promueve que los Miembros se aseguren de que sus autoridades y organismos encargados en frontera y los procedimientos relacionados con la importación, exportación y el tránsito de mercancías cooperen entre sí.

Según datos de la OMC (2012) una mejora en la coordinación entre las agencias fronterizas se traduciría en una reducción de los costos del 2,4%.

En Costa Rica, en relación a la interoperabilidad, el artículo 21 y 107 de la LGA establece que las oficinas públicas o entidades relacionadas con el Servicio Nacional de Aduanas deberán transmitir electrónicamente a las autoridades aduaneras competentes, permisos, autorizaciones y demás información inherente al tráfico de mercancías y a la comprobación del pago de obligaciones tributarias aduaneras, garantizando una ejecución de sus funciones de manera coordinada.

Por lo que deberán mantener comunicación conjunta con las distintas entidades, en caso de que se apliquen controles especiales y no aceptar la declaración aduanera hasta tanto no se cumpla con los requisitos específicos.

³³ Siempre que el trato no se aplique únicamente a mercancías de valor bajo.

³⁴ El Acuerdo las define como las aquellas mercancías que se descomponen rápidamente debido a sus características naturales, especialmente si no existen condiciones adecuadas de almacenamiento.

Al definir la unidad técnico-administrativa la aduana, la LGA menciona como una de sus funciones *la coordinación de la actividad aduanera con otras autoridades gubernamentales ligadas al ámbito de su competencia.*

Además, el Acuerdo induce a los Miembros para que en la medida de lo posible coordinen sus actividades en miras de facilitar el comercio a través de medidas como: la compatibilidad de los días y horarios de trabajo, de los procedimientos y formalidades, el establecimiento y la utilización compartida de servicios comunes, controles conjuntos, el establecimiento del control aduanero en puestos fronterizos de una sola parada con los miembros con los que tenga frontera común.

En este sentido, la LGA únicamente menciona en su artículo 15 la posibilidad de crear la figura de la Aduana Yuxtapuesta; según ese artículo, la creación de este tipo de fronteras será para facilitar y acelerar el cumplimiento de las formalidades aduaneras.

Respecto a ello, la SIECA mediante el documento “La evaluación del régimen de Tránsito Internacional Terrestre de Mercancías en los países de Centroamérica” ha concluido que la falta de homologación de horarios para la prestación de servicios entre la aduana de un país con respecto a otra (yuxtapuestas), es uno de los procedimientos que debe necesariamente estar sujeto a cambios porque no agregan valor al control y menos aún a la facilitación al comercio.

Igualmente dicho documento sugiere que para recortar tiempos y evitar retrasos en frontera, tanto la aduana de Amatillo (El Salvador) – Amatillo (Honduras) así como las aduanas Peñas Blancas (Nicaragua)- Peñas Blancas (Costa Rica) funcionen como aduanas yuxtapuestas en una primera fase de integración del servicio aduanero en frontera y esta implementación puede realizarse en procesos parciales: a) Declaraciones de Tránsito Internacional Terrestre – DTI-, b) Formularios Aduaneros Únicos Centroamericanos –FAUCA- y c) Declaraciones de mercancías no originarias.

Por otro lado, el Estudio recomienda iniciar con un proceso de coordinación de funciones con una orientación de facilitación entre estas aduanas, a efecto de evitar la acumulación de despachos en fronteras al tener que realizar los usuarios los trámites completos de aduanas desde la captura de datos, liquidación, pago de impuestos cuando proceda, revisión física y demás trámites no arancelarios. (SIECA, 2011, p.148)

Artículo 9. Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero

La importancia de que las autoridades aduaneras ejerzan un adecuado control aduanero radica en la capacidad de esta para analizar, supervisar, fiscalizar, la aplicación y cumplimiento de las disposiciones legales a nivel nacional y regional propiciando fluidez en las operaciones, sin dejar de lado la legalidad en las mismas. El Acuerdo indica que las mercancías destinadas a la importación deben estar bajo control aduanero y los Miembros deban permitir, siempre que sea factible, que sus traslados se ejecuten bajo esta vigilancia desde la aduana de ingreso hasta la oficina en la que se hará el levante y despacho.

Este artículo procura agilizar el flujo de bienes en las fronteras y que los bienes sean levantados en depósitos del interior lo que ayudaría a mejorar los tiempos de despacho aduaneros en las fronteras.³⁵

Artículo 10. Formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito

Con miras a reducir al mínimo la complejidad de las formalidades de la importación, exportación y tránsito, así como disminuir los requisitos de documentación para tales operaciones, se ha determinado en el Acuerdo que: los Miembros se asegurarán de que estas se adopten a fin de propiciar un rápido levante y despacho de las mercancías, particularmente las perecederas; se prevé además que estas se apliquen de forma que se reduzcan los tiempos y costos que

³⁵ Información complementaria en anexo 1, artículo 9.

implican su cumplimiento y que se constituyan en medidas menos restrictivas al comercio en comparación con otras alternativas así como su eliminación cuando no sean necesarias.

En primera instancia, la *aceptación de copias impresas o electrónicas* es una de las iniciativas consideradas por el Acuerdo a fin de agilizar las formalidades de importación, exportación o tránsito. Tanto la Ley General de Aduanas, su Reglamento, así como CAUCA III y el RECAUCA III contemplan ya artículos que permiten la utilización de copias impresas y electrónicas³⁶; como parte del trabajo a realizar en el siguiente capítulo, se analizará la operatividad de esta disposición en la realidad del comercio en el Puesto Fronterizo de Peñas Blancas.

Otro de los temas abarcados por el Acuerdo en el artículo 10 es la figura de la *ventanilla única* como una unificación de las entidades y organismos participantes en importación, exportación o tránsito de mercancías en la que los comerciantes podrán presentar la documentación exigida en un punto de entrada único. Los Miembros deberán integrar, en la medida de lo posible, las tecnologías de la información en la ejecución de dicha ventanilla.

La OCDE y la OMC se han dado a la tarea de fomentar y promocionar los beneficios que representa para un país la implementación de una Ventanilla Única de comercio Exterior, en ese sentido, en el documento Ayuda para el Comercio: Experiencia Completa Colombia, se han logrado cuantificar estos beneficios:

Antes el diligenciamiento y solicitud por parte de los usuarios exportadores se realizaba de manera física y conllevaba varios pasos, convirtiéndose en un proceso pesado que podía tomar entre 2 y 3 días hábiles. Con la implementación electrónica, este trámite se realiza en 10 minutos en promedio, generando significativos ahorros monetarios al reducirse el personal asignado para el desarrollo de labores y gastos de

³⁶ Información complementaria respecto a los artículos específicos de la legislación Nacional y Regional en el anexo 1, artículo 10.

papelería e implementos que pesaban sobre el trámite físico. (OECD, 2011, p.1)

A nivel nacional, la figura de ventanilla única de comercio exterior está tipificada en el artículo 8 de la Ley No. 4081, del 27 de febrero de 1968 y sus reformas y su funcionamiento está a cargo de la Promotora de Comercio exterior de Costa Rica. Adicional a esta ley, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) mediante el reglamento N° 33452 del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior, determina el funcionamiento y operatividad del sistema. En caso del CAUCA y el RECAUCA no existen medidas relativas a este tema.

Como tercer pilar del artículo en estudio, el Acuerdo especifica que en cuanto a las *inspecciones previas a la expedición*³⁷ no se exigirán cuando se refieran a la clasificación arancelaria y la valoración en aduana; sin embargo, se reserva la posibilidad de acudir a aquellas con fines sanitarios y fitosanitarios.

En el caso de la legislación aplicable para Costa Rica, actualmente no existe disposición alguna que contradiga lo estipulado en este párrafo; solamente existen algunas excepciones para los envíos de socorro y las mercancías sujetas a inspecciones sanitarias, los artículos en específico pueden ser consultados en el Anexo 1, artículo 10.

En este mismo sentido, UNCTAD en el documento “*Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la OMC: Una Guía de Negocios para los Países en Desarrollo*”, ha señalado que las inspecciones previas al embarque afectan a casi el 20% del comercio y los productos. Aunque en ocasiones son necesarias para proporcionar ciertas garantías sobre la calidad y cantidad del embarque y por ello pueden

³⁷ Tal inspección se refiere a la dispuesta en el Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición, que la define como la práctica de emplear a empresas privadas especializadas para verificar los pormenores -esencialmente precio, cantidad y calidad- de la expedición de mercancías pedidas al extranjero; es utilizada por los gobiernos de países en desarrollo y su finalidad es salvaguardar los intereses financieros nacionales (por ejemplo, prevenir fugas de capitales y fraudes comerciales, así como la evasión de derechos de aduana) así como contrarrestar las insuficiencias de las infraestructuras administrativas.

promocionar el comercio internacional, estas medidas suponen un costo adicional al comercio. Estos costos adicionales pueden reducir la competitividad de los países, y por tanto distorsionar de alguna forma el comercio. (Centro de Comercio Internacional, 2013, p.21)

Otro de los grandes temas que se abarca en este artículo 10 y que produjo importantes reacciones por diversos sectores en Costa Rica cuando se conoció la puesta en marcha del Acuerdo, es la utilización de la figura del *agente de aduanas*.

En este caso, se establece que a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, los Miembros no dispondrán la obligatoriedad de tal figura; igualmente, para las legislaciones que ya hayan determinado obligatoriedad en la intervención del agente aduanero para ciertos regímenes, se mantendrán las condiciones tal cual; sin embargo, el Acuerdo prohíbe agregar obligatoriedad a regímenes que la legislación de las Partes no hayan especificado al momento de la entrada en vigor de este.

Este es uno de los resultados del Acuerdo más esperados por varias organizaciones y asociaciones en Costa Rica, debido a que existe un robusto sector relacionado con esta figura que apela a la legalidad y necesidad del agente aduanero para el régimen de importación de acuerdo a lo estipulado en el artículo 37 de la LGA³⁸, la incidencia o no de este artículo en la operatividad del comercio en Costa Rica se estudia en el capítulo 3 de este documento.

Continuando con el análisis del Acuerdo, este promueve la *uniformidad de procedimientos* comunes y de requisitos de documentación para el levante y despacho de las mercancías en el territorio del Miembro; no obstante, se exceptúa la posibilidad de diferenciarlos según la naturaleza, el tipo de mercancías y gestión de riesgo aplicada. También podrán diferenciarlos con el fin de conceder exoneraciones totales o parciales de los derechos o impuestos de importación, así como con la finalidad de aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre Medidas

³⁸ Más información en el anexo 1, artículo 10.

Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). Además, los Miembros podrán aplicar sistemas de presentación o tramitación electrónica.

En este sentido, la LGA en su artículo 1 determina su ámbito de aplicación y el artículo 14 delimita la competencia territorial de la Aduana; en él se expresa la congruencia con la disposición del Acuerdo y permite a las distintas oficinas de la aduana especializarse en ciertas operaciones, regímenes o clases de mercancías, al igual que lo permite el artículo 10.7 del Acuerdo en análisis.

El CAUCA por su parte también es acertado en el sentido de lo dispuesto en el artículo y establece mediante el artículo 7 correspondiente a Aduanas Especializadas, la posibilidad de que los países centroamericanos habiliten aduanas especializadas de acuerdo a operaciones específicas, clases de mercancías o regímenes aduaneros.

El Acuerdo por su parte continúa refiriéndose al caso de que determinadas *mercancías sean rechazadas por incumplir reglamentos sanitarios, fitosanitarios o técnicos prescritos*; en este sentido, brinda la posibilidad de que los Miembros permitan al importador reexpedirlas o devolverlas al exportador o una persona designada por este último.

Tanto la ley aplicable a nivel nacional como a nivel de CAUCA y RECAUCA, permite la figura de la reexportación, sin embargo, en ninguno de los artículos se especifica que esta se realice cuando la razón sea el incumplimiento de reglamentos sanitarios, fitosanitarios o técnicos prescritos.

Finalmente, como último punto que abarca el artículo 10 del Acuerdo está la destinación de las mercancías a los regímenes de *Admisión Temporal, Perfeccionamiento Pasivo y Activo*³⁹, de conformidad con las legislaciones de cada Miembro.

³⁹ El Acuerdo define la *Admisión temporal de mercancías* como la introducción de mercancías en un territorio aduanero con suspensión total o parcial condicional del pago de los derechos e impuestos de importación; si dichas mercancías se introducen con un fin determinado, están

Tanto la LGA como su Reglamento, así como el CAUCA y el RECAUCA permiten el funcionamiento de estas tres figuras⁴⁰.

Cuadro 3 Los regímenes de Admisión Temporal, Perfeccionamiento Pasivo y Activo.

Figura	Artículo LGA y RLGA	Artículos CAUCA y RECAUCA
Admisión Temporal	165 y 166 de la LGA	97 del CAUCA y 425 RECAUCA
Perfeccionamiento Pasivo ⁴¹	179 de la LGA	98 del CAUCA
Perfeccionamiento Activo	187 de la LGA	99 del CAUCA

Fuente: elaboración propia con datos de la LGA, RLGA, CAUCA y RECAUCA

Artículo 11. Libertad de Tránsito

El Acuerdo promueve la *libertad de tránsito en el movimiento de las mercancías*; para lo que dispone que no deban mantenerse reglamentos o formalidades cuando ya las circunstancias que les dieron lugar hayan cambiado y pueda atenderse de una manera menos restrictiva, tampoco se aplica de forma que constituyan restricciones en cubiertas al tráfico en tránsito. Además, el tráfico en tránsito no debe estar supeditado a la recaudación de derechos o cargas relativas al tránsito, exceptuando los gastos por transporte y servicios prestados.

destinadas a la reexportación dentro de un plazo determinado y no han sufrido ninguna modificación, excepto la depreciación y el deterioro normales debido al uso.

Perfeccionamiento activo se define como el régimen aduanero que permite introducir en un territorio aduanero, con suspensión total o parcial condicional de los derechos e impuestos de importación, o con la posibilidad de beneficiarse de una devolución de derechos, ciertas mercancías para su transformación, elaboración o reparación y posterior exportación. *Perfeccionamiento Pasivo* se entiende como el régimen aduanero que permite exportar temporalmente mercancías en libre circulación en un territorio aduanero para su transformación, elaboración o reparación en el extranjero y reimportarlas luego.

⁴⁰ Información adicional de cada uno de los artículos aplicables, ver anexo 1, artículo 10

⁴¹ La operatividad, funcionalidad y objetivos de este régimen están estipulados tanto en el RLGA como en el RECAUCA mediante una cantidad importante de artículos. En el capítulo 3 se analizará a profundidad y de forma comparativa las implicaciones de estos. Además de lo estipulado en el RLGA, a nivel nacional, este régimen cuenta con el Reglamento del Régimen de Perfeccionamiento Activo N° 34165-H-COMEX.

Para garantizar la *libertad de tránsito* se dispone que no se adoptarán limitaciones o medidas similares y se promueve un trato no menos favorable a las mercancías que el que se concedería si fueran transportadas desde su lugar de origen hasta el destino sin pasar por el territorio en tránsito. De igual forma no se aplicarán reglamentos técnicos ni procedimientos de evaluación de la conformidad⁴² a las mercancías, según el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).⁴³

Artículo 12. Cooperación Aduanera

La cooperación aduanera ha sido también un tema constante en las discusiones no sólo a nivel de la OMC sino también a nivel de la OMA, es por eso que esta última ha definido como cuarto objetivo del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, reforzar la cooperación entre las Administraciones de Aduanas a fin de mejorar sus capacidades para la detección de los envíos de alto riesgo. (OMA, 2005)

A raíz de todos los esfuerzos de este tipo, previos a la creación del Acuerdo es que los miembros deciden incorporar ciertos parámetros en cuanto a *cooperación aduanera*; en ese sentido, el Acuerdo menciona que se busca promover las *gestiones de riesgo*, focalizando los esfuerzos en la aplicación de medidas de cumplimiento rigurosas hacia los comerciantes que no cumplan con sus obligaciones, incitando de igual modo el intercambio de información a fin de asegurar el cumplimiento voluntario de los importadores. Se alienta a los Miembros a cooperar en materia de orientación técnica y de asistencia para la creación de capacidad en lo que concierne a las medidas en materia de cumplimiento y mejorar su eficacia.

Sobre este tema en específico de la cooperación aduanera para la gestión del riesgo, el CAUCA es enfático en recalcar que los Servicios Aduaneros deberán

⁴² Definido por el OTC como todo procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los reglamentos técnicos o normas.

⁴³ Para ampliar lo dispuesto en este artículo, así como lo referente a la legislación nacional y regional consulte el Anexo 1, artículo 11.

adoptar las medidas necesarias para regular el intercambio de información y de análisis de riesgo entre las administraciones aduaneras, mediante la aplicación del artículo 11.

Otra medida para asegurar la cooperación aduanera es el *intercambio de información* a fin de verificar una declaración de importación o exportación; el Miembro solicitante presentará la solicitud escrita en papel o medio electrónico y en un idioma de la OMC o en un idioma mutuamente acordado e incluirá:

- a) El asunto de que se trata y cuando proceda y esté disponible, el número de serie de la declaración de exportación correspondiente a la declaración de importación en cuestión.
- b) Los fines para los que el solicitante recaba la información o la documentación, así como los nombres y datos de contacto de las personas a las que se refiere la solicitud, si se conocen.
- c) En caso de que el Miembro al que se dirige la solicitud lo requiera, confirmación de que se ha realizado la verificación.
- d) Información o la documentación concreta solicitada.
- e) Identidad de la oficina de donde procede la solicitud.
- f) Referencias a las disposiciones del derecho y el sistema jurídico internos del Miembro solicitante que regulan la recopilación, protección, utilización, divulgación, conservación y destrucción de la información confidencial y los datos personales.

El Miembro solicitante debe manejar dicha información y documentación al menos con el mismo nivel de protección y confidencialidad previsto por el Miembro al que se dirige la solicitud; solo la facilitará a las autoridades de aduana encargadas del asunto en cuestión y únicamente para ser utilizada para el fin indicado, al menos que el Miembro al que se dirige acepte por escrito otra cosa. Tampoco podrá revelar esa información sin una autorización expresa por escrito de este último.

Igualmente, se prohíbe que se utilice información o documentación no verificada que haya sido proporcionada por el Miembro al que se dirija la solicitud, como

factor decisorio para aclarar dudas en algún caso concreto. El Miembro solicitante debe respetar las disposiciones del Miembro que brinda la información, referente a la conservación y destrucción de esta, o la documentación confidencial y los datos personales.

Finalmente el solicitante previa petición informará al Miembro al que se dirija la solicitud de las decisiones y medidas adoptadas con respecto al asunto como consecuencia de la información o la documentación facilitadas.

Por su parte, el Miembro al que se dirija la solicitud deberá responder por escrito la información específica indicada en la declaración de exportación o importación, junto con una descripción del nivel de protección y confidencialidad que se requiera del Miembro solicitante; facilitará, si se solicita, la información específica presentada como justificación de la declaración de exportación o importación que figure en los documentos que amparan la declaración o los documentos, en la medida en que se disponga de ello⁴⁴, también con su respectiva descripción del nivel de protección y confidencialidad; confirmará que los documentos facilitados son copias auténticas; facilitará la información o responderá de otro modo a la solicitud, en la medida de lo posible, en un plazo de 90 días contados a partir de la fecha de la solicitud. Por último, se brinda la posibilidad de que exija una garantía de que determinada información no se utilizará como prueba en investigaciones penales, procedimientos judiciales o procedimientos no aduaneros sin su expresa autorización escrita.

El Acuerdo contempla los motivos por los que un Miembro podrá aplazar o denegar una solicitud de información o documentación:

- a) Ello sea contrario al interés público según se define en el derecho y el sistema jurídico interno del Miembro al que se dirija la solicitud.

⁴⁴ La factura comercial, la lista de embalaje, el certificado de origen y el conocimiento de embarque, en la forma en que se hayan presentado, ya sea en papel o por medios electrónicos.

- b) Su derecho y sistema jurídico interno impidan la divulgación de la información. En ese caso, proporcionará al Miembro solicitante una copia de la referencia concreta pertinente.
- c) La facilitación de la información pueda constituir un obstáculo para el cumplimiento de las leyes o interferir de otro modo en una investigación, enjuiciamiento o procedimiento administrativo o judicial en curso.
- d) Las disposiciones del derecho y el sistema jurídico internos del Miembro que regulan la recopilación, protección, utilización, divulgación, conservación y destrucción de la información confidencial o los datos personales exijan el consentimiento del importador o el exportador y ese consentimiento no se dé.
- e) La solicitud de información se reciba después de la expiración del período legal prescrito para la conservación de documentos en el Miembro al que se dirija la solicitud.

En lo que concierne a *reciprocidad en la facilitación de la información*, el Miembro que prevé que no podría satisfacer una solicitud similar en caso de que esta fuera hecha por el Miembro al que la dirige o no haya puesto en aplicación el principio de reciprocidad, debe hacer constancia de este hecho en su solicitud.

El Acuerdo toma en consideración la carga administrativa que tiene el Miembro al que se dirige la solicitud, el Miembro solicitante toma en consideración la proporcionalidad entre su interés desde el punto de vista fiscal en presentar la solicitud y los esfuerzos que tendrá que hacer el Miembro al que se dirija la solicitud para facilitar la información. En caso de que se lleven a cabo varias solicitudes y no se pueden atender dado su alcance, el Miembro al que se dirige podrá solicitar a uno o más Miembros solicitantes que establezcan un orden de prioridad con objeto de convenir en un límite que sea práctico conforme a las limitaciones de sus recursos.

Se establece que los Miembros a los que se dirige la solicitud no estarán obligados a: modificar el formato de sus declaraciones o procedimientos de importación o exportación, pedir documentos que no sean los presentados con la

declaración de importación o exportación, iniciar investigaciones para obtener la información, modificar el período de conservación de tal información, instituir la documentación en papel cuando ya se haya instituido el formato electrónico, traducir la información, verificar la exactitud de la información, proporcionar información que pueda perjudicar los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas concretas.

En caso de incumplimiento de las condiciones de uso o divulgación de la información intercambiada, el Miembro solicitante que reciba la información debe comunicar los detalles de ese uso o divulgación no autorizados al Miembro que facilitó la información, así como adoptar y comunicar a este último las medidas necesarias para subsanar el incumplimiento actual y futuro.

La posibilidad de realizar acuerdos bilaterales y regionales para compartir o intercambiar información y datos aduaneros es considerada también en el Acuerdo.

El intercambio de información también es uno de los temas que toma en cuenta la legislación nacional para el funcionamiento del Servicio Nacional de Aduanas, de esta forma es que en el inciso u) de artículo 7 de la RLGA se determina que es función de la DGA promover, con gobiernos de otros países e instituciones internacionales oficiales, el intercambio de información y capacitación en materia aduanera y de comercio internacional.

Dentro de este mismo contexto de funcionalidad del Servicio Aduanero, el RECAUCA determina que dentro de las funciones y atribuciones de este, se tiene la realización del intercambio de información aduanera, esto según la aplicación del inciso e) del artículo 5.

Finalmente, el artículo 16 de CAUCA determina que:

Los Servicios Aduaneros se prestarán asistencia mutua para facilitar el intercambio de información en todas sus modalidades, incluyendo informaciones generales sobre: el ingreso, salida o tránsito de

mercancías; ramos de actividad económica; fiscalizaciones simultáneas, y la realización de fiscalizaciones en el extranjero. Todo lo anterior con el fin de asegurar el control de la carga, la precisa determinación, liquidación y recaudación de los tributos, prevención y combate del fraude, la evasión y la elusión aduanera y tributaria, y establecer mejores fuentes de información en ambas materias, respetando los principios de confidencialidad correspondientes.

2.2.2 Sección II

En la sección II se comienzan a vislumbrarse más específicamente los plazos para el acatamiento de los compromisos, sin dejar de lado la mayor flexibilidad posible para los PED y PMA, Miembros del sistema multilateral.

Los estatutos anteriormente citados serán aplicados a los Miembros de conformidad a las modalidades acordadas en el Anexo D del Acuerdo Marco de julio de 2004 (WT/L/579)⁴⁵ el párrafo 33 y el Anexo E de la Declaración Ministerial de Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC).

Inicialmente se abarca un punto medular, como el compromiso por parte de los Miembros con mayores oportunidades de brindar soporte para desarrollar asistencia y apoyo en la creación de capacidades⁴⁶ a los PED y PMA, con el fin de que se pueda iniciar con el cumplimiento de sus compromisos, considerando que los PMA sólo tendrán que asumir acciones que sean compatibles con su capacidad actual en materia de desarrollo, finanzas y comercio.

El Acuerdo comprende tres diferentes categorías de compromisos que formarán parte integral del Acuerdo:

⁴⁵ Correspondiente a las Modalidades para las negociaciones sobre facilitación del comercio

⁴⁶ Podrá entenderse "asistencia y apoyo para la creación de capacidad" como la asistencia técnica, financiera o cualquier otra en forma mutuamente convenidas, bilateralmente o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas.

- **Categoría A:** comprende las medidas que serán aplicadas a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, exceptuando los PMA que dispondrán de un año contado a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo.
- **Categoría B:** incluye las medidas que no aplicarán de forma inmediata una vez entrado en vigor el Acuerdo, sino en el plazo que el Miembro haya notificado (periodo de transición).
- **Categoría C:** contiene las disposiciones que no aplicarán de forma inmediata una vez entrado en vigor el Acuerdo, sino en el plazo que el Miembro haya notificado (periodo de transición) y además demandan la adquisición de capacidad mediante la prestación de asistencia y apoyo por parte de otro Miembro, organización o institución.

Cuadro 4 Plazos y procesos para la implementación del Acuerdo para los PED y los PMA.

Criterios	Categoría A		Categoría B		Categoría C	
	PED	PMA	PED	PMA	PED	PMA
Plazos y disposiciones	De forma Inmediata	De forma inmediata o en un periodo de un año a partir de la entrada en vigor del Acuerdo.	En el momento de la entrada en vigor del Acuerdo deberán notificar disposiciones y fechas indicativas. Un año más tarde notificar las fechas definitivas. ⁴⁷	Después del primer año de la vigencia del Acuerdo deben notificar los compromisos y las posibles fechas, en los siguientes dos años, deben de confirmar las disposiciones y las fechas	En el momento de la entrada en vigor del Acuerdo deberán notificar disposiciones y fechas indicativas. Un año más tarde notificar las fechas definitivas. Además la información	Transcurrido el primer año de vigencia del Acuerdo, notificarán las disposiciones designadas en dicha categoría, tomando en consideración la máxima flexibilidad.

⁴⁷ Antes de que venza este plazo, si el Miembro considera que necesita un plazo adicional para notificar sus fechas definitivas, podrá solicitar una prórroga suficiente.

				definitivas. ⁴⁸	sobre la asistencia y apoyo que necesitarán para lograr la aplicación.	Un año posterior a la notificación señalada, notificarán la información sobre el requerimiento de asistencia y apoyo.
Notificación de Arreglos	-	-	-	-	Tras el primer año de vigencia del Acuerdo, los PED y los donantes Miembros o no Miembros, notificarán los arreglos mantenidos o concertados necesarios para la prestación de asistencia.	Dos años posteriores al periodo anteriormente señalado, PMA Miembros y los donantes informarán sobre los arreglos mantenidos o concertados y las fechas indicativas para la aplicación.
Progresos de Arreglos	-	-	-	-	Dentro de los siguientes 18 meses informarán sobre los progresos realizados en la prestación y el PED notificará las fechas definitivas para la	18 meses después del periodo señalado, deberán informar el progreso obtenido y además aportarán las

⁴⁸ Antes de que venza este plazo, si el Miembro considera que necesita un plazo adicional para notificar sus fechas definitivas, podrá solicitar una prórroga suficiente.

					aplicación.	fechas definitivas para la aplicación.
Prórroga para aplicación ⁴⁹	-	-	Debe de darse una notificación al Comité, incluyendo las nuevas fechas y razones de la demora, a más tardar 120 días antes de que expire la fecha para la aplicación.	Previa notificación al Comité a más tardar 90 días antes de que expire la fecha para la aplicación, incluyendo en la notificación las nuevas fechas y las razones de las demoras.	Debe de darse una notificación al Comité incluyendo las nuevas fechas y razones de la demora, a más tardar 120 días antes de que expire la fecha para la aplicación. Las razones podrán incluir necesidades de asistencia que no se hubieran previsto antes o de asistencia adicional para ayudar a crear capacidad.	Previa notificación al Comité a más tardar 90 días antes de que expire la fecha para la aplicación, incluyendo en la notificación las nuevas fechas y las razones de las demoras. Las razones podrán incluir necesidades de asistencia que no se hubieran previsto antes o de asistencia adicional para ayudar a crear capacidad.

⁴⁹ *Mecanismo de alerta inmediata:* En los casos en los que el Miembro considere que tiene dificultades para aplicar una disposición que haya designado en la categoría B o C en la *fecha definitiva*, podrá aplicar un plazo adicional que no exceda los 18 meses para los PED o 3 años para. No será necesario que el Comité adopte más medidas

Por otro lado si se tratase de plazos más largos a lo anteriormente señalado o un plazo adicional, se deberá solicitar a más tardar 120 días para PED o 90 días para PMA antes de que expire la fecha definitiva inicial para la aplicación o la fecha de la (as) prórroga (as). Se incluirán las razones de demora, en su caso, las necesidades de asistencia.

Período de gracia para la aplicación de las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT 1994 ⁵⁰	Período de 2 años	Período de 6 años	-	Período de 8 años	-	Período de 8 años

Fuente: elaboración propia

⁵⁰ Vigente para las disposiciones que el Miembro haya designado para su inclusión en la categoría correspondiente, a pesar de ello se podrán presentar debates sobre estos temas previa solicitud. Con respecto al Artículo XXII, es mediante el cual se da la oportunidad de realizar consultas entre los países contratantes del Acuerdo, en temas que se encuentren cubiertos bajo este. El Artículo XXIII prevé que los países puedan presentar proposiciones por escrito, en los casos que consideren que se les esté perjudicando por la anulación, menoscabo o la falta de cumplimiento de uno de los objetivos del Acuerdo, con el objeto de llegar a un arreglo satisfactorio de la cuestión, para aquellos casos en los que no se llegue a tal acuerdo, las partes involucradas podrán tramitar encuesta a las partes contratantes del acuerdo y ellos a su vez podrán formular recomendaciones apropiadas a las partes contratantes que consideren interesadas o dictarán una resolución acerca de la cuestión, a lo anterior también se puede sumar la posibilidad de consultar a otras partes contratantes, al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y a cualquier otra organización intergubernamental competente; para los casos que sean realmente justificados se podrá autorizar la suspensión o aplicación de toda concesión o el cumplimiento de otra obligación resultante del Acuerdo; sin embargo, en un plazo de sesenta días a contar de la fecha de aplicación de la suspensión, se debe notificar por escrito al Secretario Ejecutivo con el fin de denunciar el Acuerdo General; esta denuncia tendrá efecto cuando expire un plazo de 60 días a contar de aquel en que el Secretario Ejecutivo de las partes contratantes haya recibido dicha notificación.

El Acuerdo dispone que los PED y PMA por falta de apoyo de donantes o de progresos en la prestación de asistencia, tengan dificultades para comunicar *las fechas definitivas* relacionadas con la aplicación de las disposiciones pertenecientes a las categorías B y C, deberán notificarlo al Comité antes de que expiren los plazos señalados en el cuadro, relativos al tiempo existente entre las fechas indicativas y definitivas.

Tres meses antes de que venza el plazo señalado en el cuadro anterior⁵¹ para notificar las fechas definitivas la Secretaría enviará un recordatorio a un Miembro si este no ha notificado un periodo definitivo para la aplicación de las disposiciones que haya designado para su inclusión en la categoría B o C. En los casos en que el Miembro haga caso omiso de dicha notificación, la fecha en la que iniciará la aplicación de las disposiciones será un año contado a partir de la fecha en que se debió haber notificado. Además, se dispone que a más tardar 60 días después de las fechas para la notificación de dicho plazos, el Comité tomará nota de los anexos que contengan las fechas definitivas de cada Miembro para la aplicación de lo dispuesto en tales categorías, formando parte integrante del Acuerdo.

Otra de las disposiciones que prevé el Acuerdo es la *incapacidad de un Miembro en poner en vigencia las medidas* motivadas en una categoría específica y su relación con el *Entendimiento sobre Solución de Diferencias*, para ello se establece el siguiente procedimiento:

1. El Miembro notifica al Comité la no capacidad de cumplimiento.
2. A más tardar 60 días de recibida la notificación, el Comité establece un Grupo de Expertos.

⁵¹ PED (B): 1 año después de la entrada en vigor del Acuerdo, o posterior a la prórroga solicitada.

PED (C): 18 meses después de comunicado los arreglos mantenidos necesarios para las prestaciones de asistencia.

PMA (B): 3 años después de la entrada en vigor del Acuerdo, o posterior a la prórroga solicitada.

PMA (C): 18 meses después de comunicado los arreglos mantenidos necesarios para las prestaciones de asistencia.

3. 120 días después de su conformación el Grupo de Expertos deberá facilitar una recomendación al Grupo Especial.
4. El Grupo Especial estará conformado por 5 personas independientes con vasta experiencia y conocimientos de países desarrollados y en desarrollo, en el caso de que el Miembro solicitante se trate de un PMA, el Grupo contará con al menos un miembro de este grupo de países.
5. De no haber un acuerdo por parte del Comité para la conformación del Grupo Especial dentro del plazo de 20 días, el Director General en consulta con el presidente del Comité lo determinará.
6. Una vez notificada esta incapacidad del PED para poner en vigencia las disposiciones y hasta la primera reunión del Comité, después de que se haya recibido la recomendación del Grupo de Expertos, no se podrá someter a dicho Miembro a los procedimientos dispuestos en el *Entendimiento sobre Solución de Diferencias*. En el caso de los PMA, el plazo se extenderá hasta que el Comité adopte una decisión sobre la cuestión o dentro de los siguientes 24 meses a la primera reunión del Comité.
7. Finalmente, si un PMA pierde la capacidad para la aplicación de las medidas comprometidas en la categoría C, el Miembro podrá notificar al Comité y seguir los procesos del Grupo de Expertos citados anteriormente.

El Acuerdo brinda la posibilidad de transferir disposiciones entre las categorías B y C, mediante la notificación al Comité. En el caso de que se traslade alguna disposición de la categoría B hacia la C, se detallará la información sobre asistencia y apoyo requeridos. Asimismo, si fuese necesario un plazo adicional, se da la posibilidad de hacer uso del *Mecanismo de alerta inmediata* para la solicitud de extensión en el plazo al Comité, así como de recomendaciones del Grupo de expertos, anteriormente señalados.

Para los PMA, éstos deberán solicitar la aprobación del Comité de toda nueva fecha para la aplicación que sea posterior en más de cuatro años a la fecha inicial

notificada para la categoría B, dándose igualmente la posibilidad de uso del Mecanismo de Alerta Inmediata; además, se da por entendido que al trasladarse de categoría B a C, requerirá asistencia y apoyo para la creación de capacidad.

Como parte del trato especial y diferenciado dispuesto en el Acuerdo hacia los PED y PMA, se brinda un periodo de gracia para la aplicación del *Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias* (artículos XXII y XXIII del GATT de 1994).

En el caso de las disposiciones que un PED haya señalado en la categoría A, durante un período de dos años después de la entrada en vigor del Acuerdo, no se someterán a un Mecanismo de Solución de Diferencias (MSD). Para los PMA, este periodo de gracia será de seis años.

Para las disposiciones de los PMA en las categorías B y C se establece un periodo de gracia de ocho años posteriores a que apliquen tales disposiciones. Sin embargo, se destaca la moderación que se tendrá al momento de plantear alguna cuestión contra los PMA en el marco de un procedimiento del MSD.

Además, se fomentan diferentes principios para proporcionar la asistencia y apoyo para la creación de capacidad, entre ellos se encuentran: tener en consideración el marco general de desarrollo de los países, abordar los desafíos regionales y subregionales, fomentar la utilización de las estructuras de coordinación existentes a nivel de países y regiones, alentar a los PED con capacidades a prestar asistencia y por último, promover la coordinación entre los Miembros y entre estos con otras instituciones con el fin de evitar la superposición y duplicación de programas, mejorar el proceso de coordinación entre los funcionarios encargados del comercio y desarrollo dentro de sus fronteras.

Por su parte, los Miembros donantes también deberán presentar en el momento de entrada en vigor del Acuerdo y posteriormente una vez al año, información sobre la asistencia y el apoyo que hayan brindado en los últimos doce meses y sobre los que se comprometen a brindar en los próximos doce meses incluyendo

información sobre la cuantía, la descripción de la asistencia y apoyo, el procedimiento, el país beneficiario y el organismo encargado de brindarla, esto en los formatos que se detallan en el Anexo 1 del Acuerdo o bajo el sistema de notificación de la OCDE para los países que sean parte de ella.

Tanto los donantes como los países receptores de la asistencia y apoyo, deben presentar al Comité los puntos de contacto de los organismos encargados de brindar o coordinar las asistencias, que podrán ser a través de referencias en internet y estar en constante actualización; para el caso de los países donadores, además deberán brindar la información sobre el proceso y mecanismo para solicitar asistencia y apoyo.

Además de los compromisos para los donantes y receptores del apoyo, el Acuerdo también establece ciertas disposiciones para el Comité, entre las que se destaca la celebración de al menos una sesión específica al año en la que se lleven a cabo debates y se examinen los avances en la prestación de apoyo y asistencia intercambiar experiencias e información, examinar y se revisan las notificaciones de los donantes y del funcionamiento de los programas.

2.2.2.1 Implementación del Acuerdo según su categoría

Las categorías señaladas fueron creadas con el fin de responder a la Cláusula de Habilitación de la OMC que fue adoptada en el marco del GATT en 1979 y permite a los Miembros desarrollados otorgar un trato diferenciado y más favorable a los PED y PMA.

Bajo esta premisa, a continuación se presentan los detalles más relevantes acerca de la implementación del Acuerdo según su respectiva categoría.

Primeramente, se tiene que para los países desarrollados las disposiciones aplicables son las de la categoría A.

Aunque el acuerdo será vinculante en su totalidad en todos los países desarrollados desde su entrada en vigor, reconoce que algunos

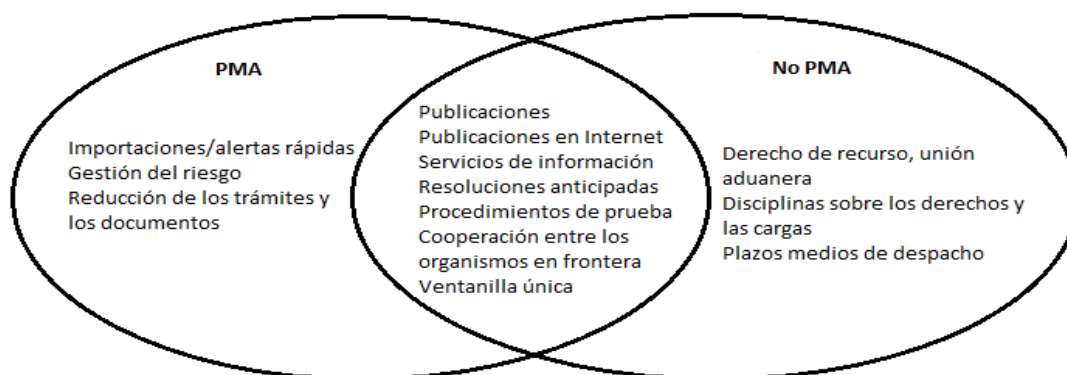
Estados miembros necesitarán asistencia técnica antes de cumplir con alguna o todas las obligaciones. En consecuencia, se ha acordado que los compromisos de los Miembros en desarrollo y menos adelantados se cumplirán de acuerdo a un conjunto de categorías para los compromisos. (Centro de Comercio Internacional, 2013, p. 25)

Sin embargo, deja establecido que ellos serán parte importante de los impulsores de la asistencia técnica que se le brindará a los PED y PMA, tal como lo menciona la organización intergubernamental de países en desarrollo “Centro del Sur”:

El mandato de negociación establece un vínculo intrínseco entre la Sección I y la Sección II del proyecto de texto antes mencionado, mediante el que se condiciona la aplicación del acuerdo por parte de los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA) a la adquisición de capacidad técnica y financiera subordinada al apoyo y asistencia por parte de los países desarrollados miembros de la OMC (según figura en los párrafos 2, 3 y 6 del Anexo D del paquete de julio (WT/L/579)).” (Centro del Sur, 2011, p.3)

El estudio de UNCTAD, *Las normas de facilitación del comercio como un factor potenciador del comercio: opciones y requisitos del 2014*, describe varios de los problemas que los PED y los PMA han planteado en relación con la aplicación de las disposiciones individuales del Acuerdo. El siguiente gráfico enumera las diez medidas que estos países han estimado como prioritarias en lo que respecta mayor asistencia técnica y fomento de capacidad por parte de los donantes.

Gráfico 1. Las diez medidas que requieren más asistencia técnica y fomento de la capacidad para los países menos adelantados y otros países



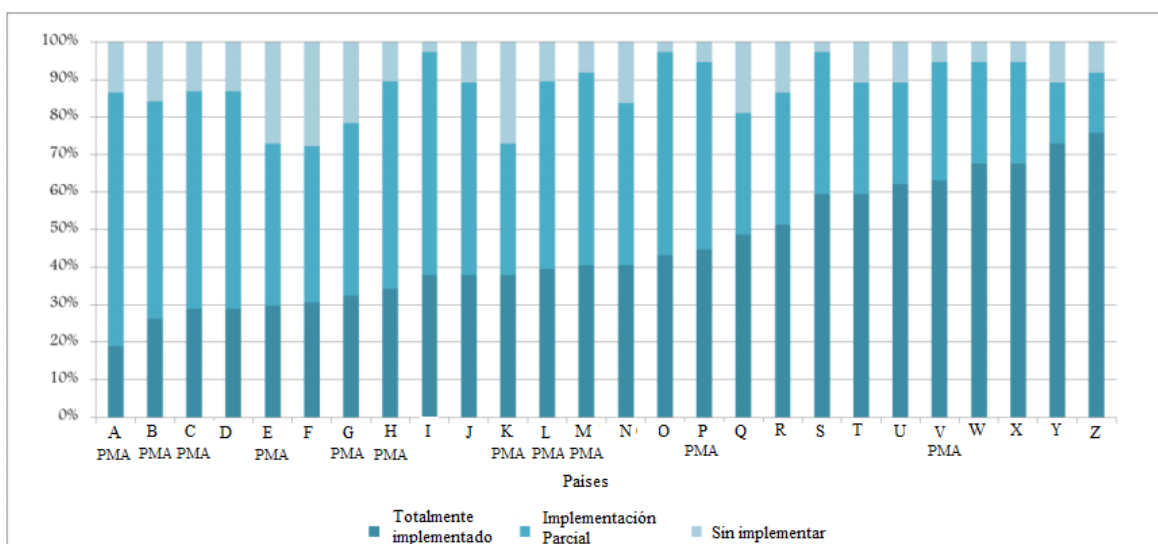
Fuente: *The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation.* (UNCTAD, 2014)

Además, en el 2011 en el marco de UNCTAD, veintiséis países que comprendían PMA, países en desarrollo de ingresos medios, países sin litoral y pequeñas economías insulares de África, Asia, el Caribe y América Latina, evaluaron su situación con respecto a las medidas negociadas en la OMC. (United Nations Conference on Trade and Development, 2014, p. 11). De esta manera se analiza el nivel actual de implementación de cada medida del texto negociado en la OMC, clasificando el nivel de implementación en ausente, parcial o total.

El estudio muestra que menos del 50% de las medidas de facilitación del comercio negociadas en la OMC están aplicadas en la mayoría de dichos países. El siguiente gráfico muestra que las tasas de aplicación plena⁵² varían entre el 19% y el 76%, mientras que la tasa de medidas parcialmente aplicadas por país se encuentra entre el 16% y el 68%. (United Nations Conference on Trade and Development, 2014, p.11)

⁵² La plena aplicación se define en el sentido de que todas las medidas incluidas en el proyecto de la OMC se implementan de manera de lograr el cumplimiento.

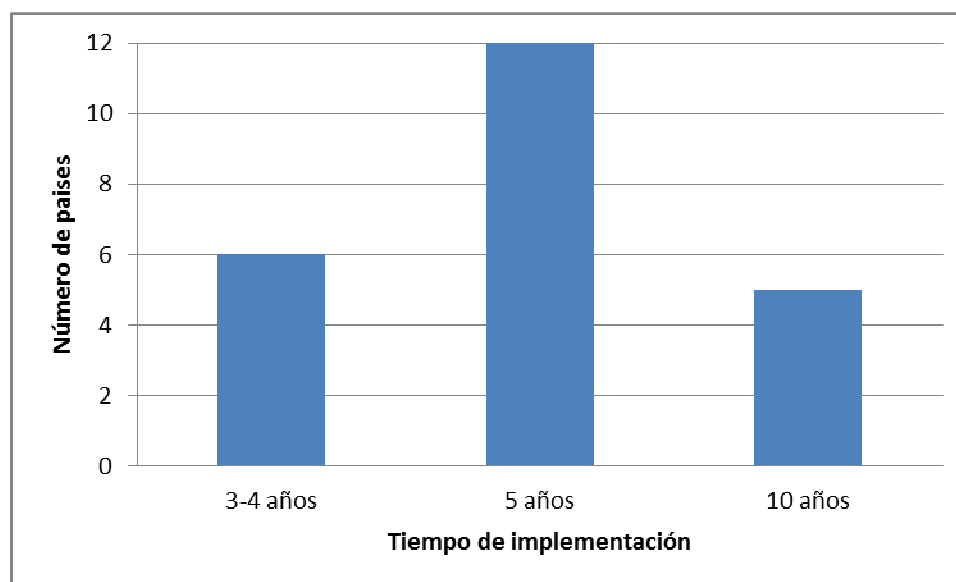
Gráfico 2. Nivel de aplicación de las medidas de facilitación del comercio, por país



Fuente: *The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation.* (UNCTAD, 2014)

Este mismo estudio analiza las necesidades, prioridades, costes y plazos de aplicación que podrían afectar a la formulación de estrategias o la continuación de la diligencia de las medidas de facilitación del comercio restantes.

En veintitrés de los países participantes del estudio, se propuso realizar una estimación del tiempo total necesario para la implantación de todas las acciones requeridas, a fin de alcanzar el cumplimiento de las medidas de facilitación del comercio. El 78 % determinó un cumplimiento total en un periodo de hasta cinco años, mientras que el 22% restante estimó un periodo de diez años tal y como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 3. Plazo de aplicación total estimado

Fuente: *The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation.* (UNCTAD, 2014)

Existen catorce áreas medulares que agrupan las medidas sobre facilitación del comercio en el marco de la OMC: Publicación y Disponibilidad de la Información (Artículo 1), Publicación y Consulta Previa (Artículo 2), Resolución Anticipada (Artículo 3), Procedimiento de Revisión y Apelación (Artículo 4), Otras Medidas para Aumentar la Imparcialidad, la No Discriminación y la Transparencia (Artículo 5), las Disciplinas Relativas a los Derechos y Cargas Establecidas para la Importación y la Exportación o en Relación con ellas (Artículo 6), Levante y Despacho en Aduana de las Mercancías (Artículo 7), Cooperación entre los Organismos que Intervienen en la Frontera (Artículo 8), Traslado de Mercancías bajo Control Aduanero Destinadas a la Importación (Artículo 9), Formalidades en Relación con la Importación y la Exportación y el Tránsito (Artículo 10), Libertad de Tránsito (Artículo 11), Cooperación Aduanera (Artículo 12) y Comité Nacional de Facilitación (Artículo 23)

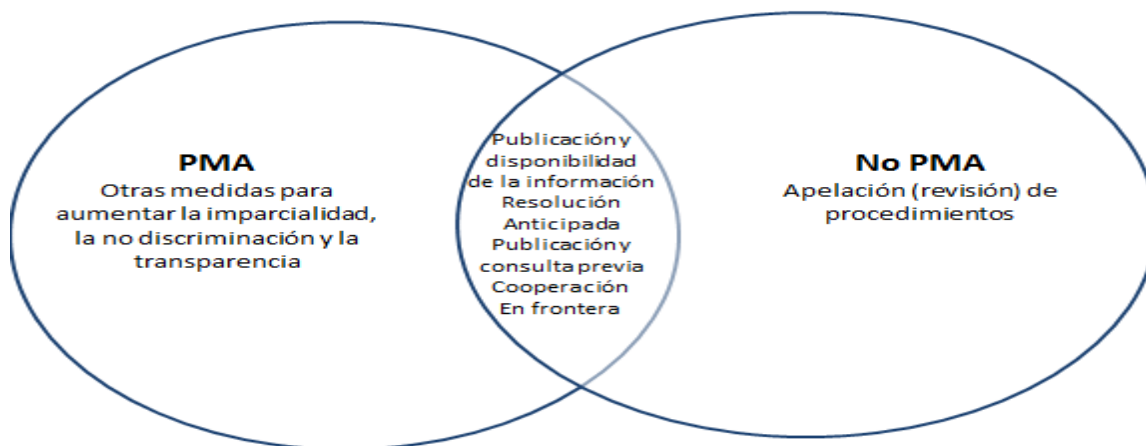
El informe en cuestión muestra las áreas con su respectivo grado de implementación, se evidencian como las más bajas las siguientes:

- Publicación y Disponibilidad de la Información (artículo 1),

- Resolución Anticipada (artículo 3),
- Traslado de Mercancías bajo Control Aduanero Destinadas a la Importación (artículo 9),
- Publicación y Consulta Previa (artículo 2),
- Comité Nacional de Facilitación (artículo 23).

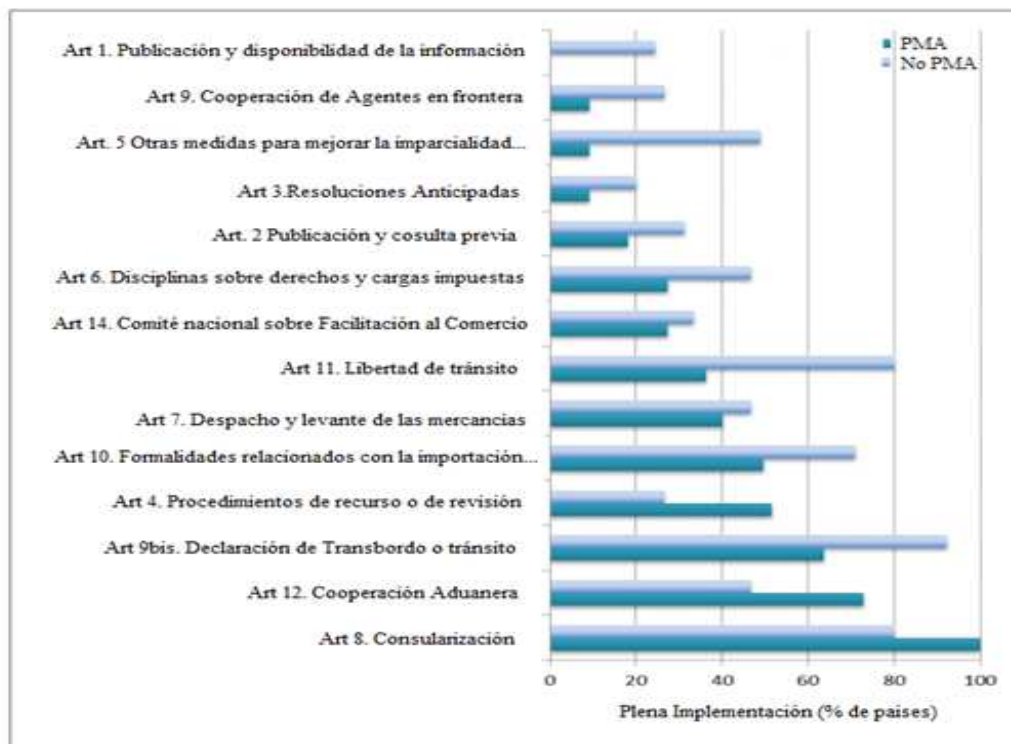
Si bien ambos grupos de países comparten varias áreas de no implementación, existe diferencias en el rendimiento entre estos; en los ámbitos de la libertad de tránsito, la cooperación aduanera, la cooperación las autoridades fronterizas y publicación y disponibilidad de la información, en las que los PMA en general, tienen un rendimiento inferior.

Gráfico 4. Los principales cinco áreas de no aplicación de los PMA y no PMA



Fuente: *The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation.* (UNCTAD, 2014)

Gráfico 5. Nivel de implementación completa por área, PMA y no PMA



Fuente: *The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation.* (UNCTAD, 2014)

Para llevar a cabo la identificación de las principales razones del estado parcial o no aplicación de las medidas, las partes interesadas de los países en estudio aportan sus opiniones al respecto lo que permite la agrupación de las razones en las siguientes categorías generales:

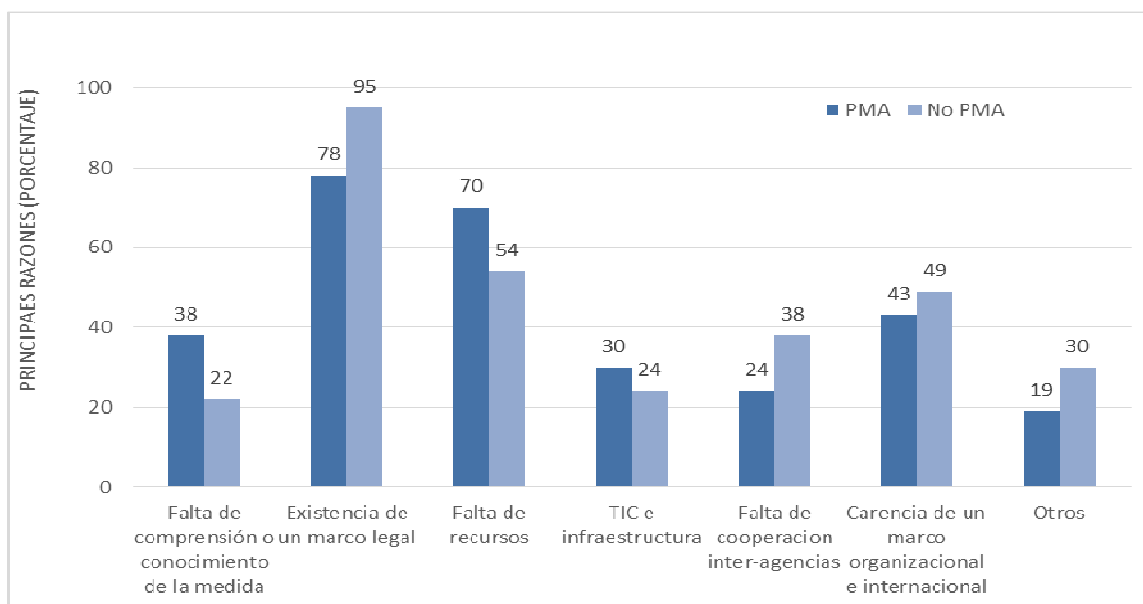
- *Falta de comprensión de la medida propuesta o falta de conocimiento sobre los beneficios de las medidas.*
- *Marco jurídico vigente:* en esta categoría se dan dos situaciones. Primero, la medida se aplica como una práctica común por las administraciones sin existir una base jurídica clara, que da en algunos casos, la suspensión de la aplicación de manera discrecional por la administración. En segundo lugar, el marco jurídico existente es un obstáculo para la aplicación de la medida; por ejemplo, en algunos países las legislaciones aduaneras establecen que se requiere de los bienes físicamente para tramitar la

declaración aduanera de importación, impidiendo la tramitación previa a la llegada.

- *Falta de recursos:* que incluye financieros, tecnológicos, institucionales o humanos, o de equipos necesarios.
- *Tecnologías, de la información y comunicación:* por ejemplo, la falta de interoperabilidad de la información en las plataformas tecnológicas utilizadas por las administraciones.
- *Falta de cooperación interinstitucional*
- *Falta de un marco organizacional:* La ausencia de un coordinador o unidad responsable en una agencia en particular que propicie la correcta aplicación de la medida.

Se evidencia que la falta de conocimiento en las medidas y de recursos tiene mayor impacto en los PMA que en los PED. Por su parte, las tres principales razones para ambos grupos de países son la existencia de un marco jurídico vigente, la falta de recursos y la falta de un marco organizacional.

Gráfico 6. Razones para la no aplicación (PMA y no PMA en porcentajes)



Fuente: *The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation.* (UNCTAD, 2014)

Tales estadísticas muestran el reto que representa la implementación del Acuerdo para los PED y PMA Miembros. Se evidencia cierto grado de aplicación de algunas medidas; no obstante algunas de estas requieren de cooperación y eficacia de la estructura institucional, legal y regulatoria existente para lo que la asistencia de organismos internacionales y países desarrollados (PD) se convierten en aspectos fundamentales para la consecución de tales objetivos.

El Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (el Mecanismo) se estableció a petición de los PED y PMA Miembros, con el fin de que estos países logren la correcta aplicación del Acuerdo y consecuentemente se beneficien de este. El Mecanismo se basa en las siguientes actividades:

- Ayudar a los Miembros a preparar sus notificaciones de las categorías para el trato especial y diferenciado. Con este fin, el Mecanismo seguirá administrando el programa de evaluación de las necesidades⁵³.
- Elaborar e impartir programas de formación y de creación de capacidad para asegurar que los Miembros de la OMC comprendan plenamente el Acuerdo, las etapas de su aplicación y los requisitos que hay que satisfacer para poder beneficiarse de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado. Con este fin se publicarán materiales de formación, estudios de casos y mejores prácticas.
- Ayudar a los Miembros en desarrollo y menos adelantados a tener acceso a la asistencia para la aplicación del Acuerdo que prestan los organismos regionales y multilaterales, los donantes bilaterales y otros colectivos a través de una gran variedad de programas, a fin de lograr:

⁵³ Este programa ayuda a los Miembros en desarrollo y menos adelantados a identificar sus necesidades para poner en aplicación el Acuerdo, incluso mediante la determinación por ellos mismos del tiempo necesario para aplicar cada disposición y de sus necesidades en materia de asistencia técnica (OMC, 2015).

Que se den las mejores condiciones posibles para que la información fluya entre los donantes y los beneficiarios y se favorezca así el establecimiento de asociaciones óptimas entre ellos;

Que haya una coordinación adecuada entre los proveedores de asistencia pertinentes para evitar la fragmentación y la duplicación en la prestación del apoyo para la aplicación del Acuerdo;

Que el apoyo se corresponda adecuadamente con las necesidades identificadas, así como con las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los distintos Miembros y los diferentes niveles de capacidad administrativa e institucional

- Cuando no se disponga de ninguna otra fuente de financiación, el Mecanismo proporcionará dos tipos de donaciones a los países en desarrollo y menos adelantados que notifiquen compromisos de la categoría C: donaciones para la preparación de proyectos y donaciones para su ejecución. (TFAF, 2015)

Como parte estructural del Mecanismo, la formación y creación de capacidades para los Miembros ha desempeñado un papel sumamente importante. En el periodo del 2007 a diciembre del 2010 la OMC dirigió un programa de asistencia técnica a estos países con el objetivo de que logren determinar sus prioridades respecto a los asuntos relacionados a la facilitación de comercio, así como sus principales necesidades. En total 94 países solicitan la respectiva ayuda y son parte de este primer proyecto.

Para el año 2013 el programa continúa en su segunda etapa que pretende ayudar a los Miembros a actualizar los resultados de sus evaluaciones de las necesidades, con la finalidad de tener en cuenta los progresos hechos en las negociaciones. Este programa se mantiene después de la conclusión de las negociaciones y es el instrumento que los Miembros utilizan para preparar sus notificaciones de trato especial y diferenciado y a puntualizar sus necesidades en materia de asistencia técnica. (OMC, 2015)

La publicación y disponibilidad de la información es uno de los temas que abarca el Acuerdo en mayor profundidad y siguiendo esta misma línea, el Mecanismo cuenta con su propio sitio web⁵⁴ en el que se encuentra habilitada la herramienta de la Evaluación de las Necesidades, que puede ser descargada y utilizada como guía para realizar sus notificaciones por los Miembros que así lo deseen.

Se ha previsto que el apoyo a los Miembros amparados al Mecanismo también podrá brindarse en forma de donaciones tanto para la preparación de proyectos como para la ejecución de estos, ambos tipos serán concedidos a los Miembros que notifiquen compromisos en la Categoría C y que no dispongan de ninguna otra fuente de financiamiento para el cumplimiento de dichos compromisos.

Según la información web oficial del Mecanismo, estos dos tipos de donaciones se otorgarán siempre y cuando cumplan los requisitos definidos para cada una:

- ***Donaciones para la preparación de proyecto.***

Estas donaciones se concederán en los casos en que un Miembro haya identificado un posible donante pero no haya podido elaborar un proyecto para que ese donante lo examine y no haya podido encontrar financiación de otras fuentes para apoyar la preparación del proyecto. Las donaciones para la preparación de proyectos se proporcionarán hasta un máximo de 30.000 dólares EE.UU.

- ***Donaciones para la ejecución de proyecto.***

Estas donaciones se concederán para poner en aplicación las disposiciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Se limitarán a proyectos de "infraestructura no física", como la modernización de la legislación aduanera mediante servicios de consultoría, talleres en los países, formación de funcionarios, etc. Las donaciones para la ejecución de proyectos se proporcionarán hasta un máximo de 200.000 dólares EE.UU. (TFAF, 2015)

⁵⁴ Sitio web oficial del Mandato: <http://www.tfafacility.org/es/programa-de-evaluacion-de-las-necesidades-de-la-omc>

Finalmente, una de las actividades primordiales que componen este Mecanismo es la facilitación del contacto entre donantes y países beneficiarios, para ello se ha destinado una sección en el sitio web donde los donantes han colocado su información de contacto que es completamente accesible para los países beneficiarios en caso de que tengan intenciones o proyectos a presentar a Países Desarrollados u organizaciones internacionales y regionales.

2.2.3 Sección III

El Acuerdo establece un *Comité de Facilitación del Comercio* que desempeña las funciones que le sean asignadas en virtud del Acuerdo o por los Miembros y establece sus normas de procedimiento. El Comité elabora procedimientos para el intercambio entre los Miembros de las informaciones pertinentes y las mejores prácticas; mantiene un estrecho contacto con otras organizaciones internacionales en la esfera de la facilitación del comercio, como la OMA, con el objetivo de lograr el mejor asesoramiento disponible a efectos de la aplicación y administración del Acuerdo y para evitar toda duplicación innecesaria de la labor para lo que podrá invitar a representantes de esas organizaciones o sus órganos auxiliares a asistir a las reuniones del Comité y examinar cuestiones concretas relacionadas con la aplicación del Acuerdo.

Este examinará el funcionamiento y la aplicación del Acuerdo a los cuatro años de su entrada en vigor y periódicamente a partir de entonces. Los Miembros por su parte podrán plantear preguntas relacionadas con cuestiones referentes a la implementación y aplicación, del mismo modo el Comité promueve los debates *ad hoc* entre los Miembros sobre cuestiones específicas relacionadas con el Acuerdo.

Todos los Miembros podrán ser parte de dicho Comité y éstos elegirán a su presidente; las reuniones del Comité se llevarán a cabo cuando sea necesario, pero al menos una vez al año.

Los Miembros establecerán y/o mantendrán un *Comité Nacional de Facilitación del Comercio* o designarán un mecanismo existente para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

El establecimiento de un Comité Nacional en cada uno de los países miembros es una recomendación del Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (Centro de Comercio Internacional, 2013, p. 30), este sirve como centro de coordinación para las recomendaciones de facilitación de comercio y normas comerciales electrónicas, incluyendo los procesos de negociaciones comerciales y gubernamentales que pueden fomentar el comercio internacional.

Por último, se establecen disposiciones finales que involucran algunas consideraciones de carácter general, como la oportunidad que se brinda de desarrollar órganos regionales y adoptar enfoques regionales con el fin de facilitar la aplicación de las disposiciones comprometidas, así también se deniega la oportunidad de formular reservas en ninguna disposición del Acuerdo sin consentimiento de los demás Miembros y se establece que el Acuerdo utilizará para resolver las diferencias que puedan surgir entre los adscritos, los procedimientos de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994.

De esta manera el presente capítulo presentó el articulado del AFC y la legislación vigente en Costa Rica, siendo el preámbulo que permitirá en el siguiente capítulo 3, comparar tales marcos normativos, en conjunto a la Estrategia Centroamericana, países casos de éxito a nivel mundial y los hallazgos del trabajo de campo.

Capítulo 3. Aplicación del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio y mejores prácticas

El presente capítulo se compone de tres secciones: los esfuerzos de Costa Rica y la Estrategia Centroamericana en relación a la facilitación de comercio, las mejores prácticas a nivel mundial en los principales temas abarcados por el Acuerdo y finalmente un cuadro comparativo que muestra la relación entre el AFC y la legislación costarricense y centroamericana, la estrategia centroamericana, los casos de éxito y los datos recopilados en el trabajo de campo.

El trabajo de campo se centró en la realización de entrevistas y visitas al puesto fronterizo de Peñas Blancas (Aduana, SENASA, SFE) así como entrevistas en instituciones como COMEX, DGA y Ventanilla Única, a diferentes Cámaras y actores del comercio en Costa Rica según la experiencia de las autoridades gubernamentales, así como los transportistas y demás usuarios del puesto.

Se presume que, desde la adhesión de Costa Rica a la OMC en 1995, el país avanza en las acciones relativas a la facilitación de comercio. A continuación, algunas de las medidas:

3.1 Esfuerzos de Costa Rica

3.1.1 Tecnología de la Información para el Control Aduanero (TIC@)

Con la implementación de este sistema informático aduanero en 2005 se centralizan las formalidades para el control aduanero de las mercancías, se agiliza los procesos aduaneros, se aumenta la transparencia y ha permitido eliminar gradualmente los trámites en papel y efectuar los pagos electrónicos en tiempo real.

De igual forma, ha coadyuvado a la unificación de presentación de permisos y documentos, a través del TIC@ los agentes aduaneros deben presentar las declaraciones de importación junto con cualquier otro documento que se requiera, como permisos de importación, certificados fitosanitarios y certificados de origen,

entre otros. La declaración debe contener la autodeterminación de los tributos exigibles, cuyo pago es debitado de una cuenta bancaria proporcionada por el agente de aduanas, utilizando el TIC@ (por medio del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos). Posteriormente, el agente aduanero recibe una notificación a través del TIC@ de la aprobación de la declaración. En 2012, el tiempo para la aprobación de las declaraciones aduaneras de importación fue de 11 horas. (Órgano de Examen de las Políticas Comerciales OMC, 2013, p.44)

En el 2007 se amplía la aplicación del TIC@ en el régimen de tránsito aduanero interno, posteriormente en 2008-2009 en el régimen de Exportación Definitiva y en los de Zona Franca y Perfeccionamiento Activo en 2010 y 2011, respectivamente. (Órgano de Examen de las Políticas Comerciales OMC, 2013, p.45)

Con la implementación de este sistema electrónico, se logra avanzar en las disposiciones establecidas en los artículos 1 al garantizar disponibilidad de la información y en el artículo 10 al abarcar todos los regímenes aduaneros y hacer sus operaciones más expeditas. Adicionalmente, incluye gestiones comprendidas en el artículo 7-inciso 2 relativas al uso de medios electrónicos para tramitar los pagos de derechos, impuestos, tasas y cargas recaudados por las aduanas que se devenguen en el momento de la importación y la exportación.

3.1.2 Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)

Es otra de las iniciativas que vela por la centralización y simplificación de los trámites de importación y exportación, fue establecida a través de la Ley 7638. Entre los servicios que brinda se encuentran: asesoría en los trámites para el proceso de exportación, sistemas electrónicos (SIVUCE TICA para la realización de la declaración única aduanera en los regímenes de exportación definitiva y perfeccionamiento activo; sistema de notas técnicas para la gestión de los permisos requeridos en la importación o exportación, registro del exportador), autorización de certificados de origen controlados, verificación de origen, autorización de certificados de libre venta para productos alimenticios, distribución de formularios, capacitaciones, cartera de clientes.

En el 2011 se instaura un proyecto de mejora, VUCE 2.0 con el fin de reducir los tiempos y costos para los usuarios, mediante la automatización del 100% de los procedimientos de importación/exportación, aprobación de permisos en minutos, reducción de hasta 90% en tiempos de espera y costos, este sistema emplea el uso de firma digital y se espera la interoperabilidad con todas las instituciones que regulan el comercio y con disponibilidad las 24 horas, los 365 días del año. (Promotora del Comercio Exterior , 2014)

Como se detalla anteriormente, la implementación de VUCE 2.0 busca integrar la tramitación de todos los permisos de 16 instituciones, entre ellas el Ministerio de Salud, el de Agricultura, Ambiente, el Servicio Fitosanitario, el Icafé, Incopesca y la Oficina de Semillas, lo anterior sin intervención humana y en tan solo minutos de haber realizado la solicitud, lo que significa el paso hacia "cero papel"⁵⁵ en los trámites para 44 notas técnicas.

El país realiza avances importantes para la creación y desarrollo de las ventanillas únicas a fin de acercarse al cumplimiento de varias disposiciones del AFC, entre los que se puede detallar el artículo 1 correspondiente a publicación, así como la disponibilidad de la información, también colabora con el artículo 10-inciso 4 que corresponde específicamente a ventanillas únicas y en temas muy puntuales como:

- Revisión de licencias o permisos existentes.
- Simplificación de Procesos en Frontera (Agricultura y Salud).
- Modelo de Único Documento - Proceso para Exportación.
- Reconocimiento mutuo de registros.

En cuanto a la implementación de VUCE 2.0, fue posible mediante la cooperación no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y para el 2013-2014⁵⁶ VUCE cuenta con la tramitación de registro de Exportador⁵⁷, DUA de

⁵⁵ Exceptuando documentos como los certificados de origen o los fitosanitarios que tienen que viajar al país destino

⁵⁶ En marzo de 2013 inició el proceso de capacitación para los usuarios del Software

Exportación y Tránsito y la tramitación de algunas notas técnicas; posteriormente, el 7 de Diciembre 2015 se da la implementación de todos los procesos de exportación y finalmente en el 2016 se incorpora la implementación de las NT de Importación, Certificados de Libre Venta y Origen. (Gattorno, 2015, p.5)

Cuando se pensó en evolucionar a VUCE 2.0 se contrató a Georgia Tech para hacer un análisis de impacto de VUCE 2.0 y se llegó a resultados que indican que se tendrá un ahorro de parte de las empresas de hasta el 90% al permitir que el empresario haga su propia tramitología en el esquema 24/7, incluyendo la realización de pagos electrónicos, los cuales no son posibles en VUCE 1.0. Esta autonomía en la realización de trámites sumada a la trazabilidad, permitirá al cliente evaluar el trabajo de las aduanas y facilitar la selección de aquellas que sean más eficientes y sumen menor costo a la tramitación respectiva. (Centro de Comercio Internacional, 2015)

3.1.3 Reducciones de formalidades y mejoras de infraestructura

Por su parte, en el marco del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, durante el 2010 continúan las reducciones de formalidades y documentación requeridas para el comercio entre las partes del Mercado Común Centroamericano (MCCA)⁵⁸. Conjuntamente, en el 2011 se lleva a cabo una mejora del principal puesto fronterizo del país: Peñas Blancas a través de la instalación de un sistema de ventanillas para el trámite expedito de un 100% de los vehículos de carga que salen del país, porque las unidades deben transmitir los documentos respectivos antes de su llegada a las ventanillas así como la inversión de USD 4 millones en el mejoramiento de la infraestructura de

⁵⁷ “De VUCE 2.0 el Registro Único de Exportador (RUE) es un proceso liberado. Este servicio no lo contempla el VUCE 1.0 aunque 11 instituciones requieren información asociada a registros. De esta forma el VUCE 2.0 se armoniza con la Ley 8220 de Costa Rica que prohíbe el exceso de trámites al ciudadano” (Centro de Comercio Internacional, 2015)

⁵⁸ Integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se encuentra en procesos de armonización desde el 6 de mayo 2013.

este puesto fronterizo. (Órgano de Examen de las Políticas Comerciales OMC, 2013, p.17)

3.1.4 Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres (CPFT)

Dado que uno de los principios de la facilitación de comercio es propiciar la coordinación interinstitucional y que el AFC insta a la creación de un Comité Nacional de Facilitación, cuya tarea será instaurar mecanismos para la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo, se establece mediante la Ley N° 9154 en 2013 el Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres (CPFT).

El CPFT está compuesto por los Viceministros de Comercio Exterior, Hacienda, Agricultura, Gobernación, Seguridad Pública y Transportes, que trabajan conjuntamente con los Directores de las principales instituciones que intervienen en los pasos fronterizos (Aduanas, Migración, Servicio Sanitario y Fitosanitario, entre otros); asimismo se permite la participación del sector privado.

Sus funciones se centran en la coordinación de la gestión en frontera y en la implementación de proyectos para desarrollar y modernizar los pasos fronterizos.

A través de esta reforma legal se establecen tributos por el uso de los puestos fronterizos terrestres: USD 25,00 por cada declaración aduanera de exportación que ampare mercancías destinadas a salir del país por vía terrestre y de USD 5,00 que debe cancelar toda persona física que salga del país por los puestos. Los recursos se administran de la siguiente manera.

- 50%: destinado para financiar los costos de la operación, conservación y ampliación de los puestos fronterizos terrestres.
- 50%: destinados a las municipalidades de los cantones en cuya jurisdicción se ubiquen los pasos de frontera, de forma proporcional a lo recaudado en la jurisdicción correspondiente a cada municipalidad. (Ocampo, 2014, p.14)

Tales recursos apoyan la inversión en infraestructura y equipamiento y el mantenimiento y conservación de las instalaciones de los puestos fronterizos.

En cuanto a la implementación propiamente del Acuerdo, se encuentra listo para su aprobación en cada país, en el caso de Costa Rica, en el poder legislativo mediante el expediente N° 19.711, lleva el nombre de Proyecto de *Ley de Aprobación del “Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio” hecho en Ginebra el 27 de noviembre de 2014 y su anexo (Acuerdo sobre Facilitación del Comercio)*.

El proyecto de aprobación cuenta con 6 artículos, el primero dispone la aprobación del Protocolo supra señalado, de los artículos 2 al 5 se contempla la creación del Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (Conafac) y las comisiones técnicas y locales que apoyan su función y por último en el artículo 6 se deroga la norma legal mediante la que se creó el Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres (en adelante CPFT) en la Ley N.° 9154 del 3 de julio de 2013, y cuyas funciones estarían pasando al Conafac.⁵⁹ (Poder Ejecutivo, 2015)

3.1.5 Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica

Por otro lado, actualmente se encuentra en proceso el *CR-L1066: Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica (PIF)*, que se encuentra en la etapa de implementación luego de ser aprobado el 17 de junio del 2015 por el BID.

Este proyecto se lleva a cabo mediante un préstamo brindado por el BID por USD 100 millones y según lo muestra la página del BID, el objetivo del proyecto es:

Fortalecer la competitividad de Costa Rica mediante la modernización de la infraestructura, el equipamiento y sus sistemas fronterizos, buscando garantizar la coordinación eficiente y eficaz de los controles por parte de las instituciones con responsabilidad sobre los mismos. Los objetivos específicos son: (i) implantar un sistema físico y normativo, de procesos y herramientas de control efectivos; y (ii) dotar a los pasos de frontera de Costa Rica con la infraestructura y el equipamiento adecuado para responder efectivamente a los procesos y

⁵⁹ Consejo Nacional de Facilitación del Comercio

herramientas de control de cargas y personas. Este objetivo es consistente con los esfuerzos que realizan los países de Centroamérica para la consolidación de su proceso de integración regional. (BID, sf)

El proyecto contempla el Modelo de Integración Fronteriza (MIF), que es una consecuencia del trabajo del BID junto con los países del Proyecto Mesoamérica, lo anterior, como una iniciativa complementaria a la consolidación del Corredor Pacífico y otros tramos del RICAM.

Sin desconocer las particularidades de cada país en la región, el MIF incluye los siguientes parámetros: (i) adopción de estándares internacionales en la gestión fronteriza; (ii) establecimiento de un sistema de información anticipada con capacidad para interoperar a nivel nacional y regional, basado en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y en los sistemas de intercambio de información para la lucha contra el fraude; (iii) implantación de análisis de riesgo; (iv) certificación pública de Operadores Económicos Autorizados (OEA); (v) controles cuarentenarios eficientes bajo normas armonizadas y reconocidas internacionalmente; (vi) implantar procesos operativos comunes entre las agencias fronterizas y en especial el de tránsito internacional de mercancías, los sistemas de gestión fronteriza y los de inspección coordinada; (vii) implantación y desarrollo de la infraestructura y el equipamiento que respondan a las necesidades de control; y (viii) atender los efectos socioeconómicos y ambientales generados. (BID, sf)

A nivel de fronteras el apoyo del BID es de gran ayuda, en el caso Costa Rica y su relación con Panamá; en el 2012, tras un estudio realizado por el BID, se inician las conversaciones sobre la elaboración de una aduana unida y Yuxtapuesta donde se pretende la construcción de dos edificios, uno en cada país, pero con funcionarios de ambos países, el sistema se denomina Centro de Control Integrado.

Dentro del PIF se prevé un centro de este tipo para la aduana en Sixaola y Sabalito, en el caso de Canoas se sigue con la aduana de doble cabecera, sin embargo trabajando bajo la gestión coordinada de fronteras. En ese sentido, se ha trabajado en algunas acciones preparatorias que van a ser necesarias cuando entre en funcionamiento al 100%.

El proyecto se ve inmerso dentro del plan de Modernización de los Pasos Fronterizos terrestres y lo que pretende, entre otras cosas, es disminuir tiempos y costos al hacer un único control, dado que las inspecciones se harían en el país de ingreso, pero por funcionarios de ambos países al mismo tiempo. (Barquero, La Nación, 2012)

Por su parte, el 23 de marzo del 2015, autoridades de Costa Rica y Nicaragua firman un memorando de entendimiento sobre la mejora y el desarrollo de los puestos fronterizos de Las Tablillas y Peñas Blancas, el financiamiento del proyecto será tomado de un préstamo del BID que incluye la modernización de los pasos de frontera.

La inversión que pretende realizar Costa Rica en Las Tablillas, sería de unos 11 millones de dólares y en el caso de Peñas Blancas cerca de 34 millones de dólares, con lo que buscará mejorar las edificaciones y mejores equipos tecnológicos para agilizar trámites y ser más eficiente en los controles. (El Nuevo Diario, 2015)

El proyecto de modernización de los pasos de frontera responde a la búsqueda del país del fortalecimiento de la competitividad del comercio exterior mediante la modernización de la infraestructura, el equipamiento y sus sistemas fronterizos. El financiamiento del proyecto se realiza mediante un préstamo del BID por USD 100 millones, el cual fue aprobado el 17 de Junio del 2015 mediante Resolución DE-46/15 y contrato de préstamo No. 3488/OC-CR. (Ministerio de Hacienda, sf)

Adicional a mejorar la infraestructura, Costa Rica se interesa en desarrollar proyectos de mejora en el tema de transporte. El pasado 02 de mayo de 2016,

PROCOMER anuncia un servicio de carga terrestre consolidado entre Costa Rica y México sin necesidad de hacer trasiego de carga a un tractor de arrastre con placas mexicanas en la Ciudad de Hidalgo, como se hace hasta hace poco tiempo, la alianza se da entre las empresas Exim Inelco de origen mexicano y la empresa costarricense Grupo TLA; a pesar de lo anterior, Canatrac señala que desconoce del acuerdo y afirma que un convenio centroamericano solo permite tractores de arrastre con placa regional.

Con el acuerdo, comunicó Procomer, se permite que camiones mexicanos se trasladen hasta Costa Rica y desde aquí se lleven la carga sin necesidad de un traslado en la frontera entre Guatemala y México. (Barquero, 2016)

3.1.6 Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional (TIM)

La implementación en Costa Rica del *Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)* con la colaboración del BID en el 2011, ha permitido la agilización del Régimen de Tránsito Internacional Terrestre, que permite integrar los trámites migratorios, aduaneros y cuarentenarios en un solo documento: el *Documento Único de Tránsito (DUT)* que transmite electrónicamente los datos desde el interior del país, lo que agiliza el paso de las mercancías por las fronteras terrestres y mantiene un intercambio de información con Panamá y Centroamérica, asimismo permite el fortalecimiento de las gestiones de riesgos de las administraciones, porque se dispone de información sobre las mercancías desde que se autoriza el inicio del tránsito en la aduana de partida, contando con trazabilidad hasta la aduana de destino.

El proyecto surgió en 2004 como una iniciativa del Plan Puebla-Panamá (hoy Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica⁶⁰) con el apoyo principal del BID de USD 2 millones. El TIM opera a lo largo de los 3.200 kilómetros del

⁶⁰ Es un mecanismo de integración y desarrollo impulsado por México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia y República Dominicana en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, foro de espacio político, económico y de cooperación que coordinan los gobiernos de la región.

Corredor Pacífico, desde Puebla en México hasta Panamá, lo que implica el cruce de siete países (México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) y seis fronteras. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012)

Siguiendo en el marco del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, una de las iniciativas para mejorar la conectividad interna en la región a través del mejoramiento de la infraestructura de transporte en carretera es la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) que consiste en la construcción, rehabilitación y mantenimiento de 13,132 kilómetros de carreteras, distribuidos en 5 corredores viales regionales, que atraviesan distintos países: Corredor del Pacífico, Corredor del Atlántico, Corredor Turístico del Caribe, Corredores Logísticos Interoceánicos y otras conexiones complementarias. (Trinidad, 2009, p.3)

El Corredor del Pacífico inicia su recorrido en la ciudad de Puebla, al Sureste de México y a partir de la ciudad de Arriaga, sigue la ruta del litoral del Océano Pacífico por toda la región mesoamericana a través de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, cubriendo una extensión total de 3,210 kilómetros.

3.1.7 Otras medidas

Otras de las medidas de facilitación que destaca la OMC en el último examen de políticas comerciales de Costa Rica en el 2013, son la creación de una Unidad de Origen para consolidar en una sola oficina la emisión de certificados de origen en el 2011; el establecimiento de un mecanismo para el cobro electrónico de los servicios de fumigación que brinda el Servicio Nacional de Salud Animal, que permite la eliminación de los pagos en efectivo en todos los puntos de ingreso al país y el inicio del programa de Operador Económico Autorizado para el régimen

de exportación, a través del programa de facilitación aduanera para el comercio confiable en Costa Rica (PROFAC)⁶¹.

Además, con el apoyo de un préstamo del USD 100 millones del BID se trabaja en la modernización de los puestos fronterizos de Paso Canoas, Peñas Blancas, Tablillas y Sixaola. (Ramírez, 2015)⁶²

Tras una gestión conjunta entre el gobierno de Costa Rica y el sector empresarial, se implementa en el 2010 el "*Plan de acción para optimizar la aplicación de los acuerdos comerciales*", que busca una óptima gestión en los acuerdos comerciales suscritos por el país. Entre los resultados relacionados al área de Facilitación de comercio se encuentran:

- Alternativa de una declaración jurada para los permisos del Ministerio de Salud.
- Automatización de los trámites de registro para cosméticos y alimentos, logrando la apertura del registro digital con acceso las 24 horas.
- Se concluye el diseño del registro digital de medicamentos.
- Implementación de un Proceso Unificado de Registro de Productos de Interés Sanitario.
- Adquisición de un predio en Paso Canoas para la revisión física de las mercancías.
- El establecimiento de un Sistema Digital para el registro de exportadores de productos de origen vegetal, que permite un 50% de reducción en tiempo de resolución por parte del MAG.
- La eliminación de las notas técnicas 44 y 266⁶³ para importación/exportación y la eliminación de inspección física y documental

⁶¹ Programa voluntario de certificación como Operador Económico Autorizado (OEA) que estimula a las empresas a incorporar niveles altos de seguridad en sus operaciones comerciales, recibiendo a cambio varios beneficios como la simplificación y facilitación de los procedimientos y operaciones aduaneras y la reducción en el número de controles físicos y documentales, entre otros. (Órgano de Examen de las Políticas Comerciales OMC, 2013)

⁶² En enero del presente año iniciaron las obras de construcción en el puesto Las Tablillas. (Presidencia: Gobierno de Costa Rica , 2015)

en puestos fronterizos para 18 partidas de productos con riesgo insignificante.

- Creación de la ventanilla única para el registro de agroquímicos.
- Emisión de Decreto 36548-MAG para permitir la solicitud de un solo Certificado Veterinario de Operación (CVO) para actividades complementarias y compatibles.
- Creación del puesto “inspector en inocuidad” para elevar la competitividad del personal oficial que apoya las empresas - Autorización del trámite de las NT 275 y 276 en PROCOMER para evitar traslados de documentos a puestos fronterizos.

El proyecto Mesoamérica constituye un logro que comprende los estatutos de los artículos 7-inciso 9 al agilizar el despacho de mercancías perecederas, el artículo 8 procura la cooperación entre distintas autoridades que actúan en frontera y finalmente el artículo 10 como base para las mercancías en tránsito.

3.2 Estrategia Centroamericana

Con miras de que la gestión en frontera deje de ser un problema en la logística centroamericana, en el 2014 los presidentes de la región encomiendan a COMIECO la tarea de desarrollar una propuesta de trámites de procedimientos comunes.

En marzo de 2015, el COMIECO conforma el Grupo de Facilitación del Comercio, compuesto por representantes de todos los países centroamericanos y cuyo objetivo es conocer de los temas relacionados a la facilitación comercial de la región, posteriormente nace la *Estrategia Centroamericana de Facilitación al Comercio y Competitividad con Énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras* (ECFCC), aprobada en junio del 2015 en Antigua Guatemala por los presidentes de la región.

⁶³ Relativas a verificación y aprobación sanitaria por parte de la Dirección de Salud Animal en el punto de ingreso y de salida, para el desalmacenaje, exportación, tránsito nacional o tránsito internacional; y la verificación y aprobación sanitaria por parte de la Dirección de Salud Animal en el punto de salida, para la exportación; respectivamente.

Recientemente el BID junto a la SIECA impulsan 5 medidas de facilitación al comercio que se estiman completamente en funcionamiento en 18 meses, las acciones se ven centradas en los temas de:

- Declaración anticipada de mercancías, utilizándola antes de la llegada de la unidad a frontera.
- Agilización y coordinación
- Utilización de sistemas de cámaras en pasos de frontera con el fin de una vigilancia permanente
- Para la implementación de estos 5 puntos se firma un convenio de cooperación técnica no reembolsable por un monto de USD435 mil financiando controles migratorios mediante la tramitación de un solo control en país de salida e implementación de una interface para el intercambio de información con país de ingreso.
- Certificados fito y zoonosanitarios electrónicos
- Registro por medio de dispositivos de radio frecuencia (RFID) para la medición de tiempos por el BID. (Gutiérrez, 2016)

La estrategia se basa en varios modelos o ejes transversales y ellos a su vez se rigen bajo varios pilares. El Modelo Regional de Gestión Coordinada en Fronteras comprende el fortalecimiento de las ventanillas únicas de comercio exterior, la realización de controles basados en la gestión integral del riesgo, operadores económicos confiables, control cuarentenario, la reforma de la infraestructura y equipamiento fronterizo, la coordinación e integración de los procedimientos de control, la atención de los impactos económicos y sociales de las intervenciones en las zonas fronterizas.

En cuanto a los ejes transversales contiene:

- a) Plataforma Digital de Comercio Centroamericana (PDC): esta plataforma se toma en cuenta para diseñar e implementar la gestión de registros del Comercio, la gestión de riesgos, de las declaraciones, el intercambio de información, una plataforma regional de ventanillas únicas y una migratoria

regional, los servicios de inteligencia de negocios y la optimización de la interoperabilidad.

- b) Tipificación e implementación por pares de países y pares de fronteras: este se centra en la tipificación de los puntos fronterizos y la implementación binacional por paso fronterizo, ello para llegar a estar conforme con el artículo 9 del Acuerdo.⁶⁴
- c) Fortalecimiento de Comités Nacionales y el Grupo de Facilitación del Comercio: en el artículo 23.2 se pretende la creación de este tipo de organizaciones, es por ello que la Estrategia también comprende esta figura y con la creación del ya comentado Grupo de Facilitación al Comercio se busca:
 - 1. Unificar esfuerzos de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que velen y gestionen por la implementación y cumplimiento de las Resoluciones del COMIECO y los demás acuerdos en materia de facilitación del comercio, en el marco del proceso de Integración Económica Centroamericana
 - 2. Promover acciones que permitan implementar medidas que faciliten el comercio intrarregional centroamericano
 - 3. Acompañar los esfuerzos que los países lleven a cabo de manera regional (SIECA, 2015)

La Estrategia cuenta con medidas a corto, mediano y largo plazo tomando en cuenta la situación de los países de la región y el cumplimiento del Acuerdo,

⁶⁴ “será necesario establecer criterios que permitan tipificar cada uno de los pasos fronterizos de la región a partir de sus características funcionales, geográficas, de demanda de servicios etc. Una vez tipificados, las propuestas de reforma de cada paso se desarrollarán a nivel binacional, por paso fronterizo. Esto incluye la definición del layout físico, procedimientos y equipamiento de puntos de control, que pueden responder a esquemas de doble cabecera o de cabecera única, integrado, no integrado, uso compartido de tecnología” (SIECA, 2015)

dichas medidas que son parte de la implementación del modelo de GCF en Centroamérica, se valora más adelante dentro del presente capítulo.

3.3 Países ejemplo en la aplicación del Acuerdo

Costa Rica se encuentra en posiciones nada despreciables en el Ranking Global sobre Facilitación al Comercio en el puesto 44 en el 2008 y en el 42 en el estudio del 2014, dejando al país por encima de otros países de la región como México posicionado en el 2014 en el puesto 61 y a Guatemala en el puesto 62, según datos del Foro Económico Mundial.

Sin embargo, existen ejemplos o prácticas que se toman en cuenta para la mejora constante, a continuación, se detallan ejemplos de países con buenas prácticas específicas en diferentes áreas para el desarrollo correcto del Acuerdo, se desarrolla por artículos en el orden que este establece.

3.3.1 Artículo 1. Publicación y disponibilidad de la información

La OCDE elabora Indicadores de Facilitación del Comercio (IFC) relacionando las disposiciones del AFC. Con base en los indicadores, se selecciona **Australia** por ser uno de los países con mejor rendimiento general (1.89)⁶⁵ y con mejor desempeño el de la *disponibilidad de la información* (1.88)

Como parte de las herramientas utilizadas por Australia se encuentra el Centro de Información y Apoyo de Aduanas (CI & SC por sus siglas en inglés) que opera junto a los sitios web de las aduanas australianas y otros socios comerciales del país a fin de abordar las consultas relacionadas con la aduana, incluyendo asesoramiento y asistencia en reglamentos, servicios y procedimientos. De igual forma se brinda soporte técnico a los clientes que utilizan sistemas electrónicos aduaneros en el movimiento y despacho de carga.

El compromiso de este centro es brindar una respuesta completa a través de un correo electrónico y fax dentro de dos días hábiles; en caso de no tener una

⁶⁵ Escala de 0 a 2, donde 2 representa el mejor rendimiento.

respuesta completa, notificar en el plazo de un día. El *CI&SC* procura atender el 80% de las llamadas en cinco minutos y un 80% de las llamadas urgentes del *Cargo Systems Support* en tres minutos. La eficiencia y buena retroalimentación se refleja en que por día se atienden alrededor de 1500 llamadas. Además, una serie de encuestas realizadas a usuarios del sistema, muestran los siguientes datos: 54% de los encuestados califican el servicio como "bueno" o "excelente", dada la coherencia en la información facilitada; un 63% destacaron la agilidad para resolver los problemas de las empresas y un 40% destaca la puntualidad en las respuestas. (OECD, 2010)

En julio de 2015, se lanza el nuevo sitio web *border.gov.au*, para apoyar la integración de *Australian Customs and Border Protection Service* y el Departamento de Inmigración y Protección Fronteriza, estableciendo el *Australian Border Force*. Según datos del gobierno de Australia (2015), para el lanzamiento del nuevo sitio se llevan a cabo talleres con representantes de las industrias, importadores, sociedad civil, empresas y agentes de inmigración a fin de atender las necesidades de los usuarios y reorganizar las informaciones relevantes. Este nuevo sitio web también se optimiza para dispositivos móviles.

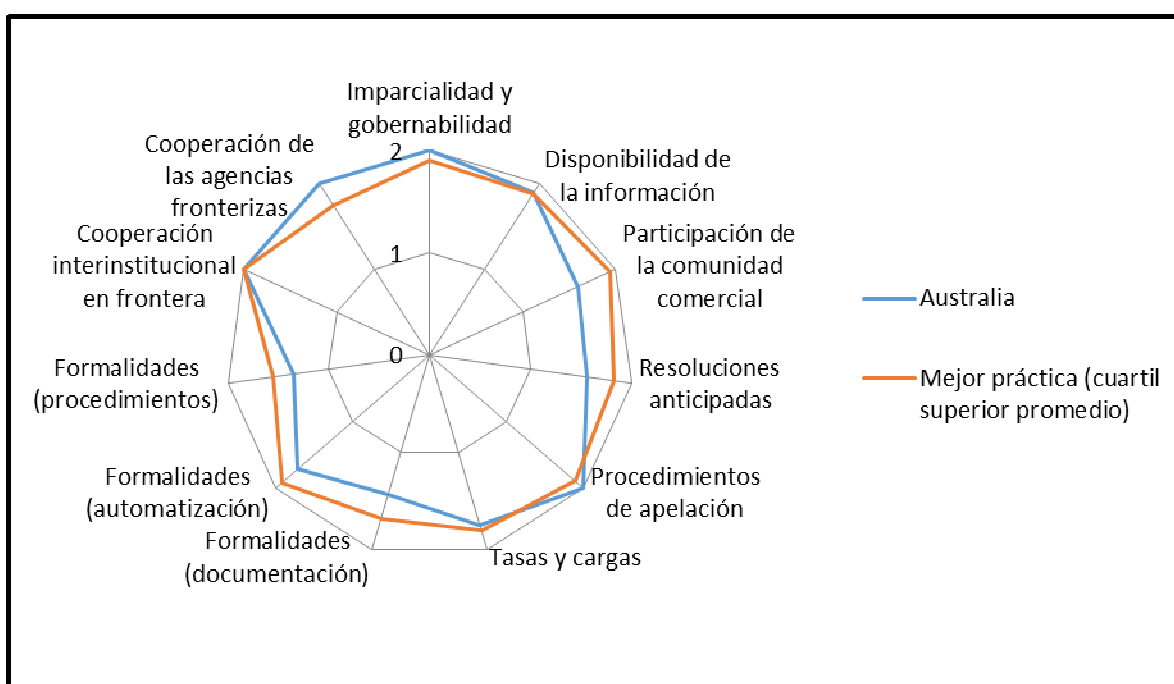
Dentro de las particularidades de este nuevo sitio web, el grupo de trabajo identifica como uno de los aciertos primordiales la sección de *Australian Customs Notices (ACNs)* y *Australian Customs Cargo Advices (ACCAs)*, que agrupa por año las noticias relacionadas a regulaciones que afectan o competen a los diferentes partícipes del comercio internacional en Australia y muestra actualizaciones del estado de las cargas aéreas y marítimas, respectivamente.

Finalmente, es importante destacar que la OCDE identifica las aéreas de mayor impacto para los países desarrollados en el aumento de los flujos comerciales bilaterales y en la reducción de los costos del comercio que son: la disponibilidad de la información, resoluciones anticipadas, tasas y cargos, automatización y racionalización de los procedimientos. De ahí que la OCDE insta a Australia a seguir trabajando en el mejoramiento de sus políticas concernientes a:

Disponibilidad de la información

- Línea de soporte (24/7) para hacer frente a las preguntas razonables a la Aduana.
- Publicar las decisiones y ejemplos de clasificación de la Aduana en el sitio web de Aduanas.
- Publicar ejemplos de decisiones judiciales en el sitio web de Aduanas.

Gráfico 7. OCDE, desempeño de Australia según los Indicadores de Facilitación del Comercio



Fuente: OCDE, 2015

Por otra parte, la OMC como parte del proyecto Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio, presenta el Estudio de Caso de **Noruega** como mejor práctica a nivel mundial en cuanto a publicación de la información se trata.

Básicamente, el estudio radica en la presentación que hace el Estado de Noruega en un simposio realizado para la OMC y parte de la idea de que el internet es la principal fuente de información para el público, por lo cual Noruega dispone de varias herramientas que facilitan la comunicación eficaz con los usuarios.

Noruega abarca las disposiciones del artículo 1 mediante dos acciones; la primera de ellas es la publicación y tipos de información en internet, la segunda, los servicios de información para el público. En cuanto a publicación y tipos de información en internet, la aduana de Noruega cuenta con la página web <http://www.toll.no/>, que hace distinción en tres menús diferentes, uno general, uno para particulares y otro para empresas.

La página web ofrece diferentes tipos de calculadoras y aplicaciones interactivas que despliegan información necesaria respecto a la importación de productos a ese país; desde esta página se puede consultar el arancel específico por partida merceológica, código SA o palabra clave; igualmente, el sitio web se encuentra ligado al sitio oficial Lawdata Foundation (<http://www.lovddata.no/>), que hace público todas las leyes y reglamentos noruegos, incluidos los relativos a aduanas.

Como segunda herramienta y aún más importante, la autoridad aduanera de Noruega cuenta con el servicio de información para atención de consultas. Es destacable el hecho de que, aunque la Administración de Aduanas de Noruega se encuentra dividida en 6 regiones, cada una de ellas cuenta con su respectivo servicio de información, que es un departamento específico que se encarga de la recepción y respuesta a las consultas del público; estos servicios funcionan como el punto de contacto principal entre los usuarios y la autoridad. Según el documento, *cada año se tramitan en total unas 120.000 preguntas. Los 6 servicios de información están dotados con una plantilla de unos 20 funcionarios.* (TFAF, 2015)

3.3.2 Artículo. 3 Resoluciones Anticipadas

La diferencia entre las declaraciones de aduana en relación a determinación del valor, clasificación y normas de origen, efectuadas por funcionarios de aduanas y los comerciantes puede constituir una barrera no arancelaria, cuando se adopta una decisión equívoca como forma de esquivar un arancel oficial. De esta manera, una resolución anticipada procura garantizar seguridad jurídica y previsibilidad a una transacción comercial, permitiéndole a los importadores y

exportadores que la soliciten, conocer de una manera anticipada el tratamiento de que se le da a una mercancía en relación a su valor, clasificación arancelaria y preferencia arancelaria por la norma de origen que cumple evitando futuros atrasos por diferencias.

Con base en los IFC, **Estados Unidos** muestra un desempeño superior en las resoluciones anticipadas al promedio de las mejores prácticas de la OECD, 2% y 1.83%, respectivamente. Por lo que se selecciona ese país para analizar sus medidas.

El servicio de aduanas del país comienza a ofrecer resoluciones a finales de 1960, con el nombre Decisiones del Tesoro y del Servicio de Aduanas; en los últimos cuarenta años el sistema evoluciona, brindando las resoluciones a través de un sistema de búsqueda web: *Customs Rulings On-line Search System* (“CROSS”), al que se accede de manera gratuita desde cualquier parte del mundo, actualmente incluye más de 169 000 resoluciones. (WTO, 2012)

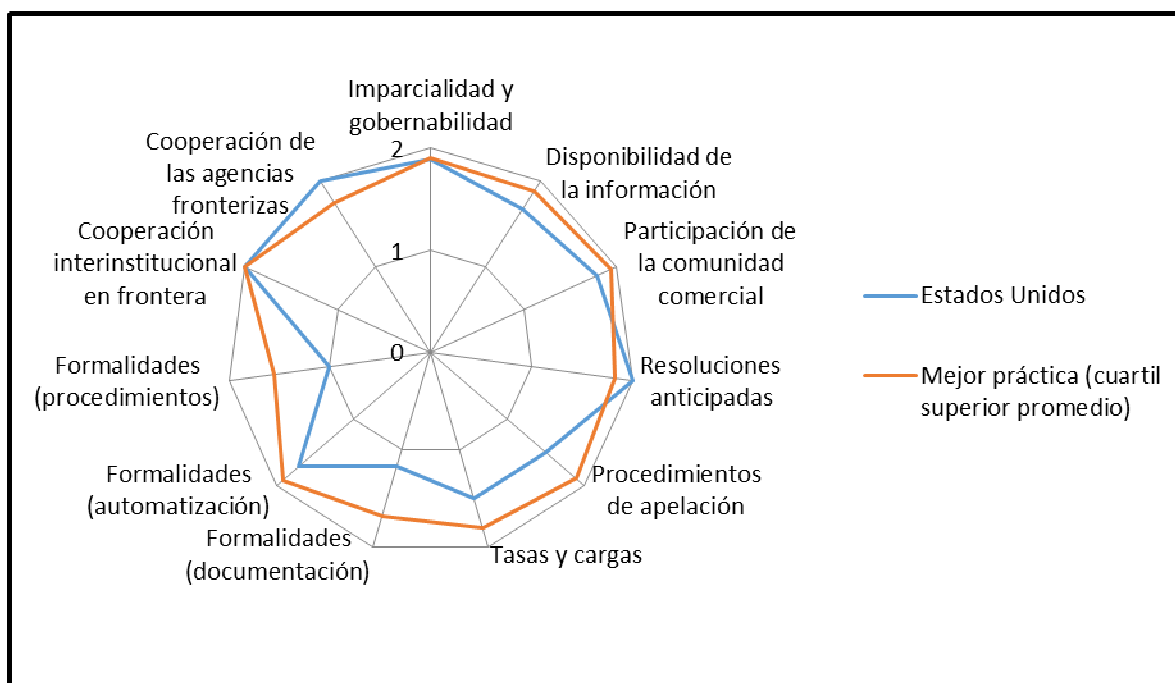
La Autoridad Aduanera Estadounidense y Protección Fronteriza (CBP por sus siglas en inglés) brinda resoluciones anticipadas en todas las áreas en las que tiene inherencia (clasificación arancelaria, valoración, país de origen, devolución de derechos, diferimiento de aranceles, la aplicabilidad de cuotas o tarifas, la elegibilidad en programas de preferencias arancelarias, la aplicabilidad de leyes de navegación y de cabotaje tales como dragado, remolque y leyes aplicadas a los pasajeros), así como el tratamiento de las mercancías en tránsito.

Es importante destacar que la certidumbre que garantiza las resoluciones anticipadas a los comerciantes no se supedita a una modificación o revocación de la misma, porque las resoluciones anticipadas en Estados Unidos no caducan. Además, si la CBP tiene la intención de modificar o revocar una resolución anticipada, el comerciante es notificado y la intención de cambio es publicada. La anticipación y la transparencia con la que se lleva a cabo una determinada modificación o revocación brinda más previsibilidad al comerciante.

Por otra parte, la entrada en vigencia de la modificación o revocación se retrasa sesenta días a partir del momento de la publicación final, con el objetivo de que las partes tengan tiempo para ajustar sus procesos en relación al tratamiento que se le iba brindar de conformidad con la resolución anticipada original.

De este modo, la autoridad aduanera del país también presenta ventajas, pues experimenta menores casos de inconsistencias en las declaraciones que pueden derivar en actos judiciales que representan mayor costo para la administración, reduciendo asimismo la posibilidad de actos de corrupción.

Gráfico 8. OCDE, desempeño de Estados Unidos según los Indicadores de Facilitación del Comercio



Fuente: OCDE, 2015

Australia por su parte emite resoluciones anticipadas desde al menos 1971, cuando se otorgan dictámenes arancelarios, para el año de 1990 se integran los dictámenes relacionados a valoración y en el 2005 los de origen. Desde la implementación de las resoluciones anticipadas, Australia ha identificado que aumentan la certidumbre y la previsibilidad de las operaciones aduaneras, aceleran el despacho de las mercancías en frontera, reduce el número de casos

en que hay desacuerdos en frontera entre la autoridad aduanera y los comerciantes sobre cuestiones relacionadas con los aranceles, la valoración y el origen.

La división de Comercio y Observancia del Servicio de Aduanas y Protección de Frontera de Australia informa a la OMC que Australia cuenta con 5 funcionarios encargados de los dictámenes de valoración y origen y 22 funcionarios encargados de los dictámenes arancelarios⁶⁶, adicionalmente, estos funcionarios cuentan con el sistema de la Red de Información Arancelaria y de Antecedentes (TAPIN) como estructura informática que apoya su desempeño en la emisión de resoluciones anticipadas.

El Servicio de Aduanas y Protección de Frontera de Australia (2015) identifica 5 puntos clave que considera como parte del éxito de su programa y que recomienda sean de obligatoriedad para que este tipo de herramientas se implementen de la forma más acertada:

- Mantener un alto nivel de capacidad y conocimientos técnicos en la esfera de trabajo pertinente, porque habrá demanda del servicio.
- Las resoluciones anticipadas deben emitirse en un plazo determinado (en el caso de Australia, 30 días).
- Las resoluciones anticipadas deben ser vinculantes durante un período determinado, a fin de aumentar la certidumbre y la previsibilidad del funcionamiento de las aduanas (en el caso de Australia, 5 años).
- Establecer centros de excelencia y procedimientos de control de calidad y de examen interno.
- Complementar las resoluciones anticipadas destinadas a clientes específicos con dictámenes sobre antecedentes arancelarios generales en consulta con las partes interesadas.

⁶⁶ Los procedimientos seguidos por Australia para emitir resoluciones anticipadas no son uniformes, y varían en función del asunto y de los acuerdos de libre comercio que sean pertinentes. Para mayor detalle consultar anexo 3

Dentro de este mismo plano, uno de los países latinoamericanos que ya implementa las resoluciones anticipadas como figura para facilitar las operaciones del comercio es **Trinidad y Tobago**, esta acción se lleva a cabo cuando la División de Aduanas e Impuestos Especiales plantea la posibilidad de automatizar diferentes procedimientos aduaneros; en ese momento se determina que un complemento para ese proceso es la implementación de un procedimiento relativo a resoluciones anticipadas.

En el caso específico de Trinidad y Tobago, la implementación lleva a las autoridades aduanales a plantear una reforma a la Ley N° 17 de 2007 para dar vida a la figura de la resolución anticipada y constituir el Comité de Clasificación Arancelaria encargado de administrarla; el Comité está integrado por:

- un administrador adjunto de evaluación, valoración y comercio internacional;
- un administrador adjunto de puertos;
- un administrador adjunto de servicios centrales;
- un receptor para la planificación de investigaciones y la clasificación;
- un receptor para la Sala principal; y
- un funcionario de aduanas e impuestos especiales - Grado 11.

Una vez iniciado el proceso de implementación, la División de Aduanas e Impuestos Especiales identifica como punto clave para el correcto funcionamiento de la figura el hecho de que ningún otro organismo gubernamental debe ser implicado en el proceso, desde la reformulación de la Ley hasta la puesta en marcha ninguna otra autoridad participó en la realización de estudios, toma de decisiones o aplicación; esto facilita el proceso y lo hace más expedito.

Cabe destacar que, en el proceso de implementación, impartir formación y crear capacidades entre los funcionarios es primordial, en este sentido la División se fortalece con el apoyo de la plataforma de aprendizaje electrónico de la OMA, la puesta en marcha del programa de resoluciones anticipadas se apoya en la base

de datos del Sistema Armonizado de la OMA y no fue requerido ningún otro apoyo en cuanto a asistencia técnica se refiere.

Finalmente, una resolución anticipada es vinculante para la administración después de su emisión y es válida por un período de seis meses. Una vez adoptada, la resolución solamente podrá aplicarse al importador o solicitante, a condición de que las mercancías presentadas y las descritas en la decisión coincidan en todos los aspectos.

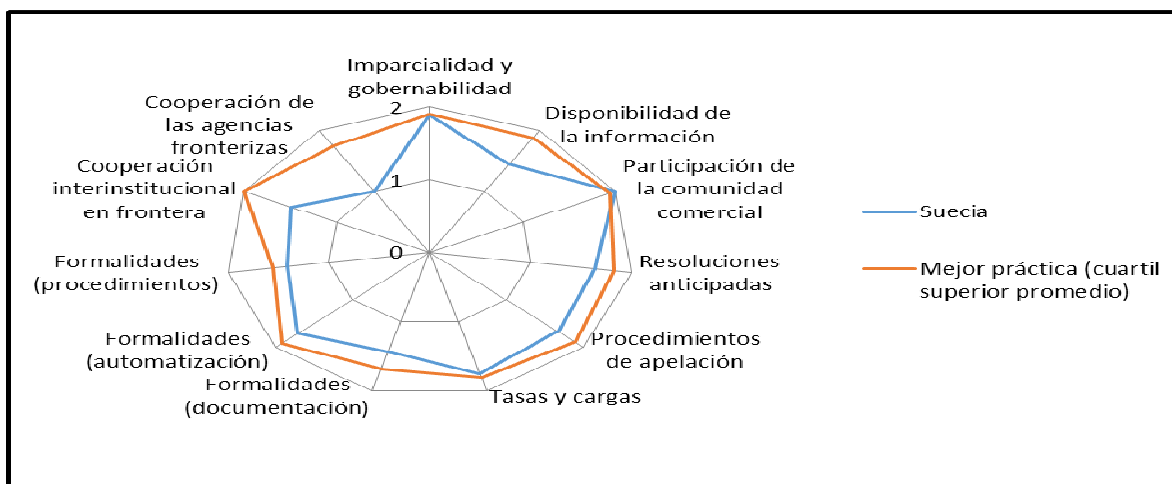
3.3.3 Artículo 5. Medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia

De acuerdo a los Indicadores de Facilitación de Comercio generados por la OCDE, en cuanto a otras medidas para mejorar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia, uno de los casos más exitosos es **Suecia**, este país obtuvo una calificación de 1.89% en una escala de 0 a 2 y donde la mejor práctica a nivel mundial registra una calificación de 1.90, el caso de Australia ya mencionado.

Suecia es el segundo mejor país en el ranking en cuanto a gobernanza e imparcialidad se refiere, este indicador mide específicamente las implicaciones del artículo 5 del AFC. Su evolución ha sido importante desde el 2012, en ese año su máximo nivel alcanzado correspondía a una calificación de tan solo un 1.33.

Bajo este indicador, Costa Rica en comparación con la posición de Suecia, se encuentra 0.26 puntos más abajo, en el siguiente gráfico se muestra la posición de este último país respecto al ideal:

Gráfico 9. OCDE, desempeño de Suecia según los Indicadores de Facilitación del Comercio



Fuente: OCDE, 2016.

3.3.4 Artículo 7. Levante y despacho de aduana de las mercancías

Gracias a la implementación y mejoramiento de las disposiciones establecidas en este artículo (tramitación previa a la llegada, pago electrónico, separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos, gestión de riesgo, auditoría posterior al despacho, operador económico autorizado, envíos urgentes y mercancías percederas) varios países logran avanzar en el objetivo de dar previsibilidad y eficacia al comercio moderno.

- Transmisión previa a la llegada

Uno de los casos más representativos en cuanto a la posibilidad de hacer la transmisión previa lo contempla el Servicio de Aduanas de **Nigeria**. El país africano establece mediante su reglamento en el año 2010 la posibilidad de presentar un manifiesto electrónico al servidor del NCS antes de la llegada del medio de transporte a fin de facilitar el rápido levante de las mercancías. (NCS, 2015)

La transmisión previa del manifiesto de carga se realiza de forma informática mediante el Sistema Integrado de Información Aduanera de Nigeria (NICIS), este

sistema consta de 3 procesos que permiten además de la transmisión sin ningún procedimiento manual, la declaración electrónica (DTI) y el pago electrónico.

El NCS define dos formas de participación en este procedimiento; los trámites que corresponden a los comerciantes y los referentes a la aduana:

1. Comerciantes: mediante la figura del agente, deben presentar la declaración, realizar el pago y una vez este se refleje debe solicitar el levante.
2. Aduana: depende de la gestión de riesgo realizada y funciona mediante canales de alerta: Verde (no requiere examen físico para el levante), Azul (procedimiento de vía rápida para los operadores económicos autorizados que consiste en la verificación en los locales del propietario), Amarillo (requiere examen documental y el despacho está supeditado a este, se autoriza una vez realizada la auditoría) y Rojo (escaneo y examen físico).

El Servicio de Aduanas identifica algunas dificultades en cuanto a la implementación del procedimiento, entre ellas la falta de capacidades de los funcionarios de aduanas y bancos, falta de equipos e infraestructura informática, así como la escasa legislación que facilitara el funcionamiento del procedimiento; para hacer frente a estas dificultades el Gobierno recomienda a otros países que estén en proceso de implementación o mejora de la transmisión previa, que se fortalezca el personal de aduanas mediante capacitación y formación y aún más importante se revise la legislación previo a cualquier trabajo técnico de implementación.

Finalmente, como parte de los beneficios que identifica Nigeria en la implementación de la transmisión previa se encuentran: eficacia en el servicio, mayor y mejor recaudación y mejora en la competitividad del sector comercial.

Otro de los casos reconocidos como ejemplo en la aplicación de la transmisión previa por la OMC, es el caso de **Japón**; desde 1991 este país asiático implementa el procedimiento como una de las mayores medidas de facilitación de comercio sin dejar de lado el correcto y eficaz control aduanero y efectiva

recaudación, que el sector importador recibe con buenos ojos e incrementa su utilización durante los últimos años.

Aunque todo tipo de carga se puede someter al examen previo, tienen prioridad en la utilización las que requieran un rápido procesamiento, como es el caso de las mercancías perecederas.

A diferencia del Sistema de Aduanas de Nigeria, Japón defiende la teoría de que este procedimiento no requiere mayores cambios en las organizaciones ni a nivel de legislación, además de que no necesariamente debe disponerse de tecnología informática para su puesta en marcha, en el caso particular de este país, la operación puede realizarse de ambas formas, tanto manual como mediante un sistema informático.

- **Pago electrónico**

Uno de los casos más importantes en cuanto a posibilidad de realizar pagos electrónicos se refiere lo señala la CEPAL en el documento *“El Camino hacia el Comercio sin el soporte del papel: El caso de **Senegal**”*. Este país africano trabaja desde el año 2004 en la implementación de la plataforma ORBUS bajo la colaboración del Mecanismo para Mejorar el Clima de Inversiones en África (ICF por sus siglas en inglés). La CEPAL destaca el esfuerzo de Senegal por contar con una herramienta de primer nivel, con características de otras similares en Países Desarrollados y que cumple estándares que facilitan el accionar de los actores del comercio en ese país africano.

Como parte de los resultados positivos de esta implementación, el monto de la recaudación de ingresos de la Aduana sube de US \$625 millones en 2005 a más de US \$1 mil millones en 2008.

- **Gestión de riesgo**

En cuanto a Gestión de Riesgo, uno de los mayores referentes a nivel mundial es **Australia**, no solo en este tema sino en general en temas relacionados a aduanas eficientes y facilitación de comercio.

En el año 2009 el Servicio de Aduana y Protección de Frontera de ese país adquiere dos equipos de última tecnología para instalar en sus puntos de ingreso en Melbourne y Sídney, actualmente son los dos puertos de referencia en Australia y en conjunto procesan más de 4 millones de contenedores al año. (L-3 Security & Detection Systems, 2009)

Este tipo de equipos para el escaneo en frontera permiten mediante el uso de alta tecnología identificar de forma más rápida y eficiente material sospechoso en los contenedores, además este tipo de tecnología optimiza la claridad de las imágenes detectando contenidos irreconocibles al ojo humano facilitándole al personal de aduana la identificación de distintos materiales en diferentes condiciones.

Otro interesante caso de referencia a nivel mundial y reconocido por la OMC es el caso de **Camerún**, un país africano de recursos limitados que logra adaptar a su operación aduanal la gestión del riesgo, esto le permite agilizar las operaciones del comercio y ofrecer un mejor servicio a los agentes relacionados en las operaciones de importación y exportación en el país.

La gestión de riesgo en Camerún inicia en el año 2006 como una medida completamente nueva que se genera a raíz de la implementación del SIDUNEA++ y la compra de scanners para la revisión de las mercancías, desde el 2006 y hasta el día de hoy, la administración realiza varias implementaciones y modificaciones legales a su articulado para que la operación de este nuevo proceso de gestión funcionase de la mejor manera. Igualmente, fue necesario un cambio a nivel organizacional con la implementación de la Unidad de Gestión de Riesgo a cargo de la Dirección General de Aduanas.

Uno de los aspectos más destacables del sistema implementado por la autoridad en Camerún es su modalidad porque este funciona en dos vías; la primera se encarga de gestionar el riesgo a las mercancías como normalmente se hace a nivel mundial y la segunda se trata de una metodología que gestiona el riesgo en los funcionarios de aduana mediante el programa '*Gazing into the Mirror*'.

Este “*Mirando en el Espejo*” consiste en la generación de informes periódicos en forma de indicadores sobre las actividades del personal que maneja el sistema, utilizando la base de datos extraídos de él. Esta información se hace pública permitiendo a todos los miembros de la Administración y a los comerciantes estar al corriente de cuanta cosa hubiera hecho cada cual. Según la aduana de Camerún (2011), esto sirvió como catalizador de la autoevaluación, lo que mejora el nivel de la gestión y la observancia voluntaria. Esta fase dura aproximadamente dos años.

El gobierno de Camerún identifica como detonantes del éxito del programa el apoyo de jefes de alto nivel que fomentan y patrocinan la idea a nivel ministerial, el personal encargado del proyecto era específico para este, el apoyo de cooperantes y donantes en el proyecto, entre ellos el Banco Mundial y la OMA y finalmente la aplicación gradual del proyecto.

- **Auditoría posterior al despacho en aduana.**

En lo referente a las auditorías posteriores al despacho en aduana, una de los casos más antiguos es el de **Corea**, según la comunicación enviada por ese país al Grupo de Negociación sobre Facilitación de Comercio en julio de 2005.

En julio de 1996, el Servicio de Aduanas de Corea introduce la auditoría posterior al despacho para hacer frente al rápido aumento del volumen de importaciones y exportaciones y agilizar los procedimientos de despacho aduanero. En un plazo de 90 días desde la aceptación de la declaración de importación, la aduana examina en función de cada caso la exactitud de la liquidación de aranceles e impuestos en determinados casos de importación seleccionados electrónicamente mediante métodos de gestión de riesgos. Esto es principalmente una auditoría en papel. Como resultado, se registra una importante disminución en el tiempo de despacho aduanero, lo cual redundará en ahorros de costos para las empresas y para el gobierno. (USAID, 2010)

Finalmente, la USAID (2010) recopila otro de los casos importantes referente al artículo en estudio, es el caso de la implementación del programa *Stairway* en **Suecia**. Este país desarrolla una sólida relación entre la aduana y el sector privado al implementar *Stairway*, un programa OEA que sirve de modelo para el programa de la Unión Europea. Al simplificar los procedimientos y mejorar los servicios, Suecia incrementa la participación del sector privado en el programa.

El *Stairway* ofrece procedimientos simplificados y servicio mejorado a los operadores que certifican la calidad y seguridad de sus empresas. Esto le permite a la aduana facilitar el legítimo comercio a la vez que promueve la seguridad para asegurar que no se den actividades ilegales. De ese modo, la aduana maximiza el uso de sus recursos y brinda un alto nivel de servicio a los socios comerciales confiables. El *Stairway* comprende todos los modos de transporte y está abierta a todas las empresas que tienen trato con la aduana como importadores, exportadores y agentes, independientemente de tamaño o actividad comercial.

Otro de los casos importantes relativos a las auditorías después del despacho es el del **Taipéi** chino. En el año 2002 la Dirección General de Aduanas (DGOC) establece el departamento de Valoración Aduanera, encargado de administrar las auditorías posteriores al levante.

Para un correcto funcionamiento del nuevo procedimiento, la DGOC determina como primordiales las siguientes funciones:

Determinar como base para análisis ulteriores todos los riesgos que puedan surgir y, utilizando toda la información, experiencia y conocimientos disponibles, especificar los envíos de alto riesgo que serán fiscalizados por las dependencias de las oficinas de aduanas.

Hacer un seguimiento y una evaluación de los resultados de las auditorías sobre la base de los informes de los auditores de las oficinas de aduanas sobre el terreno.

Comunicar mensualmente al sistema de expertos en aduanas los resultados de los informes de auditoría de las dependencias de las oficinas de aduanas sobre el terreno, que constituirán la base para adaptar las modalidades del despacho de aduana o aumentar el número de exámenes de la parte o partes fiscalizadas.

Organizar y coordinar la capacitación antes o durante el empleo para los auditores nuevos o con experiencia conjuntamente con el Departamento de Personal de la DGOC.

Mantener el sistema operativo de gestión de las auditorías posteriores al despacho de mercancías. (DGOC, 2012)

En cuanto a los funcionarios auditores, cuando el programa inicia en el 2002 se cuenta con 42 auditores para todo el territorio y su selección básicamente se basa en la experiencia y el conocimiento. Sin embargo, el gobierno se enfrenta a un inconveniente debido a la tendencia de la jubilación temprana que en general el sector público aplica en ese territorio, por lo que tiene que apostar de importante manera a la capacitación y formación del nuevo personal, en el 2003 la cantidad de funcionarios aumenta a 66.

El procedimiento de auditoría inicia con la respectiva notificación a la parte fiscalizada, esta notificación debe ser enviada en un periodo de 6 meses después de realizado el despacho de la mercancía, en la notificación se especifican los motivos, así como la fecha, hora y lugar de la auditoría, además de los documentos que el fiscalizado debe presentar al auditor.

Finalmente, la auditoría debe realizarse en un plazo de 2 años contados a partir de la fecha en que se autoriza el levante de las mercancías, debe realizarse in situ y en presencia de al menos dos inspectores. Durante los 30 días siguientes a la inspección, los funcionarios deben presentar un informe de resultados en el que se detallen todos los pormenores de la auditoría.

Según datos de la DGOC, el ingreso estimado en concepto de multas cobradas por evasión de derechos fue de 26.579.778 USD, cifra casi 10 veces superior al costo de los recursos humanos asignados a la aplicación del sistema. (DGOC, 2012)

- **Medidas de facilitación de comercio para los operadores autorizados**

Por su parte, el más importante de los programas de OEA a nivel mundial, es el C-TPAT, que forma la base para el programa OEA de los **Estados Unidos** y fue implementado poco después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. El objetivo primordial de la C-TPAT es la prevención de armas de destrucción masiva y evitar que aquellos que las utilicen puedan comprometer la cadena de suministro internacional. La participación en el programa es voluntaria; los miembros se comprometen a asegurar la integridad de sus prácticas de seguridad y asegurar, por medios contractuales, que sus socios comerciales a lo largo de su cadena de suministro cumplan con las expectativas de seguridad. A cambio, el CBP (Autoridad aduanera de los Estados Unidos) se compromete a brindar procedimientos expeditos de liberación, carriles dedicados, menos inspecciones y procesamiento basado en cuentas. El CBP también designa a un especialista en seguridad de la cadena de suministro a ayudar a los miembros de la C-TPAT en cualquier asunto relacionado con seguridad. (USAID, 2010)

La orientación de asociación de la C-TPAT se enfoca en la prevención más que la prohibición. La C-TPAT reconoce el papel complementario que desempeñan las empresas miembros y equilibra los intereses de la seguridad nacional con la facilitación del comercio legítimo y cumplido, lo cual permite que el CBP se enfoque en su mayor riesgo percibido: la lucha contra el terrorismo.

- **Envíos urgentes**

La operación de envíos urgentes en los **Estados Unidos** data de la década de los 80 y en un principio la Oficina de Aduanas y Protección en Frontera (CBP), idea en conjunto con las empresas privadas encargadas de los envíos urgentes una serie de procedimientos informales de acatamiento voluntario para mejorar las

operaciones en este tipo de envíos. Sin embargo, en 1989 se determina de forma oficial la creación de un reglamento que regulaba este procedimiento de forma oficial y se adopta a raíz de las recomendaciones del Consejo de Cooperación Aduanera (predecesor de la OMA); este reglamento reconoce la necesidad de aplicar un trato equitativo e uniforme a los servicios de envíos urgentes.

El programa de los Estados Unidos se basa en un modelo de servicios reembolsables, es decir, las empresas que utilizan el programa de envíos urgentes sufragan los costos adicionales de servicios distintos de los que usualmente se prestan a los comerciantes. Ese método ha permitido que la CBP preste los servicios más eficaces necesarios para dar cabida al volumen de despachos urgentes que se atiende por ese canal, y ha sido parte integrante de su buen funcionamiento, con repercusiones mínimas en los ingresos. (CBP, 2012)

El programa nace con el objetivo de dar certeza a los niveles de volúmenes por entidad, en este sentido las empresas que manejan volúmenes exagerados de gestiones deben cancelar equitativamente de acuerdo al volumen, por ello se establece que no más de la mitad de la cifra mínima de 2.500 entradas en un puerto de entrada pueden atribuirse a una sola entidad. La entidad responsable por un mínimo del 50% debe compensar al Gobierno por los servicios que presta.

Finalmente, en el caso de los demás tópicos que abarca el artículo (separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos y mercancías perecederas), no se encuentra mayor información referente a casos de éxito a nivel mundial.

3.3.5 Artículo 8. Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera

Como se ha mencionado, **Australia** es un país ejemplar en lo concerniente a la facilitación del comercio. En el tema de controles fronterizos, el examen de políticas comerciales del 2015 detalla que este país introduce reformas para desarrollar un sistema moderno y satisfactorio que facilite el comercio y al mismo

tiempo controle el riesgo de bioseguridad en el exterior, en la frontera y en el interior, de conformidad con las recomendaciones de un examen independiente realizado en 2008.

Sin embargo, existen países más pequeños que quieren hacer bien las cosas y ponerse conforme lo establece el Acuerdo; el CCI cita casos exitosos en cuanto a controles conjuntos, en los puntos que abarca la disposición del artículo 8, la alineación de horarios conseguida en el paso fronterizo del ríos Songwe entre **Malawi y Tanzania** resulta un excelente ejemplo, porque se cambiaron las horas de paso en Tanzania desde las 7:00 hasta las 19:00.

Siguiendo en el continente africano, también se destaca como un caso de éxito en lo que concierne a coordinación en puestos fronterizos: el puesto fronterizo Chirundu está situado a orillas del río Zambezi, bordea **Zambia y Zimbabwe**. En 2007 los gobiernos de Zambia y Zimbabwe concertan un acuerdo bilateral para establecer un puesto fronterizo común y ambos países deben adecuar sus legislaciones internas de manera que sus marcos jurídicos previeran la posibilidad de que los funcionarios de cada una de las partes desempeñara sus funciones reglamentarias fuera de su territorio nacional, ampliando la aplicación de las leyes nacionales relativas a los controles fronterizos de cada una de los países al otro. Se habilita la posibilidad de compartir infraestructura y servicios de control en frontera en ambos territorios; finalmente se simplifican los documentos y procedimientos de control en frontera para agilizar la tramitación de las operaciones de control.

Se dispone un periodo de tres años para aplicar tales adecuaciones en las legislaciones e infraestructura. En cuanto a la preparación del recurso humano, se imparten capacitaciones en dos vías: al sector público, respecto de los marcos jurídicos de ambos países, las obligaciones y derechos de ambos Estados, así como procedimientos del puesto fronterizo común. Por otra parte, al sector privado, sobre sus derechos y obligaciones en el puesto fronterizo.

En lo que concierne a infraestructura, se adquiere mobiliario de oficina, equipo de comunicación por radio y computadoras. El financiamiento proviene de ambos gobiernos y de varios donantes: el *Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)*, el *Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA)* y la *Agencia de Cooperación del Japón (JICA)*.

La conectividad en los sistemas tecnológicos de la información y de las comunicaciones constituyen un eje central en el puesto fronterizo común, por lo que lo ideal sería que los funcionarios de la aduana de partida que laboran en la aduana de llegada tengan acceso a los sistemas nacionales en este territorio. Sin embargo, en Chirundu se utiliza el Modelo de Separación Total, en el que ambas partes utilizan sus propios sistemas nacionales; la situación está siendo contrarrestada por los administradores del proyecto Trademark SA, que están instalando cables de fibra óptica.

Dentro de los beneficios que ha traído el puesto fronterizo común se encuentra:

- Disminución de actividades fraudulentas de falsificación de documentos por parte de los importadores, traducido en una mayor eficiencia en la recaudación de ingresos por parte de los gobiernos.
- Mayor celeridad en el despacho de las mercancías, las unidades de transportes se detienen una sola vez para efectuar las formalidades aduaneras, lo que permite al sector privado una reducción en sus costos comerciales.
- Despacho rápido, eficaz y eficiente del tráfico de pasajeros en tránsito, lo que permite una disminución del tiempo de permanencia en frontera, porque los pasajeros efectúan los trámites de entrada y salida en el país de entrada.

Todo lo anterior coadyuva en un mayor nivel de competitividad en la industria regional debido al menor costo del despacho de las mercancías en la frontera, Nkwemu y Besa (2011) destacan que los gastos por sobrestadía, que incrementan

los costos de descarga de las mercancías, se han reducido considerablemente, los transportistas empiezan a pagar dos días después de la fecha en que el camión tendría que haber cumplido los trámites de despacho en la frontera.

El Centro de Comercio Internacional (2013), publica que **Malawi** cuenta con un proyecto de puesto fronterizo de parada única con **Tanzania y Sudáfrica**. Para el caso de Tanzania, los oficiales de los puestos fronterizos de Songwe y Mwanza procesan las mercancías y los bienes que cuenten con levantes por una de las partes y no volverán a serlo otra vez al otro lado de la frontera, de esta forma *Malawi se convertirá en el tercer país miembro de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (CAMD) en poner en marcha un puesto fronterizo de parada única.*

Otro ejemplo fuera del área africana, es **Polonia**, donde el establecimiento de un servicio de tramitación de parada única y la construcción de instalaciones conjuntas de tramitación en los pasos fronterizos hace que el tiempo en las instalaciones se reduzca un 30%.

También se debe de tomar como ejemplo la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera de **Noruega, Suecia y Finlandia**.

Tal cooperación se basa en el principio de que todas las formalidades aduaneras deban realizarse en un solo lugar, de manera que las autoridades de dichos países puedan aplicar las disposiciones relativas a la importación, exportación y tránsito comercial en nombre de cualquier autoridad aduanera de los otros dos países. Es así como Noruega firma acuerdos de cooperación transfronteriza con Suecia y Finlandia, en 1960 y 1969, respectivamente posibilitando que todos los trámites relacionados a una transacción comercial en Noruega, por ejemplo, puedan ser efectuados por un oficial noruego, sueco o finlandés.

A sabiendas de que la inversión en infraestructura, recursos tecnológicos y humanos son determinantes en una gestión fronteriza pero que su costo es elevado, esos países establecen zonas de control conjunto, de modo que es innecesario instaurar oficinas aduaneras y funcionarios en ambos lados de las

fronteras. Además, se acuerda qué país o países administrarán un puesto fronterizo, así como la asignación de los costos.

Las limitaciones en dicho proceso no están ausentes, la Administración de Aduanas de Noruega (2011) destaca que las diferencias lingüísticas y de legislación constituyen un importante reto. No obstante, se subraya que gran parte de los oficiales de aduanas finlandeses hablan sueco, por lo que pueden hacerse entender por los noruegos y viceversa y que el conocimiento de la legislación entre sí de los otros países es muy bueno; se mantienen cursos especiales en materia de aduanas para los funcionarios que trabajan en ambos lados de las fronteras.

A pesar de lo anterior, los resultados positivos son palpables tanto para los gobiernos de los tres países en cuanto a la infraestructura y necesidad de personal, permitiendo economizar recursos públicos, así como para los comerciantes. El estudio señala:

Los cálculos realizados en 1995 mostraron que, si los acuerdos mencionados no hubieran existido, Noruega tendría que haber construido 10 nuevas oficinas de aduanas, y en un momento dado habría tenido al menos 100 funcionarios de aduanas más. Además, los cálculos pusieron de manifiesto que los costos administrativos tanto para los comerciantes como para las autoridades habrían sido mucho más altos.

Sin dejar de lado que la cooperación hace más sencilla la gestión fronteriza para los tres países parte.

3.3.6 Artículo 10. Formalidades en relación a la importación, exportación y tránsito

A pesar de que se comprenden diferentes temáticas en el artículo 10 como lo son: formalidades y requisitos de documentación, aceptación de copias, utilización de las normas internacionales, ventanilla única, inspección previa a la expedición,

recurso a agentes de aduanas, procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes, mercancías rechazadas y admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo algunos subtemas toman mayor relevancia al estar más estrecha la relación con los puestos fronterizos como los de la ventanilla única, temas de documentación y normas internacionales, inspecciones y procedimientos.

En este ámbito es donde se plasman los mayores avances no solo en países desarrollados y en grandes potencias en lo que facilitación al comercio concierne, como es el caso ya mencionado de **Australia, Lituania o Países Bajos**, sino también por países en proceso de desarrollo, a nivel latinoamericano se cuentan con buenos ejemplos; uno de ellos es **Chile**, que reduce tiempos gracias a la implementación de normas internacionales, por ejemplo pasaron de 10,8 horas en un sistema de documentación sobre papel a 2,2 horas con la aplicación del EDIFACT (Reglamento de las Naciones Unidas para el Intercambio Electrónico de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte) lo anterior para el procesamiento de una declaración de importación. (ONU, 2006).

Bajo el esquema de los comités para el proyecto de simplificación y normalización de los documentos nacionales de facilitación del comercio y el transporte, los países están utilizando el Formulario Clave de las Naciones Unidas para los Documentos Comerciales (UNLK; ISO 6422) establecido por la ONU, sin embargo como detallan los expertos, adicional a los comités debe existir una excelente cooperación entre el sector público y el privado, que es un requisito básico para que el Acuerdo tenga éxito. Los comités anteriormente mencionados ya funcionan en varios países en desarrollo y son muy ventajosos para esos gobiernos, entre ellos, **Nepal** (NTTFC), **Pakistán** (NTTFC), **Sri Lanka** (SRILPRO), la República Unida de **Tanzania** (TANPRO) y **Nigeria** (NITPRO), todos estos países logran reducir tiempos sustanciales en sus procedimientos aduaneros. (ONU, 2006)⁶⁷

⁶⁷ Puede consultarse la lista de los comités existentes en el siguiente sitio web: www.unece.org/cefact/nat_bodies.htm

Volviendo al caso de Chile, la ventanilla única de este país llamada SICEX, logra alcanzar los más altos estándares en la gestión de las operaciones de comercio exterior, acercándose al nivel de los países más desarrollados de los distintos continentes como **Singapur, Malasia, Corea, Suecia, Nueva Zelanda y Qatar**.

Ulloa y Robert (2015) subrayan que la implementación de la ventanilla permite reducir en un 50% el tiempo y los costos de transacciones de comercio exterior. Inicialmente reunió 26 funcionalidades y más de 1,400 productos perecederos, carnes y medicamentos. SICEX beneficia directamente a empresas chilenas, especialmente a Pymes que representan más del 40% de las empresas exportadoras y actualmente se encuentran desarrollando mejoras que permitirán la integración de operadores privados y logísticos.

Sin embargo, como lo detallan los indicadores a nivel latinoamericano Costa Rica no se encuentra lejos de los estándares y calidad internacional, lo anterior se ve reflejado en los "*Indicadores de Facilitación de Comercio*", donde detallan que **Colombia** lidera el ranking junto con **México**, y le siguen **Chile, Uruguay y Costa Rica**.

Una de las ventanillas más recientes es la de **Mozambique** creada en 2011 y que sigue en una mejora constante; a pesar de las dificultades de infraestructura y demás factores, se encuentra diseñada de acuerdo a las recomendaciones y normas internacionales y está basada en el modelo de **Singapur**, que también es utilizado en **Ghana y Madagascar**. El sistema dispone de dos componentes: el Sistema de Gestión de Aduanas y el sistema de intercambio electrónico de datos TradeNet.

La creación de ventanillas únicas como región también son utilizadas con el fin de acelerar una integración regional, es el caso de la ventanilla de la ASEAN que reúne las ventanillas únicas nacionales de los Estados miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). (Centro de Comercio Internacional , 2013)

Con respecto a la no utilización del agente aduanero, en Australia es uno de los factores de peso en la agilización de trámites, dado que el gobierno deja a discreción del importador o exportador la utilización de este; de elegir no utilizar el agente, el gobierno desarrolló una guía llamada "*Documentary Import Declaration Comprehensive Guide*" para consultarla, tener más información del proceso de importación y obtener asistencia en los servicios de aduanas.

Como se detalló al inicio del artículo, con respecto a la relevancia de algunos tópicos sobre otros, del resto de los temas que se reflejan en este artículo no se encontró información oportuna para utilizarla como país ejemplar en el tema.

La experiencia del Servicio de Aduanas de **Corea** (KCS) en el establecimiento de una ventanilla única se destaca en el Mecanismo para el AFC. Corea inicia el proyecto de Ventanilla Única de Despacho como una de las siete tareas claves de la "*Hoja de ruta del centro logístico del Noreste de Asia*", instaurada en 2003; previo a esto, el país realiza una reestructuración de procesos empresariales y una planificación de la estrategia de información, programando una puesta en marcha gradual, compuesta por tres fases entre 2004 y 2007. Según datos de la Ventanilla Única en Corea se invierte 5.700 millones de won (aproximadamente 6 millones de USD) con cargo al presupuesto del Gobierno.

Los principales limitantes a lo largo del proceso fueron:

- Reducida tasa de utilización por los declarantes: inicialmente la tasa de utilización es de un 1,0%, siendo las principales causantes la carencia de funciones determinantes (por ejemplo el pago electrónico de las tasas), el periodo de ajuste del sector privado y la necesidad de adecuar los procesos y actividades del sector empresarial, así como la necesidad de capacitaciones en el uso de la ventanilla. Por lo que el KCS contrarresta estas situaciones con acciones como la celebración de una sesión informativa para las empresas y la distribución de la guía para usuarios de la ventanilla única prestando mayor atención a los principales usuarios, como los agentes de aduanas. Se persuade a través de incentivos (como la

exención de las inspecciones) para hacer que utilizaran la ventanilla única personas fundamentales de la cadena logística.

- Coordinación entre organismos interesados: la estrategia para alcanzar una armonización de los datos entre las instituciones públicas le compete al equipo de trabajo conformado por representantes del KCS y ocho organismos públicos relacionados con la importación/exportación, incluida la Administración de Productos Alimenticios y Medicamentos de Corea.⁶⁸

Este proceso era:

Selección de los organismos públicos participantes en la armonización de los datos e identificación de las leyes y reglamentos pertinentes para la confirmación de los requisitos de importación/exportación. → Identificación y clasificación de los elementos de datos que han de armonizarse. → Análisis y conciliación de datos para su armonización (sobre la base de una comparación entre las declaraciones aduaneras de importación, los documentos de confirmación de los requisitos, y el Modelo de datos de la OMA) → Examen de las leyes y los reglamentos pertinentes y establecimiento de un sistema integrado de declaración (por ejemplo, en la primera fase el equipo de trabajo analizó 10 formularios de 8 organismos competentes con miras a su armonización, y se examinaron 7 leyes, incluida la Ley de higiene sanitaria.)

Durante la instauración de la ventanilla única se concluye que la voluntad política y la asignación de suficientes fondos presupuestarios desempeñan papeles fundamentales para fomentar satisfactoriamente la coordinación y la participación de diversos organismos. En primera instancia el Presidente reactiva la ventanilla única de despacho en 2007 y la Oficina del Primer Ministro le otorga el rango prioritario de "proyecto nacional especial" en 2008.

⁶⁸ Compuesta por 22 funcionarios.

- Problema técnico, el sistema ASP⁶⁹: dado que algunos organismos que deben cotejar requisitos no disponen de un sistema informatizado propio de verificación el KCS elabora un sistema de verificación de la forma de presentación del ASP de manera que el número de organismos conectados puede ampliarse más fácilmente y no es necesario elaborar nuevos sistemas puntuales. Actualmente hay 10 organismos que tienen sistemas de verificación propios, conectados directamente a la ventanilla única y 13 organismos que utilizan el sistema de verificación de los requisitos del ASP, elaborado por el KCS. (Yang, 2011)

El éxito de la ventanilla única en Corea es medible en su elevada tasa de utilización por los declarantes y el aumento de los organismos conectados; la tasa de utilización pasa de un 4,3 % en 2006 a un 91,6% en 2010 y de 8 organismos conectados a la ventanilla en 2006 a 23 instituciones para el 2011, según datos del KCS.

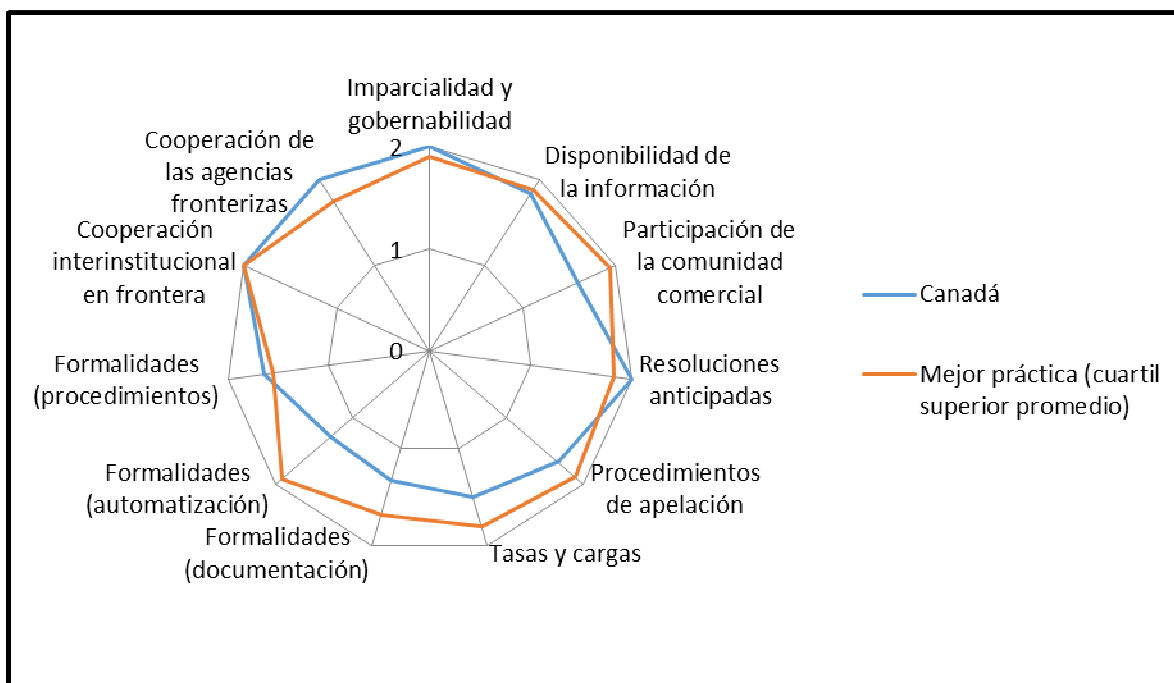
Por otra parte, el ahorro en el tiempo de trámites es indiscutible, anteriormente el proceso de confirmación de requisitos por los diferentes organismos interesados y la presentación de la declaración de importación ante la oficina de aduanas requería de un día. Posterior al establecimiento de la ventanilla única, el proceso de la declaración es automático tras la confirmación de los requisitos en el sistema. De este modo, el ahorro para las empresas ha sido de 2 582 000 millones de won (2 100 000 millones de USD), según datos del Informe *Doing Business*, Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional, en 2010.

3.3.7 Artículo 12. Cooperación aduanera

En esta categoría **Canadá** posee un desempeño superior al promedio: 2.00 versus al 1.74, con base en los IFC, razón por la que se toma como ejemplo de mejor práctica.

⁶⁹ Proveedor de servicios de aplicaciones.

Gráfico 10. OCDE, desempeño de Canadá según los Indicadores del Facilitación de Comercio.



Fuente: OCDE, 2016.

Canadá destaca su desempeño en cooperación aduanera desde su adhesión a la OMA en 1971, particularmente a través del Organismo de Servicios Fronterizos del Canadá (CBSA), institución encargada de prestar servicios fronterizos integrados para apoyar la seguridad nacional y las prioridades de seguridad pública, al tiempo que procura facilitar la libre circulación de personas y mercancías.

Las experiencias en este ámbito son a través de diferentes maneras: participación en foros y encuentros internacionales, prestación de asistencia técnica, intercambio de mejores prácticas, de recursos materiales, humanos y de información aduanera, para combatir flagelos como el del contrabando, el fraude y otras infracciones aduaneras.

- *Participación y cooperación en foros internacionales:* Canadá mantiene una participación activa en la OMA, destacando su adhesión y apego a las

prácticas del Convenio Kyoto, así como en las reuniones oficiales de los Comités de la OMC, el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), la Conferencia Regional de Directores Generales de Aduanas de las Américas y el Caribe (CRDGA) y el Consejo del Caribe para la Aplicación de las Leyes Aduaneras (CCALA).

- *Asistencia técnica y creación de capacidad:* Canadá divulga sus mejores prácticas de gestión fronteriza a partir de 1980 a través de actividades de capacitación y asistencia técnica. Se destaca el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Antiterrorista (CTCB) en 2010 que lleva a cabo actividades nacionales y regionales de lucha contra el terrorismo (como adiestramiento de perros detectores y cursos de análisis de inteligencia) en América y el Caribe; la asociación formada por el CBSA y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2011, con el objetivo de brindar talleres sobre el transporte internacional de carga aérea y la interceptación de pasajeros.

Las actividades de asistencia técnica se han facilitado en dos vías: la rama de organización, enfocada al nivel superior de la toma de decisiones sobre la modernización de las administraciones fronterizas que abarca, entre otros, los siguientes temas: gestión estratégica; integridad/ética; y creación de programas de capacitación orientados a la contratación. La segunda, la rama técnica, dirigida al personal de operaciones y de actividades sobre el terreno, que abarca: examen de contenedores; análisis de inteligencia/gestión de riesgos; fraude comercial/técnicas de investigación; valoración en aduana y normas de origen.

Por otra parte, el aporte de las investigaciones realizadas por la Dirección de Ciencia e Ingeniería del CBSA (Laboratorio) ha sido mesurable principalmente en la lucha contra la delincuencia organizada internacional. Por ejemplo, la publicación de un documento sobre las nuevas tendencias en materia de estupefacientes y de "drogas de fórmula manipulada",

divulgada por la OMA. Asimismo, desempeña un papel determinante en la ampliación del mandato en el marco del Sistema Armonizado (nomenclatura arancelaria) para incluir los artículos de ciencia e ingeniería relacionados con la aplicación (cumplimiento y facilitación) y otras esferas pertinentes.

Por su parte, el Laboratorio intercambia con sectores especializados de la ciencia y la ingeniería los procedimientos de los laboratorios móviles, las técnicas de muestreo, la detección y el análisis del contrabando. Se destaca el apoyo brindado a El Salvador, Tailandia y Ucrania a través de la aplicación de nuevos instrumentos y tecnologías, con el objetivo de fortalecer conocimientos especializados.

- *Prestación de recursos humanos:* el país brinda, a través de los más de 60 funcionarios de enlace del CBSA en varios países del mundo, capacitaciones al personal de transporte, a autoridades gubernamentales y representantes de los países en materia de detección de documentos fraudulentos de viaje y de identidad y lucha contra el fraude.

Canadá realiza dos proyectos de creación de capacidad y modernización en las administraciones de aduanas de Haití y Afganistán, en 2009 y 2010, respectivamente. El CBSA envía coordinadores a dichos países con el objetivo de compartir mejores prácticas y conocimientos a fin de reforzar la eficacia de las administraciones de aduanas. En Haití se realizan misiones específicas sobre: la reforma de la estructura de gestión de la Administración de Aduanas de Haití, la composición y la estructura del marco orgánica de la Administración de Aduanas de Haití, el marco jurídico, los recursos humanos, los procedimientos operativos, la cooperación, la asociación y la comunicación, la infraestructura aduanera, la tecnología de la información y los equipos de detección y de otro tipo. Por su parte, en Afganistán se ofrecen capacitaciones a empleados de la Academia Nacional de Aduanas del Afganistán, inaugurada oficialmente el 19 de enero de 2010.

- *Cooperación aduanera con los Estados Unidos:* Canadá y los Estados Unidos han enfrentado el desafío de garantizar la seguridad en sus respectivos territorios tras el atentado del 11 de setiembre de 2001, sin entorpecer el tránsito fronterizo. Por lo que la cooperación aduanera ha tomado mayor relevancia desde dicho acontecimiento. De ahí que ambos países firmaran en 2001 la *Declaración de Frontera Inteligente* y crearon en 2005 la *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte* (que incluye además a México) consecuentemente en 2010, el CBSA y su homólogo de los Estados Unidos, la *Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos* (CBP), crearon el *Marco de Gestión Fronteriza Cooperativa*, con el objetivo de facilitar el comercio, mantener la seguridad y gestionar los riesgos, enfocándose en el origen de amenazas, sin afectar las corrientes comerciales transfronterizas eficaces.

En 2011, el primer ministro del Canadá, Stephen Harper y el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, hicieron pública la Declaración *Más allá de la frontera: una visión compartida para la seguridad y la competitividad dentro del perímetro*, cuyo accionar se basa en atención temprana a las amenazas; facilitación del comercio, crecimiento económico y empleo; medidas integradas en frontera de aplicación de la ley e infraestructura básica y seguridad informática. La declaración incluye un Plan de acción con 32 iniciativas que se vienen poniendo en práctica durante los siguientes cinco años.

- *Intercambio de información aduanera:* la legislación canadiense permite el intercambio de información aduanera a través de acuerdos o arreglos escritos. El país utiliza dos tipos de acuerdos para dicho intercambio, los Acuerdos de Asistencia Mutua Aduanera y los Tratados de Asistencia Jurídica Mutua.

El Organismo de Servicios Fronterizos del Canadá enfatiza que los Acuerdos de Asistencia Mutua Aduanera proporcionan una base jurídica para intercambiar información aduanera a fin de prevenir, investigar y combatir las infracciones

aduaneras y prestar asistencia mutua para una debida aplicación de la legislación aduanera. Tales textos brindan flexibilidad para conciliar sistemas jurídicos y reglamentarios diferentes, lo que facilita la cooperación pese a las diferencias.

3.4 Comparación del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio con la legislación y realidad nacional e internacional

3.4.1 Artículo 1. Publicación y disponibilidad de la información

Cuadro 5 Publicación y disponibilidad de la información

AFC	<ol style="list-style-type: none"> 1. Publicación pronta, de manera no discriminatoria y de fácil acceso para gobiernos, comerciantes y demás partes involucradas. 2. Utilización de medios tecnológicos. 3. Disponibilidad en internet. 4. Servicio de información. 5. Lenguaje común.
Legislación Centroamericana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Publicación en sitio web SICA y SIECA
Legislación nacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sitios web de cada organismo competente: COMEX, Ministerio de Hacienda, etc. 2. TIC@, Costa Rica E- regulation 3. Lenguaje común: Manual de Procedimientos Aduaneros
Estrategia Centroamericana	<p>Modelo Regional de Gestión Coordinada de Fronteras (GCF):</p> <p>Plataforma Digital de Comercio Centroamericana (PDC)</p>
Mejores prácticas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Australia (1.89): Centro de Información y Apoyo de Aduanas, Australian Border Force, Australian Customs Notices (ACNs) y Australian Customs Cargo Advices (ACCAs), línea de soporte (24/7), publicación de decisiones y ejemplo de clasificación de la Aduana en sitios web. 2. Noruega (1.41): Internet es la principal fuente de información para el público. Cuenta con aplicaciones interactivas (calculadoras y aranceles) y un servicio de información para atender consultas (las 6 regiones cuentan con uno propio). El servicio de información es el principal

	punto de contacto entre la autoridad y los usuarios.
Trabajo de campo ⁷⁰	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sólo algunas instituciones cuentan con sitios web con informaciones relativas a requisitos de importación, exportación, salida, entrada de personas, permisos sanitarios. Sin embargo, no están unificadas ni centralizadas. 2. Algunas páginas tienen mayor usabilidad que otras. 3. Servicio de consultas se ajusta a un horario de oficina. 4. En algunas instituciones no existe un <i>Punto de Enlace Permanente</i> que reciba consulta, tiempos de respuestas definidos, ni estándares que midan la calidad de respuestas.

Fuente: elaboración propia

Uno de los principios básicos que persigue el AFC es crear reglas claras al comercio, para lo que poner a disposición tanto del sector privado como público las reglamentaciones y disposiciones aplicables a la importación, exportación y tránsito ha sido uno de los principales esfuerzos que los Miembros han tenido que llevar a cabo.

El uso de medios tecnológicos como el internet se ha convertido en una de las herramientas de mayor importancia en las gestiones de los gobiernos. Sin embargo, se puede denotar que la sola disposición de la información no garantiza el éxito de la iniciativa, es necesario propiciar que los sitios web sean de fácil acceso y utilización para los usuarios, e ir acompañadas por una fuerte y extensiva campaña de difusión de los sitios.

Las sociedades van encaminadas a la digitalización y en muchas ocasiones las implementaciones de sitios web no van acompañadas de una estrategia que englobe capacitación al público e incluso a las mismas instituciones.

Los beneficios que traen la utilización del internet son cuantificables no solo en términos de costo, sino también en tiempo. El usuario por si solo será capaz de investigar sobre los requisitos que debe cumplir para comercializar un producto en un nuevo mercado, por citar un ejemplo. El objetivo de este artículo va dirigido

⁷⁰ Ver Anexo 3 para consultar las entrevistas y Anexo 4 para las fotografías.

también por el principio de acompañamiento por parte de los gobiernos al sector empresarial, en cuanto a la expansión de nuevos mercados y comercialización de sus productos. Al establecer servicios de información que brinden asesoramiento y asistencia en reglamentos y procedimientos relacionados con el movimiento y despacho de mercancías se incentivan las operaciones comerciales en dicho territorio.

La mejora en este aspecto trae para el país una ventaja competitiva directamente relacionada, porque un país con reglas claras y previsibilidad en sus reglamentaciones, así como un acompañamiento en los procesos de importación y exportación propicia la inversión extranjera directa. Un servicio de información que centralice los procedimientos de importación, exportación y tránsito, así como los formularios y documentos exigidos es una de las principales herramientas para el sector empresarial; no obstante, dado la inversión que representa, es importante destacar que su implantación está dispuesta en el Acuerdo como una recomendación en función de las posibilidades del país.

Dotar de sitios web a cada institución que interviene en frontera no es por si solo el objetivo, es necesario que cada una de ellas tengan el mismo nivel de usabilidad, en el entendido de calidad y cantidad de información, que sean de fácil utilización, con información actualizada, que los requisitos estén centralizados en un mismo sitio, según la institución que la aplique.

Este es uno de los problemas detectados en el trabajo de campo, porque hay instituciones que cuentan con mayor información y facilidad en el atendimento de consultas que otros. Algunas instituciones cuentan con puntos de enlaces permanentes, otros no; o tienen información muy generalizada en cuanto a requisitos de importación de determinados productos.

SENASA por ejemplo cuenta con un servicio de consulta; sin embargo, no está centralizada a un punto de enlace permanente, siendo necesario que el usuario navegue y localice la división técnica y la dirección de correo electrónico a la que debería dirigir su consulta. Las posibles consecuencias de esta situación es una

desinformación al sector empresarial que desincentiva las operaciones comerciales en el país y/o que no se tramite un permiso determinado de importación/exportación, provocando que este quede retenido en frontera.

La representante de la DGA, destaca la importancia del sustento financiero como un componente primario en el desarrollo y fortalecimiento del presente artículo, por ejemplo: existe una página del Ministerio de Hacienda, sin embargo, la búsqueda de información es difícil, incluso recalca la necesidad de implementar una página usable para publicar las resoluciones anticipadas, a fin de cumplir con lo que dispone el AFC.

Asimismo, enfatiza que no basta con un *call center* para cumplir con lo dispuesto en lo relativo a un servicio de información. Quieren desarrollar un programa de enlace permanente que garantice una respuesta en máximo tres días. Lo cual está contemplado y aprobado en el contenido presupuestario por la DGA.

Por último, se identifica que algunas de las instituciones de Costa Rica no establecen estándares que midan la satisfacción y calidad del servicio en cuanto a las consultas evacuadas lo que priva a la institución de una mejora continua en la calidad de sus servicios a diferencia de Australia, referente en este tema, que realiza encuestas a los usuarios de su sistema *Cargo Systems Support*, mostrando como resultado una retroalimentación positiva.

3.4.2 Artículo 3. Resoluciones anticipadas

Cuadro 6 Resoluciones anticipadas

AFC	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decisión escrita antes de la importación respecto a clasificación arancelaria y origen de las mercancías. 2. Se alienta a los Miembros a emitir resoluciones por otros tópicos 3. La resolución anticipada serán vinculantes y tendrá un plazo determinado de vigencia. 4. Posibilidad de negar la resolución 5. Se podrá modificar, revocar o invalidar.
Legislación Centroamericana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actos previos de naturaleza vinculante 2. Serán emitidas resoluciones anticipadas en diversos temas. 3. Se podrá anular, modificar o revocar.
Legislación nacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actualmente se aplica sólo con los países en los cuales los Tratados de Libre Comercio lo especificaron. 2. Debe interpretarse el artículo 85 de la LGA con el artículo 21 de su Reglamento más una resolución que está pronta a salir.
Estrategia Centroamericana	<ol style="list-style-type: none"> 1. El pronunciamiento de la SIECA no incluye comentarios al respecto.
Mejores prácticas	<p>ESTADOS UNIDOS: Sitio web Customs Rulings On-line Search System (“CROSS”).</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Se otorgan resoluciones en diversos temas. 3. Las resoluciones anticipadas en los Estados Unidos no caducan. 4. La CBP puede modificar o revocar una resolución anticipada. <p>AUSTRALIA: Las resoluciones anticipadas se emiten en un plazo de 30 días. Son vinculantes en un periodo de 5 años.</p>

	TRINIDAD Y TOBAGO: De carácter vinculante y con vigencia de 6 meses una vez emitida
Trabajo de campo ⁷¹	<p>Puestos Fronterizos: no saben de ninguna empresa que opere bajo su jurisdicción que haya solicitado alguna resolución anticipada.</p> <p>DGA: criterio emitido por los Asesores de Normativa de la DGA se determinó que la base legal aplicable. Resolución pronta a salir.</p> <p>Usuario: desconocimiento de cómo funciona la figura.</p>

Fuente: elaboración propia

En primera instancia, el Acuerdo se refiere a este artículo como un hecho que los Miembros deberán acatar de forma definitiva a diferencia de otros artículos en los que solo se basa en una sugerencia o posibilidad de acatamiento para los países que lo suscriba, es decir, el acatamiento de este artículo es de carácter obligatorio.

En ese mismo sentido, el Acuerdo establece la definición y determina los alcances de las resoluciones anticipadas. Sin embargo, lo hace de una forma básica mediante lineamientos mínimos que regirán su operación; es ese sentido, especifica que es una decisión escrita que debe emitirse antes de la importación en tópicos como: clasificación arancelaria y origen de las mercancías. Igualmente sugiere a los Miembros emitir resoluciones anticipadas en otros temas como: valor en aduana, prescripciones de desgravaciones o exención de impuestos y prescripciones de contingentes.

El artículo también especifica que las resoluciones anticipadas tienen carácter vinculante y deben tener un plazo definido. Además de ello, puede negarse la posibilidad de otorgar a un Miembro este beneficio, siempre y cuando su comunicación sea escrita y justificada; en ese sentido se podrá negar debido a que: ya está pendiente de decisión en otro organismo o ya ha sido objeto de decisión en un tribunal. Finalmente, el Acuerdo detalla que, si se determina que la información es incompleta, incorrecta, engañosa o falsa, la resolución anticipada podrá ser modificada, revocada o invalidada.

⁷¹ Ver Anexo 3 para consultar las entrevistas y Anexo 4 para las fotografías.

Si este articulado se compara con la legislación centroamericana, se puede evidenciar que esta última se encuentra en congruencia a lo descrito en el artículo en específico, el carácter vinculante y la característica de acción previa a la importación se encuentran presentes en la misma.

Adicionalmente, permite la posibilidad de anular, modificar una resolución cuando la información sea falsa, inexacta u omite circunstancias y hechos relevantes o no actúe de conformidad con los términos y condiciones de la resolución expedida, este último punto se diferencia al Acuerdo porque en el mismo no se especifica ninguna implicación como resultado de una aplicación errónea de la resolución anticipada ya emitida.

Finalmente, el CAUCA y RECAUCA coinciden con el Acuerdo en que pueden emitir resoluciones anticipadas referentes a clasificación arancelaria y origen de la mercancía; inclusive va más allá y determina que se pueden emitir también relacionadas a temas como: valor aduanero, devolución, suspensión y otro diferimiento de aranceles, elegibilidad para tratamiento libre de aranceles de una mercancía reimportada, marcado de país de origen y aplicación de cuotas.

Por su parte y según es ampliado por el departamento de Asuntos Internacionales de la DGA, en momento de realizar este trabajo, las resoluciones anticipadas se aplican en Costa Rica únicamente para los países con los que Costa Rica mantiene un tratado de libre comercio donde se establezca la creación de la figura. Esta situación no es afín a uno de los principios más importantes en los que se basa la OMC: el principio de Nación Más Favorecida.

Adicionalmente, la funcionaria de la DGA comenta que a falta de base legal en este tema, se solicita el criterio de los asesores de normativa de esa institución, que determinan que la base legal es una interpretación conjunta del artículo 85 de la ley (suficiente en valoración y clasificación) y el artículo 21 del Reglamento (en cuanto a origen) pero se debe emitir una resolución que al momento de la entrevista se encontraba en estado de consulta y proceso de valoración a nivel interno de la DGA. Según comenta la funcionaria la resolución toma en cuenta lo

estipulado en el Acuerdo, por lo que es de esperarse que esta integre los principios básicos descritos en el artículo en cuestión.

Uno de los casos más importante de éxito en la aplicación de resoluciones anticipadas es los Estados Unidos de Norteamérica, que emite estos criterios anticipados desde 1960. Como una de las mejores prácticas de este país en relación a este artículo es el Sitio web Customs Rulings On-line Search System ("CROSS"), que comprende una base de datos de más de 169 000 resoluciones disponibles, esto permite que la población en general tenga acceso a resoluciones previas con criterios ya emitidos en temas que pueden tener relación a las importaciones que requieran tramitar los usuarios. Otro de los datos importantes que permite este sitio web es que el comerciante es notificado y la intención de cambio es publicada en caso de que el Miembro tenga la intención de modificarla o revocarla.

Siendo uno de los países líderes en la aplicación de resoluciones anticipadas, estas cuentan con dos características muy particulares que ninguno de los otros países Miembros aplica; la primera de ellas es que las resoluciones anticipadas en Estados Unidos no caducan (a diferencia de Australia y Trinidad y Tobago, otros casos de éxito designados por la OMC en los cuales la vigencia es de 5 años y 6 meses, respectivamente) y actualmente se aplican entre otros temas a leyes de navegación y de cabotaje como dragado, remolque y leyes aplicadas a los pasajeros.

Finalmente, como parte de los comentarios que se recibieron por parte de los usuarios entrevistados, se indica que el proceso de consulta con la DGA normalmente es muy engorroso por lo que han preferido no recurrir a ello, solamente en casos de criterios merceológicos.

3.4.3 Artículo 5. Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia

Cuadro 7 Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia

AFC	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisiones basadas en gestión de riesgo. 2. Aplicación de medidas de forma uniforme en los puntos de entrada relevantes. 3. Eliminación de procedimientos no necesarios con su debida publicación. 4. Notificación a las partes involucradas en caso de retención. 5. Oportunidad de realizar una segunda prueba en caso de resultados negativos. 6. Publicación de los laboratorios en los que pueda realizarse la prueba.
Legislación Centroamericana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Emplea la gestión de riesgo como base para realizar las inspecciones. 2. Recomienda el uso de controles no intrusivos o no invasivos. 3. Cada país contará con sus propias leyes sobre el control de las inspecciones en puntos de entrada.
Legislación nacional	<p>Se regula según el Acuerdo, según lo establece artículos de la LGA y RLGA más propiamente en las leyes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ley N° 7664, Ley de Protección Fitosanitaria y su respectivo reglamento. 2. Reglamento Técnico del Laboratorio para el Análisis de Residuos de Sustancias Químicas y Biológicas de Uso en la Agricultura para el consumo humano y animal. 3. Manuales APHIS.
Estrategia Centroamericana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir los tiempos y costos operativos en frontera y aumentar los flujos comerciales, protegiendo la condición fitosanitaria, zoonosanitaria y de inocuidad alimentaria de los países 2. En cuanto al control cuarentenario se pretende reducir las intervenciones físicas de las cargas en general y promover la certificación sanitaria en origen y anticipada de los productos.
Mejores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Caso Suecia

prácticas	
Trabajo de campo ⁷²	<p>COMEX. 1. Se notifican las inspecciones reforzadas a OMC en caso de riesgo en el país. 2. Inspecciones notificadas en tic@. 3. modernización de pasos fronterizos</p> <p>Usuario. 1. Criterios de inspección al azar. 2. No hay notificaciones, solo la consulta por medio del agente aduanero. 3. Sí hay posibilidad de segundas pruebas y hay conocimiento de los laboratorios.</p> <p>Puesto Fronterizo- SENASA. 1. Nota técnica levantada. 2. Inspección física y documental en casi todo trámite. 3. Gestión de riesgo por producto para determinar qué requisitos debe cumplir un producto en toda importación. 3. Laboratorios y procedimiento establecido</p> <p>Puesto Fronterizo – Aduana. 1. Prioridad son las empresas bajo el Programa de Facilitación Aduanera para el Comercio Confiable en Costa Rica. 2. Sí hay capacitaciones.</p> <p>Puesto Fronterizo- SFE / SENASA: 1. Falta de infraestructura. 2. Baja incidencia de la gestión de riesgo para las inspecciones, fundamento por producto y origen. 3. Si tienen capacitaciones.</p>

Fuente: elaboración propia

El Acuerdo inicia y utiliza términos como “el Miembro podrá”, “cuando un miembro adopte”, al emplear estos verbos está permitiendo que los países no sigan el Acuerdo al pie de la letra, únicamente establece la guía para desarrollar medidas que cooperen con el comercio, es ahí donde muchos países podrían decidir que se encuentran de conformidad a lo que se establece en él; estos términos se pueden ver como parte de la flexibilidad que tiene el Acuerdo con aquellos países que no cuentan con los recursos económicos, tecnológicos o no tienen el personal necesario para poder desarrollarlo a cabalidad.

El Acuerdo es claro en establecer que las inspecciones y controles deben basarse en proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los

⁷² Ver Anexo 3 para consultar las entrevistas y Anexo 4 para las fotografías.

vegetales, deben ser notificadas tomando en consideración la gestión de riesgo y permitiendo mayor transparencia en las funciones.

Actualmente el fundamento legal y los procedimientos se encuentran cumpliendo con las estipulaciones del Acuerdo:

1. Se realizan estudios de riesgo por producto dependiendo sus características y el origen de la carga.
2. Las inspecciones se basan en procedimientos establecidos por ley o en algunos casos, se siguen procedimientos internacionales como el Manual APHIS.
3. Se realizan las notificaciones a la OMC sobre las nuevas inspecciones y controles reforzados que empezarán a trabajar las instituciones encargadas en el país, hecha esta notificación todos los usuarios pueden ingresar a validarlas.
4. También se da la oportunidad de que los usuarios puedan ingresar a Tic@ para validar las notas técnicas que se aplican según clasificación merceológica, dado que no hay inspección en punto de ingreso que no se encuentre expresa en notas técnicas.
5. Actualmente se permite a los usuarios realizar una segunda inspección en aquellos casos en el que la primera haya salido con resultados desfavorables.
6. Se conoce cuáles son los laboratorios autorizados para proceder con el análisis de estudios.
7. Existen notas técnicas que han sido suprimidas en respuesta del bajo riesgo que representan.

A pesar de todo aún existen carencias en el actuar de las autoridades, puesto que el tiempo de espera para obtener los resultados es muy alto si se toma en consideración la naturaleza de las mercancías y por el encarecimiento del

producto con todos los costos a los que incurren como demoras de contenedor (en la mayoría de los casos, contenedores o furgones refrigerados) o por tema de estadía en almacén o en zona primaria.

Según la experiencia del puesto fronterizo, aún falta reforzar más el tema de los criterios de gestión de riesgo como tema fundamental para la agilización de procesos. Es importante establecer un punto de contacto para los usuarios, con el fin de que ellos puedan validar la información en tiempo real con las autoridades costarricenses directamente y no mediante el uso del agente aduanero que es lo que se utiliza actualmente.

Tomando en consideración todo lo señalado. Costa Rica cumple en los procedimientos que establece, dejando como punto de mejora la velocidad con la que se realizan las inspecciones y controles para obtener una mejora significativa en cuanto a facilitación del comercio.

Lo anterior, es lo que justamente pretende mejorar una de las acciones de la estrategia centroamericana y el *Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica* al reducir los tiempos y costos operativos en frontera y aumentar los flujos comerciales.

3.4.4 Artículo 7. Levante y despacho de las mercancías

Cuadro 8 Levante y despacho de las mercancías

AFC	<p>1. Mejores prácticas en aduana y despacho, así como recomendaciones del Convenio de Kyoto (transparencia y previsibilidad de acciones aduaneras, simplificación en documentos y procedimientos, procedimientos anticipados, uso informático, pago y documentos electrónicos, controles aduaneros mínimos, intervenciones coordinadas con otras agencias en frontera, gestión de riesgo, asociación con el comercio).</p> <p>2. Figura OEA.</p>
Legislación Centroamericana	<p>1. Posibilidad de presentar declaración aduanera anticipada.</p> <p>2. Aplicación de una gestión de riesgo por los Servicios Aduaneros mediante: criterios variados, base de datos regional, marco de gestión regional común, utilización de equipos de inspección no intrusiva.</p> <p>3. Tres tipos de controles (inmediato a posteriori, permanente).</p> <p>4. CAUCA promueve asistencia mutua entre los Servicios Aduaneros mediante el intercambio de información.</p> <p>5. CAUCA dispone que debe haber coordinación entre las instituciones y aduana para aplicar controles.</p> <p>6. Auditorías y visitas a las empresas como herramienta para una gestión de riesgo.</p> <p>7. Se establece reconocimiento mutuo de los Operadores Económicos Autorizados de los otros Estados Partes.</p> <p>8. Levante en un menor plazo de las mercancías perecederas.</p>
Legislación nacional	<p>1. Posibilidad de presentar declaración aduanera anticipada.</p> <p>2. Servicio Nacional de Aduanas cuenta con una Dirección de Gestión de Riesgo que determina y planifica las estrategias, disposiciones y criterios de riesgo.</p> <p>3. Tres tipos de controles (inmediato a posteriori, permanente)</p> <p>4. Programa de Facilitación Aduanera para el Comercio Confiable en Costa Rica (PROFAC) habilitando la figura de OEA.</p> <p>5. Auditorías y visitas a las empresas como herramienta</p>

	<p>para una gestión de riesgo.</p> <p>6. Mercancías perecederas tendrán prioridad en el despacho aduanero.</p>
Estrategia Centroamericana	<p>Modelo Regional de Gestión Coordinada de Fronteras (GCF).</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promueve la transmisión anticipada de FAUCA. 2. Establecimiento de una Comisión Regional de Cooperación. 3. Utilización de equipos no intrusivos. 4. "Acto único" para la inspección. 5. Módulo de Riesgo en sistemas informáticos. 6. Base de datos por grupo de operadores 7. Plataforma Digital de Comercio Centroamericana (PDC) 8. Operadores confiables. 9. Integración de procedimientos y control.
Mejores prácticas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nigeria. La transmisión previa del manifiesto de carga se realiza de forma informática mediante el Sistema Integrado de Información Aduanera de Nigeria (NICIS), sistema también posibilita la declaración electrónica (DTI) y el pago electrónico. NICIS posibilita a la aduana realizar una gestión de riesgo a través de sus canales de alerta: verde, amarillo, azul (proceso diferenciado para OE) y rojo. 2. Senegal. Plataforma ORBUS para pagos electrónicos. 3. Australia. Instalación en sus puntos de ingreso puntos de ingreso en Melbourne y Sídney de equipos para el escaneo de contenedores. 4. Camerún. Implementación del SIDUNEA++ y la compra de scanners para la revisión de las mercancías. Gestión de riesgo en dos vías (mercancías y funcionarios a través del programa Gazing into the Mirror. 5. Corea. En un plazo posterior a 90 días desde la aceptación de la DI, la aduana lleva a cabo auditorías a posteri. 6. Suecia. Implementación de Stairway (programa de OEA) 7. EE.UU. C-TPAT (programa de OEA)
Trabajo de campo⁷³	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utilización de sistema TIM en Centroamérica. 2. Empresas inscritas a PROFAC tienen prioridad en el

⁷³ Ver Anexo 3 para consultar las entrevistas y Anexo 4 para las fotografías.

	<p>paso fronterizo Peñas Blancas, ejemplo: Pozuelo.</p> <p>3. Despacho de Aduana Distinta.</p> <p>4. Se dan declaraciones anticipadas sobre todo por parte de grandes agencias aduanales.</p> <p>5. Se realiza gestiones de riesgo a través de TIC@</p> <p>6. No existe una gestión de riesgo localizada en Peñas Blancas, se planifica y ejecuta desde la DGA, a través del sistema informático se notifica cuáles cargamentos deben inspeccionarse.</p> <p>7. No existe coordinación entre las instituciones para las inspecciones en frontera.</p> <p>8. VUCE 2 posibilita el pago electrónico.</p> <p>9. Se les da prioridad a los productos perecederos en aspectos como inspección, sin embargo, no se cuenta con una infraestructura óptima.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia

El artículo resume su razón de ser en procedimientos simples y eficientes en todo el proceso de importación, exportación y tránsito de las mercancías y establece varios principios medulares e interrelacionados entre sí que permitan alcanzar tal objetivo.

Inicialmente garantizar que las gestiones aduaneras sean transparentes y previsibles para los demás gobiernos y sector privado, se llevará a cabo a través de tramitaciones previas de documentos, de esta manera los países importadores podrán prepararse para el ingreso o tránsito de las mercancías, agilizando así su proceso y el sector empresarial podrá tener mayor certeza jurídica de cómo se irán a tratar sus productos en determinado territorio aduanero.

La simplificación en los procedimientos, declaración de bienes y la documentación requerida se logrará con uso de medios informáticos (documentos y pagos electrónicos), que garantizarán una transparencia en las gestiones aduaneras al dificultar acciones delictivas de falsificación de documentos, por ejemplo.

Aunque no todas las autoridades centroamericanas interoperan a un 100%, el TIM ha traído muchas ventajas en el tránsito de las mercancías a lo largo de

Centroamérica por el hecho de integrar en el DUT todos los trámites migratorios, aduaneros y cuarentenarios, que facilita tanto la gestión aduanera como el régimen para los transportistas.

El sistema posibilita una única transmisión, conectando los sistemas de los países por los que se realiza el tránsito, brindando una trazabilidad de la carga, permitiendo conocer tiempos y horas, el viaje y las intervenciones de la aduana sobre las unidades de transporte.

Tras la visita a Peñas Blancas se evidencia cómo el proceso de exportación se ha facilitado a lo largo de los años a través del *Despacho de Aduana Distinta* (DAD), en el que los transportistas llevan las mercancías listas en términos de permisos y trámites para su exportación. Existe una casetilla que integra autoridades de Migración, Cuarentenario y Aduana en la que el transportista no debe bajarse de su unidad de transporte, simulando así el funcionamiento de un peaje. Lo anterior ha permitido agilizar un poco más el flujo a través del puesto fronterizo.

El TIM permite llevar a cabo otro de los principios de este artículo 7 que es el intercambio de información que se ha convertido en un tema central para llevar a cabo una gestión de riesgo regional; este intercambio de información es determinante tanto a nivel nacional como regional, a fin de garantizar una coordinación intra e interinstitucional lo que a su vez facilitará la gestión de riesgo de las autoridades aduaneras y los controles que estas deban ejercer. Asimismo, se promueven las intervenciones coordinadas con otras agencias en frontera, reduciendo costos y tiempo a empresarios y autoridades; todo esto incentivando una relación cercana entre el sector privado y el público, que posibilite enfocar los esfuerzos y recursos de las autoridades y empresas, productos o cualquier otro criterio que represente mayor riesgo.

Es así como surge la figura de *Operador Económico Autorizado*, con la finalidad de incentivar al sector empresarial a cumplir con las disposiciones de manera voluntaria, brindándoles ventajas palpables como menor cantidad de requisitos, inspecciones físicas, levantes rápidos, entre otras. Por lo que la *Estrategia*

Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras identifica como uno de los desafíos tanto a nivel centroamericano como nacional el de generar una mayor confianza entre el sector público y privada, siendo esta figura un medio para propiciarlo.

En Peñas Blancas, Juan Carlos Alán funge como ejecutivo de PROFAC, por lo que le corresponde la coordinación con las empresas adscritas cuando estas vayan a movilizar sus cargas por dicho puesto para facilitar su paso.

La representante de la DGA, destaca que el funcionamiento del OEA es un modelo a seguir porque la comunicación con la aduana es muy fluida. El caso mayor enfatizado es el de la empresa Pozuelo: *“cuando se notifica que hay un camión de esta empresa en la fila, el ejecutivo PROFAC va con la policía de tránsito y saca el contenedor de la fila para darle prioridad, Pozuelo siempre ha comentado que las exportaciones de ellos no duran nada”*.

En cuanto al funcionamiento, subraya que cuatro personas forman parte del equipo dedicado a gestionar la coordinación de PROFAC desde la DGA y una persona con funciones compartidas, que está igualmente involucrada en el proyecto.

El hecho de que se vayan incorporando más regímenes en el programa evidencia cómo la figura se va fortaleciendo a nivel nacional. Inicialmente abarcaba solamente el régimen de exportación y se extendió al de importación el año pasado. Actualmente hay 22 en total, contabilizando las de exportación e importación y existen terminales de carga y operadores portuarios marítimos adscritos.

De la DGA se comenta que se realizan visitas a cámaras, quienes se acercan a las empresas, a fin de promocionar el programa. En el 2015 se realizó un evento para mercadearlo y se pretende hacerlo cada dos años.

Sin embargo, es necesario intensificar esta campaña de promoción y difusión, porque PROFAC lleva siete años en el país, con lo que se considera que ya podría haber mayor cantidad de actores beneficiándose y fortaleciendo la figura.

Uno de los retos identificados tras la entrevista es la necesidad de presentar la información mediante un sistema web y desarrollar un sistema informático dedicado a este programa, vigorizar la promoción del programa, con el objetivo de presentar la figura no como un gasto sino como una inversión con beneficios y ahorros a mediano y largo plazo. Por ejemplo, el ahorro en almacenaje, en tiempos en los pasos fronterizos, entre otros. Además, aún no existe una alineación plena de instituciones como el MAG y JAPDEVA con el programa, porque al ser una empresa certificada como OEA debe tener mayor fluidez en todas sus operaciones, incluidas las inspecciones.

La DGA mediante su representación comenta que el MAG realiza una gestión de riesgo por producto; no obstante, la DGA la efectúa por actor. De manera que, al momento de una exportación, aun cuando sea una empresa certificada como OEA, si el producto es de interés cuarentenario, el MAG realiza la inspección minimizando así las ventajas en la fluidez de sus operaciones.

En este sentido, se está firmando un acuerdo entre ambas instituciones para coordinar tales inspecciones; el acuerdo ya está redactado pero pendiente de intervención política.

Por otro lado, para el caso de JAPDEVA, una empresa puede beneficiarse en la gestión aduanera, al llevar todo anticipado, empero JAPDEVA retrasa el proceso al inspeccionar cada contenedor y cobrando los \$20.00, por lo que las empresas que exportan por el puerto de Moín no se certifican.

De esta manera, el componente tecnológico y jurídico son de vital importancia en el fortalecimiento de la figura: un marco jurídico que garantice la coordinación en las operaciones aduaneras y gestiones fronterizas entre las instituciones vitalizará los flujos comerciales, garantizará los beneficios para las empresas certificadas,

incentivando así a más empresas a unirse y por ende empoderando aún más el programa.

Por su parte, un sistema electrónico bajo el que se maneje el sistema, que integre a todos los actores de la cadena logística y garantice un encadenamiento en el proceso, brindará transparencia y facilidad en funcionamiento del programa.

Un reto más será integrar a PROFAC en VUCE, este aspecto aún está en conversaciones, sin nada en concreto.

A nivel centroamericano, como parte de la *Estrategia Centroamericana* se establece un modelo regional de *Gestión Coordinada de Fronteras (GCF)* de la que son pilares varios de las disposiciones de este artículo: inicialmente una gestión integral de riesgo, que la establezca como una herramienta habitual en todas las instituciones que intervienen en frontera, otro tema central que es propiciar una coordinación entre estas. Empero, el trabajo de campo mostró que a pesar de existir una gestión de riesgo que se ejecuta a través de servicios informáticos como el TIC@, no existe una coordinación en los controles que ejercen las instituciones que intervienen en frontera: cada organismo realiza sus gestiones y controles de manera aislada provocando altos costos para el sector empresarial y embotellamientos en el puesto fronterizo.

Algunos los proyectos importantes de esta estrategia son: crear una Comisión Regional de Cooperación dedicada a identificar riesgos regionales y a proponer medidas que posibiliten mitigarlos, utilización de equipos de inspección no intrusivos y la coordinación en las inspecciones mediante un acto único de fiscalización, un Módulo de Riesgo en los sistemas informáticos aduaneros y demás instituciones.

Tras el trabajo de campo se denota que las gestiones de riesgo de las instituciones se llevan a cabo de manera aislada y no se hace uso de las herramientas tecnológicas con las que se cuenta, pues se podrían establecer criterios conjuntos que permitan un control conjunto y una gestión integral.

Las mejores prácticas demuestran como el éxito en las medidas de este artículo no radican meramente en una dotación de equipo y tecnología, sino también en una comunicación y voluntad de todas las instituciones que intervienen en la gestión fronteriza y la creación de una relación de confianza entre el sector privado y público, previendo marcos que impulsen un accionar responsable por parte de estas, a cambio de ventajas que les permitan ser más competitivas.

3.4.5 Artículo 8. Cooperación de organismos que intervienen en frontera

Cuadro 9 Cooperación de organismos que intervienen en frontera

AFC	1. Coordinación entre autoridades y organismos encargados en frontera, los procedimientos y actividades. 2. Orienta a la coordinación de horarios, servicios, controles, procedimientos y formalidades. 3. Control en puestos fronterizos de una sola parada
Legislación Centroamericana	1.Coordinación con otras instituciones en horarios establecidos ininterrumpidamente
Legislación nacional	1. Insta a la coordinación de las autoridades en sus funciones. 2. Trasmisión electrónica de información inherente al tráfico de mercancías y a la comprobación del pago de obligaciones tributarias garantizando una ejecución de sus funciones de manera coordinada. 3. Posibilidad de crear aduanas yuxtapuestas donde los controles sean en un solo lugar ubicado en la zona fronteriza, para facilitar y acelerar el cumplimiento de las formalidades aduaneras.
Estrategia Centroamericana	1. Realización de un sólo control en país de salida e interface con país de ingreso para el control migratorio. 2. Establecer una secuencia bipartita de actuación en el control fronterizo y los respectivos controles a ejecutar. 3. Modelo de pares de países y pares de fronteras con gestión coordinada de riesgo.
Mejores prácticas	1. Zambia y Zimbabwe: puesto fronterizo común. 2. Malawi y Tanzania: coordinación de horarios. 3. Adecuar sus legislaciones internas para que los funcionarios realicen sus funciones reglamentarias fuera de su territorio nacional 4. Tener acceso a sistemas de ambos países. 5. Polonia: construcción de instalaciones conjuntas de tramitación en los pasos fronterizos. 6. Parada única en la frontera de Noruega, Suecia y Finlandia

Fuente: elaboración propia

El artículo 8 es mandatorio en el tanto establece que las autoridades y organismos encargados de los controles en frontera y los procedimientos en un país deben ser

de organizados, sin embargo es flexible en detallar que en la medida en que sea posible y factible, se cooperará con los otros Miembros.

En lo que concierne a la cooperación con los países vecinos, se estimula que haya una mayor compatibilidad en su actuar.

A nivel nacional, existe mucha discrepancia en el modo de trabajar dado que ante los usuarios e incluso ante COMEX existe una manera desordenada en la manera de hacer las cosas por parte de las instituciones que interfieren en frontera.

A pesar de que todas las instituciones se encuentran disponibles básicamente todo el día por los horarios con los que cuentan y que se encuentra homogéneo en su mayoría, los usuarios no perciben beneficios sobre ellos dado que:

1. Se realizan inspecciones en diferentes momentos y lugares, un ejemplo se da con las mercancías perecederas de importación que presentan contingentes ya que primeramente se lleva a cabo la inspección de residuos y plagas y posteriormente se presenta el Consejo Nacional de Producción, lo que hace que los procesos puedan tardar hasta 1 semana.
2. A pesar de que existen horarios ampliados, los usuarios deben solicitar en muchas ocasiones la “apertura” a las instituciones que velan por las medidas sanitarias y fitosanitarias o bien propiamente a la aduana, lo anterior porque el personal realiza las inspecciones y controles en horario de oficina. Aunado a lo anterior, al ser el agente aduanero el punto de contacto, si las agencias no tienen horarios más flexibles y de fines de semana el proceso no continúa.
3. No se cuenta con un solo espacio que reúna a todas las instituciones.

A pesar de lo anterior, el país está apostando por una mayor cooperación entre las autoridades, un ejemplo de ello es la creación del Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres⁷⁴, ese órgano ya tuvo un resultado importante con la creación del

⁷⁴ Cuyas funciones ahora pasarán a ser parte de la creación del Consejo Nacional de Facilitación al Comercio al desaparecer el Consejo de Puestos Fronterizos

Puesto Fronterizo las Tablillas, que implementa un nuevo modelo al reunir todas las instituciones en un solo lugar y sin fronteras entre ellas, es un lugar completo donde los usuarios se presentan y sin darse cuenta pasan todos los controles necesarios sin necesidad de ceder su competencia pero obedece el flujo del proceso.

A pesar de la integración de instituciones nacionales a las que se está apostando, a nivel regional el avance no va con el mismo paso, actualmente existen grandes ejemplos de aduanas de parada única a nivel mundial donde hay reciprocidad y reconocimiento mutuo; sin embargo, el factor común de todos los entrevistados es que para lograrlo en la frontera norte es necesaria una mayor voluntad política.

Costa Rica y Nicaragua están llevando a cabo de manera paralela, pero separada, programas de mejora en los puestos fronterizos, ello gracias a la cooperación del BID, por lo que se espera que a pesar de las diferencias políticas se llegue a dar una cooperación entre los organismos, en el tanto se logre alcanzar una mejora en puntos claves como: flexibilidad política, innovación, seguridad, modelos de control, tecnología, capacitación e infraestructura.

Como lo detalla uno de los estudios de SIECA ya señalados, aún existe una carencia en la homologación de horarios para la prestación de servicios entre las aduanas de los países vecinos, por lo que recomiendan la implementación parcial de la integración de los servicios tomando en consideración: las DTI, FAUCAS y declaraciones de mercancías no originarias.

Adicionalmente, el *Modelo de Gestión Coordinada de Fronteras dentro de una Estrategia Regional de Facilitación de Comercio y Competitividad* establece un proceso más amplio de integración económica en Centroamérica, la cual incluye etapas de facilitación del comercio, modernización y convergencia normativa y desarrollo institucional.

(...) la fase de facilitación del comercio incluye: a) establecer y garantizar el cumplimiento de medidas de facilitación de comercio dirigidas a perfeccionar el libre comercio intrarregional y agilizar la

circulación en el territorio aduanero, de las mercancías originarias y no originarias; b) establecer y garantizar el funcionamiento de los mecanismos legales, facilidades informáticas, logísticas y de infraestructura que permitan a cada Estado Parte administrar y recaudar de manera eficiente y efectiva los derechos arancelarios a la importación, tributos y otros gravámenes al comercio exterior; y c) garantizar que las aduanas intrafronterizas entre los Estados Parte continúen operando y promuevan gradualmente y en forma coordinada, la facilitación y agilización del comercio y el cobro de los gravámenes correspondientes. (SIECA, 2015)

3.4.6 Artículo 10. Formalidades en relación a la importación, exportación y tránsito

Cuadro 10 Formalidades en relación a la importación, exportación y tránsito

<p>AFC</p>	<p><u>Aceptación de copias.</u> 1. Los Miembros se esforzarán por recibir copias impresas y electrónicas de los documentos. 2. Disposiciones en cuanto a documentación ya facilitada a un Organismo Gubernamental 3. Ningún Miembro exigirá el original ni copia de las declaraciones de exportación.</p> <p><u>Utilización de normas internacionales.</u> El Acuerdo alienta a los Miembros a utilizar las normas internacionales pertinentes como base de sus formalidades y procedimientos.</p> <p><u>Ventanilla única.</u> 1. Punto de entrada único que permite a los comerciantes presentar a las autoridades u organismos participantes la documentación y/o información exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías. 2. En los casos en que ya se haya recibido la documentación y/o información exigidas a través de la ventanilla única, ninguna autoridad u organismo participante solicitará esa misma documentación y/o información.</p> <p><u>Inspecciones previas a la expedición.</u> no se exigirán cuando se refieran a la clasificación arancelaria y la valoración en aduana; sin embargo, se reserva la posibilidad de acudir a aquellas con fines sanitarios y fitosanitarios.</p> <p><u>Recurso a agentes de aduanas.</u> 1. A partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo los Miembros no introducirán el recurso obligatorio a agentes de aduanas.</p> <p><u>Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniforme.</u> Cada Miembro aplicará, a reserva de lo dispuesto en el párrafo 7.2, procedimientos aduaneros comunes y requisitos de documentación uniformes para el levante y despacho de mercancías en todo su territorio.</p> <p><u>Mercancías rechazadas.</u> Cuando se rechacen mercancías que iban a ser destinadas a la importación por incumplimientos sanitarios y fitosanitarios así como</p>
-------------------	--

	<p>cualquier otro reglamento técnico el miembro podrá rexpeditir o devolver al exportador las mercancías.</p> <p><u>Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo.</u> Admisión temporal: introducción de mercancías en un territorio aduanero con suspensión total o parcial condicional del pago de los derechos e impuestos de importación; si dichas mercancías se introducen con un fin determinado, están destinadas a la reexportación dentro de un plazo determinado y no han sufrido ninguna modificación. Perfeccionamiento activo: introducir en un territorio aduanero, con suspensión total o parcial condicional de los derechos e impuestos de importación, o con la posibilidad de beneficiarse de una devolución de derechos, ciertas mercancías para su transformación, elaboración o reparación y posterior exportación. Perfeccionamiento Pasivo: exportar temporalmente mercancías en libre circulación en un territorio aduanero para su transformación, elaboración o reparación en el extranjero y reimportarlas luego.</p>
<p>Legislación Centroamericana</p>	<p><u>Aceptación de copias.</u> 1. Los documentos relacionados a la declaración de exportación podrán transmitirse por la vía electrónica y producirán los mismos efectos jurídicos que los escritos en un soporte de papel. 2. Cuando se trate de importaciones definitivas y cuando lo exija el Servicio Aduanero, se adjuntarán los documentos conforme lo establece cada Servicio Aduanero.</p> <p><u>Utilización de normas internacionales.</u> el Servicio Aduanero deberá aplicar todos los convenios, acuerdos y tratados internacionales debidamente ratificados por los Estados Parte, que estén vigentes en el ámbito internacional en materia aduanera y de comercio exterior.</p> <p><u>Ventanilla única.</u> No existe disposición alguna respecto a las ventanillas únicas a nivel de CAUCA y RECAUCA.</p> <p><u>Inspecciones previas a la expedición.</u> 1.No existe una disposición en específico que haga referencia a las inspecciones previas sobre clasificación arancelaria y valoración aduanera.</p>

	<p><u>Recurso a agentes de aduanas.</u> 1. Los artículos definen cuando la intervención del agente será optativa, en que regímenes y modalidades. 2. No se incluye el régimen de importación, por lo cual el uso de agente aduanero en este régimen no es optativo, es obligatorio.</p> <p><u>Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniforme.</u> 1. Aduanas especializadas según el artículo 7 del CAUCA.</p> <p><u>Mercancías rechazadas.</u> Permite la figura de reexportación pero no la supedita a incumplimientos de índole sanitaria, fitosanitaria o de reglamentos técnicos.</p> <p><u>Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo.</u> Admisión temporal: ingresar al territorio aduanero por un plazo determinado, con suspensión de tributos a la importación, mercancías con un fin específico, las que serán reexportadas dentro de ese plazo, sin haber sufrido otra modificación que la normal depreciación como consecuencia de su uso. Perfeccionamiento Activo: ingreso al territorio aduanero con suspensión de tributos a la importación, de mercancías procedentes del exterior, destinadas a ser reexportadas, después de someterse a un proceso de transformación, elaboración o reparación u otro legalmente autorizado. Perfeccionamiento Pasivo: salida del territorio aduanero por un plazo determinado de mercancías nacionales o nacionalizadas, para ser sometidas en el exterior a las operaciones de transformación, elaboración, reparación u otras permitidas, con suspensión en su caso, de los tributos a la exportación, para ser reimportadas bajo el tratamiento tributario y dentro del plazo establecido.</p>
<p>Legislación nacional</p>	<p><u>Aceptación de copias.</u> 1. La declaración aduanera deberá venir acompañada de: original de factura comercial, certificado de origen de las mercancías, conocimiento de embarque y una fotocopia o copia de la declaración aduanera o documento de salida expedido por el exportador.</p> <p><u>Utilización de normas internacionales.</u> Dentro de las funciones del Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica se encuentra el aplicar todos los convenios, acuerdos y</p>

	<p>tratados internacionales debidamente ratificados por el Gobierno de Costa Rica.</p> <p><u>Ventanilla única.</u> Se constituye mediante la Ley No. 4081, y su funcionamiento queda definido por el Reglamento N° 33452. La VU de Costa Rica es parte de los casos de éxito seleccionados por la OMA como parte del Mecanismo de facilitación de comercio.</p> <p><u>Inspecciones previas a la expedición.</u> Requisitos a la importación para los envíos de socorro, se determina que las autoridades competentes deberán realizar la inspección de previo a autorizar la salida de las mercancías.</p> <p><u>Recurso a agentes de aduanas.</u> El artículo 37 establece los regímenes y modalidades en los cuales la participación del agente aduanero es optativa, no se incluye exportación.</p> <p><u>Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniforme.</u> 1. Ámbito de aplicación. 2. Aduanas especializadas.</p> <p><u>Mercancías rechazadas.</u> La figura está presente, pero al igual que a nivel centroamericano, no se refiere a incumplimientos de índole sanitaria, fitosanitaria o de reglamentos técnicos.</p> <p><u>Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo:</u> Admisión Temporal: ingreso, por un plazo determinado, de mercancías a territorio con suspensión de los tributos y que deberán ser reexportadas o importadas de forma definitiva sin modificación o transformación. Perfeccionamiento Activo: recibir mercancías en el territorio con suspensión de toda clase de tributos y bajo rendición de garantía que serán reexportadas, dentro de los plazos que determinen los reglamentos, después de ser sometidas a un proceso de transformación, reparación, reconstrucción, montaje, ensamblaje o incorporadas en conjuntos, maquinaria, equipo de transporte en general o aparatos de mayor complejidad tecnológica y funcional o utilizadas para otros fines análogos. Perfeccionamiento Pasivo: exportar temporalmente, mercancías que se encuentren en libre circulación en el territorio, para ser transformadas, elaboradas o reparadas en el extranjero para su reimportación, conforme con las disposiciones</p>
--	--

	reglamentarias
Estrategia Centroamericana	<p><u>Aceptación de copias.</u> 1. El pronunciamiento de la SIECA no incluye comentarios al respecto pues ya el tema está cubierto a sobremanera en el CAUCA y RECAUCA.</p> <p><u>Utilización de normas internacionales.</u> 1. Adopción de Protocolos internacionales para el intercambio de datos. 2. Adopción del modelo de datos comunes de la OMA.</p> <p><u>Ventanilla única.</u> 1. Ventanillas que integren todas las instituciones involucradas en el control fronterizo. 2. Adecuar todos los documentos necesarios para garantizar la interoperabilidad (FAUCA, DUT, DUA, DM, certificados, notas técnicas) 3. Ventanillas interconectadas entre los países centroamericanos.</p> <p><u>Inspecciones previas a la expedición.</u> El pronunciamiento de la SIECA no incluye comentarios al respecto.</p> <p><u>Recurso a agentes de aduanas.</u> El pronunciamiento de la SIECA no incluye comentarios al respecto</p> <p><u>Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniforme.</u> La SIECA no especifica mayor detalle respecto al tema en la Estrategia.</p> <p><u>Mercancías rechazadas.</u> El pronunciamiento de la SIECA no incluye comentarios al respecto.</p> <p><u>Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo.</u> No se especifica mayor detalle en la estrategia debido a que el tema ya está cubierto a nivel de CAUCA.</p>
Mejores prácticas	<p><u>Aceptación de copias.</u> No se reportan casos de éxito a nivel de OMC.</p> <p><u>Utilización de normas internacionales.</u> No se reportan casos de éxito a nivel de OMC.</p> <p><u>Ventanilla Única.</u> Corea del Sur. 1. Al 2011 la ventanilla integraba 23 instituciones. 2. Posterior al establecimiento de la ventanilla única, el proceso de la declaración es automático tras la confirmación de los requisitos en el</p>

	<p>sistema. Chile. 1. La ventanilla permitió reducir en un 50% el tiempo y los costos.</p> <p><u>Inspecciones previas.</u> No se reportan casos de éxito a nivel de OMC.</p> <p><u>Recurso a agentes de aduanas.</u> Australia: deja a discreción del importador o exportador la utilización de esta figura. 2. El gobierno desarrolló una guía llamada “Documentary Import Declaration Comprehensive Guide” de acceso público.</p> <p><u>Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniforme.</u> No se reportan casos de éxito a nivel de OMC.</p> <p><u>Mercancías rechazadas:</u> No se reportan casos de éxito a nivel de OMC.</p> <p><u>Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo:</u> No se reportan casos de éxito a nivel de OMC.</p>
<p>Trabajo de campo⁷⁵</p>	<p><u>Aceptación de copias.</u> COMEX: muchas de las veces se solicita documentación que ya fue presentada vía Ventanilla Única.</p> <p><u>Utilización de normas internacionales.</u> Puesto Fronterizo: basan sus operaciones en atención a las disposiciones establecidas por la OMA, Convenio de Kioto revisado etc. SENASA: se adoptan las medidas emitidas por la OIE pero cada país decide que producto representa riesgo de plaga y se determina que requisitos establecer a dicho producto. SFE: se adoptan estándares generales pero se determina a nivel país qué inspecciones y qué requisitos establecer a los productos.</p> <p><u>Ventanilla única.</u> PROCOMER. 1. La ventanilla atiende 105 procesos entre notas técnicas, pagos electrónicos, firma digital, certificados de origen etc. 2. Se dispone del FAD, documento que integra 44 formularios en solo uno. 3.</p>

⁷⁵ Ver Anexo 3 para consultar las entrevistas y Anexo 4 para las fotografías.

	<p>Cuenta con accesos a cuentas domiciliadas, es decir, los pagos que corresponde a otras instituciones se hacen mediante esta plataforma. 4. Permite dar trazabilidad al trámite. 5. 100% para el exportador, desde asistencia técnica hasta mantenimiento de la herramienta. 6. Permite realizar gestión de riesgo de manera indirecta. COMEX. Se podría mejorar en el cumplimiento de la disposición 4.2 ya que en algunas ocasiones se solicitan documentos que ya han sido tramitados mediante la VUCE.</p> <p><u>Inspecciones previas a la expedición.</u> SFE. Todas las mercancías se inspeccionan. 2. Hay muy poca disponibilidad de personal y poco espacio en el andén para inspeccionar. SENASA. Todas las cargas se inspeccionan, a diferencia de SFE, se autoriza levante antes de tener los resultados de análisis.</p> <p><u>Recurso a agentes de aduanas.</u> PROCOMER. La VUCE promueve que los usuarios puedan realizar sus trámites de exportación sin intervención de un agente aduanero. USUARIO. Utiliza al agente por desconocimiento, por ejemplo, para hacer consultas a instituciones. Puesto Fronterizo: el agente aduanero actualmente es considerado como un criterio para la gestión de riesgo en Costa Rica.</p> <p><u>Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniforme.</u> No se identificaron reacciones con respecto a la figura.</p> <p><u>Mercancías rechazadas.</u> No se identificaron reacciones con respecto a la figura.</p> <p><u>Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo.</u> No se identificaron reacciones con respecto a la figura.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia

Este en particular es uno de los artículos más extensos del Acuerdo, se compone de 8 subartículos que abarcan distintas temáticas relacionadas a las formalidades de estos regímenes.

En primera instancia se tiene el artículo 10.1 que se basa en una sugerencia del Acuerdo a los Miembros para que se esfuercen en hacer válidas las copias tanto físicas como impresas al exigir documentación, en este sentido, el Acuerdo también determina que cuando a un organismo nacional ya se le haya entregado el original de un documento que ampare una carga, de requerirse por otro organismo, este último aceptará una copia digital o impresa y no exigirá la presentación del original. Finalmente, el artículo concluye, comprometiendo a los Miembros a que no exigirán ni copia ni original de la declaración de exportación como requisito de importación.

La legislación centroamericana ya contempla estas disposiciones e indica su congruencia con lo estipulado en el Acuerdo, en el sentido de que tanto las copias como las transmisiones electrónicas tienen los mismos efectos jurídicos que un documento original. A nivel de legislación nacional, se especifica que la declaración aduanera debe venir acompañada de: certificado de origen, conocimiento de embarque, original de la factura comercial y una fotocopia o copia de la declaración aduanera o documento de salida expedido por el exportador.

En la entrevista que se realiza como parte del trabajo de campo, se logra corroborar lo dispuesto en la notificación de Costa Rica respecto al Acuerdo. Laura Escalante, representante de COMEX, indica que en algunos casos se solicitan documentos originales cuando éstos ya se han presentado a nivel de ventanilla única u otro organismo gubernamental.

En cuanto a la utilización de normas internacionales la sinergia entre el Acuerdo y lo estipulado en ambas legislaciones es completa. Aunque el Acuerdo solamente sugiere a los Miembros adoptar normas internacionales en cuanto a formalidades y procedimientos, ambas legislaciones contemplan como base e inclusive rigen las actuaciones de Servicio Aduanero lo dispuesto en normativa internacional

dictaminada por la OMA así como por cualquier otro convenio firmado por el Estado.

Del mismo modo, la Estrategia Centroamericana sugiere que, en materia de aplicación de normas internacionales y con el objetivo de mejorar y hacer más efectivo el intercambio de datos, se establecerá un proceso de cambio automático de datos compatibles entre sí, utilizando siempre que sea posible, sistemas de validación virtual, todo esto mediante la adopción del modelo de datos de la OMA.

Una vez realizada la visita al puesto de Peñas Blancas se consulta a las diferentes instituciones involucradas en el proceso de exportación si la utilización de normas internacionales agiliza su proceso de control y por ende disminuye los tiempos de trámite en sitio, ambas instituciones (SENASA y SFE) indican que sí, se adoptaban las medidas dictaminadas por sus respectivas organizaciones mundiales pero es cada país el que determina qué producto o qué proceso puede considerarse de interés cuarentenario debido a que cada territorio, de acuerdo a sus condiciones climáticas, geográficas, etc. podrá propiciar las condiciones para generar enfermedades o plagas en ciertos productos o animales.

Uno de los puntos más importantes analizados en este artículo es la ventanilla única y aunque su constitución es solo de carácter facultativo, la OMC ha realizado un trabajo arduo en los últimos años para fortalecer esta figura de punto de entrada único para la presentación de la documentación. Es importante destacar que el Acuerdo, aunque establece la cualidad facultativa, una vez establecida la ventanilla única para unificar la presentación de documentos, ninguna autoridad u organismo participante deberá solicitarlos nuevamente.

A nivel de legislación nacional y de figura como tal, la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Costa Rica es considerada por la OMC como una de las mejores prácticas junto con Corea del Sur y Chile, en este último país se lograron reducir los tiempos de transacción en un 50% y en caso de Corea, una vez fue implementada la figura, el proceso de declaración paso a ser automático.

En Costa Rica la figura se encuentra tan posicionada que cuenta con su propio reglamento de aplicación, que faculta a la Promotora de Comercio Exterior como organismo gubernamental encargado de su funcionamiento, de hecho, es quien se encuentra liderando el proyecto de la VUCE 2.0, una versión mejorada de la actual ventanilla única y que pretende ofrecer servicios al exportador 24/7. Adicional a esto, la nueva ventanilla pretende para el 2017 integrar 105 procesos dentro de los que se destacan: pagos electrónicos, firma digital, notas técnicas y certificados de origen.

De las características que hacen de la VUCE 2.0 una ventanilla de reconocimiento mundial es la facilidad de contar con cuentas domiciliadas, esto significa que las cuentas bancarias de otras instituciones como el MAG o Ministerio de Salud, se encuentran ligadas a ella, es decir el usuario puede realizar los pagos concernientes a otras instituciones mediante esta herramienta; por otra parte pero siempre dentro de este mismo contexto, la ventanilla logró integrar 44 formularios de distintas instituciones en uno único, esto permite al exportador ahorrar tiempo es duplicación de información que antes debía llenar cada vez que realizaba un trámite con una institución distinta.

Finalmente, la VUCE 2.0, es una herramienta 100% en pro del exportador y cuando se encuentre totalmente definida, el exportador podrá realizar todos sus trámites de forma directa sin necesidad de contar con el agente aduanero para ninguna de sus operaciones y dar la trazabilidad en toda la operación. La VUCE 2.0 podrá ser también utilizada como herramienta de gestión de riesgo.

En cuanto a este tema, la Estrategia Centroamericana identifica como una deficiencia en la mayoría de los países centroamericanos la ineficiencia de las ventanillas en la región en cuanto a la interoperabilidad entre ellas y se confirma una vez realizada la entrevista al señor Marvin Salas, Director de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, quien comentó que hay ideas conceptuales para lograr la conexión entre ventanillas pero que no se han llegado a concretar, para ello hay que tomar en cuenta situaciones como la seguridad y veracidad de los datos.

En lo que respecta a inspecciones previas a la expedición, el Acuerdo es muy claro al determinar que ninguno de los Miembros podrá exigir inspecciones previas cuando se deseen verificar clasificaciones arancelarias o valoraciones en aduana. Cuando se hace una revisión de la legislación centroamericana aplicable a este subartículo, se logra identificar que no existe disposición alguna que contraríe lo dispuesto y en caso de la legislación nacional, solamente se especifica que podrán realizarse inspecciones previas para los envíos de socorro, sin embargo se refieren a inspección para corroborar las mercancías y no así las clasificaciones o valores.

Respecto a las inspecciones, con el trabajo de campo se logra corroborar que no se realizan puesto que las únicas respuestas afirmativas que se recibieron fueron por parte de SFE y SENASA, quienes realizan las inspecciones de rigor pero que son de interés cuarentenario para el Estado; no así inspecciones relacionadas con el carácter arancelario. No obstante, es importante destacar como una de las principales limitantes la descoordinación de los controles e inspecciones físicas realizadas por los diferentes organismos que intervienen en frontera; cada uno inspecciona en el momento que lo disponga, teniendo que abrir un contenedor varias veces. Incluso el PCD tiene un protocolo por separado para ejercer su gestión de riesgo.

Otro de los puntos importantes que abarca este artículo es el recurso de agente de aduanas que representa al momento de su negociación un punto de discusión debido al interés de varios sectores relacionados e interesados en el tema, según se comenta por parte del señor Carlos Roberto Valenciano, Secretario General Ejecutivo de la Asociación de Agentes de Aduanas, consultor y abogado de empresas privadas.

Desde su posición, la Asociación de Agentes Aduaneros aboga desde un principio para que este tema sea abarcado de la mejor manera para evitar que la figura fuera desplazada del todo por medio del Acuerdo que según el señor Carlos Roberto es la intención de la OMC que desde un principio no involucra ni a este sector ni a la OMA en las negociaciones, sin embargo el artículo es claro en

especificar que la no introducción de la figura a partir de la entrada en vigor del Acuerdo será efectiva solo para los regímenes que aún no se ha determinado su participación, por el contrario, para los que ya se haya estipulado su aparición, el agente aduanero seguirá operando.

En el caso específico de Costa Rica entonces la intervención del agente aduanero será solo obligatoria para el régimen de importación y no podrá introducirse su obligación en otros regímenes como el de exportación. Según la entrevista realizada a una empresa exportadora usuaria del servicio, se logra evidenciar que el uso del agente aduanero muchas de las veces se realiza por desconocimiento, puesto que se aseguró que el agente aduanero se utiliza como herramienta para hacer consultas a instituciones u organismos, no así para gestionar trámites relacionados con la misma exportación.

A nivel internacional, existen diferentes corrientes que defienden o contradicen la necesidad de contar con la figura del agente aduanero, en el caso del Gobierno de Australia, considerado como uno de los referentes en materia aduanera, se ha optado por dejar a discreción del usuario la decisión de utilizar o no la figura para los trámites de importación y exportación, pero de forma paralela ha creado una serie de instrumentos que le permitan al usuario realizar sus operaciones y trámites desde sus empresas, sin necesidad de acudir a este servicio, es el caso del documento publicado *Documentary Import Declaration Comprehensive Guide*. Dentro de esa misma línea, Costa Rica pretende facilitar al exportador la posibilidad de realizar todos los trámites de documentación por medio de la VUCE, según fue indicado por el señor Marvin Salas.

A nivel complementario, el artículo también especifica los compromisos respecto a procedimientos en fronteras comunes y requisitos de documentación uniformes, en este caso el mayor aporte que hace el Acuerdo es especificar que en cuanto a procedimientos y documentación, el Miembro los aplicarán de forma común en todo su territorio, sin embargo hace la salvedad de que no se impedirá diferenciar algunos requisitos y procedimientos según varios criterios que se mencionan en el párrafo 7.2, que van desde la naturaleza y tipo de mercancía o medio de

transporte hasta mercancías seleccionadas por gestión de riesgo, así, ambas legislaciones reconocen la existencia de aduanas especializadas, que pueden enfocar sus esfuerzos así como procedimientos a mercancías en específico como lo dispone el Acuerdo.

Finalmente, el artículo se compone de otros dos artículos que comprenden las mercancías rechazadas, así como los regímenes temporales. En cuanto al primero, el Acuerdo hace mención de que el importador podrá devolver las mercancías al exportador cuando estas cuenten con incumplimientos sanitarios, fitosanitarios o de cualquier otro reglamento técnico. En Costa Rica, así como a nivel centroamericano se estipula esa figura como reexportación, a diferencia del Acuerdo no se restringe a situaciones relacionadas con los hechos mencionados. Como último punto, el acuerdo define el régimen de admisión temporal de mercancías, de perfeccionamiento activo y pasivo, que se encuentran más que abarcados por las legislaciones en estudio.

3.4.7 Artículo 12. Cooperación aduanera

Cuadro 11 Cooperación Aduanera

Art 12	Cooperación aduanera
AFC	1. Cooperar en la orientación técnica y de asistencia para la creación de capacidad en materia de cumplimiento y mejorar su eficacia. 2. Intercambio de información, brindado incluso puntos de contacto. 3. Requisitos de solicitud de información. 4. Condiciones de uso o divulgación de la información intercambiada. 5. La cooperación no interfiere en lo acordado con otros acuerdos.
Legislación Centroamericana	1. Promover el intercambio de la información entre países de la región, así como en el marco del Código y convenios regionales e internacionales. 2. Asistencia mutua para facilitar el intercambio de información en todas sus modalidades
Legislación nacional	1. Promover el intercambio de la información entre países e instituciones internacionales oficiales
Estrategia Centroamericana	1. Plataforma Digital de Comercio Centroamericana (PDC) 2. Adopción de estándares internacionales para el intercambio de información
Mejores prácticas	1. Canadá: participación en foros y encuentros internacionales, la prestación de asistencia técnica (Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Antiterrorista), el intercambio de mejores prácticas, de recursos materiales, humanos y de información aduanera, para combatir el contrabando, el fraude y otras infracciones aduaneras
Trabajo de campo	Usuario. 1. Debe de existir para poder avanzar. 2. La experiencia demuestra que no hay cooperación. Puesto Fronterizo – SENASA. 1. No hay coordinación entre instituciones señalan que es algo más político. 2. No hay intercambio de información. 3. No conocen la Ley 8220 y si hay proyectos a nivel central. Puesto Fronterizo - Aduana. 1. Comunicación técnica entre aduanas que ha permitido realizar alertas y proceder con decomisos. Puesto Fronterizo - SFE. 1. No hay comunicación.

Fuente: elaboración propia

El Acuerdo hace un detalle del procedimiento que debe de seguirse para la formulación, respuesta y manejo de las consultas a otros Miembros con temas sobre las mejores prácticas de gestión del cumplimiento de los procedimientos aduaneros.

A nivel de legislación vigente en Costa Rica y centroamericana se detalla que debe existir apertura y colaboración a las consultas tramitadas, sin embargo, no se detalla ningún procedimiento ni ninguna regulación como si lo hace el Acuerdo. Empero, a nivel de acuerdos bilaterales si existe una regulación más alta sobre el manejo e intercambio de información entre los países Miembros del acuerdo bilateral, sin embargo, el Acuerdo determina expresamente que nada del artículo 12 se interpretará de modo que altere o afecte los derechos y obligaciones que correspondan a un Miembro en virtud de tales acuerdos bilaterales.

Según la experiencia del puesto fronterizo y comentarios del propio COMEX, se sabe que actualmente hay una comunicación informal por parte de las autoridades del lado costarricense con el lado nicaragüense. No obstante, la coordinación es por parte de la aduana, no por el resto de instituciones.

A pesar de que no existe tal regulación para la cooperación con el intercambio de información y capacitaciones de asistencia mutua la Estrategia Centroamericana pretende la creación de la Plataforma Digital de Comercio Centroamericana y los países implementen una plataforma informática regional para la integración de información y procesos de la gestión aduanera, migratoria, de ventanillas únicas, por lo que de llegar a implementarse, al menos a nivel regional, es más sencilla la transferencia de información para el resto de países, si es necesario la implementación de algún procedimiento de consulta e intercambio de información.

Finalmente, a raíz de la comparación realizada en este capítulo en el que se incluye el sector público y privado, en el siguiente capítulo se determinará las posibles medidas que puede implementar el país para ir más allá de lo que estipula el Acuerdo; asimismo la implicación legal en la que el país se verá envuelto.

Capítulo 4. Implicación y posibles acciones para la correcta aplicación de lo dispuesto en el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio

Al realizar la revisión documental de las reglamentaciones objeto de estudio, se evidencia que la puesta en marcha de las disposiciones del AFC trae consigo una implicación puntual en cuanto a modificación en la legislación; de esta forma se determina que la principal implicación a nivel legal es la legitimación en el país de la figura de las Resoluciones Anticipadas, a fin de dar seguridad jurídica en su aplicación, anteriormente solo se aplicaban en el marco de los tratados de libre comercio en los que la figura quedó negociada.

Una vez realizado el análisis de la legislación aplicable y verificado que la única modificación necesaria a nivel legal es la creación de la figura antes mencionada, fue necesario valorar si la forma en la que actualmente se llevan a cabo las medidas dispuestas en el Acuerdo se aplican de forma óptima, porque COMEX ha dispuesto que aunque el Acuerdo es en su mayoría facultativo, el compromiso de Costa Rica es ir más allá de ello y lograr una aplicación consciente de lo dispuesto; para la verificación se realizó el trabajo de campo en el Puesto Fronterizo de Peñas Blancas.

Otra implicación hallada es la voluntad política, que ha desempeñado un papel fundamental en la instauración de cualquier nuevo modelo relativo a la facilitación comercial; el apoyo estatal permite alinear esfuerzos y acciones, lo que posibilita agilizar procesos burocráticos que frenan cualquier implementación.

Prueba de ello es el proyecto de ley de *“Aprobación del Contrato de Préstamo N.º 3488/OC-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar el Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica”* (bajo un nuevo expediente 20.012). Esta iniciativa reemplaza la propuesta original del Poder Ejecutivo para tramitar el contrato de préstamo mediante un texto sustitutivo al expediente 18.954, que se descartó en razón de algunas inquietudes de asesores y servicios técnicos de la Asamblea Legislativa. El nuevo expediente

se re-introdujo a la corriente legislativa el 28 de junio de 2016⁷⁶. De este modo la discusión del tema se encuentra pendiente de aprobación desde el 31 de octubre de 2013.

De la misma manera, la actual relación política entre Costa Rica y Nicaragua ha desempeñado y continua constituyendo un implicación protagónica en el avance de las políticas conjuntas y de cooperación fronteriza. Es el caso de los avances a nivel binacional, mencionados por Jaime Granados, consultor del BID en 2016, porque existen proyectos en ejecución y preparación en las fronteras de la región que presentarán mayor avance en los puestos fronterizos cuyos países tienen mejor relación política; como es el caso de Panamá-Costa Rica, en estos proyectos se prevé una Gestión Coordinada de Fronteras bajo un modelo de doble cabecera para Paso Canoas y de cabecera única para Sabalito y Sixaola.

De manera contraria, se presenta la situación de Costa Rica-Nicaragua, donde solamente se dispondrá la infraestructura prevista en el caso que la situación política entre ambos países mejore y lo permita en un futuro, siendo así se alcanzaría la Gestión Coordinada de Fronteras en modelos de doble cabecera.

A partir del trabajo de campo se desprende otra implicación importante; aunque la mayoría de las figuras y medidas dispuestas en el Acuerdo ya están creadas en la legislación objeto de estudio, existen prácticas de funcionarios, costumbres en los procedimientos y condiciones de infraestructura que afectan la óptima aplicación del Acuerdo y por ende a los flujos del comercio. La puesta en marcha del Acuerdo implica un cambio en la práctica y en la forma en que estas medidas se llevan a cabo en el día a día de las operaciones comerciales. Por tanto, aplicar el Acuerdo implica una modificación en la práctica de la VUCE, del OEA, las inspecciones en frontera, la publicación y atendimento de consultas, la gestión de riesgo.

⁷⁶ Ver detalle del proyecto en

http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=18954
http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=18954

Con el fin de optimizar la aplicación práctica del Acuerdo y evidenciar una mejora en el flujo de las transacciones comerciales en el Puesto Fronterizo de Peñas Blancas, se presentan a continuación acciones puntuales en las áreas que el presente grupo de investigación identificó necesarias para solventar las implicaciones.

- ***Refuerzo del conocimiento sobre la legislación y medidas del AFC.***

Costa Rica ha sido parte del grupo de países que han reconocido el papel que desempeña la agilización de las transacciones comerciales, por lo que a lo largo de los años, desde el inicio de su política de apertura comercial, ha ido incorporando herramientas y convenios internacionales que coadyuvan a la facilitación de comercio, como las dispuestas en el GATT o las medidas del Convenio revisado de Kyoto, por ejemplo la figura del Operador Económico Autorizado.

Lo que evidencia que es más sencilla la aplicación del Acuerdo para un país que ha ido adoptando progresivamente las sugerencias, conforme los organismos internacionales fueron brindándolas mediante tratados internacionales, que para una nación que debe comenzar a desarrollar cada punto que comprende el Acuerdo de la OMC.

La aplicación del Acuerdo por sí solo da más resultados favorables si se aplica paralelamente con los convenios supra mencionados, dado que estos señalan lo que se debe de buscar y desarrollar para alcanzar la facilitación al comercio.

Es necesario que todos los involucrados conozcan e identifiquen sus tareas dentro de los nuevos modelos de transacciones, por lo que se recomienda reforzar la divulgación de todas las medidas implicadas en el Acuerdo específicamente en SENASA, SFE y DGA y capacitar a todos sus funcionarios en relación a los marcos jurídicos existentes, con el fin de difundir el alcance de sus actuaciones y la injerencia de sus tareas en los

procesos actuales, procurando la mejora en el desempeño de sus intervenciones en cada operación de comercio exterior.

Lo anterior, para que todos los funcionarios conozcan sus roles y la base legal de sus acciones, concientizándolos sobre la importancia de la agilización de sus tareas dentro de la cadena de suministro. En este sentido, se sugiere la adopción de acuerdos de entendimiento entre los organismos citados, con el objetivo de evitar duplicidad de actuaciones o desentendimiento de procedimientos.

Por ejemplo se identificó que aun cuando la ley nacional y los convenios de los que el país es parte tipifican determinadas medidas, en el accionar diario no se aplican porque no existe una alineación de objetivos y de prácticas, lo que desencadena trabas en los procesos y una aplicación incorrecta de las disposiciones. Un ejemplo de lo mencionado es la continua exigencia de permisos por parte del MAG u otros documentos originales, como la declaración de exportación, por parte de la aduana, cuando la legislación nacional y acuerdos comerciales disponen la aceptación de copias y envío por medios electrónicos.

Otro caso puntual es relativo a la coordinación entre los organismos de frontera, recordando que la LGA establece como una de sus funciones de unidad técnico-administrativa *la coordinación de la actividad aduanera con otras autoridades gubernamentales ligadas al ámbito de su competencia*; se identifica descoordinación en los controles e inspecciones físicas realizadas por la Aduana, SFE y SENASA, cada uno inspecciona en el momento que lo disponga. No existe el modelo de “parada única” para efectuar los controles cuarentenarios y aduanales en conjunto del lado de Costa Rica ni de Nicaragua, como se aplica en las fronteras de Noruega, referente mundial en este punto.

Las instituciones entrevistadas mencionan que existe una buena comunicación entre ellas y es la Aduana el ente que lidera las operaciones,

sin embargo cada institución trabaja bajo su respectivo marco y legislación. Por lo que la comunicación no se traduce en una coordinación de sus operaciones.

Por lo tanto, se sugiere que puntualmente sea el Foro de Facilitación de Comercio del Ministerio de Comercio Exterior el encargado de impartir las charlas dirigidas al personal operativo de estas instituciones, que realizan inspecciones, análisis y que su operación tiene una relación directa en el accionar en frontera.

Se recomienda que el contenido de estas charlas sea el siguiente: 1. Sesión de trabajo en sitio, en esta sesión es necesario que el Foro de Facilitación de Comercio recopile información de cómo trabajan actualmente los funcionarios temas de inspecciones, análisis, etc. 2. Sesión informativa por parte de COMEX a los funcionarios que abarque una explicación y desglose de las nuevas medidas descritas en el Acuerdo. 3. Sesión informativa por parte de COMEX que exponga a los funcionarios las mejores prácticas de países referencia en las medidas descritas por el Acuerdo. 4. Sesión de trabajo conjunta para identificar oportunidades de mejora.

- **Indicadores Claves de Desempeño (KPIs).** Es necesario evaluar la ejecución de las tareas de los organismos que intervienen en frontera, con el fin de identificar puntualmente las deficiencias y encontrar áreas de mejora, por lo que se deben implementar indicadores claves de desempeño en los procedimientos de SENASA, SFE, DGA, COMEX, VUCE (PROCOMER).

En el marco del Consejo de Puesto Fronterizo Terrestre cada institución debe establecer su objetivo estratégico, cuyo fin único sea la agilización del comercio y la misión de cada una dentro del flujo. De este modo, se obtendrán las variables medibles para mejorar el desempeño de ellas (tiempos de respuestas y nivel de satisfacción al atendimento de consultas,

cantidad de inspecciones realizadas, cantidad de despachos anticipados, entre otros). Finalmente, en cada reunión periódica del CPFT, se presentarán los resultados de los KPIs para periodos trimestrales, así como planes de acción para mejorarlos, que deberán ser discutidos en las siguientes sesiones. Junto al Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica: esquema de monitoreo y evaluación del programa, se crean y propone la aplicación de los siguientes indicadores.

Cuadro 12 Disponibilidad de la información

INDICADORES	Disponibilidad de la información¹				Observaciones
	SFE	SENASA	ADUANAS	MIGRACIÓN	
	Número de consultas que recibe el PEP.				PEP monitoreados por: Centro de Información y Notificación MSF (SFE), instancia asesora de Gestión de Calidad (SENASA), Contraloría de Servicios (Migración), Departamento de Registro y estadística (DGA).
	Tiempos de respuesta.				
	Nivel de satisfacción en la atención de consultas.				A través de encuestas que califiquen el servicio al cliente, la calidad de la información disponible en los sitios web.
	Grado de usabilidad de las páginas web.				Número de trámites que permite el sitio web.
	Resoluciones anticipadas (RA)				Observaciones
	SFE	SENASA	ADUANAS	MIGRACIÓN	
			Cantidad de RA emitidas.		Tomando en cuenta que las Resoluciones Anticipadas son emitidas por la DGA, estas deben ser apoyadas por el SFE, SENASA, COMEX u cualquier otra entidad, de acuerdo al criterio por el cual se solicite.
			Temas solicitados a través de las RA.		
		Tiempos de respuesta.			

Fuente: elaboración propia

¹Contemplando el desarrollo de los PEP en todas las instituciones.

²Contemplando la directriz que legitime la figura.

Cuadro 13 Levante y despacho de aduana de las mercancías

INDICADORES	Levante y despacho de aduana de las mercancías				Observaciones
	SFE	SENASA	ADUANAS	MIGRACIÓN	
	Porcentaje anual de operaciones aduaneras cuya información se envía en forma electrónica y anticipada.				
	Criterios de riesgo utilizados.				
	Tiempos promedio para autorizarse un levante de las mercancías				Diferenciando entre mercancías perecederas y no perecederas.
			Número de auditorías a posteriori efectuadas.		Contemplando los montos recaudados por concepto de tributos dejados de percibir, tras procesos abiertos como consecuencias de las auditorías a posteriori.
			Número de empresas certificadas como OEA que ingresan y salen por el puesto fronterizo.		

Fuente: elaboración propia

Cuadro 14 Cooperación entre organismos que intervienen en frontera

Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera				Observaciones
SFE	SENASA	ADUANAS	MIGRACIÓN	
Cantidad de inspecciones/importaciones/exportaciones/salidas y entradas de personas registradas.				Se dividen los horarios de atención en mañana, tarde y noche; con el fin de determinar los horarios en los cuales los flujos de operaciones aumentan. De este modo se podrán coordinar sus intervenciones.
Tiempos de duración de trámites en frontera (inspecciones/importaciones/exportaciones/salidas y entradas de personas).				Realizando entrevistas a los usuarios, a fin de que califiquen el servicio y tiempos de espera.
Índice de satisfacción de los usuarios de los pasos de frontera				
Formalidades en relación a la importación, exportación y tránsito.				
Porcentaje de notas técnicas tramitadas a través de la plataforma VUCE 2.0.				
Número de operadores privados, capacitados en el manejo de los nuevos sistemas y procesos de gestión y fiscalización (TICA y VUCE).				
Número de funcionarios capacitados en el manejo de los nuevos sistemas y procesos (TICA y VUCE) incluyendo riesgo y fiscalización.				
Cooperación Aduanera				Observaciones
Cantidad de solicitudes de informaciones hechas por y hacia Nicaragua				

Fuente: elaboración propia

- ***Aplicación conjunta y benchmarking.*** El trabajo realizado a nivel de la OMC en relación al Acuerdo en estudio se resume en afinar las disposiciones en ciertos temas específicos, que requerían de mayor discusión y análisis para satisfacer las necesidades de la mayoría de los actores, como resoluciones anticipadas y la figura del agente aduanero. No obstante, el AFC es el resultado también de esfuerzos previos, mayoritariamente de otras organizaciones internacionales como la OMA y la OCDE, además de los aportes de instituciones como el Banco Mundial y, de forma esporádica, de algunos países con intereses particulares en el tema.

Aunque el Acuerdo se basa en su mayoría en normas que sugieren a los Estados parte la aplicación de las disposiciones, es decir, que queda a su discreción la aplicación o no de las mismas en sus legislaciones y prácticas, el marco jurídico concreta un mayor compromiso por parte de las naciones en la búsqueda de la agilización de las transacciones comerciales, simplificación de procedimientos asociados a la importación, exportación y transporte de las mercancías y reducción de los costos asociados; por lo que se debe implementar todas las medidas descritas en el Acuerdo de manera integrada, a pesar de que muchos de los artículos del Acuerdo no lo exijan, pues sus estatutos abarcan puntos claves del desarrollo de una transacción comercial, a fin de garantizar su fluidez, alcanzando actores y operaciones determinantes en la facilitación del comercio.

En el caso de Costa Rica, la legislación es amplia en los temas que comprende el Acuerdo. No obstante, se recomienda adoptar todas sus disposiciones más allá de lo que este establece, tomando como referente buenas prácticas a nivel mundial como la incorporación de mayor uso de medios tecnológicos, evitando procesos manuales, brindando herramientas de asistencia a los exportadores para que puedan llevar a cabo sus exportaciones/importaciones.

Para los artículos objeto de esta investigación, se sugiere replicar:

- a) El Centro de Información y Apoyo de Aduanas de Australia para atender consultas al sector exportador.
- b) Un sistema de búsqueda similar a *CROSS* que agrupe las resoluciones anticipadas y una metodología de gestión de riesgo como el del Camerún.
- c) La adaptación pronta del modelo de puesto fronterizo de cabecera única, como el aplicado por Noruega, Suecia y Finlandia.

Es claro que para llevar a cabo tal implementación es requerida una inversión económica que se sugiere buscar a través de cooperación, mediante donaciones y préstamos de organismos internacionales y países desarrollados.

Adicionalmente se debe valorar si los funcionarios actuales pueden ejecutar esas funciones o si se requiere asistencia técnica, contemplada en el Acuerdo en la sección III.

- ***Gestión de riesgo en ambas vías.*** Existe una deficiencia en la voluntad de agilizar los procesos por parte de los funcionarios públicos y no existe una metodología que evalúe el accionar de los funcionarios de los organismos involucrados en frontera, basada en una gestión de riesgo o cualquier otro criterio de relevancia que se enfoque específicamente en la observancia de su desempeño con la finalidad de promover y fortalecer la ética en las instituciones, evitando prácticas de corrupción, enfrentar la falta de voluntad por parte de los funcionarios públicos en la agilización real de los procedimientos, así como aumentar la confiabilidad en tales instituciones.

Por lo tanto la gestión de riesgo debe también enfocarse en la evaluación de las acciones de los funcionarios, promoviendo una mayor transparencia y confiabilidad en las actuaciones de éstos tal como lo ha implementado

Camerún con su programa *Mirando el Espejo*, de modo que tanto el sector público como privado conozca a través de auditorías aleatorias realizadas por las contralorías de la institución a la que pertenece, comprometiéndose a trabajar de manera correcta y ordenada a todos los que se vean involucrados en las transacciones comerciales, tanto a nivel legal como en roles operativos.

En cuanto a las mercancías se deben actualizar los criterios de riesgo periódicamente, fortalecer la capacitación en gestión de riesgo *in situ* a los aforadores de aduanas, para que hagan uso de las herramientas con las que se cuenta y focalicen sus actuaciones en cargamentos con verdadero riesgo.

- **Figura de Resoluciones Anticipadas.** Como medida de corto plazo se recomienda que en Costa Rica se dé celeridad a la aprobación y aplicación de la directriz que legitima la figura de resoluciones anticipadas por los altos funcionarios. También es importante definir la forma en la que se trabajará en la práctica; que el Departamento de Técnica Aduanera sea la responsable de la elaboración de las resoluciones, como se lleva a cabo en Trinidad y Tobago y crear protocolos de ayuda entre Ministerios puesto que algunos temas que comprenden las resoluciones anticipadas pueden ser analizados por otros especializados en determinado tema.

A mediano y largo plazo se deben adoptar acciones que agilicen la emisión, recopilación y consulta de las resoluciones anticipadas, de este modo deben incorporarse los medios tecnológicos para el diseño de un sistema electrónico que lo permita.

- **Habilitación de canales de comunicación.** Se identifica que los sitios web de SFE, SENASA, DGA y COMEX tienen condiciones distintas, en el entendido de que COMEX cuenta con un PEP y no así las otras tres instituciones; cuando los usuarios requieren hacer consultas deben realizarlas vía telefónica directamente al funcionario, lo que implica localizar los números de teléfono y extensiones mediante búsqueda en las páginas

web, que por sí solas son ya poco usables; o por ejemplo el caso de la DGA, que no cuenta con un sitio web exclusivo para asuntos aduanales, sino que pertenece al del Ministerio de Hacienda. De este modo, la información y centro de consulta no está centralizada como lo sugiere el Acuerdo.

SFE, SENASA y la DGA deben desarrollar un punto de enlace permanente exclusivo para cada una de sus instituciones, con el objetivo de que los usuarios puedan canalizar sus consultas de una manera más fácil y expedita. Tales PEP deben tener un modelo de monitoreo a través de métricas, a fin de garantizar respuesta en un tiempo oportuno y mantener la calidad de servicio de cliente.

En el caso de la DGA, se recomienda que las acciones de punto de enlace permanente se canalicen por medio del call center del Tic@; para ello, a este se le debe de dotar de mayor recurso humano y mejor calificado. Actualmente el call center del Tic@ atiende solo las consultas relacionadas a este sistema, pero los usuarios se dirigen a él con cualquier consulta de índole aduanero. Además, la DGA debe tener su propio sitio web que recopile información propia del funcionamiento y legislación de aduanas.

- ***Difusión de nuevo paradigma.*** Se debe inculcar a todas las partes involucradas el cambio en el paradigma actual de cómo hacer las cosas. Inicialmente es necesario adaptar las legislaciones a las nuevas exigencias, por ejemplo en el caso del establecimiento de los puestos fronterizos conjuntos, adecuar los marcos jurídicos de los países a fin de posibilitar a los funcionarios públicos aplicar las reglamentaciones y controles aduaneros fuera de sus territorios. En virtud de lo anterior, el ajuste debe ir más allá de la infraestructura y se debe capacitar al recurso humano sobre los marcos regulatorios, prácticas cotidianas, procedimientos, obligaciones y derechos de ambos gobiernos del puesto fronterizo conjunto, tomando como referencia el caso de Noruega, Suecia y Finlandia.

Empero, la creación de un puesto de parada única entre Costa Rica y Nicaragua está lejos de crearse, por lo tanto, se recomienda utilizar el modelo que se creó en Tablillas, donde un usuario realiza todos los trámites que corresponden con las diferentes instituciones, sin darse cuenta y sin necesidad de moverse a lugares diferentes. Tener este proyecto en marcha puede significar el modelo a seguir para todos los puestos fronterizos y puertos.

Como medida de contingencia, se sugiere la utilización de este puesto como alternativo al de Peñas Blancas, para descongestionar el volumen de las operaciones en este último, considerando su cercanía y mejores condiciones de infraestructura y tiempos de operación.

- ***Empoderamiento del programa de Operador Económico Autorizado.***

Con el objetivo de lograr mayor acercamiento de las empresas al modelo y erradicar su actual sentir que la certificación requiere altos costos de inversión, se recomienda la elaboración de estudios de costos asociados a la certificación por parte de un ente externo a la DGA, se sugiere que en el análisis se plasmen:

- a) Costos directos de inversión en infraestructura una vez se ingrese al modelo.
- b) Costos indirectos al no estar en el modelo, por ejemplo: costos de almacenaje en depósito fiscal, tiempos de espera en aduana, así como tiempos en realización de trámites.
- c) Relación costo/beneficio, haciendo una comparación de costos directos y costos indirectos.
- d) Posibles plazos para la recuperación de la inversión bruta y plazos para superarla.

Dado que esto supone una inversión importante por parte de la DGA, se sugiere que su Área de Relaciones y Asuntos Externos valore la aplicación al programa de Donaciones en el marco del Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio patrocinado por la OMC que ofrece

“Donaciones para Ejecución de Proyectos” que se destinan a iniciativas de infraestructura no física, fondos ideales para este tipo de trabajos, necesarios para la correcta implementación del Acuerdo.

Paralelo a ello, deben realizarse mejoras en la identificación de Operadores al momento de realizar sus trámites aduanales en frontera, para lo que se sugieren las siguientes dos opciones:

- a) Incorporación del plan Semáforo Diferenciado para OEA implementado por el Sistema Integrado de Información Aduanera de Nigeria. (NICIS). Este propone un canal de alerta diferenciado para los OEA, es decir un procedimiento de vía rápida para que en caso de que se deban realizar verificaciones, estas sean en los locales del propietario. Dichas verificaciones se identifican con la señalización de semáforo azul en el sistema informático.
- b) Identificación de envíos de OEA mediante una casilla extra en el DUA: se sugiere que desde que el usuario o la agencia aduanal inicie con los trámites para el movimiento de las mercancías, se indique en el documento que este corresponde a mercancías OEA. El sistema, por ende, enviará una alerta inmediata al ejecutivo encargado en el puesto fronterizo, lo que permite planificar la llegada del contenedor y evita el desplazamiento de funcionarios y policía de tránsito hacia la fila de contenedores.

Además, como medida a largo plazo, se sugiere que mediante el Foro de Facilitación de Comercio del Ministerio de Comercio Exterior como representante de Costa Rica, se inicie la discusión a nivel de SIECA, para trabajar en una propuesta conjunta de mutuo reconocimiento de las empresas certificadas como OEA que transitan por el puesto fronterizo Peñas Blancas. En este sentido, el grupo de trabajo recomienda que los esfuerzos deban enfocarse en alentar a las autoridades nicaragüenses para

generar la legislación necesaria para la creación de la figura por medio de la USAID.

Paralelo a ello, se sugiere implementar un plan piloto de mutuo reconocimiento en Paso Canoas que sirva como referencia una vez se concrete el mecanismo en Nicaragua. Tanto Costa Rica como Panamá cuentan con la legislación que tipifica la figura y ya existe una experiencia vivida con empresas certificadas.

- ***Trabajo en conjunto para el funcionamiento eficiente de la VUCE y el correcto intercambio de datos.*** Aun cuando la VUCE es referente mundial debido a la multiplicidad de funciones con las que cuenta y que están mejorando mediante el programa VUCE 2.0 que como objetivo principal procura lograr la interoperabilidad de instituciones, esto no funciona en su 100% debido a la falta de digitalización de bases de datos de instituciones como el Ministerio de Salud, MAG, entre otras. Para contrarrestar tal situación, una parte del préstamo del proyecto de financiamiento de puestos fronterizos ya mencionado está contemplada para invertirse en la mejora y digitalización de las bases de datos de las instituciones que forman parte de VUCE.

Además, se recomienda la integración del software de gestión empresarial (ERP) a la VUCE, de manera que las empresas puedan realizar a través de un solo proceso informático toda su exportación, incluyendo el trámite de una nota técnica, tomando automáticamente la entrada de datos de su mismo sistema de facturación.

Igualmente, para lograr una interoperabilidad realmente efectiva en la VUCE, es necesario corregir las deficientes bases de datos de otras instituciones como el MAG, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad entre otras que alimentan de información la Ventanilla, para ello se recomienda:

- a) La realización de un estudio de estado/situación de las bases de datos y equipo informático de las instituciones involucradas, por parte del departamento de Coordinación de Proyectos de la VUCE, de la Promotora de Comercio Exterior.
- b) Agilizar la aprobación legislativa del proyecto de ley Aprobación del Contrato de Préstamo N.º 3488/OC-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar el Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica (expediente 20.012) que destina una partida para el desarrollo y mejoramiento de la VUCE y del cual PROCOMER ha definido financiar la actualización de dichas bases de datos.

La labor de agilización corresponde tanto al Departamento de Ventanilla Única de PROCOMER como al Foro de Facilitación de Comercio de COMEX, y se sugiere que se realice por medio de coordinación y diálogo político con la Comisión de Asuntos internacionales de la Asamblea Legislativa, así como con cada una de las fracciones políticas en el plenario.

Se recomienda una mayor divulgación de los beneficios asociados a la Facilitación del Comercio, con el objetivo de dar prioridad a la aprobación de estos proyectos tanto a nivel del plenario legislativo, como de otras instituciones encargadas de medidas relacionadas.

Por otra parte, los datos y la información deben de ser presentados de manera estandarizada, apta para ser descodificada en cualquier sistema computacional, con el fin de que las transacciones comerciales sean más expeditas y sujetas en menor medida a error humano. Al respecto se recomienda:

- a) El uso de técnicas de EDI⁷⁷ (*Electronic Data Interchange - Intercambio Electrónico de Datos*) como una de las medidas que deben de emplear las administraciones públicas en conjunto con los sectores de transporte, comercial, financiero, agentes logísticos y aduanales, como parte de su estrategia en la facilitación de comercio.
 - b) La adopción de UN/EDIFACT, que es un estándar diseñado y recomendado por Naciones Unidas en el intercambio de datos para Administración, Comercio y Transporte en la transferencia de datos.
- **Mejora en infraestructura y equipamiento.** Es de suma importancia el mejoramiento de la infraestructura y la agilización del proyecto de Modernización de Puestos Fronterizos en la Asamblea Legislativa. Con el objetivo de disminuir las filas de contenedores y propiciar una verdadera facilitación de comercio en la práctica, el presente grupo de trabajo identificó 3 posibles acciones a desarrollar:
 - a) Expansión de los andenes y zonas de inspecciones: con el objetivo de que estas se puedan llevar a cabo en horarios de 24/7 como está definido, es necesario ampliar el espacio y mejorar el sistema eléctrico y de alumbrado.
 - b) Aumento de la seguridad de la zona: la inseguridad provoca que a pesar de que detrás de las oficinas existe un área para que los transportistas esperen con sus unidades de transportes, ellos prefieran pernoctar en zona primaria, perjudicando la esterilidad de la zona y fomenta que las instituciones no trabajen en horario de 24/7 porque los transportistas no se presentan a tramitar. De este modo, se

⁷⁷ Consiste “en la transferencia de datos estructurados de un sistema computacional a otro, siguiendo normas acordadas en cuanto a los mensajes y utilizando medios electrónicos” (Cárdenas, 2014).

debe disponer de cámaras e iluminación en la zona trasera de la zona primaria, con el fin de garantizar la seguridad de los transportistas y las unidades de transportes. Se debe delimitar la zona primaria del puesto fronterizo, fortaleciendo la seguridad en los puntos de ingreso a la zona, con el fin de controlar los flujos tanto de personas como de unidades de transportes.

- c) Habilitar módulos de casetilla para Aduanas, Migración, SFE y SENASA y TIM, en la aguja norte para propiciar un mejor flujo del tránsito de las unidades de transportes y evitar congestión de unidades de transporte debido al desplazamiento de funcionarios.

Mapa del Puesto Fronterizo de Peñas Blancas.



Fuente: Ministerio de Hacienda

- **Estudios de cargas de trabajo.** La visita al puesto fronterizo visualiza que existe una limitante en la asignación de recurso humano y los procesos para nuevas contrataciones repercuten en las gestiones aduaneras. Un

caso puntual se da al tramitar las inspecciones sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias, que debe solicitar aperturas ante el ministerio correspondiente para poder agilizar los procesos y no tener que esperar al día siguiente.

Actualmente laboran en SENASA tres personas, en la Aduana cincuenta y cuatro, y en SFE dieciséis; no obstante, el personal de SENASA y SFE señala que un aumento en el recurso humano se verá traducido en un mejor servicio de las inspecciones. Adicionalmente se han efectuado estudios de cargas de trabajos en los organismos del puesto; sin embargo, ni siquiera con los resultados a la vista, se aumenta el personal. Además, el proceso para dar propiedad a los empleados públicos es muy lento, un claro ejemplo es el del Dr. Mario Cascante Ugalde, de la Dirección Regional Chorotega-SENASA quien laboró por nueve años como interino y recientemente en abril 2016 pasó a propiedad en condición de empleado fijo.

Lo anterior provoca que las funciones no estén bien delimitadas y no exista una adecuada distribución de cargas de trabajo, consecuentemente el servicio brindado por el funcionario público no es el adecuado, ni con la visión de servicio al cliente.

Por lo tanto, se deben aplicar estudios de cargas de trabajo periódicamente en las instituciones, que deben ser discutidas en el marco del CPFT y analizadas por ingenieros expertos, evaluando la posible asignación de recursos atendiendo a los aumentos de flujo u otras eventualidades; en este caso se sugiere hacer uso de empresas de *outsourcing* en reclutamiento y contratación de personal, para subcontratar funcionarios y así agilizar su incorporación.

- **Medidas para agilizar el tráfico en frontera.** Existe una baja oferta en los servicios de los depósitos aduaneros en Peñas Blancas, actualmente solamente existe uno que se encuentra lejos de las instituciones donde se realiza la tramitología, lo que provoca tarifas poco competitivas dado el

control que maneja del mercado. Esto se traduce en un encarecimiento de las operaciones, lo que se ve reflejado en el precio final de los productos; además de congestión en la zona y la pérdida de competitividad del país.

Por lo que las operadoras existentes deben fortalecer sus gestiones, buscando la eficiencia, a fin de cubrir las necesidades de los importadores y exportadores. De este modo, las agencias aduanales y empresas logísticas deben alinear sus horarios de atención con los establecidos por la Aduana, para lo que se recomienda que mediante el CPFT se busque acercamientos con tales agencias, a través de la Asociación de Agentes Aduaneros en reuniones bimestrales, donde se deben tomar en cuenta temas como:

- a) Ajuste de horarios en fechas consideradas como de alzas en los flujos de las operaciones. Temporalidades de productos en específico, para ello deben incorporarse a las autoridades del MAG y SENASA a los acercamientos.
- b) Ajuste de horarios nocturnos.
- c) Ajuste de horarios en festividades.

Finalmente, como medida para agilizar el tráfico en frontera, se concluye necesaria la construcción de un laboratorio de análisis para las muestras tomadas por el SFE. Actualmente las muestras deben enviarse a San José y el contenedor queda retenido en el espacio de los andenes hasta que el resultado del análisis sea comunicado, generando acumulación de contenedores y congestión en la zona primaria.

La creación de un laboratorio requiere una importante inversión que debe ser cubierto por parte del MAG, para ello este grupo de trabajo sugiere como medida para solventar esa inversión utilizar el mecanismo de préstamos del BID.

De este modo se ha puntualizado la implicación legal que trae consigo la implementación del AFC en Costa Rica, además de doce medidas que el presente

grupo ha considerado como valiosas aplicar en el puesto fronterizo de Peñas Blancas, con el fin de optimizar la aplicación del acuerdo en cuestión.

Tras lo recopilado y analizado en los apartados anteriores, en el capítulo 5 se expondrá la conclusión hallada tras la culminación del trabajo de investigación.

Capítulo 5. Conclusiones

A partir del trabajo de campo realizado en la aplicación de entrevistas y de la revisión bibliográfica, se determina que la legislación costarricense analizada en la presente investigación abarca ya en su mayoría las disposiciones y recomendaciones del Acuerdo de Facilitación de Comercio, considerando que este establece principalmente medidas de acatamiento facultativo y que el país fue implementando poco a poco las disposiciones que iban surgiendo en las negociaciones internacionales y que se encontraban en pro de la facilitación al comercio que hoy en día se encuentran plasmadas en el Acuerdo.

Es decir, cada disposición descrita en el Acuerdo ya se encuentra tipificada a nivel de la legislación, así sea por un artículo en la LGA y su reglamento, en una ley específica creada para su funcionamiento o en una circular o directriz.

Cuadro 15 Disposiciones del Acuerdo y su legitimación en la legislación

Disposiciones del Acuerdo y su legitimación en la legislación	
Artículo 1: Publicación y disponibilidad de la información	Decreto del poder Ejecutivo N° 32456-H: Implementación del Sistema Tic@ Artículo 129 de la Constitución Política Resolución 203 del 22/06/2005: Manual de Procedimientos Aduaneros en el marco TIC@ Programa de Gobierno Digital en Costa Rica
Artículo 5: Otras medidas para mejorar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia	DGA-203: Procedimiento de Exportación, artículo 8,9 Reglamento N° 33452: Reglamento del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior
Artículo 7: Levante y despacho de las mercancías	Declaración anticipada: LGA (artículo 112), en el RLGA (sección V), CAUCA (artículo 80) y RECAUCA (artículo 330) Operadores Económicos: Decreto Ejecutivo N° 36461-H: Ley y en el Reglamento del PROFAC. Artículo 28 del CAUCA, sección XIII del RECAUCA. Gestión de riesgo: Artículo 11 del CAUCA, Sección II del Capítulo III del RECAUCA, artículo 14 de RLGA

	Envíos Urgentes: artículo 37 y 127 de la LGA, artículo 212 del CAUCA , 554 del RECAUCA
	Aceptación de copias electrónicas: Artículo 86 LGA, artículo 321 del RECAUCA
Artículo 10. Formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito.	Normas internacionales: inciso a) del artículo 9 de la LGA, inciso q) del artículo 5 del RECAUCA III Inspecciones previas: Artículo 379 del RLGA, artículo 557 del RECAUCA. Ventanilla Única: Artículo 8 de la Ley No. 4081. Reglamento N° 33452: Reglamento del Sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior Agente Aduanero: Artículo 37 de la LGA, artículo 87 y 88 del RECAUCA Admisión temporal: artículo 165 y 166 de la LGA, artículo 97 del CAUCA.
Artículo 12. Cooperación Aduanera.	Artículo 11 y 16 del CAUCA, inciso u) de artículo 7 de la RLGA

Fuente: elaboración propia

Lo anterior lleva a concluir que la principal implicación jurídica de la implementación del Acuerdo a nivel de la legislación costarricense es la tipificación formal de la figura de resoluciones anticipadas que en la actualidad es “aplicada” bajo la interpretación conjunta de dos artículos: 85 de la LGA relativo a consultas técnicas en temas de clasificación, reglamentos técnicos, valoración en aduana y otros y el 21 del RLGA referente a origen.

Sin embargo, hoy en día ya se encuentra en proceso de consulta interna una directriz que la legitime, aunque es de conocimiento que en la práctica de Costa Rica no es una figura de uso recurrente y que no lo ha sido ni bajo la interpretación de consultas técnicas. Según se comunicó, el sector exportador no realiza tales consultas principalmente por desconocimiento sobre su proceso de solicitud y alcance.

La resolución debe tomar en cuenta las mejores prácticas a nivel internacional y aspectos como la creación sistema de búsqueda web para acceder de forma

gratuita que funcione como base de datos además de medio notificador para el comerciante en caso de modificaciones o revocaciones de una resolución anticipada en específico.

Dada la concordancia entre lo dispuesto en el Acuerdo y la legislación nacional supra mencionada, resultó necesario llevar a cabo el trabajo de campo, con el fin de analizar si la legislación existente se ejecuta en la práctica en favor de la agilización de comercio.

De este modo, la visita al puesto fronterizo de Peñas Blancas permite visualizar las implicaciones en otras esferas, distintas a la legislación, para alcanzar la facilitación de comercio.

Capítulo 6: Futuras líneas de investigación

Ya que la facilitación es un campo amplio de operación que no se restringe solo a lo dispuesto en el Acuerdo, sino que acuerpa otros tópicos que van desde los flujos de mercancías hasta flujos de personas y comercio de servicios; es que el grupo de trabajo considera oportuno que este documento sirva como guía y material de ayuda para futuras líneas de investigación, siendo este un primer acercamiento al tema en cuestión, entre ellas se sugieren tres muy puntuales:

1. Implementación y operatividad de las Resoluciones Anticipadas.
2. Mejoras en la operatividad del Puesto Fronterizo de Peñas Blancas para lograr una aduana yuxtapuesta.
3. Interoperabilidad de las ventanillas únicas de Centroamérica.

Anexos

Anexo 1. Artículos del acuerdo

Artículo 1. Publicación y disponibilidad de la información

A nivel nacional la Constitución Política del país establece en el artículo 129 que toda ley en Costa Rica es obligatoria y surte efecto desde el día que en ellas se designen o bien, después de pasados 10 días desde la publicación en la Gaceta, el cual es el Diario Oficial del país.

Uno de los sistemas de mayor relevancia y colaboración hacia la facilitación al comercio es el ya mencionado sistema informático Tic@, el cual contempla gran cantidad de información que solicita el Acuerdo, fungiendo como medio, entre otras cosas, para validar las tarifas arancelarias e impuestos internos aplicables de las mercancías, así como la clasificación merceológica de las mercancías, validación de transportistas autorizados en Costa Rica, tramitación de Declaraciones Aduaneras de importación, notas técnicas o permisos por aplicar a las importaciones o exportaciones de las mercancías, medio para validar los viajes de las unidades transportadoras, control de manifiestos, otros.

El Sistema Tic@ fue implementado el 18 de Julio de 2005 con la promulgación de Decreto del poder Ejecutivo N° 32456-H⁷⁸, en el diario Oficial la Gaceta; con el objetivo de implementar y tener un adecuado control aduanero, dejando de usar el que se empleó por más de diez años, dado que era obsoleto y no contribuía con la facilitación al comercio en ningún aspecto. Sin embargo, es los últimos años se ha venido presentando inconformidad debido a la necesidad de mejorar el Software.

79

⁷⁸ Ver: http://www.hacienda.go.cr/docs/51c9b20cd04b7_DECRETO32456HTICA.pdf

⁷⁹ Una de las últimas actualizaciones realizadas se dio en Mayo de 2015, cuando en respuesta a constantes errores en las transmisiones de los FAUCA que ocasionaba desaplicación en los países centroamericanos, se incluyó una casilla en el sistema para la validación de los consignatarios de las mercancías en los países de la región centroamericana. (Dirección General de Aduanas, SF)

Además del Decreto, la Dirección General de Aduanas (DGA) desarrollo mediante Resolución 203 del 22/06/2005, un Manual de Procedimientos Aduaneros en el marco TIC@ (Contiene Ingreso y salida de Mercancías, Vehículo y Unidades de Transporte, Procedimientos de Tránsito Aduanero, Procedimientos de Depósito y Procedimiento de Importación Definitiva y Temporal), dicho Manual tuvo una actualización el 21/04/2009.

En los últimos años el estado costarricense ha venido trabajando en obtener toda una plataforma electrónica en la que la legislación y procedimientos se encuentren publicados y a disposición de todas las personas. El marco normativo para el desarrollo e implementación del Programa de Gobierno Digital en Costa Rica se ven respaldado por las siguientes leyes (Gobierno Fácil , SF):

- Ley N° 8454 del 30 de Agosto de 2005. Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos.
- Ley N°8220 del 4 de marzo del 2002. Ley Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos.
- Ley N°7169 de 26 de junio de 1990. Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico.

A nivel regional, mediante el Convenio sobre el Régimen Arancelarios y Aduanero Centroamericano se establece como base varios de los lineamientos que rigen a nivel centroamericano en material comercial y aduanera; el convenio consta de 10

El Formulario Aduanero Único Centroamericano, hace las veces de declaración de exportación y es el documento mediante el cual se puede gozar de beneficios arancelarios a toda mercancía amparada a él, inicialmente Panamá se veía inmerso dentro de los beneficios del FAUCA, sin embargo, a partir del 15 de octubre del 2013 comenzaron a aplicar las disposiciones relativas al intercambio comercial entre Panamá y los demás Estados Parte del Subsistema de Integración Económica Centroamericana y a partir del primero de octubre del 2013 el Sistema TICA se habilitó para recibir los FAUCAS transmitidos por los países de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua (se exceptúa Panamá de la transmisión y recepción de FAUCAS vía electrónica, hasta tanto dicho país se ajuste a este proceso).

Lo anterior de conformidad con el Anexo 5.1 de conformidad con Res COMIECO 318-2013, la RES-DGA-295-2013 transmisión y recepción electrónica FAUCA y RES-DGA-295-2013 anexo Instructivo de llenado. (Dirección General de Aduanas, 2013)

artículos entre los más relevantes se encuentran: el artículo 3 sobre Arancel Centroamericano de Importación, el artículo 4 sobre Derechos Arancelarios de Importación, el artículo 6 sobre Modificación de los Derechos Arancelarios a la Importación y Aplicación de las Medidas Complementarias, y por último el artículo 8 sobre Cláusula de Salvaguardia.

Adicionalmente lo que le da mayor relevancia es su composición dado que se encuentra constituido por:

- a) El Arancel Centroamericano de Importación, formado por los rubros con los derechos arancelarios incluida en el Anexo "A";
- b) La Legislación Centroamericana sobre el Valor Aduanero de las Mercancías, contenida en el Anexo "B" y su Reglamento;
- c) El Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento;
- ch) Las decisiones y demás disposiciones arancelarias y aduaneras comunes que se deriven de este Convenio.

Por lo anterior, es que gran parte de las regulaciones que se encuentran actualmente vigentes son aplicadas desde la creación de este Convenio, la versión más actualizada es de acuerdo con las modificaciones incorporadas al mismo por el Primero, Segundo y Tercer Protocolos en junio de 1997.

Artículo 2. Publicación y consulta previa

Se exceptúa de las disposiciones del artículo dos, los tipos de los derechos o de aranceles, medidas que tengan efecto de alivio o cuya eficacia resultaría menoscabada por la publicación previa, aquellas medidas que se apliquen en circunstancias urgentes o las modificaciones de poca importancia del derecho y el sistema jurídico interno.

Como parte de la coordinación se prevé la realización de consultas regulares entre los organismos que intervengan en la frontera y los comerciantes u otras partes involucradas.

A nivel nacional, en este ámbito a pesar de que no se cuente con normativa expresa en el país o en la regional que establezca las disposiciones del artículo dos del Acuerdo, dentro de la jerarquía operante en Costa Rica al encontrarse los Acuerdos Comerciales posterior a la constitución política y anterior a las legislación nacional, el periodo que establece el Acuerdo para contar con información y generar observaciones previo a la entrada en vigor de leyes y reglamentos se vuelve obligatorio, por lo tanto, antes de la entrada en vigencia de cualquier normativa deberá de existir un periodo razonable.

Lo anterior se encuentra respaldado en Artículo 6 de la Ley General de Administración Pública, el cual detalla:

1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:

a) La Constitución Política;

b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;

c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;

d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;

e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y Ley General de la Administración Pública

f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.

2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.

3. *En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.*

Artículo 3. Resoluciones Anticipadas

Las guías de la OMA sobre las resoluciones anticipadas de acuerdo con las disposiciones de la norma 9.9 del Convenio de Kyoto define el término como: *“la opción de las aduanas de tomar una decisión, a petición de un operador económico que planea una operación comercial extranjera, relacionada con los reglamentos vigentes. El principal beneficio que se obtiene es la garantía legal de que la decisión que se tome va a ejecutarse”*

En materia centroamericana en el CAUCA III bajo el título V que comprende lo relacionado con los Despachos Aduaneros y Actos Previos; se detalla en el artículo 72 que toda resolución anticipada será vinculante para las partes y al igual que en la LGA se detallan los criterios anteriormente señalados y adiciona temas sobre: aplicación de la devolución, suspensión u otro diferimiento de aranceles aduaneros; elegibilidad para tratamiento libre de aranceles de una mercancía reimportada al territorio de un Estado Parte luego de haberse exportado para su transformación, elaboración o reparación; marcado de país de origen y aplicación de cuotas.

En el artículo 73 hace referencia a que todo lo relacionado a los requisitos, procedimientos, plazos, recursos, publicidad, vigencia y demás aspectos y formalidades, se regularán en el Reglamento al CAUCA.

En el RECAUCA inicia definiendo en el artículo 291 que se entenderá por una resolución anticipada, así mismo, establece quienes son las autoridades competentes para emitir este tipo de resoluciones, para posteriormente en el artículo 292 determinar que todo importador, productor o exportador, cuenta con la capacidad para solicitar a la autoridad competente la expedición de una resolución anticipada. En los siguientes artículos establece las formalidades a seguir en cuanto a documentación y requisitos, desistimientos expreso y tácito, recursos, vigencia,

formato del documento, veracidad de la información, continuidad, características, vigencia, publicación y anulación entre otros detalles; el final de la sección I del capítulo I dentro del Título V se termina con el artículo 310, donde se reitera el carácter vinculante de las resoluciones de este tipo.

Dentro de los puntos más relevantes que muestra el RECAUCA se encuentra:

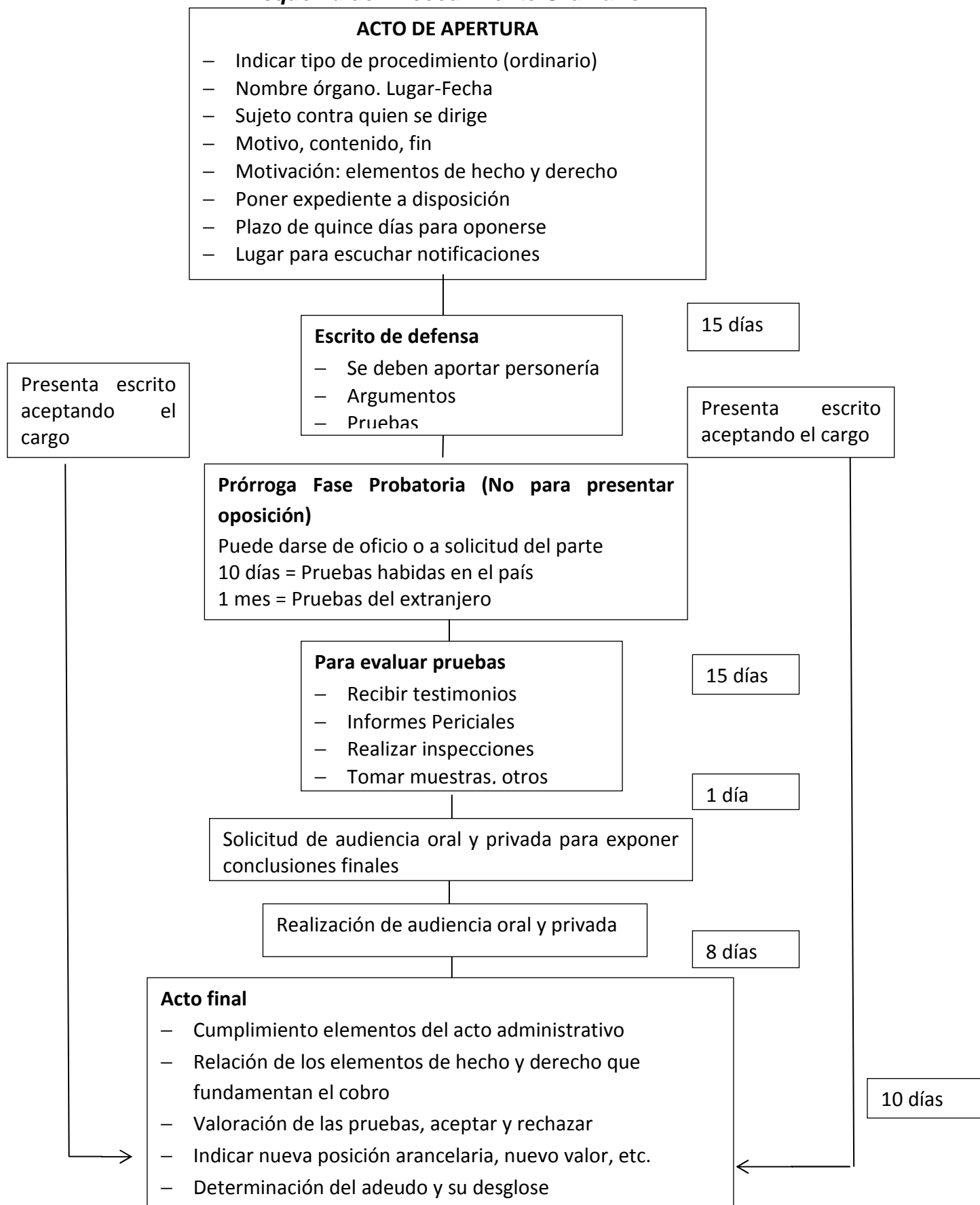
- Art 295: no podrá solicitarse respecto mercancías ya importada, con despacho iniciado, o que es objeto de un proceso de verificación o de una impugnación.
- Art 296: si el solicitante brinda información falsa las autoridades podrán anular, modificar o revocar la resolución y aplicar sanciones.
- Art 299: las autoridades cuentan con 150 días para emitir la resolución anticipada, en el tanto que el solicitante haya proporcionado toda la información que la autoridad competente requiera.⁸⁰
- Art 307: detalla que al vigencia inicia a partir de la fecha de su notificación o a partir de una fecha posterior que se especifique dentro de la resolución, siempre que permanezcan los hechos y circunstancias evaluadas dentro de ella.
- Art 308: las resoluciones podrán ser anuladas, modificadas o revocadas por la autoridad que la emitió por petición del solicitante o de oficio si cumple alguna de las condiciones detalladas dentro del mismo artículo.

Artículo 4. Procedimientos de recurso o de revisión

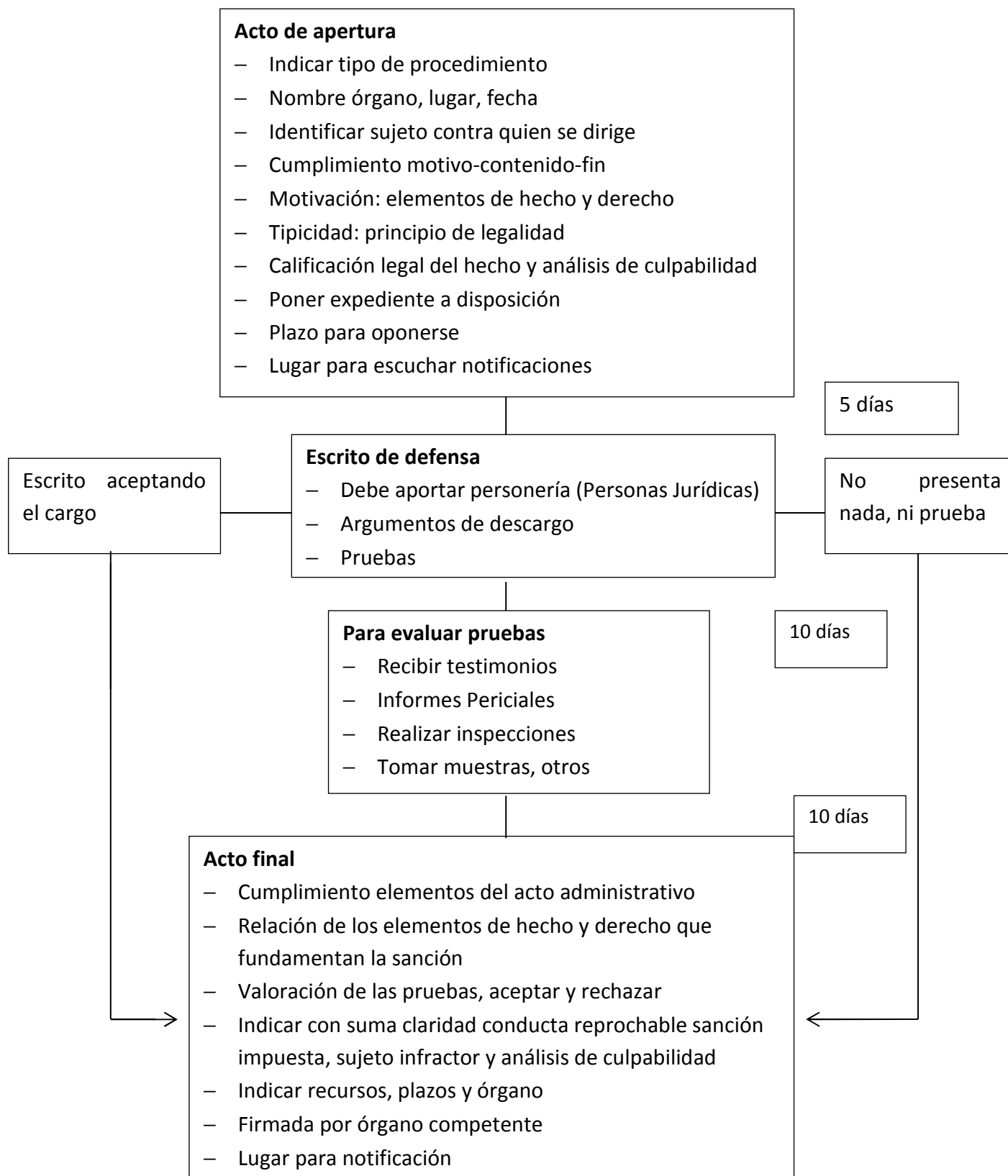
En la legislación nacional se establecen dos procedimientos por el cual se pueden presentar recursos administrativos y revisiones judiciales, el primero de ellos es mediante los procedimientos ordinarios dictaminados en el Art 196 de la LGA en el cual se establecen los plazos y la documentación por presentar en todo procediendo ordinario.

⁸⁰ El artículo 300 dispone que de ser incorrecta el solicitante tendrá 10 días para subsanar el error y presentar la información nuevamente, adicionalmente en el artículo 302 deja claro el vencimiento del plazo con el que cuenta los funcionarios o los deja exentos de responsabilidad ni los exonera de la obligación de resolver la solicitud

Esquema del Procedimiento Ordinario



Esquema de Procedimiento de la Aplicación de Multas



A nivel centroamericano se puede encontrar en el CAUCA III, artículo 102, la posibilidad de presentar impugnación de resoluciones y actos del servicio aduanero estableciendo que se debe de respetar la forma y el tiempo que señale la legislación nacional, lo anterior viéndose respaldado por lo citado en el RECAUCA III en sus artículos 227 a 235 donde se comprende los recursos de apelación, reconsideración y revisión; formalidades, admisión de recursos, notificación, otros.

Hay que considerar la posibilidad que se da a los importadores de realizar las rectificaciones de las declaraciones aduaneras, amparados a los artículos 82 del CAUCA y el artículo 90 de la LGA y las consideraciones principales de toda rectificación de elementos. Las incorrecciones y omisiones:

- Se realizan en cualquier tiempo
- Las realiza el declarante
- Deberán de acompañarse del pago de impuestos cuando proceda y queda sujeta a responsabilidades que correspondan
- Cuando se dan se aplica una rebaja del 75% en caso de multa (se ve respaldado por el artículo 233 de la LGA)

A nivel del reglamento al CAUCA, se incorpora el título VIII, sección I asignada a la impugnación de resoluciones y actos del servicio aduanero, en el que se detalla el recurso de revisión, apelación e impugnación, así como los plazos, formalidades, autoridades competentes y proceso de notificación de los recursos; lo anterior comprende del artículo 623 al artículo 629. La siguiente sección dentro del mismo título, incluye en los artículos 630 al 636 todas las disposiciones para la conformación, función y demás factores del Tribunal Aduanero.

Así mismo, dentro de la legislación se da la posibilidad del desistimiento de la declaración antes de que la autoridad dé levante de las mercancías, ello según el artículo 91 – 92 de LGA. En este procedimiento se encuentra:

- La realiza el declarante

- Se debe de dar antes del levante de las mercancías
- Procede cuando existen errores de hecho que hayan viciado la voluntad
- El declarante queda sujeto a las responsabilidades de correspondan ya sean delitos, infracciones administrativas y tributarias aduaneras
- Si fuera el caso en el que se desiste de la importación definitiva no se da la posibilidad de volver a destinar las mercancías a ese régimen

Para este tema la reglamentación también los comprende, por un lado el RLGA concreta las autoridades que se verán involucradas en estos procesos como lo son la Gerencia de la Aduana (Art. 35 bis) y el Departamento Normativo (Art. 40); por su parte el RECAUCA en el artículo 297 y 298 incluye la oportunidad de desistir únicamente de las declaraciones anticipadas.

Por último, se da la posibilidad de realizar sustitución de mercancías según los artículos 88 del CAUCA, 101 de la LGA, 338- 341 del RLGA, para estos casos se podrá proceder cuando se traten de mercancías con vicios ocultos, que sean plenamente identificables y que se esté en presencia de un incumplimiento de las condiciones contractuales; para realizar el reclamo será necesario presentar la solicitud dentro del es de autorizado levante de la carga, una vez realizando lo anterior y bajo el cumplimiento de los requisitos mencionados el nuevo ingreso no estará afectado al pago de los impuestos si son iguales o similares o de igual valor, en caso contrario se deberá pagar la diferencia o bien, en los casos en los que no haya sustitución como tal de las mercancías se podrá solicitar la devolución de los impuestos cancelados, según corresponda.

El RECAUCA a partir del artículo 364 describe lo que contiene la LGA y el RLGA con respecto a las condiciones que deben de presentarse para que proceda una sustitución, además del procedimiento de autorización, efectos y el rechazo, lo anterior del artículo 364 al 369.

Artículo 5. Otras medidas para mejorar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia

La verificación de las mercancías dependerá directamente de la clasificación merceológica que tenga cada producto, si las mercancías necesitan de las inspecciones en puerto se podrá conocer mediante el sistema informático TIC@, se ingresa la clasificación a nivel de 10 dígitos (inciso arancelario) y se podrán verificar los requisitos de importación que contempla, sin embargo, en la mayoría de los casos son todas aquellas mercancías que ingresan al país para el consumo del ser humano y el reino animal y que ponga en riesgo la vida o salud de los seres vivos como por ejemplo plagas, enfermedades o sustancias no permitidas.

A continuación se detallan las notas técnicas vigentes⁸¹ que requieren la inspección en el puerto de ingreso y que se encuentran bajo el cuidado del Ministerio de Agricultura y Ganadería

- Nota 35. Verificación y aprobación fitosanitaria por parte del Servicio Fitosanitario del Estado en el punto de ingreso y de salida, para el desalmacenaje, exportación, tránsito nacional o tránsito internacional.
- Nota 44. Verificación y aprobación fitosanitaria por parte de la Dirección de Salud Animal en el punto de ingreso y de salida, para el desalmacenaje, exportación, tránsito nacional o tránsito internacional.
- Nota 53. Productos y subproductos de origen vegetal sujetos a inspección en el punto de ingreso por parte del Servicio Fitosanitario del Estado.
- Nota 59. Verificación y aprobación fitosanitaria por parte del Servicio Fitosanitario del Estado, de sustancias químicas, biológicas o afines y equipos para aplicarlas a la agricultura en el punto de ingreso y de salida, para el desalmacenaje, exportación, tránsito nacional o tránsito internacional.

⁸¹ Para conocer mayor detalle de las notas técnicas vigentes en el país ver anexo 2 Notas Técnicas vigente en referencia a la circular DNP-028-2005

El Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), se encarga de ejecutar y orientar las regulaciones en su ámbito en el país. Dentro de su sitio web se pueden encontrar por importadores y exportadores, todo lo requerido para la tramitología del comercio internacional, así como toda la normativa aplicable.

En la Ley N° 7664, Ley de Protección Fitosanitaria y su respectivo reglamento⁸², se pueden encontrar las autoridades competentes, los laboratorios autorizados y oficiales, el combate de plagas, los controles, decomisos, regulación para los organismos o productos de la biotecnología, los lineamientos para la elaboración, aplicación y observación de las medidas fitosanitarias e incluso en el Capítulo VI las regulaciones fitosanitarias relacionadas con el comercio exterior que comprende:

- Sección I: regulaciones para las importaciones y el ingreso en tránsito
- Sección II: exportaciones

Otra referencia en el país son los manuales creados por el Servicio de Sanidad de Plantas y Animales (APHIS, por sus siglas en inglés "*Animal and Plant Health Inspection Service*"), que es una división del *United States Department of Agriculture* (USDA). El fin principal es combatir y prevenir la entrada, radicación y propagación de plagas de animales y plantas y hierbas nocivas, mediante las listas sobre Sanidad Vegetal y Cuarentena (PPQ por sus siglas en inglés "*Plant Protection and Quarantine*") que se encuentran publicadas en el sitio web.

Los manuales sirve como soporte para la agilización en las verificaciones y tratamientos de cargas, por lo que resultan una herramienta compatible con el comercio y la exportación de productos agrícolas tanto en los Estados Unidos así como aquellos países que lo usen como referencia como es el caso de Costa Rica. (APHIS, 2015)

⁸² Ver ley en http://www.cne.go.cr/cedo_dvd5/files/flash_content/pdf/spa/doc389/doc389-contenido.pdf y el reglamento en <http://costarica.eregulations.org/media/Decreto%2026921%20Fitosanitario.pdf>

Artículo 6. Disciplinas en materia de derechos y cargas establecidas sobre la importación y exportación o en conexión con ellas y sanciones

Como se ha hecho mención en otros apartados, en Costa Rica se instauró en 2005 un sistema informático que procuraba modernizar el Servicio Nacional de Aduanas conocido como TIC@, entre las facilidades que permite se encuentran derechos y cargas aplicables a las mercancías por importar.

La relación jurídica aduanera, tipificada en el artículo 54 de la LGA se refiere a aquellos *derechos, deberes y las obligaciones de carácter tributario aduanero* que surgen entre el Estado, particulares y otros entes públicos, derivados de las entradas y salidas, potenciales o efectivas de mercancías, del territorio aduanero y que podrán ser tributarias y no tributarias, estas últimas comprenden aquellas restricciones y regulaciones no arancelarias, tales como permisos sanitarios o de otra índole. Para mayor detalle de la legislación nacional y centroamericana ver Anexo 1.

A nivel nacional, en el artículo 53 de esta ley y en el artículo 45 del CAUCA se clasifican las obligaciones en tributarias aduaneras y no tributarias.

Se define la obligación tributaria aduanera (OTA) como *“el vínculo jurídico que surge entre el Estado y el sujeto pasivo por la realización del hecho generador previsto en la ley y está constituida por los derechos e impuestos exigibles en la importación o exportación de mercancías. Salvo si se dispone lo contrario, se entenderá que lo regulado en esta Ley respecto del cumplimiento de la obligación tributaria aduanera, será aplicable a sus intereses, multas y recargos de cualquier naturaleza. (Ley General de Aduanas N° 7575, Diario oficial la Gaceta No. 212, 1995)*

Por su parte, las obligaciones no tributarias comprenden aquellas restricciones y regulaciones no arancelarias.

Para precisar el momento en el que se da el inicio de la OTA, definido como el hecho generador, estos marcos jurídicos establecen las siguientes circunstancias: (artículo 55 de la LGA, artículo 46 del CAUCA)

- a) *Al aceptar la declaración aduanera, en los regímenes de importación o exportación definitiva y sus modalidades.*
- b) *En el momento en que las mercancías causen abandono tácito⁸³ y/o al aceptar su abandono voluntario.*
- c) *En la fecha:*
 - 1. *de la comisión del delito penal aduanero⁸⁴;*
 - 2. *del decomiso preventivo, cuando se desconozca la fecha de comisión,*
 - 3. *del descubrimiento del delito penal aduanero, si no se puede determinar ninguna de las anteriores.*
- d) *Cuando ocurra la destrucción, la pérdida o el daño de las mercancías, o en la fecha en que se descubra cualquiera de estas circunstancias, salvo si se producen por caso fortuito o fuerza mayor. (Ley General de Aduanas N° 7575, Diario oficial la Gaceta No. 212, 1995)*

Si bien es cierto no se dispone en la legislación expresamente la publicación sobre los derechos y cargas aplicables para la importación y exportación, se brinda informaciones relativas a dichos derechos; la LGA define en el artículo 57 y el CAUCA en el artículo 44 que la base imponible de la mencionada OTA de los derechos arancelarios a la importación estará constituida *por el valor en aduanas de las mercancías, según lo definen el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, esta Ley y la demás normativa nacional e internacional aplicable.*

Asimismo, el CAUCA en el Título III dispone los *elementos en que se basa la aplicación de los derechos arancelarios* y demás medidas previstas en el marco de los intercambio de mercancías; para lo que establece como instrumento para la

⁸³ La LGA(artículo 56) y el RECAUCA (artículo 604) delimitan los momentos en los cuales se considerarán las mercancías en abandono

⁸⁴ La LGA en el título X, Capítulo I al III tipifica los delitos aduaneros: Contrabando, defraudación aduanera, otros delitos, delitos informáticos.

clasificación oficial de las mercancías susceptibles a ser importadas o exportadas al territorio de los estados parte, establecimiento de los derechos arancelarios a la importación y de las normas que regulan la ejecución de sus disposiciones El Arancel Centroamericano de Importación; además, se dispone que el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) constituye la clasificación oficial de las mercancías de importación y exportación a nivel centroamericano.

En relación a cómo se determina esta OTA, entendido en el marco jurídico nacional y centroamericano, como el acto por el cual se fija la cuantía de los tributos exigibles (artículo 49 del CAUCA y el artículo 58 de la LGA), se establece el procedimiento para tal proceso, así como a quienes les corresponde realizar esta determinación.

El artículo 50 del CAUCA determina como regla general el sistema de autodeterminación, correspondiéndole al declarante o a su representante *realizar la determinación de la obligación tributaria aduanera y cumplir con los demás requisitos y formalidades necesarios para la aplicación del régimen que corresponda, previo a la presentación de la declaración ante el Servicio Aduanero*⁸⁵; *excepcionalmente* el Autoridad Aduanera efectuará la liquidación de los tributo con base en la información proporcionada por el declarante.⁸⁶

⁸⁵ El artículo 6 CAUCA dispone que el Servicio Aduanero está constituido por los órganos de la administración pública de los Estados Parte, facultados para aplicar la normativa sobre la materia, comprobar su correcta aplicación, así como facilitar y controlar el comercio internacional en lo que le corresponde y recaudar los tributos a que esté sujeto el ingreso o la salida de mercancías, de acuerdo con los distintos regímenes que se establezcan.

⁸⁶ El RLGA y el RECAUCA disponen las circunstancias en los que se dará tal determinación por parte de la autoridad aduanera en el artículo 249 y el 356, respectivamente:

- a. Importación de mercancías distintas del equipaje, realizada por viajeros, siempre y cuando no sobrepase el valor señalado en el artículo 90 del Código.
- b. Envíos de socorro.
- c. Envíos postales no comerciales.
- d. Pequeños envíos sin carácter comercial.
- e. Muestras sin valor comercial.
- f. Importación temporal de vehículos automotores sin fines de lucro.
- g. Importación temporal para unidades de transporte.
- h. Envíos urgentes en razón de su naturaleza o por responder a una necesidad debidamente justificada.

Además, la LGA en el artículo 60 y el CAUCA en el artículo 58, definen los medios por los que se extingue la obligación tributaria aduanera:

- a) *Pago, sin perjuicio del pago de los ajustes que puedan realizarse con ocasión de verificaciones de la obligación tributaria.*
- b) *Compensación.*
- c) *Prescripción.*
- d) *Aceptación del abandono voluntario de mercancías.*
- e) *Adjudicación, en subasta pública o mediante otras formas de disposición legalmente autorizadas, de las mercancías abandonadas.*
- f) *Pérdida o destrucción total de las mercancías por caso fortuito, fuerza mayor o por destrucción de las mercancías bajo control aduanero.*
- g) *Confusión, cuando quede colocado en la situación de deudor el sujeto activo de la obligación tributaria aduanera, como consecuencia de la transmisión de las mercancías o derechos afectos a los tributos de importación o exportación.*
- h) *Otros medios legalmente establecidos.*

Según el artículo 54 de la LGA y el artículo 48 del CAUCA, la autoridad competente para exigir el cumplimiento de la OTA es la aduana⁸⁷. Conjuntamente, la autoridad aduanera, como parte de sus funciones debe exigir y comprobar el pago de los tributos de importación y exportación.

Por su parte, la LGA establece en el artículo 61 el proceso de pago de la OTA que debe efectuarse en el momento en que ocurre alguna de las circunstancias citadas en los artículos 55 de la LGA y artículo 46 del CAUCA, definido como el hecho generador.

De no realizarse el pago en ese momento, devengará intereses, que se deberán pagar junto el tributo adeudado.

⁸⁷ La LGA la define como: Funcionario del Servicio Nacional de Aduanas que, en razón de su cargo y en virtud de la competencia otorgada, ejecuta o aplica la normativa aduanera.

Tanto la LGA, artículo 61, como el CAUCA, artículo 37 disponen que el pago se podrá realizar vía electrónica o a través de las *entidades financieras autorizadas para recibir anticipos de rentas aduaneras, según el artículo 250 del RLGA*. De igual forma, el artículo 173 del RECAUCA posibilita la *transferencia electrónica de fondos en los bancos del sistema financiero autorizados por el Servicio Aduanero o la autoridad competente*.

El artículo 62 de la LGA dispone que la facultad de la autoridad aduanera para exigir el pago de los tributos dejados de percibir, su interés y cualquier recargo, prescribirá en el plazo de cuatro años, así como posibilidad del sujeto pasivo para reclamar la restitución de lo pagado indebidamente por tributos, intereses y recargos de cualquier naturaleza o solicitar el crédito respectivo, dicho plazo de cuatro años se contabiliza a partir del día siguiente a la fecha en que se efectuó el pago. Además, el RECAUCA agrega en el artículo 224 que prescribe en este mismo plazo, *el ejercicio de la acción para imponer sanciones por infracciones administrativas y tributarias*.

No obstante se estipula en la legislación acciones que interrumpen esta prescripción:

- a) *Por la notificación del inicio de las actuaciones de control y fiscalización aduaneras. Se entenderá no producida la interrupción del curso de la prescripción, si las actuaciones no se inician en el plazo máximo de un mes, contado a partir de la fecha de notificación o si, una vez iniciadas, se suspenden por más de dos meses.*
- b) *Por la notificación del inicio del procedimiento de verificación de origen.*
- c) *Por la notificación del acto final del procedimiento de verificación de origen.*
- d) *Por la notificación del acto inicial del procedimiento tendiente a determinar y exigir el pago de los tributos dejados de percibir.*
- e) *Por la interposición de reclamaciones o recursos de cualquier naturaleza contra resoluciones de la autoridad aduanera, incluyendo acciones*

judiciales que tengan por efecto la suspensión del procedimiento administrativo o imposibiliten dictar el acto administrativo final.

f) Por cualquier actuación del deudor conducente al reconocimiento de la obligación tributaria aduanera.

En relación a las especificaciones de delimitar los derechos y cargas a los costos aproximados de los servicios prestados para la importación y exportación y la relativa a no relacionar dichos derechos y cargas a operaciones específicas en las legislaciones nacionales y centroamericanas no se dispone ningún estatuto.

En lo que concierne a sanciones, la legislación establece diferentes tipos según la infracción administrativa, infracción tributaria aduanera⁸⁸ y delito,⁸⁹ detallado en el anexo.

- *Contrabando:* el artículo 211 de la LGA dispone que será “*sancionado con una multa de dos veces el monto del valor aduanero de las mercancías objeto de contrabando y con pena de prisión de tres a cinco años, cuando el valor aduanero de la mercancía exceda los cincuenta mil pesos centroamericanos, aunque con ello no cause perjuicio fiscal, quien:*

⁸⁸ Según la definición de la LGA (artículo 230) constituye *infracción administrativa o tributaria aduanera*, toda acción u omisión que contravenga o vulnere las disposiciones del régimen jurídico aduanero, sin que se califique como delito.

La *infracción tributaria aduanera* (artículo 243) se tipifica como toda acción u omisión que signifique una vulneración del régimen jurídico aduanero que cause un perjuicio fiscal superior a quinientos pesos centroamericanos y no constituya delito ni infracción administrativa sancionable con suspensión del auxiliar de la función pública aduanera.

El CAUCA (artículo 123) califica como una *infracción administrativa* toda acción u omisión que signifique trasgresión de la legislación aduanera, que no cause perjuicio fiscal, ni constituya delito.

(Artículo 124) La *infracción tributaria* es definida como toda acción u omisión que signifique trasgresión o tentativa de trasgresión de la legislación aduanera, que cause o pueda causar perjuicio fiscal, y no constituya delito.

(Artículo 125) y la *infracción aduanera penal* como toda acción u omisión que signifique trasgresión o tentativa de trasgresión de la legislación aduanera, constitutiva de delito.

⁸⁹ La LGA tipifica los delitos de: Contrabando (artículo 211), Defraudación aduanera (artículo 214), Tenencia ilícita de sellos de identificación y otros sistemas de seguridad (artículo 217), Incumplimiento de medidas de seguridad (artículo 218), Ocultamiento o destrucción de información (artículo 219), Incumplimiento de deberes de terceros (artículo 220) y Delitos informáticos (artículo 221).

- a) *Introduzca o extraiga, del territorio nacional, mercancía de cualquier clase, valor, origen o procedencia, eludiendo el control aduanero.*
- b) *Transporte, almacene, adquiera, venda, done, oculte, use, dé o reciba en depósito, destruya o transforme, mercancía de cualquier clase, valor, origen o procedencia introducida al país, eludiendo el control aduanero.*
- c) *Entregue mercancías del depósito aduanero, de los estacionamientos transitorios o de las zonas portuarias o primarias, sin que medie autorización de la autoridad aduanera.*
- d) *Sustituya mercancías de las unidades de transporte.*

Además, el artículo 213 de esta misma ley, señala una “*pena de cinco a nueve años de prisión y la multa equivalente a dos veces el monto del valor aduanero de las mercancías*” cuando en alguna de las circunstancias anteriormente citadas se presente al menos una de las siguientes situaciones:

- a) *Se perpetre, facilite o evite su descubrimiento, mediante el empleo de violencia o intimidación.*
 - b) *Cuando sea cometido por dos personas o más o el agente integre una organización destinada al contrabando.*
 - c) *Se utilice un medio de transporte acondicionado o modificado en su estructura, con la finalidad de transportar mercancías eludiendo el control aduanero.*
 - d) *Se hagan figurar como destinatarias, en los documentos referentes al despacho de las mercancías, personas naturales o jurídicas inexistentes.*
 - e) *Intervenga, en calidad de autor, instigador o cómplice, un funcionario público en ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o con abuso de su cargo.*
 - f) *Se participe en el financiamiento, por cuenta propia o ajena, para la comisión de delito de contrabando aduanero.*
- *Defraudación fiscal aduanera: el artículo 214 de la LGA dispone una multa “de dos veces el monto de los tributos dejados de percibir más sus intereses, y con pena de prisión de tres a cinco años, cuando el monto de los tributos dejados de percibir exceda los cincuenta mil pesos centroamericanos; para*

quien por acción u omisión, valiéndose de astucia, engaño o ardid, de simulación de hechos falsos o de deformación u ocultamiento de hechos verdaderos, utilizados para obtener un beneficio patrimonial para sí o para un tercero, eluda o evada, total o parcialmente, el pago de los tributos”.

Para las situaciones consideradas como agravantes en el artículo 216 de la LGA, las sanciones serán de una *“pena de cinco a nueve años de prisión y la multa equivalente a dos veces el monto de los tributos dejados de percibir más sus intereses”*. Se consideran agravantes cuando en alguna de las circunstancias señaladas en el artículo 214 de la mencionada ley se presente al menos una de las siguientes conductas:

- a) *Intervengan en el hecho delictivo dos o más personas en calidad de autoras.*
 - b) *Intervenga, en calidad de autor, cómplice o instigador, un funcionario público o un auxiliar de la función pública aduanera en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o con abuso de su cargo.*
 - c) *Se hagan figurar como destinatarias, en los documentos relativos al despacho de las mercancías, personas naturales o jurídicas inexistentes.*
 - d) *Se perpetre, facilite o evite su descubrimiento, mediante el empleo de violencia o intimidación.*
- *Responsabilidad penal de los funcionarios:* la legislación promueve la responsabilidad penal de los funcionarios públicos ante la observancia de situaciones anómalas. Por lo que se tipifica en el artículo 216 bis de la LGA, *“una sanción de pena de tres a diez años de prisión para el funcionario público que, directa o indirectamente, por acción u omisión dolosa, favorezca, colabore o facilite, en cualquier forma, el incumplimiento de la obligación tributaria aduanera, la inobservancia de los deberes formales del sujeto pasivo, la introducción o extracción de mercancías evadiendo o eludiendo el control aduanero.”*
 - *Tenencia ilícita de sellos de identificación y otros sistemas de seguridad:* el artículo 217 de la LGA señala que el acto de poseer en forma ilícita, traficar o falsificar sellos de identificación, dispositivos u otros sistemas de seguridad

utilizados o autorizados por la autoridad aduanera será sancionable con “*una pena de seis meses a tres años de prisión, siempre que no configure otros delitos sancionados con una pena mayor.*”

- *Incumplimiento de medidas de seguridad:* el artículo 218 determina una sanción con pena de tres meses a tres años de prisión⁹⁰, para las siguientes faltas:
 - a) *Transporte o mantenga, en depósito, mercancías objeto de control aduanero sin los precintos, los sellos ni otros sistemas de seguridad, colocados o autorizados por la autoridad aduanera, rotos o con evidencia de violación.*
 - b) *Transporte mercancías objeto de control aduanero en unidades de transporte dañadas o que presenten aberturas en compartimientos que, por disposición de la autoridad aduanera, deben mantenerse totalmente cerrados.*
- *Ocultamiento o destrucción de información:* el artículo 219 sanciona “*con prisión de uno a cuatro años quien oculte, niegue, altere o no entregue información a la autoridad aduanera, o destruya libros de contabilidad, sus anexos, archivos, registros, mercancías, documentos y otra información de trascendencia tributaria o aduanera, así como sistemas y programas computarizados o soportes magnéticos o similares que respalden o contengan dicha información.*”
- *Incumplimiento de deberes de terceros:* el acto de incumplir con las obligaciones impuestas por la legislación tributaria y aduanera, negar u ocultar la información de trascendencia tributaria o aduanera, sobre hechos o actuaciones de terceros, que le consten por mantener relaciones económicas y financieras con ellos, o brindarla incompleta o falsa será sancionado con prisión de tres a cinco años, según lo señalado en el artículo 220.
- *Delitos informáticos:* el artículo 221 de la mencionada ley categoriza las siguientes acciones en dicho grupo, que se sancionan con prisión de “*uno a tres años:*”

⁹⁰ Será aplicable la sanción siempre que no configure otro delito sancionado con una pena mayor.

- a) *Acceder, sin la autorización correspondiente y por cualquier medio, a los sistemas informáticos utilizados por el Servicio Nacional de Aduanas.*
- b) *Apoderarse, copiar, destruir, inutilizar, alterar, facilitar, transferir o tener en el poder, sin autorización de la autoridad aduanera, cualquier programa de computación y sus bases de datos, utilizados por el Servicio Nacional de Aduanas, siempre que hayan sido declarados de uso restringido por esta autoridad.*
- c) *Dañar los componentes materiales o físicos de los aparatos, las máquinas o los accesorios que apoyen el funcionamiento de los sistemas informáticos diseñados para las operaciones del Servicio Nacional de Aduanas, con la finalidad de entorpecerlas u obtener beneficio para sí o para otra persona.*
- d) *Facilitar el uso del código y la clave de acceso asignados para ingresar en los sistemas informáticos. La pena será de seis meses a un año si el empleo se facilita culposamente.”*

El artículo 222 establece que si en algunas de las acciones anteriores se presentan las siguientes circunstancias, se considerarán como agravantes y será sancionado con “*una pena de tres a cinco años:*

- a) *Intervengan en el hecho tres o más personas, en calidad de autoras.*
- b) *Intervenga, en calidad de autor, instigador o cómplice, un funcionario público en ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o con abuso de su cargo.”*

Un aspecto importante que se señala es que si las conductas tipificadas en la LGA configuran un delito establecido en la legislación tributaria, se aplicarán las disposiciones de la mencionada ley siempre que dichas conductas se relacionen con el incumplimiento de la OTA o de los deberes frente a la autoridad aduanera.

- *Sanciones accesorias:* en el artículo 225 se disponen otras conductas que implican sanciones adjuntas:
 - a) *“Cuando un empleado público o un auxiliar de la función pública cometa, en perjuicio de la Hacienda Pública, uno o varios de los delitos descritos en los artículos 211, 214, 216 y 216 bis de esta Ley, se le impondrá, además*

de las penas establecidas para cada delito, la inhabilitación especial de uno a diez años para desempeñarse como funcionario público o como auxiliar de la función pública, o para disfrutar de incentivos aduaneros o beneficios económicos aduaneros.

b) Cuando el hecho delictivo se haya cometido utilizando a una persona jurídica o lo hayan cometido personeros, administradores, gerentes o empleados de ella, además de las penas que sean impuestas a cada uno por su participación en los hechos punibles, se impondrá, en la vía correspondiente, una sanción administrativa consistente en multa de tres a cinco veces el monto del valor aduanero de las mercancías, para el caso del contrabando, o en el monto de los tributos dejados de percibir, para el caso de la defraudación fiscal aduanera. Asimismo, la autoridad competente podrá disponer que la empresa no disfrute de incentivos aduaneros ni de beneficios económicos aduaneros por un plazo de uno a diez años.”

Si la conducta es cometida por los accionistas, personeros, administradores, gerentes o apoderados que ejercen la representación legal de la persona jurídica o por empleados y aquellos consienten su actuar por acción u omisión en forma dolosa se le impondrá a la persona jurídica una sanción de inhabilitación para el ejercicio de la actividad auxiliar aduanera, por un plazo de uno a diez años.

- *Infracciones administrativas e infracciones tributarias aduaneras:* el artículo 231 señala que serán sancionables en vía administrativa por la autoridad aduanera que conozca el respectivo procedimiento administrativo, sea la Aduana de Jurisdicción o la Dirección General de Aduanas.

Las infracciones administrativas sancionadas con suspensión e inhabilitación de los auxiliares de la función pública aduanera le competarán a la Dirección General de Aduanas.

En cuanto a la aplicación de las sanciones, esta se hará conforme a las leyes vigentes en la época de su comisión. En caso de que se promulgue una nueva ley,

posterior a la comisión de un hecho punible, se aplicará aquella que sea más favorable para el infractor.

En los casos en que las infracciones con multas devenguen intereses, estos se computarán a partir de los tres días hábiles siguientes a la firmeza de la resolución que fija las infracciones, conforme la tasa establecida en el artículo 61 de la LGA, relativa al pago.

Además, se exime de responsabilidad los errores materiales o de hecho sin perjuicio fiscal, la fuerza mayor y el caso fortuito, esto en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

El periodo establecido en la legislación, con el que cuenta la autoridad aduanera para sancionar las infracciones administrativas y tributarias aduaneras es de seis años contados a partir de la comisión de estas. No obstante, el término de prescripción de la acción sancionatoria se interrumpirá desde que se le notifique, al supuesto infractor, la sanción aplicable en los términos que describe el artículo 234 relativo al procedimiento administrativo para aplicar sanciones.

La LGA en el artículo 231 bis señala el elemento subjetivo en las infracciones administrativas y tributarias aduaneras, tipificando que son sancionables incluso cuando exista negligencia en la observancia del cumplimiento de las obligaciones y los deberes tributarios aduaneros. Asimismo, cuando un hecho configure más de una infracción, debe aplicarse la sanción más severa.

A partir del artículo 232 de la LGA, se señalan las sanciones aplicables para estas infracciones. Se establece la suspensión⁹¹ del auxiliar de la función pública aduanera o la aplicación de multa expresada en pesos centroamericanos, que se cancelará con su equivalente en moneda nacional en los bancos del Sistema Bancario Nacional autorizados.

⁹¹ La suspensión implica que el auxiliar no podrá iniciar operaciones nuevas, sino solamente concluir las iniciadas a la fecha en que se le notifique la resolución respectiva.

La LGA brinda la posibilidad de rebajar las sanciones de multa cuando se presenten las siguientes situaciones:

- a) *“Cuando el infractor repare voluntariamente los incumplimientos, las omisiones o las insuficiencias en que haya incurrido, sin mediar ninguna acción de la autoridad aduanera⁹² para obtener esta reparación, la sanción de multa se le rebajará en un setenta y cinco por ciento (75%). El infractor podrá autoliquidar y pagar la sanción en el momento de subsanar el incumplimiento, en cuyo caso la reducción será del ochenta por ciento (80%).*
- b) *“Cuando el infractor repare su incumplimiento después de la actuación de la autoridad aduanera, pero antes de la notificación del acto de apertura del procedimiento determinativo de ajuste de la obligación tributaria, la sanción se reducirá en un cincuenta por ciento (50%). El infractor podrá autoliquidar y pagar la sanción en el momento de subsanar su incumplimiento, en cuyo caso la reducción será del cincuenta y cinco por ciento (55%)*
- c) *“Cuando, notificado el acto de apertura del procedimiento determinativo de ajuste de la obligación tributaria y dentro del plazo establecido para presentar alegatos y pruebas, el infractor acepte los hechos planteados en el acto de apertura y subsane el incumplimiento, la sanción se reducirá en un veinticinco por ciento (25%). El infractor podrá autoliquidar y pagar la sanción en el momento de subsanar su incumplimiento, en cuyo caso la reducción será del treinta por ciento (30%). En estos casos, el infractor deberá comunicar a la autoridad aduanera los hechos aceptados y adjuntará las pruebas de pago, respecto a la obligación tributaria como a la sanción, según corresponda.”*

⁹² Se entenderá como actuación de la Administración toda acción conducente a verificar el cumplimiento de la obligación tributaria aduanera, notificada al sujeto pasivo (persona compelida a cumplir con la obligación tributaria aduanera, como consignatario, consignante de las mercancías o quien resulte responsable del pago, en razón de las obligaciones que le impone la ley).

De igual forma, se reducirá en un cincuenta por ciento (50%) la sanción cuando la autoridad aduanera en el ejercicio del control inmediato, notifique un acto de ajuste de la OTA y el infractor acepte los hechos planteados y subsane el incumplimiento dentro del plazo previsto para su impugnación.

Si el infractor autoliquida y paga la sanción en el momento de subsanar su incumplimiento, se reducirá en un cincuenta y cinco por ciento (55%). En dichas situaciones, el infractor deberá comunicar a la autoridad aduanera los hechos aceptados y adjuntará las pruebas de pago, respecto a la obligación tributaria como a la sanción, según corresponda.

Para aquellos casos de incumplimientos sancionables con multa que no implican un ajuste en la OTA, la sanción se reducirá en un cincuenta y cinco por ciento (55%), cuando el infractor autoliquide y pague la multa, previo a la notificación del inicio del procedimiento sancionatorio.

El artículo 233 bis, brinda la posibilidad al sujeto pasivo de autodeterminar y autoliquidar la multa correspondiente, utilizando los medios que la Dirección General de Aduanas defina. Posteriormente deberá comunicar a la autoridad aduanera el pago realizado.

Por su parte, el artículo 234 detalla el procedimiento administrativo para aplicar sanciones. Este inicia cuando *“la autoridad aduanera determina la posible comisión de una infracción administrativa o tributaria aduanera sancionable con multa; esta notificará, de forma motivada al supuesto infractor, la sanción aplicable correspondiente, sin que implique el retraso ni la suspensión de la operación aduanera, salvo si la infracción produce en el procedimiento un vicio cuya subsanación se requiera para proseguirlo.”*

Posteriormente, el *“posible infractor contará con cinco días hábiles para presentar sus alegaciones; transcurrido este plazo, la autoridad aduanera aplicará la sanción correspondiente, si procede. En el caso de infracciones administrativas sancionables con suspensión, la autoridad aduanera deberá iniciar el*

procedimiento dispuesto en el artículo 196” relativo a las actuaciones comunes del procedimiento ordinario.

Una vez que se notifica un acto final que imponga la sanción, *“la persona destinataria del acto podrá interponer los recursos señalados en los artículos 198 y siguientes y 204”* relativos a la impugnación de actos de la aduana y de la Dirección General de Aduanas, respectivamente.

El artículo 534 del RLGGA complementa señalando que el órgano instructor cuenta con un plazo de 10 días hábiles para evacuar las pruebas ofrecidas, a partir del día siguiente de la presentación de las alegaciones del presunto infractor.

Una vez concluida la fase de evacuación de pruebas, cuando proceda o venza el plazo de cinco días sin haberse presentado alguna alegación, el órgano competente dictará el acto final en el plazo de diez días hábiles.

De igual forma, el título VIII del RECAUCA las disposiciones relativas a la impugnación de resoluciones y actos del Servicio Aduanero.

El RGLA a partir del artículo 533 complementa las disposiciones para aplicar multas, estableciendo que la autoridad aduanera ante la determinación de una posible comisión de infracción administrativa o tributaria aduanera deberá notificar al supuesto infractor a través de una resolución motivada⁹³; excepto si tratase de un viajero, en cuyo caso se le debe notificar en forma verbal, levantando un acta en la que conste la notificación y el lugar señalado para atender las notificaciones.

A continuación, las multas tipificadas según el tipo de infracción administrativa:

a) *Multa de cien pesos centroamericanos o su equivalente en moneda nacional, para quien:*

i) Omita presentar la declaración aduanera de las mercancías que lleve consigo, si se trata de viajeros.

⁹³ Debe incluir al menos, los hechos u omisiones sancionables, la base legal que la respalda y la sanción que podría aplicarse.

- ii) Omite distribuir entre los pasajeros las fórmulas oficiales de declaración aduanera, si se trata de empresas que prestan el servicio de transporte internacional de personas. No mantenga actualizado, en los registros establecidos por la autoridad aduanera, el registro de firmas autorizadas para sus operaciones.*
- iii) Como receptora de mercancías, no brinde las facilidades necesarias al funcionario aduanero que realice el reconocimiento; incluso, por solicitud suya, deberá permitir la apertura, el agrupamiento y la disposición de los bultos para el reconocimiento.*
- iv) No identifique, estando obligada, la maquinaria, el equipo y los repuestos, según las disposiciones que emita al efecto la Dirección General de Aduanas.*
- v) Como transportista aéreo, no entregue separados del resto de la carga los bultos de entrega rápida.*
- b) Multa de quinientos pesos centroamericanos o su equivalente en moneda nacional, para quien:*
 - i) No reexporte o reimporte mercancías o las reexporte o reimporte hasta ocho días después del vencimiento del plazo legal, cuando sea obligatorio de conformidad con el régimen o la modalidad aduanera aplicado. Si se ha rendido garantía y procede su ejecución, la multa será de cien pesos centroamericanos o su equivalente en moneda nacional, salvo si no está tipificado con una sanción mayor.*
 - ii) Estando autorizada para realizar un transbordo o un tránsito de mercancías por vía marítima o aérea, incumpla las medidas de seguridad y las demás condiciones establecidas por la autoridad aduanera.*
 - iii) No asigne personal para la carga, la descarga o el transbordo de mercancías, si se trata de un transportista aduanero.*

- iv) Incumpla las normas referentes a ubicación, estiba, depósito, vigilancia, seguridad, protección o identificación de mercancías, vehículos y unidades de transporte.*
- v) Omita avisar las posibles causas, por los medios que autorice la autoridad aduanera, dentro del término de las veinticuatro horas siguientes al conocimiento de, la ocurrencia de pérdidas, hurtos, robos, daños u otra circunstancia que afecte las mercancías bajo su custodia, de cualquier empresa o auxiliar de la función pública aduanera receptora de mercancías.*
- vi) En su calidad de persona física o jurídica, pública o privada que, por cualquier título, reciba, manipule, procese o tenga en custodia mercancías sujetas al control aduanero, incluso las empresas de estiba y autoridades o empresas portuarias y aeroportuarias, se encuentre responsable patrimonial por mercancías que, a pesar de haber sido recibidas, no se hayan encontrado.*
- vii) Como responsable de la recepción, la manipulación, la conservación, el depósito o la custodia de mercancías sujetas al control aduanero, permita que sufran daños, faltantes o pérdidas.*
- viii) En su calidad de transportista aduanero, inicie el tránsito o presente los vehículos, las unidades de transporte y sus cargas, fuera del plazo establecido para el tránsito aduanero.*
- ix) No coloque, estando obligado, dispositivos de seguridad en las unidades de transporte cargadas para el tránsito hacia un puerto aduanero, una vez autorizado el levante de las mercancías.*
- x) No transmita, antes del arribo de la unidad de transporte, electrónicamente ni por otros medios autorizados, los datos relativos a las mercancías, los vehículos y las unidades de transporte, si se trata de un transportista aduanero, o los transmita incompletos o con errores; lo anterior con las salvedades que se establezcan reglamentariamente.*

- xi) Omita transmitir, antes del arribo de la unidad de transporte, transmita en forma incompleta o con errores que causen perjuicio fiscal, o transmita fuera de los plazos fijados por esta Ley o sus Reglamentos, la existencia de mercancías inflamables, corrosivas, explosivas, perecederas o de las que, por su naturaleza, representen peligro para otras mercancías, personas o instalaciones, con el fin de darles tratamiento especial, si se trata de un transportista aduanero; lo anterior con las salvedades establecidas reglamentariamente.*
- xii) En su calidad de auxiliar de la función pública, no transmita a la autoridad aduanera o transmita tardíamente, con omisiones o errores que causen perjuicio fiscal, el detalle de las diferencias que se encuentren entre la cantidad de bultos u otros elementos de transporte, realmente descargados o transportados, y las cantidades manifestadas o el detalle de mercancías, bultos u otros elementos de transporte dañados o averiados como consecuencia del transporte o de otra circunstancia que afecte las declaraciones presentadas a la autoridad aduanera o los documentos que las amparan.*
- xiii) En su calidad de transportista aduanero, no comunique a la autoridad más cercana los accidentes que sufra el vehículo o la unidad de transporte en el transcurso del tránsito aduanero.*
- xiv) Estando obligado, omita transmitir a la autoridad aduanera, en el momento de la recepción de los vehículos y las unidades de transporte, el resultado de la inspección de estos en los términos y las condiciones dispuestas por la presente Ley y sus Reglamentos, o lo transmita en forma tardía, incompleta o con errores que causen perjuicio fiscal.*
- xv) Omita transmitir, transmita en forma incompleta o transmita con errores que causen perjuicio fiscal a la aduana de control, por vía electrónica, en el plazo y la forma señalados por esta Ley o sus*

Reglamentos, el reporte del ingreso a sus instalaciones y la salida de ellas de vehículos, unidades de transporte y sus cargas, si se trata de un estacionamiento transitorio.

- xvi) Como receptor de mercancías, al recibir los bultos no deje constancia, o el deje incompleto o con errores que causen perjuicio fiscal, de sus actuaciones y registros en la declaración o el documento de ingreso respectivo, donde consigne los datos en la forma, el plazo y las condiciones que esta Ley o sus Reglamentos establecen.*
- xvii) Si se trata de un depositario aduanero o de otro auxiliar obligado, no transmita a la autoridad aduanera, en los términos ordenados por esta Ley y sus Reglamentos, le transmita tardíamente o le transmita con omisiones o errores que causen perjuicio fiscal, el reporte del inventario de los bultos recibidos una vez finalizada la descarga, incluidas las diferencias que se encuentren entre la cantidad de mercancías, bultos u otros elementos o unidades de transporte manifestados y la cantidad realmente descargada y recibida, ya sean faltantes o sobrantes, los daños u otra irregularidad que se determine.*
- xviii) En su calidad de depositario, incumpla su obligación de transmitir en forma anticipada y a posteriori el reacondicionamiento o reembalaje de los bultos, en los términos y las condiciones establecidos en la normativa aduanera, o realice una transmisión incompleta o con errores que causen perjuicio fiscal.*
- xix) Si se trata del consolidador de carga internacional o de la empresa de entrega rápida, no transmita, dentro de los plazos y según las condiciones dispuestas en la normativa aduanera, el manifiesto de carga consolidada y los conocimientos de embarque matriz e individualizados en estos, tantos como consignatarios registre el documento, los transmita incompletos o con errores que causen perjuicio fiscal.*

- xx) *En su calidad de consolidador de carga internacional, no transmita a la aduana de control, le transmita en forma tardía o con errores u omisiones que causen perjuicio fiscal, las diferencias encontradas en la operación de desconsolidación de mercancías efectuada en el depósito fiscal o en otro lugar autorizado, respecto de la documentación que las ampara, dentro del plazo de tres horas hábiles contado a partir de la finalización de la descarga o, en este mismo plazo, no comunique la información de los conocimientos de embarque que se deriven del conocimiento de embarque matriz ni el nombre de los consignatarios.*
- xxi) *En su calidad de depositario, no concluya la descarga de la unidad de transporte en el plazo fijado por esta Ley y sus Reglamentos.*
- xxii) *En su calidad de empresa de entrega rápida, no transmita a la aduana de control el manifiesto de entrega rápida ni cualquier diferencia en cuanto a la cantidad, la naturaleza y el valor de las mercancías declaradas, respecto de lo efectivamente arribado o embarcado.*
- xxiii) *Como transportista, ingrese a los estacionamientos transitorios unidades de transporte que contengan mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas, tóxicas, peligrosas u otras de similar naturaleza, así manifestadas por el transportista internacional.*
- xxiv) *Omita presentar o transmitir, con la declaración aduanera, cualquiera de los requisitos documentales o la información requerida por esta Ley o sus Reglamentos, para determinar la obligación tributaria aduanera o demostrar el cumplimiento de otros requisitos reguladores del ingreso de mercancías al territorio aduanero o su salida de él.*
- xxv) *Presente o transmita los documentos, la información referida en el inciso anterior o la declaración aduanera, con errores u omisiones*

que causen perjuicio fiscal, o los presente tardíamente, salvo si está tipificado con una sanción mayor.

xxvi) Transmita por vía electrónica, a la autoridad aduanera o a otra autoridad competente, datos distintos de los consignados en el documento en que se basó la transmisión, salvo si está tipificado con una sanción mayor.

xxvii) Viole o rompa sellos, precintos o marchamos u otras medidas de seguridad colocadas o que la autoridad aduanera haya dispuesto colocar, en tanto no exista sustracción de mercancías.

xxviii) Declare erróneamente los cálculos de conversión de monedas, en tanto no constituya una sanción mayor.

xxix) Venda u obsequie cualquier clase de mercancías que se encuentren a bordo de vehículos que ingresen en el territorio aduanero, en tanto no constituya una sanción mayor.

c) Multa de mil pesos centroamericanos su equivalente en moneda nacional, para quien:

i) Antes del arribo de la unidad de transporte, no comunique a la aduana la existencia de mercancías inflamables, corrosivas, explosivas o perecederas o de mercancías que, por su naturaleza, representen un peligro para otras mercancías, personas o instalaciones, con el fin de darles un tratamiento especial.⁹⁴

ii) Como transportista que declara el ingreso a territorio aduanero de las unidades de transporte y sus cargas, no traslade la mercancía caída en abandono al depósito aduanero que designe la aduana de control, dentro del plazo legalmente establecido.

iii) El estacionamiento transitorio que permita el ingreso de unidades de transporte con mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas, tóxicas, peligrosas y otras de similar naturaleza, así manifestadas por el transportista internacional.⁹⁵

⁹⁴ Esta sanción se aplicará por cada unidad de transporte en la que se incumpla esta obligación.

⁹⁵ Esta sanción se aplicará por cada unidad de transporte en la que se incumpla esta obligación.

- d) *Suspensión de dos días hábiles del ejercicio de su actividad ante la autoridad aduanera, el auxiliar de la función pública aduanera que:*
- i) *No comunique, en el plazo correspondiente, cualquier irregularidad respecto de las condiciones y el estado de embalajes, sellos o precintos, cuando le corresponda recibir o entregar mercancías, vehículos o unidades de transporte bajo control aduanero.*
 - ii) *Estando obligado, incumpla las disposiciones de procedimiento y control emitidas por las autoridades aduaneras, o no mantenga a disposición de esas autoridades los medios de control de ingreso, permanencia y salida de las mercancías, los vehículos y las unidades de transporte.*
 - iii) *Si se trata de un transportista aduanero, no mantenga inscritos los vehículos y las unidades de transporte utilizados en el tránsito aduanero.*
 - iv) *Como transportista aduanero utilice, para el tránsito aduanero de mercancías vehículos o unidades de transporte que incumplan las condiciones técnicas y de seguridad.*
 - v) *Como depositario aduanero, no mantenga, dentro de la bodega destinada a depósito, un área de al menos doscientos cincuenta metros cuadrados (250 m²), para el examen previo de las mercancías y/o su verificación física.⁹⁶*
- e) *Suspensión de cinco días hábiles del ejercicio de su actividad ante la autoridad aduanera, el auxiliar de la función pública aduanera que:*
- i) *Estando obligado, no permita el acceso de la autoridad aduanera a sus instalaciones, zonas de producción, bodegas y registros de*

⁹⁶ En los casos de los incisos b), c), d), f) y g) de este artículo, la suspensión se extenderá hasta que cumpla las respectivas obligaciones.

costos de producción para la verificación y el reconocimiento correspondientes de las mercancías y su destino final.

- ii) No transporte las mercancías por las rutas legales autorizadas.*
- iii) Incumpla la obligación de mantener mercancías únicamente en lugares habilitados o autorizados, si se trata de empresas, obligadas a ello.*
- iv) Se niegue injustificadamente a recibir las mercancías enviadas por la autoridad aduanera, si es un depositario.*
- v) Destruya mercancías sin supervisión ni autorización de la autoridad aduanera.*
- vi) Tratándose de depositarios aduaneros, no reserven un área para la recepción y permanencia de las unidades de transporte y sus vehículos, o no separen, delimiten ni ubiquen las áreas o bodegas destinadas a los servicios de almacén general de depósito o reempaque, distribución y servicios complementarios, en la forma y las condiciones prescritas por esta Ley o sus Reglamentos.*
- vii) No transporte las mercancías por las rutas legales autorizadas.*
- viii) Incumpla la obligación de mantener mercancías únicamente en lugares habilitados o autorizados, si se trata de empresas, obligadas a ello.*
- ix) Se niegue injustificadamente a recibir las mercancías enviadas por la autoridad aduanera, si es un depositario.*
- x) Destruya mercancías sin supervisión ni autorización de la autoridad aduanera.*
- xi) Tratándose de depositarios aduaneros, no reserven un área para la recepción y permanencia de las unidades de transporte y sus vehículos, o no separen, delimiten ni ubiquen las áreas o bodegas destinadas a los servicios de almacén general de depósito o reempaque, distribución y servicios complementarios, en la forma y las condiciones prescritas por esta Ley o sus Reglamentos.*

- xii) *Incumpla la obligación de aportar, en las condiciones y los plazos que la autoridad aduanera requiera expresamente, la documentación de trascendencia tributaria y aduanera que se le solicite*⁹⁷.
- f) *Suspensión de un mes del ejercicio de su actividad ante la autoridad aduanera, el auxiliar de la función pública aduanera que:*
- i) *No conserve o no convierta, por el plazo, en la forma y por los medios establecidos en esta Ley o sus Reglamentos, los documentos ni la información de los regímenes en que ha intervenido o no los haya conservado aun después de ese plazo y hasta la finalización del proceso de que se trate, en los casos en que conozca la existencia de un asunto pendiente de resolver en la vía judicial o administrativa. La sanción será de un mes por cada declaración aduanera y sus anexos respectivos, que no haya sido conservada por el plazo, en la forma y por los medios ordenados en esta Ley o sus Reglamentos, acumulables hasta por un máximo de diez años.*
- ii) *Estando autorizado para depositar, transportar o declarar el tránsito de mercancías peligrosas para la salud humana, animal o vegetal o el medio ambiente, no cumpla con las medidas de seguridad fijadas en la legislación o por las autoridades competentes.*
- iii) *Como agente aduanero, incumpla sus obligaciones sobre la sustitución del mandato, el encargo, la transmisión o la transferencia de derechos.*
- iv) *Tratándose de una empresa que opere bajo la modalidad de despacho domiciliario industrial, incumpla las disposiciones del artículo 123 inciso a), o presente con errores y omisiones, la declaración, los documentos o la información.*

⁹⁷ En los casos de los incisos a), c), d), e), f), g) y h) de este artículo, la suspensión se extenderá hasta que cumpla las respectivas obligaciones.

- v) *Estando obligado a acreditar ante la autoridad aduanera el domicilio de sus oficinas centrales o sucursales, las traslade o las cierre sin notificarlo previamente a esa autoridad.*
- vi) *En su calidad de agente aduanero, incumpla el mandato otorgado por su comitente en perjuicio de este último o de la autoridad aduanera.*
- vii) *No indique a la Dirección General de Aduanas, bajo declaración jurada rendida ante notario público, el lugar donde se custodian los documentos originales y la información fijados reglamentariamente, para los regímenes en que intervenga.*
- viii) *Si se trata de un receptor de mercancía, no proporcione el servicio de recepción de vehículos y unidades de transporte, en los términos y las condiciones establecidas en esta Ley o sus Reglamentos.⁹⁸*
- g) *Suspensión de tres meses del ejercicio de su actividad ante la autoridad aduanera, el auxiliar de la función pública aduanera que:*
 - i) *Intervenga en algún despacho aduanero sin la autorización de quien legítimamente puede otorgarla.*
 - ii) *Omita declarar o declare con inexactitud alguna información que produzca una diferencia superior al veinte por ciento (20%) entre el monto de los derechos contra prácticas desleales de comercio internacional o salvaguardias y los que debieron declararse o pagarse, cuando los declarados o pagados sean inferiores a los debidos.*
 - iii) *Haga constar el cumplimiento de una regulación no arancelaria que dé lugar al despacho de las mercancías sin haberse cumplido realmente el requisito.*
- h) *Suspensión de un año del ejercicio de su actividad ante la autoridad aduanera, el auxiliar de la función pública aduanera que:*

⁹⁸ En los casos de los incisos a), c), e), g), h), i) y j) de este artículo, la suspensión se extenderá hasta que cumpla las respectivas obligaciones.

- i) *Permita que, al amparo de su autorización, actúe, directa o indirectamente, un agente aduanero que esté suspendido de su ejercicio o un tercero, cualquiera sea su carácter, si se trata de un agente aduanero.*
- ii) *Omita declarar o declare con inexactitudes, alguna información que dé lugar al despacho de mercancías de importación o exportación prohibida, si se trata de un agente aduanero.*
- iii) *Deje de cumplir algún requisito para actuar como auxiliar de la función pública aduanera por más de tres meses, sin causa justificada. En este caso, la suspensión se extenderá hasta tanto no cumpla con las respectivas obligaciones.*
- iv) *No lleve los registros de sus actuaciones en la forma y condiciones que establezca la autoridad aduanera; no realice las inscripciones o los respaldos en los registros, los efectúe extemporáneamente, los destruya o no los ponga a su disposición cuando se le hayan solicitado en cumplimiento de sus facultades de control y fiscalización.*
- v) *Estando obligado, no mantenga, no presente o no envíe los registros de todas sus actuaciones y operaciones ante el Servicio Nacional de Aduanas, así como los inventarios, estados financieros e informes sobre su gestión o sobre las mercancías admitidas importadas, exportadas, reimportadas, reexportadas, recibidas, depositadas, retiradas, vendidas u objeto de otras operaciones, o sobre el uso o destino de las mercancías beneficiadas con exención o con franquicia o que hayan ingresado libres de tributos, o lo efectúe por medios o formatos no autorizados.*
- vi) *Entorpezca o no permita la inspección aduanera de las mercancías, los vehículos, las unidades de transporte y sus cargas o la verificación de los documentos autorizaciones que los amparen.*
- vii) *En su calidad de agente aduanero persona física, no ejerza la correduría aduanera en forma independiente o represente a más de*

un agente aduanero persona jurídica, salvo las excepciones reguladas por reglamento.

- viii) Si se trata de un receptor de mercancía, no lleve los registros de los vehículos ni de las unidades de transporte y sus cargas, ingresados y retirados, según los formatos y las condiciones que establezca la autoridad aduanera.*
- ix) Habiendo sido sancionado por la comisión de la falta tipificada en el inciso h) del artículo 238 de esta Ley, reincida en dicha conducta.*

En lo concerniente a las sanciones de las infracciones tributarias aduaneras, estas serán sancionadas con una multa de dos veces los tributos dejados de percibir, según lo dispuesto en el artículo 242 de la LGA.

Asimismo, en el artículo 242 bis se dispone como otra infracción administrativa, sancionable con una “*multa equivalente al valor aduanero de las mercancías, las conductas establecidas en el artículo 211, relativo al contrabando; siempre que el valor aduanero de las mercancías no supere los cincuenta mil pesos centroamericanos o su equivalente en moneda nacional, aunque con ello no cause perjuicio fiscal.*”

El artículo 126 del CAUCA remite al RECAUCA y a la legislación nacional para aplicar las sanciones correspondientes ante las infracciones de carácter administrativo y tributario a la normativa aduanera centroamericana.

Artículo 7. Levante y despacho de las mercancías

A nivel nacional, en lo que concierne a la tramitación previa a la llegada de las mercancías, el artículo 112 de la LGA establece la posibilidad de presentar una declaración aduanera anticipada, bajo el sistema de autodeterminación,⁹⁹ aun cuando las mercancías no hayan arribado al puerto aduanero o no se haya iniciado el procedimiento de exportación. Para lo que el declarante debe poseer los documentos aduaneros o la información requerida al momento de presentar la

⁹⁹ Según las disposiciones del artículo 86 relativas a la autodeterminación de la OTA.

declaración aduanera. Asimismo, se deben señalar los datos de la unidad de transporte, el transportista y la fecha aproximada de llegada.

Por su parte el RLGA en la sección V detalla las disposiciones relativas a dicha declaración anticipada y las condiciones para su aceptación y tramitación. Esta declaración podrá tramitarse con una anticipación máxima de veinticuatro horas y mínima de una hora del arribo del vehículo al puerto aduanero, en los casos señalados en el artículo 87¹⁰⁰ del RECAUCA, relativo a las modalidades y trámites en los que no es necesaria la intervención del agente aduanero.

A fin de ejercer un control adecuado, la Dirección General de Aduanas podrá disponer las condiciones de aceptación de la declaración de acuerdo con los requerimientos de infraestructura física y tecnología necesarios. Por su parte, la aduana competente establecerá las zonas de operación aduanera en las que se deba realizar el reconocimiento físico de las mercancías; si no existen depositarios aduaneros bajo competencia territorial de esa Aduana de control donde se puedan remitir las mercancías declaradas para su revisión. No obstante, no será necesario el envío a tales instalaciones en los siguientes casos¹⁰¹:

-
- ¹⁰⁰ a) Cuando se trate de operaciones aduaneras efectuadas por el gobierno y sus dependencias, las municipalidades y las instituciones autónomas o semiautónomas del Estado;
- b) Cuando las mercancías objeto de operación o trámite aduanero se encuentren en cualquiera de las condiciones siguientes: i) Estén amparadas por un formulario aduanero de un convenio centroamericano de libre comercio, bilateral o multilateral; ii) Pequeños envíos sin carácter comercial;
- iii) Se reciban o despachen a través del sistema postal internacional sin carácter comercial; o iv) Se hayan recibido mediante sistemas de entrega rápida o courier y cumplan las normas de esta modalidad;
- c) Equipaje de viajeros y mercancías distintas del equipaje;
- d) Las efectuadas por personas jurídicas representadas por un apoderado especial aduanero;
- e) Provisiones de a bordo;
- f) Envíos de socorro;
- g) Muestras sin valor comercial;
- h) Importaciones no comerciales cuando su valor no exceda de mil pesos centroamericanos; y
- i) Otras modalidades, operaciones y trámites que en este Reglamento se señalen expresamente.

¹⁰¹ Dicho traslado deberá efectuarse bajo control aduanero

- a) *Envíos urgentes en razón de su naturaleza o por responder a una necesidad debidamente justificada.*
- b) *Envíos de socorro.*
- c) *Ingreso y salida de personas fallecidas.*
- d) *Muestras sin valor comercial.*
- e) *Importaciones no comerciales.*
- f) *En aquellos casos que disponga la Dirección General mediante resolución de alcance general.*

El CAUCA tipifica la posibilidad de tramitar la declaración antes del arribo al arribo de las mercancías al país, bajo el sistema de autodeterminación en el artículo 80 y para los siguientes regímenes, según lo dispuesto en artículo 330 del RECAUCA:

- a) Importación definitiva y sus modalidades;
- b) Importación temporal con reexportación en el mismo estado;
- c) Admisión temporal para perfeccionamiento activo;
- d) Zonas francas;
- e) Reimportación, incluyendo aquellas mercancías que se reimportan al amparo de los regímenes de exportación temporal con reimportación en el mismo estado y de exportación temporal para el perfeccionamiento pasivo;
- y
- f) Otros que establezca el Servicio Aduanero.

No se permite la transmisión anticipada de la declaración para las mercancías ingresadas al amparo de documentos de transporte consolidados y otras situaciones que el Servicio Aduanero disponga en razón de requerimientos de infraestructura física y tecnológica necesarias.

El artículo 416 del RLGA da la posibilidad de presentar la Declaración Aduanera Simplificada¹⁰² previo al arribo del vehículo al puerto, siempre que presente el manifiesto de carga general y el manifiesto de entrega rápida¹⁰³.

¹⁰² La declaración Aduanera Simplificada es el DUA de importación consignada a diferentes destinatarios, que se tramita mediante la guía master, permite acumular varias guías aéreas tipo

Igualmente, el RECAUCA en el artículo 568 detalla que las empresas de entrega rápida o courier deberán transmitir electrónicamente el manifiesto de entrega rápida previo al arribo de las mercancías, y posterior a haber transmitido el manifiesto de carga general que contiene la guía aérea consolidada o máster consignada a su nombre.

Además, el RLGA estipula en el artículo 220 que el transportista aduanero debe transmitir anticipadamente el manifiesto de carga o la declaración de tránsito internacional terrestre, a la aduana de ingreso. Para lo que se brindan los siguientes plazos:

- *Tráfico marítimo*: se debe transmitir con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas del arribo del vehículo al puerto aduanero. Si la duración del transporte entre el puerto de salida y el de destino fuese más corta, la transmisión deberá efectuarse al menos con una anticipación igual a esos plazos.
- *Tráfico aéreo*: la información debe ser transmitida con una anticipación mínima de dos horas al arribo de la aeronave. Si la duración del transporte entre el puerto de salida y el de destino fuese más corta, la transmisión deberá efectuarse al menos con una anticipación igual a esos plazos.
- *Tráfico terrestre*: el manifiesto de carga podrá ser presentado incluso en el momento del arribo del medio de transporte al puerto aduanero, si las condiciones de infraestructura de comunicaciones impiden su transmisión electrónica anticipada.

El RECAUCA también detalla los plazos de transmisión anticipada en el artículo 245, no obstante, para el tráfico marítimo establece una anticipación mínima de veinticuatro horas.

“courier”, arribadas a Costa Rica bajo el mismo manifiesto de carga de la empresa que declara y que vienen a nombre de diferentes importadores. (USAID, 2009)

¹⁰³ El manifiesto de entrega rápida está conformado por el detalle de cada conocimiento de embarque (guías aéreas hijas) que conforma el conocimiento de embarque madre transmitido en el manifiesto de carga general.

La información transmitida debe incluir adicionalmente la fecha y hora estimada de arribo o llegada del vehículo al país.

Previo al arribo y antes de iniciar la descarga de las mercancías, si el transportista precisara incluir o eliminar conocimientos de embarque, deberá rectificar la información del manifiesto de carga transmitido anticipadamente.

Si existiera otro tipo de errores el transportista *“deberá presentar a la autoridad aduanera la solicitud escrita de corrección y las justificaciones correspondientes, siempre y cuando los errores se deduzcan o evidencien de la transmisión de datos o de la documentación presentada.”*

En el caso de las exportaciones, el transportista aduanero deberá suministrar a la aduana de salida la información correspondiente del manifiesto de carga, de igual formar mediante transmisión electrónica de datos. Se establecen los siguientes plazos:

- *Tráfico marítimo:* se debe transmitir con una anticipación mínima de doce horas naturales antes del inicio de la operación.
- *Tráfico aéreo:* la información debe transmitirse con al menos dos horas antes de la salida del vuelo.

El RECAUCA de igual forma señala en el artículo 416 dispone que las compañías aéreas deben transmitir anticipadamente por vía electrónica las autoridades aduaneras del aeropuerto de destino dicho manifiesto.

- *Tráfico terrestre:* el manifiesto de carga deberá ser transmitido previo a la asignación del tipo de revisión que corresponde a las declaraciones de exportación o reexportación según corresponde.

La oficialización de los manifiestos de carga varía según el tipo de tráfico, en el caso del transporte marítimo y aéreo se oficializará de manera automática en el plazo de cuarenta y ocho horas naturales después del registro de la salida efectiva del medio de transporte por parte de la autoridad portuaria o aeroportuaria, según

corresponda, plazo en el que el transportista podrá modificar la información transmitida.

En el transporte terrestre la oficialización del manifiesto se efectuará con el registro por parte del funcionario aduanero en la aplicación informática de la salida efectiva del medio de transporte del territorio nacional. Durante este proceso, el sistema informático pondrá a disposición del país vecino la información de la declaración de tránsito internacional terrestre.

Si la transmisión del manifiesto de carga o la declaración de tránsito internacional terrestre no cumpliera con los requerimientos técnicos de transmisión, la aduana de ingreso no efectuará el trámite respectivo.

Es importante señalar que en la legislación se tipifica como una obligación de los transportistas la transmisión anticipada al arribo de la unidad de transporte, por vía electrónica o por otro medio autorizado, de los datos relativos a las mercancías transportadas.

El levante de la mercancía se autorizará una vez cumplidos los procedimientos definidos según el régimen al que se destine.

La legislación brinda la oportunidad de que el declarante solicite el levante mediante la presentación de garantía, para la que la autoridad aduanera efectuará una determinación provisional de la OTA. La autoridad podrá impedir el despacho de las mercancía y llevar a cabo acciones administrativas o judiciales y/o denegar el levante con garantía, si existen indicios de que se ha cometido una infracción administrativa o un delito. Tampoco procederá la autorización del levante mediante garantía, *“cuando esta autorización tenga por efecto la inaplicación de las regulaciones no arancelarias.”*

El artículo 100 establece que la autoridad aduanera podrá autorizar dicho levante con rendición de garantía *“cuando se solicite la aplicación de un régimen arancelario preferencial o exención fiscal y se demuestre por medio idóneo que los documentos que acreditan esa circunstancia se encuentran en trámite ante quien*

corresponda emitirlos. Tal garantía será por el monto del eventual beneficio y deberá cancelarse la diferencia no sujeta a la preferencia o exención.”

Si en un plazo de tres meses a partir de la autorización del levante de las mercancías, el interesado no demuestra la cancelación de los tributos o no aporta los documentos que acrediten la aplicación de la preferencia o exención fiscal, la autoridad aduanera se ejecutará la garantía. La autoridad podrá prorrogar dicho plazo por un plazo igual y consecutivo en casos calificados.

También se da la posibilidad de rendir una garantía por el adeudo fiscal, cuando se impugne el resultado de la determinación tributaria, según los términos del artículo 198 de la LGA relativo a la impugnación de actos y se solicite la suspensión de la ejecución del adeudo tributario. Para lo que se debe rendir garantía por la parte discutida y cancelar los tributos correspondientes por la parte no discutida: *“La autoridad aduanera ejecutará, de oficio, la garantía cuando se resuelva la impugnación en la vía administrativa y, de ser procedente, el adeudo tributario no sea cancelado el día siguiente de su notificación.”*

El RECAUCA define la garantía como la *“caución que se constituye de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento, con el objeto de asegurar el cumplimiento de la obligación tributaria aduanera eventualmente exigible y las sanciones pecuniarias por el incumplimiento de las obligaciones establecidas por el presente Reglamento.”*

El capítulo IV de la LGA y el artículo 52 del CAUCA detallan las disposiciones relacionadas a las garantías; estas podrán consistir *“en dinero efectivo, cheque certificado, póliza o bonos de garantía bancaria o emitidos por el Instituto Nacional de Seguros y valores de comercio, siempre que, en este último caso, se demuestre mediante constancia de un corredor de bolsa que la garantía cubre el monto garantizado u otros medios que fije el reglamento de esta ley, siempre que aseguren el pago inmediato del monto garantizado.”*

El monto de la garantía deberá cubrir la *“totalidad de la deuda tributaria, sus intereses y cualquier otro cargo líquido aplicable.”*

Si la garantía no fuese suficiente, la autoridad aduanera exigirá su ampliación o procederá a solicitar nueva garantía. Dicha ampliación se deberá rendir en cinco días a partir de la solicitud de la autoridad aduanera, caso contrario, se procederá a la ejecución de las garantías rendidas y se iniciarán o continuarán, según el caso, los procedimientos correspondientes.

El artículo 54 establece que la garantía no puede liberarse hasta que no se haya extinguido a OTA.

En cuanto a la ejecución de la garantía, el artículo 66 de la LGA establece que cuando a *“un auxiliar de la función pública aduanera se le determine responsabilidad tras una operación que haya tramitado, se procederá, si así corresponde, a ejecutar la garantía rendida ante el Servicio Nacional de Aduanas.”*

El RLGA dispone que esta garantía que rinde un auxiliar responderá por cualquier acto que genere responsabilidad administrativa o tributaria de este, sus asistente y demás personal acreditado.

El artículo 90 de la LGA dispone que los montos y la vigencia de las garantías deben actualizarse anualmente según el calendario dispuesto¹⁰⁴. El RECAUCA, en el artículo 62 agrega que las garantías deberán presentarse dentro de los quince días antes de su vencimiento.

El auxiliar deberá solicitar su devolución dentro del plazo de diez días hábiles una vez que venza el plazo de vigencia de la garantía. Si no lleva a cabo la petición, se destruirán los documentos y se levantará el acta correspondiente. Además, no se

¹⁰⁴ a. En el mes de junio, los agentes aduaneros o agencias aduaneras.

b. En el mes de julio, los depositarios aduaneros.

c. En el mes de agosto, los transportistas aduaneros y consolidadores de carga internacional.

d. En el mes de setiembre, empresas de despacho domiciliario industrial, entrega rápida, estacionamientos transitorios, despacho domiciliario comercial, administradores de bodegas de aduana.

devolverá la garantía si existe un proceso pendiente de resolución tendente a determinar la responsabilidad tributaria del auxiliar o de su personal.

El control aduanero se define en el artículo 22 de la LGA como el “*ejercicio de las facultades del Servicio Nacional de Aduanas para el análisis, la aplicación, supervisión, fiscalización, verificación, investigación y evaluación del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, sus Reglamentos y las demás normas reguladoras de los ingresos o las salidas de mercancías del territorio nacional, así como de la actividad de las personas físicas o jurídicas que intervienen en las operaciones de comercio exterior.*”

El CAUCA en el artículo 9 dispone que los Servicios Aduaneros podrán utilizar equipos de inspección no intrusivo o invasivo con el fin de inspeccionar cuando sea necesario y de conformidad con los resultados del análisis de riesgo, así como de facilitar la inspección de la carga o de los contenedores de alto riesgo sin interrumpir el flujo del comercio legítimo.

Se establecen tres tipos de controles:

- *Control inmediato*: se ejercerá sobre las mercancías desde su ingreso al territorio aduanero o desde que se presenten para su salida y hasta que se autorice su levante.
- *Control a posteriori*: se ejercerá respecto de las operaciones aduaneras, los actos derivados de ellas, las declaraciones aduaneras, las determinaciones de las obligaciones tributarias aduaneras, los pagos de los tributos y la actuación de los auxiliares de la función pública aduanera y de las personas, físicas o jurídicas, que intervengan en las operaciones de comercio exterior, dentro del plazo referido en el artículo 62 de la LGA, relativo a la prescripción.
- *Control permanente*: se ejercerá en cualquier momento sobre los auxiliares de la función pública aduanera, respecto del cumplimiento de sus requisitos de operación, deberes y obligaciones. Además, sobre las mercancías que, con posterioridad al levante o al retiro, permanezcan sometidas a alguno de los regímenes aduaneros no definitivos, mientras estas se encuentren

dentro de la relación jurídica aduanera para fiscalizar y verificar el cumplimiento de las condiciones de permanencia, uso y destino.

Según el artículo 10 del CAUCA, deberá existir coordinación entre las instituciones y la Autoridad Aduanera Competente para aplicar los controles.

Para aplicar los controles aduaneros se aplicarán técnicas de análisis de riesgo que a través del uso de herramientas electrónicas de manejo de datos y los criterios establecidos a nivel nacional, regional y, en su caso, internacional, permitan identificar y evaluar los riesgos, así como desarrollar las medidas necesarias para afrontarlos.

El artículo 11 de este marco jurídico define análisis de riesgo, como *“la aplicación sistemática de procedimientos y prácticas de gestión que proporcionan al Servicio Aduanero la información necesaria para afrontar los movimientos o envíos de mercancías y de medios de transporte que presenten riesgo.”*

Los servicios aduaneros a través de sus unidades de gestión de riesgo establecerán criterios de riesgo a ser aplicados a nivel regional, entre otros:

- a) Asociados a sujetos: tales como importadores, exportadores, auxiliares, consignatarios, entidades públicas, proveedores o sectores referidos a áreas específicas que puedan representar riesgos más altos o mayor incidencia;
- b) Asociados a mercancías: por capítulo, partida arancelaria, inciso arancelario, origen, procedencia, país de adquisición, requisitos no arancelarios, peso, cantidad de bultos, entre otros; y
- c) Asociados a operaciones: por régimen, modalidad y aquellas relacionadas con el cumplimiento de normativa específica.

Además, el CAUCA promueve que los Servicios Aduaneros se presten asistencia mutua para facilitar el intercambio de información en todas sus modalidades, incluyendo informaciones generales sobre: el ingreso, salida o tránsito de mercancías; ramos de actividad económica; fiscalizaciones simultáneas, y la

realización de fiscalizaciones en el extranjero con la finalidad de asegurar el control de la carga, la precisa determinación, liquidación y recaudación de los tributos, prevención y combate del fraude, la evasión y la elusión aduanera y tributaria y establecer mejores fuentes de información en ambas materias, siempre respetando los principios de confidencialidad correspondientes. Para lo que los servicios aduaneros se regirán por lo que se establezca en los Convenios de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica que se suscriban entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de los Estados Parte, así como otros que en el ámbito bilateral o multilateral sean de aplicación obligatoria para dichos Estados, según lo dispuesto en el artículo 22 del RECAUCA.

Se establece asimismo que los servicios aduaneros adoptarán las medidas que sean pertinentes para:

- a) Crear un marco común de gestión de riesgo;
- b) Establecer criterios comunes y ámbitos de control prioritarios;
- c) Regular el intercambio de información y de análisis de riesgo entre las administraciones aduaneras.

El RECAUCA dispone del capítulo III para lo relativo al control aduanero y gestión de riesgo; además de reafirmar lo antes mencionado sobre los tipos de controles y la utilización de medios no intrusivos en el ejercicio de dicho control, se establece que el control y fiscalización aduanera se ejercerá:

- a) Sobre el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los auxiliares, así como de las normas y procedimientos establecidos en el Código, este Reglamento y por el Servicio Aduanero; y
- b) Sobre las operaciones aduaneras, los actos derivados de ellas, las declaraciones, las determinaciones de las obligaciones tributarias aduaneras, los pagos de los tributos y las actuaciones de exportadores e importadores, productores y otros obligados tributarios aduaneros.

La sección II determina los criterios, procedimientos, metodología y técnicas para llevar a cabo una gestión de riesgo; se define riesgo como *“la posibilidad de que*

ocurra un evento que afecte adversamente el cumplimiento de la legislación aduanera y del comercio exterior” y se mide en términos de probabilidad, magnitud y materialidad de la pérdida o lesión.

Por su parte, la administración de riesgos *“es la aplicación sistemática de procedimientos y prácticas administrativas, que proveen al Servicio Aduanero la información necesaria para lidiar con movimientos o mercancías que plantean un riesgo.”*

A fin de aplicar una gestión de riesgo, el artículo 17 del RECAUCA determina que los servicios aduaneros deberán crear la base de datos regional y actualizarla con la información de las bases de datos nacionales existentes y las que se desarrollen en el futuro, relacionadas con:

- a) Información sobre operaciones de comercio exterior;
- b) Registro de importadores;
- c) Registro de exportadores;
- d) Usuarios de regímenes definitivos, temporales o suspensivos y liberatorios;
- e) Auxiliares de la función pública aduanera;
- f) Datos de autores de infracciones administrativas, tributarias y penales; y
- g) Otras que los servicios aduaneros consideren necesarias.

La metodología que este reglamento detalla se basa en la implementación, entre otras, de las siguientes acciones:

- a) Establecer el contexto;
- b) Identificar y describir los riesgos;
- c) Analizar los factores o indicadores de riesgos que deban emplearse;
- d) Evaluar los riesgos y el tipo de controles aduaneros que deberán ejercer los servicios aduaneros;
- e) Tratar los riesgos, incluyendo plazos de aplicación de los controles aduaneros establecidos en el literal d).

Por su parte, el RLGA en el artículo 14, menciona que el Servicio Nacional de Aduanas cuenta con una Dirección de Gestión de Riesgo, cuya competencia es

“determinar y planificar las estrategias, disposiciones y criterios de riesgo¹⁰⁵, basados en un modelo de administración de riesgo e inteligencia aduanera, que permita orientar las acciones de control permanente, inmediato y posterior de sujetos, mercancías y operaciones aduaneras.”

La Dirección de Gestión de Riesgo estará a cargo de un Director y contará con tres Departamentos:

- a) Departamento de Inteligencia Aduanera
- b) Departamento de Análisis de Riesgo
- c) Departamento de Planificación de la Fiscalización.

La Dirección de Gestión de Riesgo podrá solicitar a la Dirección General de Aduanas la definición de áreas funcionales necesarias para el mejor cumplimiento de sus competencias.

Las funciones de esta dirección son:

- a) Planificar los procesos de la administración de riesgos con sus departamentos, para su posterior coordinación con la Dirección General.
- b) Analizar y evaluar la distribución de tareas relacionadas con la gestión integral de riesgo, determinando y regulando la mejor forma de administrarlas.
- c) Analizar y evaluar la distribución de tareas relacionadas con la gestión integral de riesgo, determinando y regulando la mejor forma de administrarlas.

¹⁰⁵ Son enunciados técnicos determinados mediante el uso de la metodología de análisis de riesgo, de los cuales se derivan perfiles para el control inmediato y el control posterior, criterios generales o por sectores para la selección de las fiscalizaciones, parámetros de riesgo u otras consideraciones relativas a la gestión de riesgo aduanero, para que las acciones contenidas en dichos perfiles, sean ejecutadas en el control inmediato y posterior de sujetos, mercancías y operaciones de riesgo. Los perfiles podrán ser incorporados en el sistema informático a través de reglas específicas (selectivas o aleatorias) o asignados por cualquier otro medio disponible a los órganos competentes para ejercer el control y la fiscalización.

- d) Impulsar el desarrollo y adopción de instrumentos, herramientas, métodos, modelos, procedimientos y sistemas de información orientados a la gestión analítica y operativa de la administración del riesgo aduanero.
- e) Definir políticas y directrices para la identificación de sectores sensibles de riesgo aduanero, fiscal, económico o social, dentro del comercio nacional e internacional, con el objeto de que se orienten las investigaciones hacia aquellos que representan mayores amenazas a los objetivos institucionales.
- f) Identificar, analizar y valorar los riesgos aduaneros.
- g) Aprobar y emitir las estrategias, disposiciones o planes de acción para enfrentar, reducir, evitar, transferir o aceptar los riesgos, así como planes para la supervisión, evaluación y comunicación de resultados, preparados por los departamentos de la Dirección.
- h) Evaluar permanentemente el desempeño y eficacia de las fases del proceso de inteligencia aduanera, análisis de riesgo y de la planificación de la fiscalización contenida en el Plan Anual de Fiscalización.
- i) Recibir, asignar y dar seguimiento a las denuncias que sean del conocimiento del Servicio Nacional de Aduanas.
- j) Requerir y analizar los resultados de los informes de las actuaciones de fiscalización y los relativos a la atención de denuncias, fichas informativas, fichas de riesgo, publicaciones y otras fuentes de información que sean del conocimiento de la Dirección.
- k) Elaborar y presentar para aprobación de la autoridad superior del Servicio Nacional de Aduanas el Plan Anual de Fiscalización, efectuar su revisión periódica y actualización respectiva.
- l) Revisar y remitir al Director General la propuesta de criterios de selección de personas, mercancías y operaciones aduaneras en que se basa el Plan Anual de Fiscalización.
Los criterios podrán ser actualizados y modificados anualmente.
- m) Coordinar y requerir información y datos de carácter aduanero y tributario susceptibles del análisis de riesgo aduanero: al Servicio Nacional de

Aduanas, Ministerio de Hacienda, Auxiliares de la Función Pública Aduanera, importadores, exportadores, productores, consignatarios y terceros, así como a otros organismos nacionales e internacionales, públicos y privados.

- n) Coordinar y colaborar con las dependencias del Servicio Nacional de Aduanas en la atención de requerimientos especiales en materia de riesgo aduanero.
- o) Aplicar técnicas de la gestión de información, informática, estadística, econométricas, entre otras, para la generación, recolección, análisis e interpretación de los datos necesarios para el apoyo de las fases de evaluación, determinación y establecimiento de criterios de riesgo aduanero.
- p) Obtener del proceso de extracción del conocimiento, los indicadores, tendencias y patrones de comportamiento que impliquen riesgos para el interés fiscal y aduanero, permitiendo a su vez la definición y mantenimiento de criterios de riesgo aplicados a las operaciones aduaneras.
- q) Girar las instrucciones necesarias para que se depure, valide y mantenga la calidad de los datos de los sistemas de información utilizados dentro de las fases del proceso de inteligencia, gestión del riesgo y de las fiscalizaciones.
- r) Procurar lo relativo al ingreso a programas relacionados con agencias nacionales e internacionales que ofrezcan o posibiliten el acceso a información o la cooperación técnica en materia de inteligencia aduanera.
- s) Comunicar a las autoridades y dependencias que correspondan los productos obtenidos, de forma oportuna y suficiente, mediante los métodos y medios que mejor convengan.
- t) Definir y proponer los requerimientos de los sistemas manuales o informáticos necesarios para cumplir con las funciones de la Dirección.
- u) Coordinar y participar en la observación, recolección, investigación y demás labores relacionadas con las operaciones aduaneras y de comercio.

- v) Certificar la documentación o información que se custodie en esta Dirección y sus Departamentos.
- w) Colaborar con las actividades de capacitación de la Dirección General.
- x) Cualquier otra que le encomiende la Dirección General.

En lo concerniente a la realización de auditorías, el CAUCA menciona en el artículo 12, que, como parte de sus atribuciones, la autoridad aduanera está autorizada para visitar empresas, establecimientos industriales, comerciales o de servicios, efectuar auditorías, requerir y examinar la información de sujetos pasivos, auxiliares y terceros, necesaria para comprobar la veracidad del contenido de las declaraciones aduaneras, de conformidad con los procedimientos legales establecidos.

Por otra parte, a través del *Programa de Facilitación Aduanera para el Comercio Confiable en Costa Rica (PROFAC)* se autoriza a las personas físicas o jurídicas que deseen optar por la condición de Operador Económico Autorizado (OEA) que se define como *“persona física o jurídica de confianza que en el marco de sus operaciones aduaneras y comerciales garantiza la seguridad de la cadena logística, facilita el comercio exterior de las mercancías, aceptando voluntariamente someterse al cumplimiento de los requisitos y obligaciones propias de su condición, de conformidad con las regulaciones contenidas en la Ley y en el Reglamento del PROFAC, Decreto Ejecutivo N° 36461-H, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 55 del 18 de marzo del 2011.”* (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2011).

El reglamento detalla aspectos como: requisitos, obligaciones y beneficios de esta figura; el proceso de certificación; el proceso de ampliación, comprobación y renovación; la desinscripción, inhabilitación y revocatoria.

El artículo 28 del CAUCA posibilita la habilitación por el servicio aduanero de los operadores económicos autorizados con el objetivo de facilitar el despacho de sus mercancías. La sección XIII del RECAUCA detalla las disposiciones que rigen para dicha figura.

Se menciona que las normas que establezca el servicio aduanero para la facilitación y seguridad en el manejo de la cadena logística de las mercancías, deberán contener regulaciones sobre:

- a) *Asociación. Los operadores económicos autorizados que formen parte de la cadena logística internacional se comprometerán a emprender un proceso de autoevaluación cuya efectividad se medirá con arreglo a normas de seguridad y mejores prácticas determinadas de antemano y aprobadas por el Servicio Aduanero, con el objeto de garantizar que sus políticas y procedimientos internos ofrecen suficientes salvaguardias contra las contingencias que puedan amenazar sus envíos y sus contenedores hasta el momento en que dejan de estar sujetos al control aduanero en su lugar de destino.*
- b) *Seguridad. Los operadores económicos autorizados introducirán las mejores prácticas de seguridad determinadas de antemano en conjunto con el Servicio Aduanero en sus prácticas comerciales en vigor.*
- c) *Autorización. Los servicios aduaneros u otra entidad competente del Estado Parte, conjuntamente con los representantes de las empresas interesadas elaborarán mecanismos de convalidación o procedimientos de acreditación de la calidad.*
- d) *Tecnología. Los involucrados en el movimiento internacional de mercancías, procurarán preservar la integridad de la carga y de los contenedores permitiendo el uso de tecnologías modernas.*
- e) *Comunicación. El Servicio Aduanero actualizará periódicamente los programas de asociación con los operadores económicos autorizados, de acuerdo al marco normativo de la Organización Mundial de Aduanas, ajustándolos a las necesidades o requerimientos mutuos y del comercio global.*

Los servicios aduaneros deberán mantener consultas regulares con todas las partes implicadas en la cadena logística internacional, para discutir asuntos de interés mutuo incluida la normativa aduanera, así

como los procedimientos y requisitos sobre seguridad de las instalaciones y la carga.

- f) *Facilitación. Los servicios aduaneros trabajarán en colaboración con los operadores económicos autorizados a fin de optimizar la seguridad y la facilitación de la cadena logística internacional, cuyos envíos se originan o circulan a través de los territorios aduaneros respectivos. Los servicios aduaneros deberán establecer procedimientos que consoliden y agilicen la presentación de la información requerida para el despacho, a efecto de facilitar el comercio e identificar la carga de alto riesgo, a fin de aplicar las medidas apropiadas.*

Con el fin de acreditar el cumplimiento de estándares de seguridad de la cadena logística, los servicios aduaneros podrán recurrir a un tercero validador que posea experiencia adecuada en el uso de sistemas de certificación, conocimiento de los estándares de seguridad de la cadena de suministro, conocimiento suficiente y apropiado de las diferentes operaciones realizadas por varios sectores económicos y comerciales y recursos suficientes para conducir validaciones oportunamente.

Para solicitar la habilitación como OEA se debe cumplir con los requisitos del artículo 58 de este mismo reglamento, relativo a la solicitud del procedimiento de autorización de los auxiliares de la función pública aduanera.¹⁰⁶ Una vez presentada la solicitud, la autoridad superior del servicio aduanero emitirá resolución dentro del plazo de un mes, contado a partir del momento que el expediente se encuentre en condición de resolver.

El servicio aduanero tendrá la potestad de habilitar la figura del OEA.

Otros de los requisitos que debe cumplir el solicitante son:

¹⁰⁶ a) Nombre, razón o denominación social y demás generales del peticionario y de su representante legal, en su caso;

b) Indicación precisa de las actividades a las que se dedicará;

c) Dirección o medios para recibir notificaciones referentes a la solicitud; y

d) Domicilio fiscal y en su caso dirección de sus oficinas o instalaciones principales

- a) Tener más de cinco años de operación en el comercio internacional;
- b) Contar con disponibilidad financiera suficiente para cumplir sus compromisos conforme la naturaleza y características del tipo de actividad económica desarrollada;
- c) Conformidad demostrada con el marco legal tributario y aduanero durante cinco años consecutivos, pudiendo tener como referencia el historial que aporten las autoridades competentes del país de origen de la empresa; y
- d) Contar con certificación vigente emitida por el tercero validador.

Por otro lado, el Estado Parte que haya habilitado a un OEA llevará registro documental y electrónico del mismo que deberá estar en línea con el sistema informático de su servicio aduanero y con los Sistemas de Gestión de Riesgo de los servicios aduaneros de los Estados Parte.

El RECAUCA establece reconocimiento mutuo de los Operadores Económicos Autorizados de los otros Estados Partes, además del intercambio de información a las actuaciones de éstos entre sí.

Otras de las obligaciones que los operadores económicos autorizados deberán cumplir son:

- a) Cumplir con los estándares internacionales de seguridad en la cadena logística;
- b) Tener instalaciones adecuadas de acuerdo a las exigencias del Servicio Aduanero;
- c) Contar con sistema de circuito cerrado de televisión con enlace al Servicio Aduanero;
- d) Determinar y documentar conjuntamente con el Servicio Aduanero medidas de seguridad apropiadas y garantizar su cumplimiento y actualización;
- e) Revisar periódicamente los procedimientos y las medidas de seguridad de acuerdo con el riesgo definido para la seguridad empresarial;
- f) Adoptar las medidas apropiadas de seguridad en materia de tecnologías de la información para proteger el sistema informático utilizado de cualquier intrusión no autorizada, así como tomar las medidas necesarias para

garantizar la seguridad y adecuada conservación de los registros y documentos relacionados con las operaciones aduaneras sujetas a control;

g) Presentar los informes requeridos por el Servicio Aduanero.

Las facilidades con las que cuenta un OEA:

a) Procedimientos simplificados y rápidos para despachar la carga suministrando un mínimo de información;

b) Posibilidad de ser considerados como primera opción para la participación en nuevos programas para el procesamiento de carga.

En lo concerniente a los envíos urgentes, la intervención de los agentes aduaneros será optativa, según lo señalado en el artículo 37 de la LGA.

El artículo 127 de esta misma ley menciona los estatutos aplicables para este tipo de envío; las mercancías de envío urgente ingresadas al territorio aduanero por vía aérea, según la modalidad de entrega rápida o "courier" u otras similares deberán venir con manifestación expresa de tal régimen y con reseña de contenido. En el caso de las mercancías calificadas como correspondencia, impresos, mensajería y paquetería documental, recibirán el mismo tratamiento tributario que las mercancías arribadas mediante el sistema postal general.

Las empresas acogidas a esta modalidad deben cumplir con los siguientes requisitos:

a) Mantener personal registrado ante la Dirección General de Aduanas, que la represente ante las Aduanas y con las facultades necesarias para tal acto.

b) Rendir garantía global o contratar el seguro correspondiente que responda ante el Estado por las eventuales responsabilidades tributarias derivadas de su operación como auxiliar, por el monto de veinte mil pesos centroamericanos o su equivalente en moneda nacional, y mediante los instrumentos establecidos por los auxiliares de la función pública aduanera.

- c) Cumplir con las disposiciones de organización, de procedimientos y de control que dicte la autoridad aduanera.
- d) Transmitir a la aduana de control el manifiesto de entrega rápida.
- a) Transmitir a la aduana de control las diferencias que se produzcan en la cantidad, la naturaleza y el valor de las mercancías declaradas, respecto de lo efectivamente arribado o embarcado.

La empresa que opere en esta modalidad tendrá la posibilidad de designar a un agente aduanero que tenga relación directa con la empresa en forma permanente y exclusiva para que se encargue del despacho de sus mercancías.

Además, las mercancías que una empresa transporte en un mismo vuelo podrán ampararse a una sola declaración aduanera.

Por otra parte, se define como " envíos urgentes, en razón de su naturaleza o por responder a una necesidad debidamente justificada, las mercancías consistentes en medicamentos, prótesis, órganos, sangre y plasma humanos, materias perecederas o aparatos de uso médico que se reputen de uso inmediato o indispensable en un centro hospitalario, entidad privada o pública, y que motiven la importación urgente por necesitarlos una persona determinada. El carácter de uso inmediato o indispensable se determinará mediante dictamen médico, que deberá adjuntarse a la declaración correspondiente, la cual deberá presentar el interesado o quien demuestre representar sus intereses."

La presentación de los permisos previos obligatorios para el despacho, podrán aportarse mediante el procedimiento más rápido disponible, o posterior al despacho, en los casos establecidos por vía reglamentaria. Sin embargo, no se exime a la aduana de la coordinación con las oficinas competentes sobre la aplicación de regulaciones no arancelarias.

Se detalla que no se considerará como envío urgente "*la remisión reiterada de una misma mercancía para una persona determinada, salvo dictamen o*

recomendación de la Caja Costarricense de Seguro Social o del Ministerio de Salud.”

En lo relativo a la tramitación de la declaración aduanera y otras solicitudes y gestiones, el artículo 238 detalla que tendrán *prioridad “los despachos de mercancías perecederas o de fácil descomposición, los envíos urgentes en razón de su naturaleza o por responder a una necesidad debidamente justificada, los envíos de socorro y aquellos que expresamente autorice la Dirección General, mediante disposiciones de alcance general.”*

La importación definitiva de mercancías bajo la modalidad de envíos urgentes en razón de su naturaleza o por responder a una necesidad debidamente justificada, podrá ser solicitada verbalmente por el consignatario, quien deberá proporcionar ante la aduana toda la información y documentos necesarios para que esta confeccione, determine la obligación tributaria aduanera y tramite de oficio el formulario de declaración aduanera. La destinación de las mercancías se considerará formalmente solicitada cuando se presente a la aduana, de ser procedente, el comprobante del pago del adeudo tributario y proporcione la información y presentado los documentos necesarios.

“Se podrá gestionar una declaración anticipada para el despacho de las mercancías objeto de envíos urgentes” siempre que se presente con la solicitud anticipada el dictamen médico que demuestre el carácter de uso inmediato o indispensable de las mercancías. El artículo 212 del CAUCA dispone que no será necesario presentar la Declaración del Valor para esta modalidad.

El RECAUCA clasifica en el artículo 554 los envíos urgentes en:

a) *Envíos de socorro.*

Se consideran envíos de socorro, entre otros, los siguientes: mercancías, incluyendo vehículos y otros medios de transporte, alimentos, medicinas, ropa, frazadas, carpas, casas prefabricadas, artículos para purificar y almacenar agua u otras mercancías de primera necesidad, enviadas como ayuda para las personas

afectadas por desastres. Asimismo, los equipos, vehículos y otros medios de transporte, animales especialmente adiestrados, provisiones, suministros, efectos personales y otras mercancías para el personal de socorro en caso de desastres que les permita cumplir sus funciones y ayudarlos a vivir y trabajar en la zona de desastre durante todo el tiempo que dure su misión.

Para su despacho se requiere solamente que el funcionario aduanero designado apruebe los listados de mercancías y que se tramiten por o a través de los organismos oficiales que los Estados Parte conformen para la atención de desastres o emergencias nacionales. El despacho de envíos de socorro deberá ser concedido independientemente del país de origen, procedencia o destino de las mercancías.

A más tardar dentro de los veinte días siguientes a la autorización del levante de las mercancías, se deberá proporcionar y presentar ante la Autoridad Aduanera correspondiente toda la información y documentación que corresponda para la elaboración de la declaración de oficio respectiva:

- El conocimiento de embarque o contrato de transporte respectivo;
- El documento de la entidad competente que autorice el tratamiento de envíos de socorro, previstos en esta Sección y la exención de los tributos, o la declaratoria de emergencia efectuada por los órganos competentes, que establezca exención de los tributos aplicables;
- La lista detallada de los envíos de socorro, emitido por la autoridad solicitante o por las autoridades aduaneras del país de exportación.

La gestión de permisos para la importación de estos envíos se podrá gestionar posterior al ingreso de las mercancías. Sin embargo, en el caso de los alimentos o medicamentos y de todas aquellas mercancías sujetas a condiciones sanitarias, las autoridades competentes podrán realizar la inspección previa a autorizar el levante de las mercancías.

b) Envíos que por su naturaleza requieren despacho urgente

Se entenderá por envíos que por su naturaleza requieren de un despacho urgente, entre otros, los siguientes: vacunas y medicamentos; prótesis; órganos, sangre y plasma humanos; aparatos médico-clínicos; material radiactivo y materias perecederas de uso inmediato o indispensable para una persona o centro hospitalario.

La importación definitiva de estos envíos podrá ser solicitada verbalmente por el consignatario, quien deberá proporcionar y presentar a la aduana toda la información y documentos necesarios para que esta confeccione, determine la obligación aduanera y trámite de oficio el formulario de declaración de mercancías.

La destinación de las mercancías se considerará formalmente solicitada cuando se presente a la aduana, de ser procedente, el comprobante del pago de los tributos o el documento de exención correspondiente y se hubiere proporcionado la información y presentado los documentos necesarios.

Este envío también se puede amparar a una declaración anticipada, siempre que se adjunte un dictamen médico o de autoridad competente que demuestre el carácter de uso inmediato o indispensable de las mercancías.

c) Mercancías ingresadas bajo el sistema de entrega rápida o Courier

Para este tipo de envío, el transportista deberá:

- Separar los bultos de entrega rápida e identificar los bultos con la siguiente información: identificación del exportador o embarcador, nombre y dirección del expedidor; identificación de la empresa de entrega rápida; nombre y dirección del consignatario; descripción y cantidad de las mercancías o documentos que contienen; peso bruto del bulto expresado en kilogramos y valor en aduana de las mercancías.
- Trasladar los bultos de entrega rápida hacia las instalaciones habilitadas para su separación y entregarlos a la empresa de entrega rápida. Los bultos que no cuenten con la identificación señalada, deberán ser ingresados al depósito aduanero como carga general.

El artículo 566 de este mismo reglamento dispone que las empresas de entrega rápida o Courier deben clasificar las mercancías de esta modalidad en:

- *Correspondencia y documentos:* incluye cualquier mensaje, información o datos enviados a través de papeles, cartas, fotografías o a través de medios magnéticos o electromagnéticos de índole bancaria, comercial, judicial, de seguros, de prensa, catálogos entre otros, excepto software, sin valor comercial, que no estén sujetos al pago de tributos, restricciones o prohibiciones.
- *Envíos sujetos al pago de tributos:* comprende los envíos con un valor en aduana inferior o igual a mil pesos centroamericanos y aquellos que cumplen con lo establecido en la normativa vigente para clasificarse como muestras, cuyas mercancías no estén sujetas a restricciones y regulaciones no arancelarias.
- *Envíos no sujetos al trámite simplificado:* Los demás envíos no incluidos en las categorías anteriores, se regularán por el proceso general de despacho. Se incluyen en esta categoría las mercancías sujetas a restricciones y regulaciones no arancelarias, mercancías destinadas a un régimen distinto al de importación o exportación definitiva y las mercancías importadas bajo la modalidad de pequeños envíos sin carácter comercial regulada por los Artículos 116 del CAUCA y 595 del RECAUCA.

Para los envíos de esta modalidad, se establece en el artículo 568 del RECAUCA, *que se debe transmitir electrónicamente el manifiesto de entrega rápida en forma anticipada al arribo de las mercancías, una vez que se haya transmitido el manifiesto de carga general que contiene la guía aérea consolidada o master consignada a su nombre.*

Artículo 9. Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero

En relación a la Legislación nacional aplicable para el traslado de este tipo de mercancías, el artículo 335 del RLGGA relativo a la descarga y traslado de las mercancías destinadas a la importación definitiva es claro en enfatizar que una

vez que arribe el vehículo de transponer a puerto y cumplidas todas las formalidades y requerimientos no aduaneros, se procederá a autorizar la descarga y traslado de las mercancías por los medios ordinarios, bajo control aduanero. Sobre este mismo tema, el RECAUCA mediante el artículo 558 establece de forma general, tanto para el ingreso, tránsito y salida de las mercancías que el Servicio Aduanero debe velar por el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, esto mediante el control aduanero.

Artículo 10. Formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito

En cuanto a la *aceptación de copias impresas o electrónicas*, la Ley General de Aduanas, en su artículo 86 determina que la declaración jurada o documento de salida de las mercancías emitido por el exportador y en la que se indique el valor real de las mercancías, podrá presentarse en original o copia. En el caso del Reglamento a la Ley General de Aduanas, se permite la utilización de copias y se exige a los auxiliares de la función pública conservar las mismas.

Por su parte, la Legislación Centroamericana, entendida esta como el CAUCA III y RECAUCA III, exigen también la presentación de documentos que sustenten la declaración de las mercancías, en este caso el artículo 321 del RECAUCA los define:

- a) *Factura comercial cuando se trate de una compra venta internacional, o documento equivalente en los demás casos;*
- b) *Documentos de transporte, tales como: conocimiento de embarque, carta de porte, guía aérea u otro documento equivalente;*
- c) *Declaración del valor en aduana de las mercancías, en su caso;*
- d) *Certificado o certificación de origen de las mercancías, cuando proceda;*
- e) *Licencias, permisos, certificados u otros documentos referidos al cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias a que estén sujetas las mercancías, y demás autorizaciones;*

- f) *Garantías exigibles en razón de la naturaleza de las mercancías y del régimen aduanero a que se destinen; y*
- g) *Documento que ampare la exención o franquicia en su caso.*

Este mismo artículo aclara que los documentos deberán ser presentados en su formato original y la aceptación de copias será solo permitida en los casos excepcionales que el mismo Reglamento permita para cada régimen.

De igual forma, el instrumento multilateral alienta a la utilización de las *normas internacionales* pertinentes como base para las formalidades y procedimientos de importación, exportación o tránsito de los Miembros, incentivando la homologación en las legislaciones y procedimientos, así como las buenas prácticas.

Sobre este tema, el inciso a) del artículo 9 de la LGA determina que dentro de las funciones del Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica se encuentra el aplicar todos los convenios, acuerdos y tratados internacionales debidamente ratificados por el Gobierno de Costa Rica, que estén vigentes en el plano internacional, así como la normativa nacional en materia aduanera.

Por su parte, el RLGA mediante varios de sus artículos compromete a diferentes direcciones, áreas y departamentos del Servicio Nacional de Aduanas a aplicar las normas establecidas en los convenios, acuerdos y tratados internacionales en la materia. El artículo 7 de este Reglamento establece que inclusive la Dirección General de Aduanas debe adaptar dichas normas en su funcionamiento.

De esta manera, el RECAUCA en el inciso q) del artículo 5 sobre las funciones y atribuciones generales del servicio aduanero determina: *“Aplicar todos los convenios, acuerdos y tratados internacionales debidamente ratificados por los Estados Parte, que estén vigentes en el ámbito internacional en materia aduanera y de comercio exterior”*.

En cuanto a las inspecciones previas se refiere, a nivel nacional solamente el Reglamento a la Ley General de Aduanas en su artículo 379 referente al cumplimiento de requisitos a la importación para los envíos de socorro, determina

que las autoridades competentes deberán realizar la inspección de previo a autorizar la salida de las mercancías.

En cuanto a la legislación regional aplicable a este tema, no existe una disposición en específico que haga referencia a las inspecciones previas sobre clasificación arancelaria y valoración aduanera, por el contrario, en el artículo 557 del RECAUCA se establece que tratándose de alimentos o medicamentos y de todas aquellas mercancías sujetas a condiciones sanitarias, las autoridades competentes podrán realizar la inspección previa a autorizar el levante de las mercancías.

Sobre la obligatoriedad del *agente aduanero*, el artículo 37 de la LGA indica claramente que es optativa la intervención del agente aduanero en los regímenes:

- Zona Franca
- Exportación
- Depósito fiscal
- Provisiones de a bordo
- Perfeccionamiento pasivo

Asimismo, dicho artículo especifica la intervención optativa del agente en las modalidades de:

- Equipaje
- Envíos de socorro
- Muestras sin valor comercial
- Envíos urgentes
- Envíos postales
- Tiendas libres
- Importaciones no comerciales
- Envíos de carácter familiar
- Despacho domiciliario, industrial y comercial
- Importaciones efectuadas por el estado y sus instituciones

Para los restantes regímenes y modalidades la intervención será necesaria según lo especifica este mismo artículo.

Por su parte, la legislación regional determina la intervención o no del agente en dos artículos del RECAUCA. Según el artículo 87, el agente aduanero no será necesario en las siguientes modalidades, operaciones y trámites:

1. Cuando se trate de operaciones aduaneras efectuadas por el gobierno y sus dependencias, las municipalidades y las instituciones autónomas o semiautónomas del Estado.
2. Cuando las mercancías objeto de operación o trámite aduanero se encuentren en cualquiera de las condiciones siguientes:
 - a) *Estén amparadas por un formulario aduanero de un convenio centroamericano de libre comercio, bilateral o multilateral.*
 - b) *Pequeños envíos sin carácter comercial.*
 - c) *Se reciban o despachen a través del sistema postal internacional sin carácter comercial*
 - d) *Se hayan recibido mediante sistemas de entrega rápida o courier y cumplan las normas de esta modalidad*
 - e) *Equipaje de viajeros y mercancías distintas del equipaje.*
 - f) *Las efectuadas por personas jurídicas representadas por un apoderado especial aduanero*
 - g) *Provisiones de a bordo*
 - h) *Envíos de socorro*
 - i) *Muestras sin valor comercial*
 - j) *Importaciones no comerciales cuando su valor no exceda de mil pesos centroamericanos*
 - k) *Otras modalidades, operaciones y trámites que en este Reglamento se señalen expresamente*

Por su parte, el artículo 88 de este mismo Reglamento determina que la intervención optativa será en los casos de:

- a) Exportaciones definitivas
- b) Exportación temporal con reimportación en el mismo estado
- c) Zonas francas
- d) Depósito aduanero
- e) Exportación temporal para el perfeccionamiento pasivo
- f) Admisión temporal para el perfeccionamiento activo
- g) Otros regímenes, que en este Reglamento se señalen expresamente

En cuanto a Admisión temporal se refiere, el artículo 165 de la LGA lo define como el régimen aduanero que permite el ingreso, por un plazo determinado, de mercancías a territorio aduanero con suspensión de los tributos a la importación y que deberán ser reexportadas o importadas de forma definitiva sin modificación o transformación alguna dentro del plazo que se establezca vía reglamentaria. Esta definición es casi idéntica a la descrita en el artículo 97 del CAUCA, la diferencia radica en que esta última da como única opción la reexportación de las mercancías.

De igual manera, ambos instrumentos mencionados anteriormente, contienen un artículo específico para designar las categorías en las que las mercancías podrían someterse a este régimen, en el caso de la Ley General de Aduanas, en artículo 166 especifica las siguientes:

- a. Industriales: las que se utilizan para el conocimiento de tecnología, apoyo a los procesos industriales, experimentación y exhibición, siempre que no formen parte, temporal o definitivamente, de un proceso de manufactura o fabricación.*
- b. Comerciales: las que se utilizan para la demostración de productos y sus características, pruebas de calidad, exhibición, publicidad, propaganda y otros, siempre que no produzcan lucro por su comercialización.*
- c. Turismo: las de uso personal y exclusivo del turista, incluyendo vehículo terrestre, aéreo o acuático; mercancía publicitaria o de propaganda para*

cualquier medio de comunicación referida al turismo nacional e internacional.

- d. Transporte de mercancías: las unidades que se utilizan para el transporte comercial de mercancías y los vehículos comerciales por carretera, que transportan mercancías afectas a controles aduaneros de cualquier tipo. Se admitirán, igualmente, el material especial, envases y elementos del transporte que sirve para la carga, descarga, manipulación y protección de mercancías, partes, piezas y equipos destinados para la reparación de transportes comerciales importados temporalmente, los que deberán ser incorporados en una unidad de transporte. Los vehículos y las unidades de transporte no podrán utilizarse en transportes internos en el territorio aduanero nacional, salvo lo dispuesto para el tránsito por vía marítima o aérea. Las partes, piezas y repuestos sustituidos deberán someterse a un régimen aduanero o entregarse a la aduana para su destrucción.*
- e. Feriales: las destinadas a su exhibición en una feria debidamente programada y a cargo de una organización inscrita ante el registro correspondiente de acuerdo con la legislación nacional sobre la materia.*
- f. Educativas y culturales: las utilizadas para ser exhibidas o servir de apoyo a una actividad de fortalecimiento y difusión de las artes y las catalogadas como educativas o culturales por el Ministerio competente.*
- g. Recreativas y deportivas: las que ingresan a territorio aduanero con el propósito de ser utilizadas en espectáculos públicos de carácter recreativo o deportivo, incluyendo las mercancías necesarias para su mantenimiento, funcionamiento, actuación o transporte.*
- h. Científicas: las que sirven de apoyo tecnológico o complemento de investigaciones científicas, avaladas por el Gobierno de la República, incluyendo los implementos personales de los científicos.*
- i. Estatales: las que el Estado importe temporalmente para el cumplimiento de sus fines.*

- j. *Aeronaves arrendadas a plazo o con opción de compra, destinadas a servicios aéreos, de empresas que cuenten con un certificado de explotación otorgado por la autoridad aeronáutica costarricense, de conformidad con lo establecido en el artículo 222 de la Ley General de Aviación Civil, N° 5150, de 14 de mayo de 1973, y sus reformas.*

Por su parte, el RECAUCA incluye otra segmentación de categorías en el artículo 425 para las mercancías que pueden optar por este régimen:

- a) *Turismo: vehículos que ingresen al territorio aduanero con fines turísticos.*
- b) *Eventos: mercancías a ser exhibidas en ferias, exposiciones, convenciones o congresos internacionales.*
- c) *Recreativas y deportivas: equipos, vehículos, animales y demás bienes propiedad de circos o espectáculos públicos similares.*
- d) *Equipo y material profesional: equipo y material de prensa, radiodifusión y televisión; equipo y material cinematográfico; y equipo y material necesario para el ejercicio del arte, oficio, profesión y ocupación de una persona.*
- e) *Ayuda humanitaria: mercancías para atender situaciones originadas por catástrofes o fenómenos naturales, incluyendo equipo y material médico quirúrgico y de laboratorio, para actividades sin fines de lucro.*
- f) *Educativas, religiosas y culturales: las mercancías utilizadas para ser exhibidas y servir de apoyo a una actividad de fortalecimiento y difusión de las artes y las calificadas como educativas, religiosas y culturales por la autoridad competente.*
- g) *Científicas: las mercancías que sirven de apoyo tecnológico o complemento de investigación científicas, autorizadas por la autoridad competente, incluyendo los implementos personales de los científicos.*
- h) *Ejecución de obras públicas: máquinas, equipos, aparatos, herramientas e instrumentos que serán utilizados en la ejecución de obras o prestación de servicios públicos que sean introducidas*

directamente por los contratistas, amparados en leyes especiales o contratos administrativos.

- i) Estatales: las mercancías que el Estado importe temporalmente para el cumplimiento de sus fines.*
- j) Envases y elementos de transporte: el material especial, los elementos de transporte o envases reutilizables que sirvan para la manipulación y protección de mercancías.*
- k) Unidades y medios de transporte y repuestos para su reparación: las unidades y medios de transporte afectos a controles aduaneros de cualquier tipo; y las partes, piezas y equipos destinados para su reparación, los que deberán ser incorporados en las unidades de transporte. Las partes, piezas y repuestos sustituidos deberán ser destruidos bajo control de la Autoridad Aduanera. Las partes, piezas y equipos relacionados en este literal, se sujetarán en cuanto a su importación temporal a los requisitos y condiciones que al efecto establezca el Servicio Aduanero. Los vehículos y unidades de transporte no podrán utilizarse en transporte interno en el territorio aduanero, salvo lo dispuesto para el tránsito por la vía marítima o aérea.*
- l) Comerciales: las que se utilizan para la demostración de productos y sus características, pruebas de calidad, exhibición, publicidad, propaganda y otros, siempre que no sean comercializadas.*
- m) Películas y demás material para la reproducción de sonido e imagen: películas cinematográficas, cintas magnéticas, películas magnetizadas y otros soportes de sonido e imagen, con el fin de ser sonorizados, doblados, exhibidos o reproducidos, siempre y cuando estén autorizados por el titular de los derechos de autor.*
- n) Aeronaves arrendadas a plazo o con opción de compra: las destinadas a servicios aéreos de empresas que cuenten con un certificado de explotación o matrícula provisional otorgado por la autoridad aeronáutica del Estado Parte.*

- o) *Las autorizadas por normativa específica, convenios internacionales o por el Servicio Aduanero.*

En lo concerniente al régimen de perfeccionamiento activo, a nivel de legislación nacional, es la LGA quien se encarga de definirlo mediante la aplicación del artículo 179:

El régimen de perfeccionamiento activo es el régimen aduanero que permite recibir mercancías en el territorio aduanero nacional, con suspensión de toda clase de tributos y bajo rendición de garantía. Estas mercancías deben ser reexportadas, dentro de los plazos que determinen los reglamentos, después de ser sometidas a un proceso de transformación, reparación, reconstrucción, montaje, ensamblaje o incorporadas en conjuntos, maquinaria, equipo de transporte en general o aparatos de mayor complejidad tecnológica y funcional o utilizadas para otros fines análogos, en las condiciones establecidas reglamentariamente y en las disposiciones que, al efecto, emita el órgano administrador competente.

Por otra parte, la legislación centroamericana establece la definición este régimen en el artículo 98 del CAUCA y se entiende por perfeccionamiento activo:

Admisión temporal para perfeccionamiento activo es el ingreso al territorio aduanero con suspensión de tributos a la importación, de mercancías procedentes del exterior, destinadas a ser reexportadas, después de someterse a un proceso de transformación, elaboración o reparación u otro legalmente autorizado.

Previo cumplimiento de los requisitos, formalidades y condiciones establecidas en el Reglamento, podrá importarse definitivamente un porcentaje de las mercancías sometidas al proceso de transformación, elaboración o reparación u otro autorizado bajo este régimen, de acuerdo a lo que establezca la autoridad competente.

La operatividad, funcionalidad y objetivos de este régimen están estipulados tanto en el RLGA como en el RECAUCA mediante una cantidad importante de artículos.

Respecto al régimen de perfeccionamiento pasivo, también ambas legislaciones (nacional y centroamericana) lo definen en su articulado y coinciden en gran medida con la definición estipulada en el Acuerdo. En el caso de la LGA dispone en el artículo 187 que:

El régimen de exportación temporal para el perfeccionamiento pasivo es el régimen aduanero por el cual se permite exportar, temporalmente, mercancías que se encuentren en libre circulación en el territorio aduanero nacional, para ser transformadas, elaboradas o reparadas en el extranjero para su reimportación, conforme con las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Finalmente, el Código Aduanero Único Centroamericano lo define como:

La exportación temporal para perfeccionamiento pasivo es el régimen que permite la salida del territorio aduanero por un plazo determinado de mercancías nacionales o nacionalizadas, para ser sometidas en el exterior a las operaciones de transformación, elaboración, reparación u otras permitidas, con suspensión en su caso, de los tributos a la exportación, para ser reimportadas bajo el tratamiento tributario y dentro del plazo establecido en el Reglamento.

Artículo 11. Libertad de Tránsito

Los Miembros procurarán cooperar y coordinar en lo que respecta a cargas, formalidades, requisitos legales y funcionamiento práctico de los regímenes de tránsito, a fin de reforzar dicha libertad de tránsito. Del mismo modo, se esforzarán por nombrar un coordinador nacional de tránsito a quien se podrá dirigir las peticiones de información de otros Miembros.

En lo que respecta a sus formalidades, documentación y controles aduaneros estos no serán más gravosos de lo necesario para identificar las mercancías y asegurarse del cumplimiento de las prescripciones.

Aquellas mercancías que hayan sido objeto de un procedimiento de tránsito y autorizadas para continuar con este, no estarán sujetas a cargas aduaneras, demoras o restricciones innecesarias hasta que concluya su tránsito en el punto de destino.

Se procura la agilización de los procedimientos mediante la “*presentación y tramitación anticipada de documentos*” relativos al tránsito previo a la llegada de las mercancías. En lo concerniente a la operación, se dispone que una vez que el tráfico en tránsito haya llegado a la oficina de aduanas por la que sale del territorio del Miembro, esa oficina dará por terminada la operación sin demora si se han cumplido las prescripciones en materia de tránsito.

Es permitida la exigencia de garantía siempre que se limite meramente a asegurar el cumplimiento de prescripciones derivadas de ese tráfico en tránsito, esta podrá ser en forma de fianza, depósito u otro instrumento monetario o no monetario¹⁰⁷; en caso de darse situaciones de alto riesgo o no pueda asegurarse tal cumplimiento mediante la utilización de estas garantías, se permite la utilización de escoltas o convoyes aduaneras para el tráfico en tránsito.

En cuanto a la legislación nacional se refiere, el tránsito aduanero en Costa Rica se encuentra regulado en el Capítulo IV, sección I de la LGA, esta sección contempla 11 artículos que regulan la operatividad de este régimen temporal, el RLGA lo contempla en el Capítulo II, sección I. Finalmente, el CAUCA lo define en su artículo 94, por su parte el RECAUCA es más amplio en su relación a este régimen temporal, en este caso se abarca en el Capítulo IV, sección I.

¹⁰⁷ El medio de transporte se pueda utilizar como garantía para el tráfico en tránsito.

Anexo 2. Notas Técnicas Vigentes

Ministerio de Salud

NOTA TÉCNICA	CONTENIDO DE LA NOTA TÉCNICA
34	Autorización de desalmacenaje de perros y gatos.
39	Certificado de registro de Preservantes destinados al Tratamiento de madera.
50	Autorización de desalmacenaje de alimentos.
51	Permiso de importación o exportación de drogas y estupefacientes y sellado.
54	Autorización de desalmacenaje de sustancias tóxicas y peligrosas.
57	Autorización de importación o exportación de materias primas, formas primarias para medicamentos y cosméticos; medicamentos, cosméticos y equipos médicos.
62	Autorización de desalmacenaje de ropa y calzado, usados.

Fuente: elaboración propia

Ministerio de Agricultura y Ganadería

NOTA TÉCNICA	CONTENIDO DE LA NOTA TÉCNICA
35	Verificación y aprobación fitosanitaria por parte del Servicio Fitosanitario del Estado en el punto de ingreso y de salida, para el desalmacenaje, exportación, tránsito nacional o tránsito internacional.
44	Verificación y aprobación fitosanitaria por parte de la Dirección de Salud Animal en el punto de ingreso y de salida, para el desalmacenaje, exportación, tránsito nacional o tránsito internacional.
53	Productos y subproductos de origen vegetal sujetos a inspección en el punto de ingreso por parte del Servicio Fitosanitario del Estado.
59	Verificación y aprobación fitosanitaria por parte del Servicio Fitosanitario del Estado, de sustancias químicas, biológicas o afines y equipos para aplicarlas a la agricultura en el punto de ingreso y de salida, para el desalmacenaje, exportación, tránsito nacional o tránsito internacional.

Fuente: elaboración propia

Ministerio del Ambiente y Energía

NOTA TÉCNICA	CONTENIDO DE LA NOTA TÉCNICA
36	Permisos de importación y exportación de especies de flora y fauna de vida silvestre.
38	Autorización de importación, exportación o reexportación de la Comisión Gubernamental del Ozono.
46	Declaración jurada sobre eficiencia energética.
81	Permiso de importación o exportación de la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (cites), Dirección Superior, Sistemas de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía.

Fuente: elaboración propia

Ministerio de Gobernación, Unidad de la Policía y Seguridad Pública

NOTA TÉCNICA	CONTENIDO DE LA NOTA TÉCNICA
70	Permiso de importación de armas.
71	Permiso de importación de munición.

66	Autorización de desalmacenaje de equipo de radio.
60	Permiso de importación de explosivos.
72	Permiso de exportación temporal de armas.

Fuente: elaboración propia

Ministerio de la Presidencia, Unidad de Control y Fiscalización de Precursores

NOTA TÉCNICA	CONTENIDO DE LA NOTA TÉCNICA
58	Autorización de importación o exportación de precursores y sustancias químicas, incluido el sellado.

Fuente: elaboración propia

Oficina Nacional de Semillas

NOTA TÉCNICA	CONTENIDO DE LA NOTA TÉCNICA
45	Autorización para la importación o exportación de semillas.

Fuente: elaboración propia

Secretaría Técnica, Autoridad Nacional sobre Armas Químicas

NOTA TÉCNICA	CONTENIDO DE LA NOTA TÉCNICA
52	Autorización de importación o exportación de la Autoridad Nacional sobre Armas Químicas.

Fuente: elaboración propia

Anexo 3. Entrevistas

Las personas entrevistadas a continuación autorizaron ser nombradas en el presente trabajo de investigación, para fines del desarrollo de la misma.

Se entenderá como NA como no aplica.

1. Entrevista a representante de la empresa privada, usuario del Servicio Nacional de Aduanas

Entrevistado: Encargado de logística

Fecha: 25 de abril del 2016

1. ¿Qué sabe sobre el Acuerdo de Facilitación de Comercio?

En realidad no me acuerdo y no lo utilizamos y si lo utilizamos no sé que usamos, sí sé que se ha mejorado el nivel de servicio, se ha bajado la intensidad que había antes, tal vez hay otro enfoque a nivel del personal, de los mismos transportista, al haber más disposición del personal ellos van más directamente a realizar sus trámites, siento que el tránsito es más rápido a como se manejaba antes, pero para la importación si es lento, para la importación se hacen muchas filas y se quedan muchos del lado Nicaragua, entonces cuando pasan al lado nuestro se satura mucho.

2. ¿Están de acuerdo con la implementación del Acuerdo?

NA.

3. ¿Se le ha informado sobre la implicación del Acuerdo en su trabajo?

Fue un comunicado de COMEX y de las agencias aduanales.

4. ¿Sabe si sus funciones cambiarán una vez entre en vigor el Acuerdo?

Tiene que entrar el Acuerdo y las funciones nuestras deben acoplarse.

5. ¿Existe algún servicio de información o portal para atender solicitudes por parte de comerciantes, transportistas, personas que transitan por el puesto fronterizo, u otros interesados relativa a requisitos de importación, exportación, salida, entrada de personas, permisos sanitarios, entre otros?

Actualmente le soy sincero, se maneja igual, si me gustaría todas esas cosas que usted me está comentando, porque nosotros estamos manejando la información igual para importación o para exportación, entonces nosotros tendríamos que evaluar cómo hacer para ver si esto se está dando, porque ahorita [SIC], el punto de contacto es la agencia, el agente es el que va a preguntar ventanilla por ventanilla.

6. Si considera que existen, ¿cómo se maneja, integra factor humano para dar atención? ¿Cuántas personas lo atienden, horarios de atención, que tipo de consultas abarca? ¿Es específico para el puesto fronterizo?

NA, todo lo hace el agente.

7. ¿Existe algún mecanismo que integre la posibilidad de hacer consultas?

Tal vez existe pero no lo conocemos o está en construcción.

8. Actualmente ¿realiza trámites que integren las resoluciones anticipadas?

Si hemos hecho consultas de productos nuevos pero es muy empírico, porque ante el sistema usted consulta y no es muy claro, si se consulta con PROCOMER no hay respuesta, los productos nuestros son muy específicos y ya uno se sabe todo y en ocasiones el proveedor es el que detalla la información y a veces nosotros.

Un caso extraño fue un chile triturado, pero lo que viene diferente es el empaque, entonces en ese caso nosotros no lo consultamos y lo hacemos nosotros.

9. En caso negativo, ¿Por qué no las utilizan?

Por el tipo de producto las muestras de laboratorio si lo usamos, una vez la usamos con el Jicama porque en una agencia pagaba impuestos y otras no, entonces lo mandaron al laboratorio y con respecto al resultado nos dimos cuenta que el sistema Tic@ lo tenía incongruente porque ni ellos sabían cuál era, el documento que nos dieron se llama "Emisión de criterio técnico de clasificación arancelaria de las mercancías".

10. ¿Motiva en su trabajo la utilización de resoluciones anticipadas?

No por el tipo de producto.

11. ¿Sabe cómo se aplica actualmente las resoluciones anticipadas en Costa Rica en la práctica?

No.

12. ¿Sabe usted si existe orientación dirigida a la aduana con los controles o inspecciones en frontera para determinados alimentos, bebidas o piensos (fuera de los ya normalmente establecidos como inspecciones por nota técnica)?

No, sacan los criterios debajo de la manga [SIC], no es que ellos den una asesoría para “X” producto o una notificación, cuando ya se da el problema es que se empieza a investigar.

13. ¿Sabe usted cuáles son los parámetros que actualmente se utilizan para las inspecciones y retenciones?

No, sólo de notas técnicas.

14. Actualmente, ¿cómo funciona el procedimiento relativo a controles e inspecciones en frontera con el cual se notifica al puesto fronterizo?

Por medio del agente aduanal o por las notas técnicas que nosotros tenemos, entonces ya sabemos que eso lleva inspección del MAG o el CNP. En parte también con salud porque se mandan a análisis de producto y si salen, como decimos nosotros, “pegados” [SIC], se devuelve el producto pero eso también lo hace el fitosanitario, lo único que he escuchado ahorita es que el Ministerio de Salud va a intervenir en el almacenes, me imagino para ver las cosas de la salud, a ver lo que es el orden, la limpieza; para mí como el importador es mejor por el tema de la inocuidad, porque nuestra empresa siempre busca eso y nosotros por nuestra parte también tenemos que ir viendo el tema de que los contenedores, por ejemplo, que vengan bien y sin herrumbre ni contaminación.

15. ¿Hay notificaciones de inspección sin necesidad que el agente consulte?, dicho de otra forma ¿existe algún medio de notificación de inspecciones diferente a la consulta directa del representante de la agencia aduanera?

No, si existe no lo sabemos.

16. ¿Sabe usted qué laboratorios tienen a disposición la aduana y cuál es la ubicación?

El de la aduana solo sé que es este del laboratorio aduanero, y lo que es el MAG sí están en fronteras y la Salle, lo que pasa es que a veces el encargado no está disponible y por eso es como si no hubiera laboratorio.

17. ¿Qué considera usted que haría falta para dejar de coordinar algún envío a laboratorios de jurisdicciones diferentes o por ejemplo “La Salle”? Si no fuera posible, ¿de qué forma se podría agilizar los tiempos de este tipo de entregas sin que los usuarios tenga que incurrir a gastos extras como por ejemplo los taxis?

Eso es falta de actitud de la misma agencia aduanal, no es ni del MAG porque con los envíos y laboratorios si está bien, pero como importadores si nos gustaría saber si se puede hacer un mecanismo de que si en frontera los resultados estuvieron bien, que el contenedor pueda pasar a frontera marchamado o en consignación sin esperar los resultados de La Salle y cuando ya se sepa entonces se puedan vender, más que todo por el estado en el que se puede poner la fruta por la mala infraestructura que tienen; lo que pasa es que también el MAG tiene razón porque no todos son honestos, entonces que estudien y que certifiquen cuáles empresas pueden ayudar.

18. Para aquellas mercancías que se acogen a declaraciones anticipadas, ¿cómo se lleva en la práctica el procedimiento?

NA.

19. ¿Con qué frecuencia utilizan las tramitaciones previas a la llegada de las mercancías? ¿Por qué esa cantidad?

Mínimo, menos de un 1 % solo los frijoles, porque por el tema de inspección no es tan favorable, pero si fuera otro producto si lo haría, aunque dependerá del producto y de los impuestos que paguen por si devuelven el contenedor.

20. ¿Con qué frecuencia se presentan las garantías cuando no se puede pagar la totalidad de los derechos de aduana?

NA.

21. ¿Sabe usted si existe una persona encargada de gestión de riesgo en el puesto o funciona meramente por el sistema aleatorio?

Aleatorio.

22. ¿Sabe si se mantiene comunicaciones con otros puestos fronterizos en relación a este tipo de gestión de riesgo?

No.

23. Para aquellas mercancías destinadas a la importación, ¿cuánto tiempo en promedio tarda el levante desde la llegada de la mercancía al puesto?

En promedio más de 72 horas, si es por Peñas Blancas y si no lo mandan a La Salle saldría el mismo día.

24. ¿Cuáles son las principales causantes del retraso en el levante?

El MAG en el puesto de ingreso, porque usted ingresa y consulta y le dicen que ya está el resultado, pero si llama al MAG en el puesto de ingreso le dicen que no le ha llegado nada, hasta después es que dicen que le llegó el correo. Por otro lado, los aforadores de Peñas si son rápidos los otros se amparan a la ley de 72 horas y son lentos y burócratas.

25. ¿Cómo se maneja actualmente en la práctica el levante de mercancías perecederas? ¿Cuál es el tiempo aproximado que puede estar tardando en obtener el levante para este tipo de mercancías?

Debería de ser inmediato o máximo 48 horas, por lo caro que es todo y por la calidad del producto, pero bueno ya sabe cuánto duran.

26. ¿Funciona el sistema de pago electrónico? ¿A su criterio como lo calificaría?

Todo lo que es electrónico es eficiente pero que no lo hagamos eficiente es otra cosa.

27. ¿Sabe usted si existe algún Comité o Consejo de Puesto Fronterizo?

No, lo único que he escuchado es que existe reunión de usuarios entre DGA, los almacenes y agencias y a veces a los importadores, y creo que se reúnen una vez a la semana.

28. ¿En su criterio, cómo es la comunicación entre el Ministerio Hacienda, Dirección Migración y Extranjería Ministerios de Salud, SENASA, SFE y la aduana?

Mala, nunca se comunican ni se ponen de acuerdo, nunca hacen una sola inspección, por ejemplo, los frijoles que van primero al MAG y luego va el CNP.

29. ¿Existe algún protocolo de controles cruzados entre estas oficinas y ustedes? ¿Cómo llevan a cabo la coordinación entre organismos?

Todo se cruza por la agencia.

30. ¿Cómo es la coordinación con los homólogos de aduana y demás entidades del lado de Nicaragua?

Mala.

31. ¿Está usted de acuerdo con los horarios a los que abre y cierra cada institución, tanto del lado costarricense como del país vecino?

No, debería de ser 24/7 y también de las agencias de aduanas.

32. ¿Cuáles considera usted que son los mayores obstáculos para trabajar de manera conjunta con la aduana de Nicaragua/Costa Rica?

Ok primero porque no somos compatibles, no nos queremos, debemos de cambiar la actitud, ser más abiertos y flexibles para poder trabajar juntos.

33. A su criterio ¿Cuál es la entidad que lleva la batuta o lidera en las gestiones en frontera?

La que pone más trabas pero es la que hace un poco más, es el MAG.

34. ¿Qué injerencia tiene el Gerente de la aduana en los funcionarios del SFE, MS, MAG, etc.?

Nada.

**35. ¿Existe algún procedimiento para el levante rápido de las mercancías?
¿En especial para las perecederas?**

No, solo en consignación, pero es algo que ya no se está usando tanto, cuesta mucho que den la autorización, las justificaciones que ponemos es que por ejemplo, los almacenes de acá no tienen las condiciones necesarias de refrigeración, entonces lo que hacemos es una carta a la aduana y funciona como una garantía o una letra de cambio que da fe de que vamos a tener el contenedor en las bodegas hasta que salgan los resultados y ya después la agencia es la que transmite y nosotros disponemos de la carga.

36. ¿Brinda COMEX/MIFIC – Ministerio de Hacienda de CR/ Nicaragua capacitaciones recurrentes relacionadas a TLC, políticas contra evasión fiscal, facilitación de comercio?

Sí lo dan COMEX y las agencias una o dos veces al año, pero más las agencias.

37. ¿Qué considera usted que le hace falta a la ventanilla única actual para llegar a ser la que se pretende en el acuerdo?

Actitud personal.

38. Existe un Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres que integra a 6 viceministros: COMEX, Seguridad, Agricultura, Hacienda, Obras Públicas Transporte y Gobernación; ¿tienen algún tipo de comunicación con este?

No lo conozco.

39. ¿Estarían de acuerdo con el uso de los permisos por periodos más largos o para un conjunto de importaciones o exportaciones?

Yo lo que siento es que está bien a como estamos, pero necesitas más facilidad para que los permisos sean en menos tiempos, porque abiertos por tema de control es medio complicado.

40. ¿Sabe usted cómo miden los costos para cobrarle a los usuarios por ejemplo la tramitación de permisos, inspecciones, etc.?

Existen tablas para esos costos que son las “tarifas vigentes 2016”.

41. ¿Actualmente se rigen bajo alguna norma internacional para los procedimientos en frontera en los regímenes de importación, exportación o tránsito?

No sé, digamos que sí.

42. ¿Tienen conocimiento sobre la Ley 8220 sobre Protección al Ciudadano sobre el Exceso de Trámites, en caso afirmativo qué acciones o protocolo existen para promover su cumplimiento?

Sé que existe pero todos los procedimientos son lentos.

43. ¿Cómo evalúan la gestión en frontera?

Es mala, pero no es tanto las aduanas, sino el transportista, los previos, la disponibilidad del equipo, la infraestructura.

44. ¿Cómo evalúan la gestión y el papeleo?

Muy burocrático.

45. ¿Existe algún programa que actualmente estén siguiendo para el cumplimiento del exceso de trámites?

No.

46. ¿Qué formalidades documentales se requieren para las mercancías perecederas?

Es la documentación normal más las notas técnicas, pero es excesivo, por ejemplo a todo hay que hacerle traducción.

47. ¿Considera que la ventanilla VU ha mejorado las gestiones en relación a tiempos?

Muy poco, no ayuda casi nada, hay que rogar para que nos colaboren.

48. ¿Está de acuerdo con la implementación del Acuerdo sabiendo todo lo que hemos visto en esta entrevista?

Sí me gustaría, pero que las cosas se hagan como se deben de hacer para mejorar, hay que tener cuidado cómo funcionan porque puede haber cruce de drogas, calidad de productos malos y sobre todo utilizar la tecnología correcta y avanzada porque la que manejamos en comparación con otras existentes es muy mala.

2. Entrevista a la DGA sobre resoluciones anticipadas y operador económico autorizado

Entrevistado: Representante de Dirección General de Aduanas, Área de Relaciones y Asuntos Externos

Fecha: 17 de junio del 2016

Comentario general respecto al Acuerdo

Normas obligatorias y facultativas: es importante tener en cuenta que no todas las normas del acuerdo son de acatamiento obligatorio, el análisis debería empezar por ahí.

En algunos casos no hay voluntad política para cumplir, pero a nivel de solución de controversias no debería haber problema debido a que no son normas de acatamiento obligatorio.

Resoluciones anticipadas

1. *¿Cómo se aplican actualmente las resoluciones anticipadas y cuál es la base legal?*

Anteriormente se hacía por los tratados, solamente los tratados en los que se estipulaba qué aplicaba, esto iba en contra del principio de Nación Más Favorecida.

Para determinar en qué estado de situación se estaba respecto a este tema, se solicitó un criterio a los asesores normativa de la DGA, los cuales determinaron que la base legal sería una interpretación conjunta del artículo 85 de la LGA (suficiente en valoración y clasificación) y el artículo 21 de Reglamento de la LGA (en cuanto a origen) pero se debe emitir una resolución la cual está en estado de consulta y proceso de valoración a nivel interno de la DGA, se pretende que la resolución salga en los próximos dos meses o de fijo antes de diciembre.

2. *¿Cuál es el plan a seguir para cumplir lo dispuesto en el acuerdo de facilitación respecto a las resoluciones anticipadas?*

La Resolución, pendiente de aprobación.

3. *¿Qué tipo de resoluciones anticipadas se podrán emitir, el acuerdo dice que por clasificación arancelaria y origen, pero sugiere otros criterios como valor etc? ¿Cuál sería el departamento encargado de emitirlas?*

(Se respondió en la pregunta de arriba).

Departamento de Técnica Aduanera.

Operador Económico Autorizado

4. *Actualmente, ¿cuántos funcionarios se dedican a atender las gestiones relacionadas con OEA? ¿son funcionarios que se dedican exclusivamente a ello o tiene otras funciones que no competen al programa?*

4 personas que están de lleno con funciones específicas y solamente dedicadas a OEA y una persona que tiene funciones compartidas pero está involucrada en el proyecto.

5. *¿Cuántas empresas están registradas actualmente en el programa de OEA?*

Cuando el PROFAC se implementó, se hizo solo bajo la figura de exportación, el año pasado se amplió para empresas de importación, por lo cual tienen empresas que están certificadas como OEA para exportación y para importación. En total son 14 pero como hay unas en exportación y para importación 22.

6. *¿Realiza la DGA algún tipo de promoción, evento de divulgación para lograr el acercamiento de las empresas o se seleccionan de acuerdo a criterios de gestión de riesgo? ¿son las empresas las que se acercan a la DGA para aplicar al programa?*

Se visitan cámaras, se expone el programa, y las cámaras acercan a las empresas. Mercadeo por parte del Ministerio. En el 2015 se hizo un evento para mercadear el programa que se pretende hacer cada dos años.

7. *¿Qué hace falta para que más empresas se acrediten dentro del programa?*

- Presentación de la información mediante un sistema web.
- Las empresas creen erróneamente que certificarse va a costar dinero, se ve de forma bruta pues claro que sí, hacer un muro para cercar la empresa cuesta dinero, pero ¿cuánto cuesta dejar la mercancía en un almacén?, por lo cual hacer un análisis costo-beneficio podría ayudar a mostrar las empresas que si bien van a tener que realizar una inversión inicial para cumplir los requisitos para certificarse, esa inversión la van a recuperar en 1 o 2 años, y la van a superar en el 3 o 4.

8. *A nivel de operaciones, cuando un envío de carga de un OEA se encuentra en el puesto fronterizo, ¿cuáles son las prioridades en sitio a las que este se puede acoger? ¿Se le reciben los documentos de*

primero? ¿Se adelanta en la fila? ¿las inspecciones de interés cuarentenario tienen prioridad?

En el caso de Peñas Blancas es un modelo a seguir, la comunicación con la aduana es muy fluida, en el caso de las exportaciones de Pozuelo; cuando se notifica que hay un camión de esta empresa en la fila, el ejecutivo PROFAC va con la policía de tránsito y saca el contenedor de la fila para darle prioridad, Pozuelo siempre ha comentado que las exportaciones de ellos no duran nada.

Hay un tema con el MAG, porque ellos hacen la gestión de riesgo por producto y la DGA la hace por actor, entonces así sea un PROFAC pero que lleva un producto de riesgo para el MAG hay que hacer inspección de interés cuarentenario, en este sentido, se está firmando un acuerdo entre ambas instituciones para coordinar esas inspecciones, el acuerdo ya está redactado pero debe pasar por la parte política.

En el caso de Japdeva por ejemplo: Aduanas da beneficio y Japdeva lo retiene. Aunque sea todo anticipado Japdeva baja todo a piso para cobrar los \$20.00. Hay otros sectores del proceso que retrasan la gestión, por eso las empresas que sacan producto por Moín no se certifican.

9. Según se nos indicó, está pronto a integrarse en el VUCE 2.0 la figura de OEA, ¿tiene conocimiento de ello? y si es así, puede aclararnos como operaría la plataforma.

No sabe cómo va a funcionar pero les interesa, esto está apenas está en intención. No se ha firmado nada ni se han hecho mesas de reunión para coordinar.

10. Según se nos comentó por parte de una empresa exportadora, cuando una empresa es OEA debe realizar todas sus transacciones por medio de una empresa OEA, es decir utilizar una agencia de aduanas OEA, un transportista OEA. ¿Es esto una realidad y por qué es así?

Correcto, en la teoría todos los actores de la cadena logística tienen que ser OEA, pero actualmente en la práctica no se aplica así, así que esto no debería ser una dificultad para certificarse.

Actualmente, están incluidos dentro del programa: Importación, exportación, terminales de exportación y puertos. Están trabajando en el plan piloto para iniciar con las agencias y van a empezar con *courier*.

Comentario final respecto al Acuerdo

Todo en categoría A, solo 2 que no. Estamos a 25 depósitos para que el Acuerdo entre en vigor.

Aunque Comex determinó que la mayoría de disposiciones se cumplieran, si se hila delgado en las normas, hay cosas que se necesitan mejorar por ejemplo el tema del tránsito libre, en teoría si hay tránsito pero por ejemplo la PCD toma el tránsito como una importación, e igual para el contenedor, inspecciona, etc.

Por otro lado, hay disposiciones del acuerdo que requieren de sustento financiero por ejemplo:

- Publicación de la información: es necesario tener una página web para aduanas, actualmente está la página del Ministerio de Hacienda pero es muy complicada encontrar la información, inclusive es necesaria una página usable para la publicación de las resoluciones anticipadas para cumplir con lo dispuesto en el acuerdo. Por otra parte, somos conscientes del PEP, no basta con el *call center* del TICA, quieren hacer un PEP que realmente funcione, con una persona encargada de atender las consultas vía web y que en un máximo de tres días se dé respuesta. Está aprobado por la DGA para el contenido presupuestario.
- PROFAC: se necesita presupuesto para hacer sistema informático.
- De *minimis*: Asesoría, se solicitó colaboración de CEPAL para facilitar consultorías. Se requieren estudios técnicos.

3. Entrevista al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)

Entrevistado: Laura Escalante, Coordinadora Facilitación del Comercio, Dirección General de Comercio Exterior

Fecha: 25 de abril del 2016

1. ¿Qué saben sobre el acuerdo de facilitación?

Mucho más que los demás actores entrevistados, participé en la última etapa de la negociación del acuerdo en la OMC, y desde entonces he estado involucrada en los trabajos que hace COMEX en relación con el análisis y la situación de Costa Rica, las necesidades de tareas pendientes, la notificación de la categoría A, divulgación y consultas específicas con las autoridades que tienen responsabilidades en la aplicación de diversos temas.

2. ¿Está de acuerdo con la implemetación del acuerdo?

Por supuesto, para mí es muy claro que si el país lo implementa de manera más ambiciosa podría obtener muchos más beneficios, que si se hace una implementación al pie de la letra los beneficios van a ser menores pero siempre es importante todo movimiento hacia la facilitación del comercio, cualquiera, en el cambio de cultura ya es una ganancia, se beneficia más si es más ambicioso que el Acuerdo porque cuando se negoció en la OMC la única manera de lograr el acuerdo de 160 países era bajar el nivel de ambición, por eso muchas partes del acuerdo dice por ejemplo “procurará”, se tuvo que bajar la ambición y para países como Costa Rica que ya llevan adelantado muchos temas, como por ejemplo Venilla Única, si nos apegamos al acuerdo ya estamos bien pero si somos más ambiciosos ganamos más beneficios.

3. ¿Cómo se está trabajando para llevar a cabo la implementación a nivel nacional ya que como se sabe hay muchas diferencias y roces?

A partir de la firma, con el texto final se trabaja con las instituciones aquí en COMEX como con Aduanas, con SFE, con PROCOMER y se van analizando con ellos las disposiciones finales y se va evaluando si Costa Rica cumple o no lo cumple, si se cumple al pie de la letra y si se va más allá y con esto debemos de

ser muy realistas y decirle a la OMC si algunas de las disposiciones se van a cumplir a partir de la entrada en vigor o si hay otras que se van a atrasar, luego con las tareas que se pueden hacer, cómo se van a hacer y si van a ir cumpliendo más allá del pie de la letra o menos y también se hacen a nivel general con respecto a la legislación existente.

4. *¿Cómo se está trabajando para llevar a cabo la implementación a nivel nacional?*

A nivel centroamericano, primero no hay ninguna obligatoriedad de hacerlo como región solo hay a nivel nacional, ahora, si usted ve algún espíritu de colaboración para esto hay una estrategia que adopta el principio del acuerdo pero propone soluciones para la región y acciones para la región. Es más, los elementos de la Estrategia son más ambiciosos y van más allá del acuerdo, con respecto a la implementación pura y dura, hay un proyecto de apoyo del Banco Mundial que ha ido país por país va con el análisis de cada situación y las recomendaciones aunque el proyecto sea regional, ahora en algunos casos el Banco ha determinado que en la atención de una necesidad si se atiende por ejemplo con el CAUCA, entonces beneficia a todos.

5. *¿Se le ha informado sobre la implicación del Acuerdo en su trabajo?*

NA.

6. *¿Sabe si sus funciones cambiarán una vez entre en vigor el acuerdo?*

No las mías no, nada más que COMEX tiene la responsabilidad de coordinación, entonces nada más tendríamos que vigilar si hay notificaciones, que las instituciones que tenían asignada alguna tarea las realicen, y en COMEX va a estar también albergado el Consejo Nacional de Facilitación al Comercio que da cumplimiento al artículo 23 en la parte nacional.

7. *¿Se han realizado estudios de cargas de trabajo y análisis de procesos?*

No de cargas de trabajo no, aunque el Banco Mundial creo que iba a tratar de atender una solicitud de la DGA, pero no creo que se haya realizado todavía o que

la hayan empezado y sobre los procedimientos, bueno el análisis que hicimos con las instituciones tenían que ver con las disposiciones de cómo lo hacemos con el país conforme a leyes y las normas para ver si cumplíamos con el acuerdo, pero de las que nosotros hemos identificado que son un reto para Costa Rica que son las del artículo 10 sobre formalidades, ahí es donde hemos solicitado el apoyo al Banco Mundial, pero estudiar un poco más los procesos y ver si podemos impulsar una iniciativa de mejora.

8. *¿Existe algún servicio de información o portal para atender solicitudes por parte de comerciantes, transportistas, personas que transitan por el puesto fronterizo, u otros interesados relativa a requisitos de importación, exportación, salida, entrada de personas, permisos sanitarios, entre otros?*

En algunas instituciones sí en otras no, pero no están unificadas y dentro del proceso que se viene siempre van a estar divididas para que todas cumplan con el Acuerdo.

9. *Si existiese, ¿cómo se maneja, integra factor humano para dar atención? ¿Cuántas personas lo atienden, horarios de atención, que tipo de consultas abarca? ¿Es específico para el puesto fronterizo?*

Sí, siempre hay alguien que está detrás de la recepción de las consultas, usualmente se tiene uno que es el punto de contacto y el otro envía al técnico y los horarios de oficina, incluso SFE y SENASA tienen servicios para enviar la consulta en línea pero la respuesta es en horario de oficina, pero para ningún puesto fronterizo, ni aeropuerto o puerto hay en específico un punto de contacto.

10. *¿Existe algún mecanismo que integre la posibilidad de hacer consultas?*

No.

11. *Actualmente, ¿se reciben trámites que integren las resoluciones anticipadas?*

Las resoluciones anticipadas solo corresponden a la Dirección General de Aduana, nada va a COMEX, las otras se llaman consultas, la DGA tiene la responsabilidad, procedimientos, tienen los criterios técnicos mediante la ley, lo que no tienen es la publicación de las resoluciones.

12. Actualmente, ¿Cómo se aplica en la práctica las resoluciones anticipadas en Costa Rica?

No tiene la DGA la publicación.

13. Bueno el artículo que sigue es el 5 que habla sobre otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no Discriminación y la transparencia, las preguntas iban más orientadas al usuario, sin embargo, ¿hay algún dato importante que nos quiera compartir?

Si hay algunos mecanismos de notificación, sobre todo porque se tratan de inspecciones reforzadas, más que todo lo que es el Servicio Fitosanitario y Servicio Nacional de Salud Animal, porque son los que refuerzan las inspecciones o controles, ellos tienen su mecanismo de notificación e incluso notifican a la OMC cuando tienen una nueva porque es por enfermedades o cuestiones de ese tipo; lo que si tenemos y lo que afectaría a Peñas Blancas es que con el Proyecto de Modernización de Pasos Frontera que se está impulsando en el país, si tiene mejora en la transparencia de las operaciones por lo que podría permitir más visibilidad sobre la situación actual de las cosas, por ejemplo las estadísticas, si hay notificaciones de cuestiones de urgencia y es una forma de informarse, por ejemplo, monitoreo de cámaras con disposición al público de todas las instituciones que estén ahí en el paso fronterizo y este podría ser que ayude, el plazo oscila los 5 años de ejecución.

Para los usuarios las inspecciones no hay sorpresa, por ejemplo, Aduanas notifica por Tic@ cuando va a ver una inspección, ellos saben por producto qué se notifica y que no y se va a llevar su tiempo que otras instituciones notifiquen como se hacen en Tic@ por no haber sistemas automatizados, lo que pasa es que una

cosa es lo que dice el Acuerdo y lo que el comerciante quisiera; porque al pie del Acuerdo es macro.

Con respecto a las capacitaciones se ha hecho más que todo para informar y explicar cuál es el alcance del acuerdo y el Banco Mundial ha realizado actividades y USAID también apoyó con una actividad al público porque la confusión crea unas expectativas que por más que se cumpla el Acuerdo no las vamos a cumplir entonces en este momento no hay para Costa Rica tareas que impliquen un cambio de procedimiento para el Acuerdo puntualmente que vayan a necesitar capacitaciones extraordinarias, con el Proyecto de Modernización de Pasos de Frontera que afectaría Peñas Blancas, posiblemente vamos a cambiar la forma en la que trabajan para que funcionarios públicos y operadores tengan que ajustar un poco sus prácticas y ahí si toca hacer capacitación pero lo que vamos a hacer en el puesto fronterizo va más allá del Acuerdo.

14. Para aquellas mercancías que se acogen a declaraciones anticipadas, ¿cómo se lleva en la práctica el procedimiento?

Con respecto a gestión de riesgo, estamos “check” con Tic@ hace gestión de riesgo en específico con el punto cuatro sobre gestión de riesgo, lo demás es mejorar.

Con respecto a las fichas de riesgo que me comenta, se toman en consideración los elementos ya establecidos, por ejemplo por país de origen, por producto, y así van desarrollando los criterios por cada elemento, otra cosa que se podría discutir es si esos criterios están realmente correctos o justificados ya es otra cosa y ahí es donde podríamos discutir puntos de mejora.

El punto cuatro de gestión de riesgo todo lo cumple Costa Rica, pero sí se puede mejorar por ejemplo hay controles de riesgo muy avanzados, que están automatizados, que no requieren de intervención humana, porque una máquina lo hace para hacerlo más objetivo y menos susceptible de error humano.

Si existen criterios de riesgo por puntos de ingreso, el sistema aduanero nacional permite hacer criterios no solo por producto u origen, sino también con casi todos los campos de la declaración aduanera, el listado lo maneja el gobierno por medio de la unidad de riesgo que solo lo manejan ellos para poder tomar decisiones de cómo manejan los criterios, a veces puede ser que hay investigación por evasión fiscal, o porque la policía de control de drogas haga una alerta o cosas así.

El tema de garantías que me mencionaba es otro tema, a como lo hacemos cumple con el Acuerdo pero ¿existen mejores formas de tramitarlas? Claro que sí.

Para la consulta de reducción de tiempo, la verdad es que no hay estimados de tiempo, para darte el dato tendría que ir a revisar los datos, pero no le diría un estimado pero sí se espera, sobre todo con el Proyecto de Modernización de Pasos de Frontera.

15. Al igual que con el artículo 5, nos gustaría nos detalle la perspectiva con respecto al artículo 8, sobre la Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera.

En Costa Rica no había nada de eso, antes del 2011 cada autoridad hacía sus cosas por su propia cuenta, en el 2013 se crea el Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres, ese órgano permite un nivel de cooperación entre las autoridades, mejor dicho entre los viceministros de las autoridades principales que están en las fronteras, por ejemplo, con las Tablillas se ha implementado un nuevo modelo, es un lugar donde no hay fronteras entre las instituciones, es un lugar completo donde los usuarios llegan ahí y son atendidos sin darse cuenta que están cambiando de institución, como un aeropuerto, ese también es el objetivo del proyecto de mejora de pasos de frontera, es un proyecto donde son atendidos en el orden que debe de ser por las instituciones, ninguna debe de ceder su competencia pero obedece al flujo del proceso y no a su ubicación, también la creación del Consejo Nacional de Facilitación al Comercio nos va a ayudar con ese trabajo, hay formas de hacerlo práctica y una más legalista, la práctica que es más por la que estamos optando, es que si usted hace toda la infraestructura donde acomoda a todo el mundo inevitablemente el resto debe de colaborar, luego

la forma legalista, donde hay por ejemplo unas extremas como en Estados Unidos donde dicen que no existen instituciones sino que se hace una institución nueva y todos van a trabajar ahí, es como crear un ministerio nuevo y se cambian las leyes.

Hay otra de manera legalistas pero que hacen convenios de cooperación y colaboración que por ejemplo un país tiene un reglamento de procedimientos de inspecciones, donde cada una hace su evaluación a su forma pero se determina la coordinación para que todos la hagan al mismo tiempo y si alguien no llegó a hacer la inspección integrada ya no la hace.

Costa Rica está optando por la manera práctica y posteriormente cuando se requiera se elaborarán los decretos y directrices, se van a desarrollar en los principales puntos de ingreso terrestre y se tratará de hacer de manera simultánea, porque por ejemplo hay algunos puestos que requieren desalojos, entonces van a trabajar al mismo tiempo pero unas va a ir más rápidas que otras, como son las mismas instituciones el modelo y el formato van a ser los mismos.

16. ¿Existe algún Comité o Consejo de Puesto Fronterizo?

Hay una comisión institucional que funciona bien en Peñas y con el Acuerdo se formalizó por Ley, en Paso Canoas también existe pero funciona mejor en Peñas.

17. ¿Existe algún protocolo de controles cruzados entre estas oficinas y ustedes? ¿Cómo llevan a cabo la coordinación entre organismos?

En este momento no existe nada.

18. ¿Cómo es la coordinación con los homólogos de aduana y demás entidades del lado de Nicaragua?

Se está utilizando el BID como mediador, porque el proyecto de modernización de las fronteras terrestres en Costa Rica tiene un espejo en Nicaragua igual con Panamá y el BID es el que apoya a ambos.

19. ¿Existe algún protocolo de controles cruzados entre la aduana y otros organismos involucrados de Nicaragua y ustedes? En el caso

afirmativo, ¿Existe algún convenio, documento o texto por escrito que obligue la existencia de esa coordinación?

Actualmente no, pero con el proyecto si se prevé una coordinación más con Panamá, ello por razones políticas.

20. ¿Cuáles son los mayores obstáculos para trabajar de manera conjunta con la aduana de Nicaragua/Costa Rica?

Hay una limitante política, que nos dificulta establecer acuerdos binacionales, en cambio con Panamá si se ha hablado sobre el acuerdo binacional de cómo se va llevar a cabo y demás. A nivel local si se da la coordinación con el lado nicaragüense pero no hay una formalización país-país que lo establezca, ahorita está por ejemplo los horarios, pero no está en ningún lado determinado.

21. ¿Cuál es la entidad que lleva la batuta o lidera en las gestiones en frontera?

El Consejo de Puestos Fronterizo es el que se ha ido posicionando como rol de líder, porque tradicionalmente aduanas sería como el líder natural de estas cosas, pero ellos no ha asumido el rol de trabajar en conjunto con otros, están muy enfocados en lo suyo y no están enfocados en el control fronterizo integrado.

22. ¿Qué injerencia tiene el Gerente de la aduana en los funcionarios del SFE, MS, MAG etc.?

El director y el viceministro se han involucrado, pero entre más abajo los puestos están más anuentes porque entienden con la realidad los beneficios, en cambio los de arriba están sentados en una oficina y no entienden porque tienen que coordinar.

***23. ¿Existe algún procedimiento para el levante rápido de las mercancías?
¿En especial para las perecederas?***

Es difícil, sobre todo por la limitante de infraestructura, pero se supone que con mejor infraestructura podamos darles más beneficios, pero por ejemplo en Peñas Blancas, cómo le da usted prioridad a un camión si solo hay un carril, no hay cómo; pero si algunas otras pueden mejorar y algunas de infraestructura por

ejemplo se prevé en la nueva infraestructura que hayan laboratorios en cada paso de frontera, por ejemplo no mandar las muestras a San José.

24. ¿Se da el intercambio de información con la aduana de Nicaragua/CR?

A nivel macro lo que se trabaja es con el BID y a nivel micro la coordinación que hagan las autoridades de algunos temas en el día a día.

25. ¿Qué le hace falta a la ventanilla única actual para llegar a ser la que se pretende en el acuerdo?

Incluir procedimientos automatizados de todas las instituciones, sin embargo, con lo que dice el acuerdo ya se cumple casi que todo, únicamente sería que podríamos mejorar de conformidad al Acuerdo en el 4.2 porque a veces se piden documentos que ya fueron presentados mediante la ventanilla.

26. Existe un Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres que integra a 6 viceministros: COMEX, Seguridad, Agricultura, Hacienda, Obras Públicas Transporte y Gobernación; ¿tienen algún tipo de comunicación con este?

Como los viceministros que están en el Consejo responden a las autoridades que están en frontera, la idea es que esos viceministros traen los problemas de su institución a la mesa, si aduanas en Peñas Blancas tiene un tema aquí su viceministro es su voz, puede venir el director de aduanas también a apoyar, ahora, con la modificación que hacemos al Consejo Nacional de Facilitación al Comercio, se formaliza esa comunicación porque si hemos visto que no en todas las instituciones tienen acceso al viceministro y tratamos que esos comités locales estén brindando esa información al Consejo y entonces los obligamos a subir los temas al Consejo.

27. ¿Cómo miden los costos para cobrarle a los usuarios por ejemplo la tramitación de permisos, inspecciones, etc. con la modernización esos costos se incrementarán?

No tendrían por qué aumentarse los costos con la modernización.

28. ¿Actualmente se rigen bajo alguna norma internacional para los procedimientos en frontera en los regímenes de importación, exportación o tránsito?

Sí, muchas, todas las de la ley, el CAUCA, y toda normativa centroamericana de fijo y la de OMC.

29. ¿Cómo evalúan la gestión en frontera?

Desordenada, descoordinada y lenta, también es desinformada de parte de los usuarios, no vamos a cambiar personas pero vamos a capacitarlos, por ejemplo en lo terrestre vamos a cambiar de infraestructura entonces los vamos a hacer trabajar de manera diferente, es más cambiar las reglas del juego que a los funcionarios porque el tema es cómo está estructurada la organización.

30. ¿Cómo evalúan la gestión y el papeleo?

También es desinformado y es discrecional porque hay funcionarios que piden un papel que otro de la misma institución no lo solicita.

Adicional creo que hay muchos papeles que piden en la práctica y no se deberían de pedir, por ejemplo en el puerto hace poco en Moín pedían la Declaración de Aduanas impresa, entonces yo sé que en la práctica no ocurre como dice la norma entonces tenemos una falla entre la norma y la práctica por la discrecionalidad y desinformación, en el papel casi que todo está bien.

31. ¿Qué notas técnicas implican intervención humana? ¿Qué factores han interferido para que aún no estén totalmente integradas?

La automatización se prevé en la ventanilla única un poco más con agricultura, lo que pasa es que hay una falta de recursos, por lo que se está esperando unos recursos del BID para fortalecerlo en ventanilla.

32. ¿Algún comentario final que quiera realizar?

Bueno, no me va a sorprender que en las entrevistas crean cosas que el Acuerdo dice que realmente no están, también la gente confunde mucho que es facilitación al comercio, y facilitación es nada más lo que aquí en Costa Rica conocemos

como simplificación de trámites aplicado al comercio internacional, más sencillos, fáciles, rápidos, más baratos y menos engorrosos.

Adicional a la desinformación hay un tema que son las expectativas, pero hay dos realidades, lo que estamos obligados como país a la luz del Acuerdo que en realidad es poco ambicioso y las cosas que queremos y podemos hacer, pero ahí ya es un tema de voluntad política, de recursos disponibles, hay que ubicarse en esas realidades.

También hay que ponerse en el contexto internacional, porque en 170 países las realidades son muy diferentes, hay países que se opusieron a que por ejemplo en ventanilla todo fuera automatizado porque son países donde no hay electricidad, entonces nosotros nos encontramos en una posición favorable aunque esté Singapur por otro lado con una ventanilla única espectacular, ahora no creas que todo lo que hay en aquel margen inferior es la República del Congo y Eritrea, porque por ejemplo Estados Unidos no tiene una ventanilla única, este es un acuerdo que hay que ver las cosas globales, para Costa Rica los pasos que estamos dando en facilitación son relevantes, van a ir haciendo diferencia, no todos se van a ver hoy pero van en una dirección correcta.

33.¿Si usted tuviera que dar una nota del 1 al 100 con respecto al Acuerdo cual sería?

Con respecto al Acuerdo como un 80 o más, con respecto a lo que debería la nota va a bajar.

4. Entrevista a la Asociación de Agentes de Aduanas de Costa Rica

Entrevistado: Carlos Roberto Valenciano Jiménez, Secretario General Ejecutivo de la Asociación de agente de aduanas, consultor y abogado de empresas privadas.

Fecha: 25 de abril del 2016

1. ¿Qué saben sobre el acuerdo de facilitación?

Si conocemos del acuerdo y estuvimos en contra durante 9 años, le cuanto rápidamente a manera de introductoria, porqué y en que parte estábamos en desacuerdo.

El Acuerdo de Facilitación de este de Bali, empieza en el 2001 con la orden presidencial para revisar y mejorar el Acuerdo del GATT y dentro de ello se habla de mejorar la redacción del acuerdo 8 del GATT, sobre las formalidades aduaneras y entonces a lo largo de las diferentes reuniones fueron cambiando la instrucción o directriz inicial, de alguna manera le dieron una nueva redacción al acuerdo y una de las cosas que nosotros peleamos es que las directrices que dieron no era las interpretaciones que le estaban dando, en una de las revisiones no se contemplaba el agente de aduanero entonces ahí se compraron una bronca [SIC] con nosotros y le dimos seguimiento al tema porque nosotros señalamos que el grupo de negociación del Acuerdo no tenía competencia legal para entrar a negociación con temas como estos y eso lo discutimos a nivel global, dado que le mandamos notas mediante embajadores porque nosotros defendíamos la intervención el agente de aduanas, eso desde el 2007 al 2013 y fue variando en los diferentes proyectos y como este acuerdo es o todo o nada, nosotros éramos una piedra en el zapato, nos comunicamos con el presidente del grupo de negociación que era un Suizo- Guatemalteco y entonces a través también de la embajada de Costa Rica los señalamos porque el CAUCA y su reglamento que es un rango superior a la ley nacional, no podía ser modificado por otro tratado, que es un principio del derecho de los tratados, si ya Centroamérica había decidido cómo manejar el tema de los agentes de aduana y MERCOSUR también, etc., nosotros lo que señalados es que había una violación a la soberanía de estados y que nosotros no apoyábamos esa tesis, entonces fueron cambiando la redacción hasta quedar en lo que tenemos hoy que el que ya lo tiene lo mantenga y ya se acabó.

Tenemos dos presentaciones doctor Francisco Javier Basaldúa que es un Doctor es derecho aduanero y la otro la hice yo, eso fue a manera de resumen del porque

nosotros señalábamos en el tema específico de agentes de aduana y la creación de comités nacionales de facilitación son contrarios y que no son competencia porque la aduana es soberana, es decir los países no están obligados en ese tema porque el acuerdo va en contra de la unión aduanera. Otro punto de rechazo es que la OMC no es el órgano competente para analizar y discutir los temas aduaneros, esto es un resorte del Consejo de cooperación aduanera porque nosotros lo llamamos así a la OMA.

Además decíamos que la OMA nunca fue invitada a las reuniones, tuvo impacto lo que decíamos porque vea como fueron transformando algunos temas como el de agentes de aduanas y entonces también veíamos como se fue transformando el acuerdo donde la OMA ante nuestros señalamientos mediante ASAPRA, que es la asociación internacional de agentes de aduana, ellos actuaron a nivel internacional, no con la fuerza que nosotros queríamos pero igual tuvimos representación, “jodíamos” [SIC] mañana, tarde y noche pero nosotros siempre teníamos una posición que buscaba el debate y ellos nunca se metieron al debate con nosotros, hubo cambios de criterio pero se reunían con los representantes de ASAPRA y ellos veían cómo iba cambiando el tema, nosotros no era que íbamos en contra de la facilitación sino que nosotros señalábamos puntualmente que lo que se estaba haciendo era contrario al derecho nacional, comunitario o internacional, y bueno ahí se fue transformando hasta armonizar un poco más, intervino la OMC con la OMA y entonces ya a la OMA le dieron cierta pelota [SIC] y también ahora aprovechándose de esos señalamientos la OMA ha querido asumir un rol en el Acuerdo que no tenía, que nadie se lo ha dado ni que tampoco está en el Acuerdo, como ahora esto toca implementarlo ahora ellos dicen que debemos de salir a buscar el apoyo y a implementarlo y a decir que estamos de acuerdo, pusieron al secretario Mujica de la OMA, que es un chileno que nos hemos topado mucho y le decimos esto, le dijimos que la OMA había asumido una posición pusilánime y que no había pedido su lugar en esa ronda de negociaciones y que al final de cuentas están agarrando las migajas que se cayeron de la mesa, para tratar de establecerse.

2. ¿Está de acuerdo con la implemetación del acuerdo?

Hay que cuestionarse si el país requiere realmente el acuerdo, el país no necesita el acuerdo, el punto es que hay dos realidades en Costa Rica, hice una pequeña reflexión del porque hay que hacerse esta pregunta y se la voy a leer:

“Las fronteras dividen, las aduanas conectan, el comercio es un factor clave para el desarrollo económico de cualquier país y por eso hay un clamor generalizado en favor de la facilitación pero hay otro tan potente como el otro que solo exige mayor regulación, esta es la realidad de Costa Rica, COMEX tiene la primera intención y aduanas tiene la segunda, COMEX firma tratados de libre comercio y la aduana no los aplica, COMEX impulsa la VU y a la Aduana le importa un bledo la VU, el país firma tratados de seguridad ambiental y transfronterizo y la aduana no aplica absolutamente nada, hay una realidad que es el narcotráfico la aduana no interviene en el control de narcotráfico porque se hace un lado y que entre la policía; hay una realidad que es contrabando y la aduana o interviene en el contrabando porque ellos no tienen personal ni formación para percibir un contrabando, han creado una policía de control de fiscal pero la aduana se desaparece, la aduana lo único que quiere es cobrar y no quiere facilitar nada, entonces me pregunto ¿qué características tienen que tener una aduana para ranquear bien en la escala global de la eficiencia? “Diay” [SIC], tendría que ser un equilibrista, como un acto de circo en este país, me refiero a hacer un equilibrio donde se debe de separar las políticas de facilitación y control y lo digo porque a nosotros los agentes de aduanas en la aplicación de los TLC, por un lado se estimula y por el otro se desaplica porque le faltó una coma, una tilde o un subrayado, la fecha no está muy clara, la firma no coincide, entonces todo esto también además de cobrar los impuestos trae el cobro de multas desorbitantes en este país, entonces cada vez que hacemos esto que estamos haciendo usted y yo, y lo hacemos con otras entidades de la aduana o a nivel de COMEX o incluso en las poquísimas oportunidades donde hemos tenido chance de estar con ambos, uno habla y el otro se hace el “mae” [SIC], se convierte en un ejercicio de terapia grupal, donde exponemos cuales son las dudas, necesidades y temores del comercio internacional, entonces ahí empieza a salir un montón de cosas y se

empieza a hablar del déficit en infraestructuras, que hay que reforzar el personal no solo en cantidad sino también en cualidades técnicas mediante capacitación, la falta de coordinación entre organismos que intervienen, ya sea marítimo, aéreo o terrestre, la lucha contra el crimen organizado en el tema fiscal, quitamos el contrabando y cuál es la responsabilidad legal de todos nosotros en las operaciones, también la corrupción que hay porque la facilitación se ve perjudicado también por la corrupción, donde el funcionario dice que tiene 3 días para sacarlo porque a él no le importa lo que dice el Acuerdo porque es una cuestión filosófica para ellos y hasta luego la facilitación.

Por eso que tenemos dos realidades, unos que viven en una economía cerrada y otra por estar abiertos a una economía global, nosotros vivimos en el segundo pero tenemos la aduana en el primero, el valor de la mercancía antes lo determinaba el estado y ahora lo determina el particular donde el agente de aduana es el agente solidario de algo que no sabe de dónde salió.

Y entonces con la apertura económica “todo cambió” ¿se respetó el valor aduanero acordada por las partes?, no es cierto, ¿el control paso a ser selectivo? El verde lo cambian a amarillo, el amarillo lo cambian a rojo y el rojo no lo cambian a ninguno, así que no es cierto y además no es solo cierto por lo digo yo porque hay un estudio de la contraloría donde se detalla esto y más, por ejemplo dice que se estableció que *la infraestructura es muy deficiente, y todo esto perjudica la recaudación y alienta la defraudación y tráfico ilícito de las mercancías, también se detalla que el 40% de las revisiones físicas no se reportaron cambios de impuestos y en un 25% del despacho de las mercancías superó las 96 horas y el 15.3% de los casos superó las 120 horas, ¿facilitación?. En el tema de recaudación no fue posible recopilar un impacto estadísticamente significativo de la revisión física en la recaudación tributaria, es decir no fue para cobrar, fue para obstruir y para pedir plata, generando mayores costos porque con tanto retraso significa mayor bodegaje y eventualmente pagar hechizas.*

Entonces, al mismo tiempo que la apertura provocó un fuerte incremento en el flujo comercial, se intensificaron y simplificaron los riesgos además de lidiar con

los temas tradicionales como contrabando y evasión las aduanas tienen que enfrentar normas ambientales y el marcaje originario, porque le pidieron a la aduana que defiendan la propiedad intelectual, eso es un problema comercial no un problema de aduanas y ese tema se lo vendieron y endosaron y ahora la aduana tiene que sufrir con el fraude marcario entonces es injusto que además haga la defensa comercial, es difícil estimar cómo será el futuro a este paso, sabemos que las cosas serán diferentes, por lo tanto, lo tenemos que hacer es prepararnos para el cambio, ¿pregunto, lo estará haciendo la aduana costarricense? ¿lo estamos haciendo nosotros?; yo tengo mis dudas de que Bali sea un cambio, para mí debió haber sido parte de la actividad natural de la aduana y del sistema costarricense desde que se abrió el tema de mercados, lo que siempre ha pasado es que hay un divorcio entre una cosa y la otra y es un tema de política institucional a nivel de gobierno.

3. A su criterio ¿qué se necesita para generar el cambio?

- Lo primero que hay que hacer es respetar el estado de derecho, aquí la aduana, desaplica, pone, quita, hace lo que quieren.
- La flexibilidad que no es lo mismo que la facilitación.
- Innovación, seguimos con la misma aduana, yo participé en la redacción de la ley y es la misma que hay hoy.
- El tema de seguridad de todo tipo, seguridad para los administrados, la seguridad fiscal, es una seguridad para todos.
- Modelos de control.
- Tecnología.
- Capacitación.

Pero de todo eso la aduana no siento que vaya en la misma dirección, entonces es un tema de si quieren o no quieren y la aduana no quiere, la aduana se echa un discurso de la boca para afuera, habla de Bali y de los operadores y todo y todo es una mentira, es una farsa, es un discurso no es un hecho, palabras no hechos y entonces la culpa siempre se la tiran a los demás diciendo “los agentes de aduanas son unos pillo”, “los transportistas son unos ladrones”, y con el esquema

que hay hoy sin los auxiliares que no tienen y no deberían tener control porque nosotros damos servicios y la ley no le ha dado una competencia del estado hacia el auxiliar y le soy sincero la figura del auxiliar la creamos nosotros porque el estado en 1995 lo necesitaba y eso fue la innovación y ahorita seguimos con lo mismo.”

Y bueno ahora usted me dice, bueno ahora si vamos a aplicar Bali y esto va a cambiar, no, no va cambiar nada, hay otro estudio de la contraloría que dice que el personal que se contrata no sirve para nada y no tienen las capacidades, y donde se establecen las recomendaciones usted va a ver que la infraestructura es pésima y donde los plazos para arreglarlo no les va a rendir.

Y lo peor es a nivel regional, donde todos los días vamos hacia la Unión Centroamericana y en eso estamos hace 65 años, bueno muy sencillo nosotros no tenemos el CAUCA IV, pero es que además le voy a decir porqué, porque ellos no creen en el CAUCA IV porque ya tiene 6 años de estar vigente por decreto, pero le voy a decir algo, si ponen el RECAUCA por decreto nosotros lo vamos a impugnar porque el RECAUCA debe de ser aprobado por ley y no por decreto y así lo han dicho en la contraloría general de la república, porque cuando un cuerpo normativo tiene requisitos, condiciones, plazos y hechos que puedan ocasionar sanciones tiene que ser aprobado por ley, bueno LGAP también lo dice, cuando el reglamento centroamericano de valor nosotros presentamos una acción de inconstitucionalidad porque fue puesto en vigencia por decreto y la procuraduría debería de ser aprobado por ley porque tiene requisito, condiciones, plazos y aspectos en contra del administrado, sin embargo, la sala al final no nos da la razón es porque considero que nosotros en ese momento no teníamos legitimización porque nosotros no éramos importadores para impugnar, pero esto ya cambió.

Entonces al final el código entró, ahora que está pasando en Centroamérica, nosotros sacamos la LGA y había un CAUCA II y el CAUCA II era mucho más flexible y como este permitía que cada país estableciera su propia legislación, nosotros hicimos la ley y cada país lo hizo, en lugar de desarrollar unión

legislativa, cada país lo hizo, nadie se enojó, después lo técnicos que viven de esta cosa y tienen pensiones bonitas [SIC] como los de SIECA empezaron a decir cosas; nosotros no estamos en contra de la unión aduanera, pero la unión aduanera de verdad, siempre han dicho es que Costa Rica Incumple pero para mí el que incumple mayormente es Honduras y después el Salvador que han hecho un montón de leyes paralelas y aplicación todo menos el CAUCA y el RECAUCA y yo siento que el país que más aplica RECAUCA y CAUCA es Nicaragua, esos son los más integracionistas lo digo por la asociación que tenemos de agentes a nivel regional, pero tampoco es la solución, porque volvemos al punto de que también es un tema de soberanía e infraestructura, personal, aplicación de normas, todo está ahí y la aduana sale mal calificada en todo, y esa es la aduana que me quiere certificar a mí, ¡no! que primero se vaya a certificar la aduana, y ahí es donde nosotros apelando a COMEX mediante estudios, por ejemplo de desaplicación de tratados, que generó una resolución de expedición directa para por lo menos pelear algo y ya pedimos nuevamente cita porque nosotros presentamos 27 temas y eso ya se quedó, por eso nosotros le pedimos a COMEX que asuma un papel protagónico, hay un pulso a nivel de COMEX y Hacienda y aparentemente, el Tribunal Aduanero que es un bazo de hacienda, va a echar a atrás la resolución de COMEX de expedición directa.

Es que lo que pasa también, es que el estado es bueno cobrándole a la gente que no tiene que cobrarle, solo así producimos y vea la miopía del Acuerdo donde el único auxiliar que se quería eliminar el agente aduanero y el resto de auxiliares si quedan intactos, pero es que ningún auxiliar en general no se puede eliminar, porque por ejemplo en el caso del agente de aduana dígame ¿Cuál persona puede ir a la aduana a preguntar o nacionalizar algo y que lo atiendan? Y los de aduana no saben nada de estos temas de Bali y no les importa, además el que pudo haber sabido ya no está porque con cada cambio de directores cada uno se lleva el file, pero los que están no tienen la menor idea.

Por ponerle una idea, nosotros hemos hecho capacitaciones sobre la aduana verde y trajimos expertos, lo hicimos abierto al público en auditorio no cobramos

entrada e invitamos a los de aduanas para que enriquecieran el debate y ninguno llevo, la señora que llegó a hablar y que sabía del tema llegó a leer nada más dos hojas y aun así Benito un día de estos sacó una resolución, tres años después de la actividad que nosotros hicimos, a mí lo que me dio fue cólera y íbamos hacer otro y no lo pudimos hacer porque somos nosotros mismos los de la aduana no llegan porque como no es cobro de impuestos, y el tema ambiental debería de ser un tema súper importante, además hay 11 acuerdos internacionales de tránsito transfronterizo, mercancías peligrosas, desechos y aquí no pasa nada, hasta recibimos desechos de hospitales, entonces la aduana lo que hace es echar la culpa a otros.

4. Volviendo al tema, ¿cuál entonces es la posición de la asociación, porque si ya se acabó el problema del agente y cómo se encuentran ustedes?

A nivel de posición, creemos que tiene que haber un balance porque la función esencial de la aduana es una pero que lo haga bien, por ejemplo el control, nosotros por muchos años hicimos diagnósticos con entrevistas en todas las aduanas del país, se lo presentamos los presidentes de la república y nadie hizo nada, entonces la asociación no podía seguir gastando dinero haciendo los estudios para que no pase nada, entonces claro nosotros estamos de acuerdo en que el país tomo un camino, no fue que estoy inventando nada, se manejan dos ministerios donde los dos tienen que ponerse de acuerdo, el problema es que uno toma la decisión en una cosa y el otro ni sabe, donde incluso el tema de resoluciones anticipadas, que eso es otra mentira, usted hace una consulta a COMEX y ellos dicen "a" y llega a la aduana y ellos no le hacen caso, cuando tengo un examen de laboratorio y me dicen esto se clasifica en "a" y se supone que esto me da seguridad jurídica, transparencia, confianza y esto lo tuve por 5 años pero entonces mañana salen diciendo que se clasifica en "b" y me dejan sin efecto el primero y tras de eso me revisan cuatro años atrás, y esto está pasando hoy en el mundo de la facilitación. Si la aduana quisiera cambio de criterio de aquí en adelante, para la seguridad jurídica pero no deberían cambiar para atrás

cuando ya yo la vendí ¿ellos se equivocaron? O tienen una política de deje sin efecto todo para yo poder cobrar, ahí es donde el carácter técnico se vuelve pura paja, entonces esto pasa todos los días entonces ¿para qué usted va a querer una resolución anticipada?

Todos los acuerdos negocian resoluciones anticipadas, y usted va a COMEX y no hay ni una sola y usted entra a internet y hay un estudio que lo publica SIECA de Costa Rica y una de la que los firma es Xinia Villalobos, pero ella es la que empieza a desaplicar todos los Acuerdos, en el fondo todos ellos dicen que la aduana es para recaudación y esa es la mentalidad del funcionario, esto es un tema de país y mientras que se siga trabajando los dos ministerio de forma separada no va a haber acuerdo de nada.

Otro ejemplo de separación de los ministerios fue en una misión que hubo en enero pasado sobre COMEX/ Hacienda – IATA, el tema era de facilitación al comercio en el transporte aéreo, ahí se detalló lo mismo que yo le he comentado sobre la contraloría sobre las competencias y los resultados del estudio y las cosas que tienen que corregir, respetando obviamente el ordenamiento jurídico, hicimos un preámbulo y le dijimos el problema que hay y en ese momento del Grupo del Banco mundial y la gente del IATA empezaron a cambiar la cara porque le decíamos las acciones y las consecuencias que teníamos en la vida real por ejemplo con transmisiones anticipadas o también hicimos ver con la tramitación de los permisos para perecederos y la presentación de papeles, el tema de los costos y también lo de la aduana 24/7 que no funciona en este momento, pero eso también se va a quedar ahí como todo lo que se hace en este país.

5. ¿Algún comentario final?

Como le decía aún hace falta voluntad política y sumado a eso es respetar el estado de derecho, que los ministerios tenga flexibilidad e Innovación sumado a la tecnología y la capacitación

5. Entrevista Ventanilla Única de Comercio Exterior en Costa Rica

Entrevistado: Marvin Salas, Director de VUCE

Fecha: 31 de mayo, 2016

1. ¿Cuál es su nombre y cuáles son sus funciones?

Antes de hablar de ventanilla hay que hablar de un tema que es la Facilitación de Comercio; la ventanilla es parte de un proceso que es la facilitación de comercio, el alcance de una ventanilla es muy amplio. En Costa Rica se ha trabajado en la parte de un eslabón de la cadena de suministro, que es la ventanilla única.

El proceso de ventanilla en cada país varía, por eso es que no es un traje a la medida en cuanto a la aplicación, porque cada país tiene sus propias necesidades y su manera de controlar las cosas (realidades distintas, productos sensibles, etc.).

Cada país tiene sus propias regulaciones y ahí es donde viene el proceso de ventanilla única.

Entonces comencemos con la primera pregunta... mi nombre es Marvin Salas, director de ventanilla; y parte de todas las funciones en cuanto a ventanilla única, se suscribe a un tema de facilitación, a buscar las mejores prácticas y lograr un objetivo que es primordial de cualquier proceso de ventanilla única que es realmente reducir costos y tiempos al sector comercial. Si la ventanilla única tuviera un "igual a" sería reducir costos y tiempos al sector comercial. Porque hay un tema que está ligado a todo esto, que es el tema de la competitividad.

Todos sabemos que la exportación son centavos por producto, todos los costos agregados al proceso logístico, el de producción se traducen al producto final. Por lo que en la medida que yo logre reducir costos mayor aumento mi utilidad. En razón de mayores costos, menor utilidad tengo y menos competitivo soy.

Esto es la lucha constante nuestra, y el sueño dorado que nos hemos enfocado no sólo Marvin Salas sino todo el equipo de VUCE, es buscar cómo lo logramos.

Costa Rica ha sido un referente en América Latina en cuanto al tema de ventanilla única, porque hemos logrado mayor desarrollo, más alcance, más productos, más servicios, mayor efectividad.

Porque efectividad no sólo se mide en la tecnología que se tenga, porque si tienes el último software y este no sirve, la efectividad es 0.

Ahora bien, los procesos de facilitación de comercio de cada país difieren un poco en los alcances que se tenga, pero antes de los alcances hay un tema muy importante que hace fracasar o tener éxito en el esquema de facilitación de comercio; que es la unificación de criterios de un Estado como un todo.

En Costa Rica un ejemplo son las 16 instituciones que intervienen en el proceso de comercio exterior, de las cuales se derivan 45 notas técnicas, 22 de exportación y 23 de importación, más procesos adicionales como los mensajes DUAs, todo el tema de administración de tratados, lo que son certificados de origen, certificaciones previas de origen, más un tema de administración de sistema, de firma digital, pagos electrónicos. Es decir la ventanilla única hoy día en Costa Rica contempla 105 procesos y no va ser el final porque cada día se le van agregando más procesos, porque la ventanilla única hay que llevarla a las empresas para que hagan su propia reserva de contenedor a través de la misma plataforma, hay que llevar el tema de trazabilidad hasta los puestos y ojala hasta el país de destino y así sucesivamente. Todo es un proceso logístico, y somos parte de esa cadena por lo que queremos abarcar mucho más.

Además, hay cosas muy importantes, muchos países han abarcado su esquema de VUCE con el tema de automatización. La automatización no es sinónimo de agilidad, porque muchos países lo que han hecho es tomar un permiso, un papel y subirlo a la web, lo que hicieron fue automatizar el papel, pero eso no es ventanilla única ni facilitación.

Costa Rica logró hacer en papel lo que muchos países no han logrado hacer en la parte de informática. Cuando nosotros arrancamos con ventanilla única realmente empezamos con un proceso de hacer un sólo modelo de negocio de ingreso de

datos, me refiero a eliminar las 44 solicitudes de papel que había antes y hacer un solo formulario, y ahí ya ganamos. Esto es el FAD.

Además, aquí viene un aspecto muy importante dentro de facilitación de comercio ahora que todos los países hablan de facilitación de comercio, pero mucha gente no sabe qué es, ni cómo se come. Pero, ¿qué es facilitación de comercio? Que un exportador las 24 horas tenga en una plataforma 24/7, con la mínima intervención humana, ojalá 0 y pueda realizar todos sus procesos, toda su exportación, en el menor tiempo y costo posible, aéreo, marítimo y terrestre, y que en los pasos de frontera sean tan expeditos, y tan ágiles, que no sean lo que hoy día tenemos, que son un atraso al sector exportador. Porque es un costo muy alto para el sector empresarial el hecho de las fronteras.

Se han hecho esfuerzos muy grandes, pero no hacemos nada si una cara, me refiero al lado de Costa Rica hace esfuerzos y el lado de Nicaragua no lo hace, o a la inversa. Porque en Centroamérica siempre son los mismos problemas, y el problema son los pasos fronterizos, no hay solución, hay iniciativas del BID; y Comex ha hecho iniciativas buenísimas pero son paliativos, pero esa no es la idea, es buscar una alternativa realmente, porque CA es nuestro segundo socio comercial de importancia, y hay que darle importancia a ese sector. El costo adherido al proceso de exportación a Centroamérica es sumamente alto, más si tomamos en cuenta, yo en lo personal en mis años de experiencia, considero a Centroamérica en el “*sparring de boxeo*”, porque en Centroamérica voy a tantear como me está yendo, no es un mercado exigente en tanta normativa de etiquetado, empaque, embalaje, hablamos el mismo idioma... Es como para tomar experiencia, y además de que es un buen mercado.

De ahí yo puedo tomar todo ese “*know how*”, todo ese aprendizaje y potencializarlo a un mercado norteamericano, europeo, asiático, ya con otros estándares de calidad.

Entonces, es un mercado esencial en razón de poder tomar experiencias y que las mejores prácticas se realizan en este mercado para avanzar posteriormente a otros.

Pero ¡día! [SIC] es sabido el gran costo que implica exportar a Centroamérica, por el atraso que existe en las fronteras.

2. ¿Qué sabe sobre el acuerdo de facilitación?

Vuelvo a repetir lo que te decía ahora, nuestra búsqueda dentro de todo es la mejora continua, la efectividad y reducir costos, ahora... ¿cómo queremos llegar a esto?

Acordémonos que ventanilla única es un nombre digámosle de fantasía, ok es facilitación de comercio.

Ahora, ¿dónde nace ventanilla única?, Ley 7638, misma que creó COMEX y PROMOCOMER, en 1996.

De ahí se ha hecho un esfuerzo, se hizo VUCE 1 y ahora VUCE 2. Y aquí es donde viene la parte importante en cuanto a objetivos, alcances, que es lo que se quiere, lo que hemos querido con estos 105 procesos y 16 instituciones, es que los mismos tengan un efecto importante en la mayoría de los posible. Que sean 24/7 porque el comercio exterior no para. Esto es parte del acuerdo, facilitar la gestión de comercio 24 horas al día. Que la mayor cantidad de procesos estén en un 24/7 con la mínima intervención humana.

Con la VUCE 1 hemos logrado que el 30% de las notas técnicas ya se hacen sin intervención humana, en un 24/7.

¿Te queda claro que es sin intervención humana? Yo hago la solicitud en un sistema, le dio enviar, y en cosa de segundos me sale aprobado y ya ahí yo la puedo enviar a TIC@, hago al DUA por otro lado, la asocio al DUA e hice mi exportación, eso es efectividad.

Ahora bien, muchas de las instituciones, por ley, cobran por sus trámites, entonces también es un problema que yo tenga que ir hacer mi pago manual. Por lo que otro de los alcances que hemos logrado con VUCE 2.0, es que tenga una cuenta domiciliada: ya automáticamente me recoge la plata del MAG, la deposita en una cuenta maestra y después la deposita al MAG.

Esto se está haciendo porque en marzo del año pasado, salió la ley que establece que todas las instituciones públicas que hagan nuevos sistemas tienen que hacerlo con firma digital.

Entonces VUCE 2.0 tiene pago electrónico, firma digital y trazabilidad de los trámites (muestra desde quien lo hizo, quien lo autorizó, la hora que lo autorizó, a la hora que se envió a TIC@, la hora que se asoció al DUA y cómo fue la respuesta del TIC@). Es decir cualquier persona de este país que quiere saber cuánto le dura un trámite en ventanilla única lo puede saber a través de la página. Esto por un tema de transparencia y efectividad, que esto es realmente lo que mide el empresario. Que muchas veces no se da cuenta, porque lo trabaja a través de una agencia. Es más aquí a lo interno estamos viendo si le hacemos un app para teléfono para que el empresario pueda darle trazabilidad a sus propios trámites.

Entonces el VUCE como tal contempla todos esos alcances: 24/7, pago electrónico, firma digital, trazabilidad. Además de ser 100% gratuito: software, asistencia, soporte, capacitación, mejoras al sistema para el sector exportador. Por lo que con base en el artículo 37 de la LGA, que cualquier exportador puede realizar su declaración de aduanas, dado a eso PROCOMER lo que pretende es dotar al exportador de la herramienta, capacitación, soporte, todo para que si él quiere pueda hacer todo desde su empresa. Con lo que hay una reducción total de costos. Es decir es una cuestión de querer. Hasta se puede coordinar para ir a la empresa a dar la capacitación.

También el VUCE 2.0 viene a establecer reglas claras al comercio, cada proceso de NT está documentado, inclusive estamos estandarizando un poco el sistema de

los procesos que se está liberando. Se quiere posteriormente con la gerencia de comunicación hacer videos de auto capacitación de cada proceso, esto se quiere hacer entre este y el próximo año (los 105 procesos).

Por otra parte, viene el gran problema de la interoperabilidad. Ya que VUCE se alimenta de las bases de datos de cada institución, hay unas muy robustas, efectivas que son compatibles pero otras que no (amos, Excel...).

¿Cómo funciona VUCE? tiene dos espejos: una donde se hace la solicitud y otra la que conecta con la institución. El software va consultar en la base de datos de cada institución a través de parámetros de búsqueda y si todo está igual, va aprobar automáticamente. Esto es 24/7.

Todas las notas técnicas pueden requerir intervención humana y pueden estar 24/7, esto depende de la institución y su gestión de riesgo y el producto. Es decir esto difiere mucho, puede ser a un producto, notas técnicas, a la empresa, a la partida.

Pero acá viene el problema, el software de VUCE puede ser efectivo, pero si las bases de datos de alguna institución no es efectiva no logramos la facilitación de comercio.

Hay instituciones que tienen bases de datos robustas, otras que las tienen en ampos, otras manuales, otras en Excel... entonces esto puede ser efectivo (la plataforma de VUCE), pero si esto no (las bases de datos de las instituciones), no logramos la facilitación de comercio.

Hay un presupuesto del BID, no aprobado aún por la asamblea, donde una parte será para VUCE, la cual será utilizada en la creación de bases de datos de instituciones. Ahora se está haciendo inventario de las 16 instituciones para ver cómo están las bases datos, en equipo, licencias, software, hardware, en todo lo que se requiera para tener una base de datos que VUCE pueda consumir. Y ahí lograríamos la efectividad 24/7 sin intervención humana. Aunque no se pueda en todo, porque se tiene productos sensibles que no se da en 24/7.

3. ¿Qué implicación traería el AFC en VUCE?

Traería más fuerza, porque se busca 0 burocracia en el sentido de atraso.

Dentro de nuestro horizonte, viene un tema muy importante, porque para nosotros año 2016 y 2017 son muy importantes para estabilizar VUCE 2.0. Ya para el otro año estamos aplicando un tema que está muy ligado a Bali, que es el OEA. Entonces eso nos hace a nosotros ser proactivos, innovadores en buscar mecanismos más efectivos dentro de lo que es el tema de facilitación de comercio a nivel de los procesos de administración pública.

Es decir queremos ir más allá. Dentro de la mejora continua, buscar cosas de innovación.

Yo en lo personal sueño que los ERP de las empresas puedan tener la estructura de la VUCE para que las mismas empresas tengan la VUCE en sus sistemas de administración empresarial. Y lo maneje desde su empresa 24/7. Tendrían ahí mismo para hacer una NT, y se surten de sus mismos sistemas de facturación. Informáticamente no es difícil. Es crear un paralelo y ligar.

Y así que el Estado genere políticas en su administración, ya pre establecidas a un tema de riesgo de las empresas. Es decir si yo exporto mango, ya el gobierno debe tener un programa de riesgo para el mango.

Aquí es una pregunta al revés, ¿qué debe hacer el Estado para poder facilitar el comercio desde los programas de producción de las empresas? Es decir ser preventivo, darle la iniciativa. Un ejemplo si soy una empresa importadora de medicamentos, Ministerio de Salud (MS) puede hacer todo un análisis de programa de riesgo, *Los Patitos*, importe todos los medicamentos que quiera 24/7 de acuerdo a estos registros. Yo estoy teniendo todos los registros del MS. Así el Estado debe ser promotor de políticas previas para dar una estructura al sector empresarial que le permita una fácil y una libertad de comercio. Y aquí entramos con el tema de OEA que realmente tengan los empresarios mecanismos de entrada y salida de productos ya con programas pre establecidos por las instituciones que permita esa facilitación de comercio.

Entonces el reto va ser, darle más alcances de mayor impacto y eficacia. Ir más allá, que las empresas tengan sus propias ventanillas únicas a través de sus ERP. Que la ventanilla única no sea un obstáculo ni un proceso, que sea una aplicación que ellos mismos tengan en sus propios sistemas y que sea un Estado Moderno. De manera que el Estado cree dos caminos: una autopista para los empresarios que cumplen y a la par una de lastre para los que no.

4. ¿Cómo ha sido el proceso de implementación de VUCE (ambas versiones)?

VUCE 1 se hizo mediante un proceso de ir incorporando procesos, fueron logros importantes uno a uno, incorporando notas técnicas poco a poco.

El artículo 107 de la LGA, indica que la aduana no va recibir ningún permiso en papel. Ósea hoy en día la Aduana no recibe ninguna solicitud en papel. Todos los permisos la aduana los recibe a través de los servidores de PROCOMER que tramitan las instituciones.

Entonces el usuario hace la solicitud en VUCE, de ahí eso llega a las instituciones, que aprueba, el usuario dice enviar a TIC@ y este servidor de PROCOMER está ligado al TIC@, y cuando él hace un DUA, se asocia esta NT. Proceso es electrónico.

No todas están integradas de esta manera, (de que no se requiera el papel físico en la aduana). Hay alguna excepción que estamos ya corrigiendo en VUCE 2.0. En MAG, hay algunos procesos que aun cuando se da el OK a través de la herramienta, tiene que venir a recoger el FITO de importación. Este cambio lo estamos haciendo en VUCE 2.0, en la aprobación va venir el PDF con el certificado.

(Don Marvin narra el caso de una visita de coreanos sobre experiencia de ventanilla única en el país, en la que se pregunta cuánto se tarda un permiso de un producto químico a través de VUCE, él explica que si está en 24/7, dura segundos, si no lo está, por ser un producto de alto riesgo, lo más que dura es un

día para otro. Los coreanos se asombraron porque en Ecuador, con el software coreano tarda 15 días).

5. ¿Cuál es la diferencia entre VUCE 1 y VUCE 2.0?, ¿en qué etapa va la implementación VUCE 2.0?

VUCE 1 tenía ciertos alcances: que eran automatizar las 45 notas técnicas, (30%) algunas de ellas están 24/7 sin intervención humana, no hay firma digital, no hay pagos electrónicos, no hay interoperabilidad. VUCE 2 sí, firma digital, hay pagos electrónicos, hay interoperabilidad con las instituciones, mejora en trazabilidad, eficiencia, eficacia, reducción de costos. Incluso hay un estudio que hizo Georgia Tech sobre el impacto de VUCE 2.0, sobre el ahorro que implicaría VUCE 2.0. Ahorraría 10 millones de USD, si estuvieran todos los procesos ya implementados.

Entre setiembre y octubre de este año tenemos que hacer un cambio en VUCE 2.0 para irnos a firma digital avanzada.

¿En qué nivel estamos? a diciembre tenemos que tener un 90 % de esos 105 procesos ya dispuestos al público.

Ya en 2017 estaría el 100 % y vendría el proceso de estabilización de software, mucha capacitación (videos antes mencionado).

En 2017 –segundo semestre-ir creando esas estructuras de mensajes, para ir diciéndoles a las empresas tengan ustedes tienen su propia estructura de ventanilla única, tengan si me hacen esto, se realizan pruebas y todo funciona, le voy pasando todo para que ustedes monten y manden todo a través de sus propias ventanillas. Para ir desarrollándolo en el 2018 e ir mejorando.

Por otra parte, hay una mejora más importante que esta: este país tiene que llegar a que exista un solo proceso de exportación y un solo proceso de importación, es decir que los empresarios puedan realizarlo desde su factura comercial. Un solo mecanismo en el que los empresarios exporten, que se llame factura; ahora su propia factura ligada a sus ERP que este sistema esté ligado a un sistema central hacendario. En donde el Ministerio de Hacienda alimente aduanas y a las

instituciones de una manera inteligente. Yo me hago todos los procesos a través del ERP, pero el único documento con el que yo exporto es la factura comercial, pero por debajo toda una estructura de información que alimente a todas las instituciones del Estado que tienen que intervenir de manera automática.

De esta manera se lograría que el Estado tenga toda la información para que en este país realmente se cobren los impuestos que se tengan que cobrar y a quienes tengan que cobrarse. Todo el control habido por haber. Es una relación ganar-ganar.

Esto de interconectar la VUCE con las ERP de las empresas está en un plan a largo plazo, en el 2017 (segundo semestre) se quiere comenzar con el mapeo, ver el tema requerimientos, ver el tema de costos. Porque si pudiéramos hacerlo con parte del presupuesto 2017, sino hacerlo como meta en el 2018. Y agarrar empresas modelo como una base, como piloto que tengan sus ERP. De hecho ya nos hemos reunido con desarrolladoras de ERP como Oracle.

Es un tema que ahí ha estado, no está pegado del cielo. Pero el Estado debe realizar el trabajo previo, dar las estructuras para dar las condiciones necesarias para hacer programas de inspección previa.

Si el Estado realiza un control desde la producción no tendría que tener tanta gente en aduanas y en administraciones de cuarentena.

Vea, hay una cosa sincera, ¿usted ha ido a Penas Blancas, a Limón?... Usted ha visto toda esa cuestión, ¿tiene el país las condiciones para hacer inspección en puestos fronterizos? No hay condiciones para que el MAG, aduanas, ICD puedan abrir un contenedor, entonces cómo vamos a pretender entrar a un tema de facilitación de comercio, primero que todo cuando el país no tiene las condiciones para que al exportador se le pueda por ejemplo, hacer inspecciones. Entonces, todo ese tema es un tema de facilitación, no es un tema solo de tramitología, es un tema del proceso también.

El MAG podría en su momento dado crear inspectores fitosanitarios, es decir agrónomos regionalizados, no necesariamente tienen que ser empleados públicos, el Estado puede subcontratar. Por ejemplo agarrar la zona de San Carlos, hay 50 empresas que exportan no sé, chayotes, papas, etc., entonces tenés 3, 4, 5 ingenieros agrónomos que puedan ir a hacer la inspección, marchama el contenedor, le firma el fitosanitario ahí en planta. Y el contenedor iría directamente a puerto. Y no se trata de aumentar la planilla del Estado. De hecho el MAG cobra hoy día, aun cuando no haga la inspección.

Ahora hay otro tema ligado a facilitación de comercio, ¿por qué no crear funcionarios poli-funcionales? En Peñas Blancas hay funcionarios de aduanas, policías de control de drogas, la policía, migración y no sé cuantos más. Por qué no toma un grupo de personas y los capacita, como en USA. Bien capacitados, no es corruptible. Es una alternativa que el Estado debería ir buscando cómo lograr, primero que todo profesionalizar a las autoridades públicas que están en fronteras y aeropuertos. Yo pondría en Penas Blancas igual que en aeropuerto, un gestor.

6. *¿Qué relación tiene VUCE con las cargas que deben de inspeccionarse?*

Ninguna, queríamos llegar a un tema como el que creó Colombia, es crear en el mismo sistema de que si salía rojo, se hiciera una inspección conjunta y poner de acuerdo a varias instituciones.

Pero hay instituciones como la ICD, que por su gestión, operan solos, tienen protocolos propios, y no les gustaría compartir. Por lo que en este momento cada institución opera de forma independiente, que no debería ser. No está en forma coordinada ni automatizada.

7. *¿Existe algún tipo de gestión de riesgo a través de VUCE?*

Las entidades son las que lo hacen, nosotros no.

Hay una cosa muy importante, por eso que la aplicación tiene 24/7, si MS un ejemplo considera que x medicamento no implica riesgo, lo pone 24/7. Esto es

pate de administración de la VUCE, que las instituciones hagan ese control y no la VUCE, porque depende de las instituciones. Porque la administración la tiene que hacer las instituciones, esto es otro de los alcances de VUCE 2.0 que la administración de todo lo que es riesgo se le está dando a las instituciones.

8. *¿VUCE mantiene contacto con el Consejo Fronterizo?*

La VUCE tiene un decreto 33452, que crea el Consejo Director de ventanilla única, cuando se creó la VUCE en 1996 yo recomendé que hiciéramos un Consejo Director de ventanilla única representando como la junta directiva de PROCOMER. (5 miembros del sector privado y 4 del público). Nosotros somos 6 del privado y 5 del público.

De hecho nosotros fuimos, antes de que existiera el Consejo de Puestos fronterizos, fuimos los tercios que apelamos en que existieran comisiones fronterizas para efectos de ver los problemas que existieran en fronteras. Pero al fin y al cabo, nosotros somos un Consejo recomendador, no ejecutor.

Hoy día, se ha creado el Consejo Fronterizo, que es muy bueno, porque es ejecutor, a nivel de ministros, tiene un músculo político para darle cabida a todos los objetivos que se persiguen en el AFC, y tiene además un músculo económico.

No ha salido la ley, pero el Consejo de VUCE, va quedar como parte un brazo de apoyo al Consejo Fronterizo. No se sabe todavía, hasta que no quede escrito en papel, no te lo puedo decir a ciencia cierta. Pero se pretende que sea un brazo técnico. Y que sea un brazo de apoyo. Esto está previsto, aún no está.

9. *¿Cómo se trabaja con el homólogo de VUCE en el lado de Nicaragua?*

El BID tiene un foro, la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de América Latina, a la cual pertenece Nicaragua. Realmente la convergencia que debe existir entre ventanilla únicas para mí debería ser plena, completa, en el entendido en que exista interoperabilidad en los países.

Hay ideas conceptuales, pero no se ha llegado a interoperar, un día de estos hay una reunión en Ecuador, porque parte de todo esto, es que los países lleguen a interoperar. Y los primeros que se pueden lograr interoperar es el bloque centroamericano. De hecho hoy día hay una interoperabilidad con los FAUCA, SIECA hizo una aplicación interesante para que los países a través de un servidor que está en Guatemala, los países posteen los FAUCA y ahí cada país se sirva.

Y el BID tiene también otra plataforma que quiere impulsar, es una plataforma centroamericana de interoperabilidad para todas las ventanillas únicas estemos integradas. Parte de lo que se quiere, es que sea el esquema de Costa Rica que se use en Centroamérica,

Ahora, hay iniciativas entre Honduras, Nicaragua, El Salvador de interoperar fitos, pero no tiene el enfoque completo de lo que es interoperabilidad. Ellos tuvieron la iniciativa, de que se mandan un mensaje de país a país, de la estructura de fito en XML. Y lo abris, pero es como mandarse un correo, no tiene seguridad, es solo la seguridad que tiene un XML, pero no tiene firma digital.

Lo complejo es el tema de la legalidad de la transmisión, es el gran problema que enfrentamos la ventanillas únicas para interoperar.

Ante un litigio internacional no hay argumento legal porque debe de haber reconocimiento mutuo en las entidades reguladores de firma digital de los países, para que haya legalidad de firma digital.

VUCE 2.0 va quedar con el espejo para interoperar con Nicaragua, es decir si él me dice me envía eso se puede, pero el problema es el tema de la legalidad de lo que le estoy enviando.

10. ¿VUCE CR se rige bajo algún estándar?

Sí. OMA, USFACT, Naciones Unidas.

11. ¿Cómo ha sido el proceso de acercamiento hacia los usuarios de VUCE 2.0?

Se realizan capacitaciones, todas las necesarias, sin costo.

Se envían correos automáticos a los usuarios de VUCE 1, de las capacitaciones de VUCE 2.

Tenemos un boletín electrónico, base de datos de todas a la agencias de aduanas.

Ha habido un incremento de las empresas que están realizando sus DUAs y notas técnicas por sí mismas. Hay un alto índice de usuarios que llegan tarde a las capacitaciones. La efectividad de un sistema depende del usuario y del compromiso que se tenga. Yo cambiaría algo más en este país que es el tema de llegar tarde a todo.

6. Entrevista a Servicio Nacional de Salud Animal-SENASA

Entrevistado: Dr. Mario Cascante Ugalde y Asistente Milton Pérez Núñez

Fecha: 21 de abril, 2016

1. ¿Cómo ha sido el acercamiento sobre el tema de facilitación de comercio en la zona?

No es el primer acercamiento en relación al tema, el 14 de abril COMEX nos envió un correo electrónico sobre los asesores del BID, el correo dice que Don Fernando y otros estarían contactándonos para programa reuniones o visitas al sitio, con el objetivo de llevar a cabo el plan piloto en Peñas Blancas, para identificar procedimientos que puedan mejorarse incluso si se requiere reforma normativa, a fin de avanzar en la implementación del AFC.

(Dr. Mario recalca que esfuerzos para combatir los problemas de largas filas de contenedores en la zona, siendo Peñas un cuello de botella, fue encomendado a Comex en la administración de Laura Chinchilla y que hubo varias huelgas por parte de transportistas).

A partir de esta administración se dieron avances:

1. Ampliaron calles,

2. Hicieron edificios nuevos (migración lo ampliaron),
3. Exportaciones no vinieran a revisarse al puesto, sino que llegaban listas, conocido como “con nota técnica levantada”. Una exportación no tiene que pasar ahí, si sufre atrasos es en Nicaragua, excepto animales vivos. Este fue uno de los mayores logros. De manera que exportaciones de SENASA no pierden tiempo en el puesto fronterizo.

(Menciona el Proyecto de Modernización de Puestos Fronterizos Terrestres: tiene conocimiento al respecto)

SENASA tiene 4 notas técnicas bajo su jurisdicciones (2 de importación: 0044 & 0275 y 2 de exportación: 0266 & 0276)

El procedimiento de SENASA es el siguiente:

1. Inspección documental: se revisan todos los requisitos,
2. La revisión física,
3. Después van a transmitir esa nota técnica a través del TIC@. Es decir dar el levante. Levantada ya esa nota técnica, ya liberan el tránsito.

Con las exportaciones, aquí no transmiten la nota técnica, es decir que el transportista no tiene que pasar acá en el andén, perder la fila, esperar la inspección documental y física, y la liberación en TIC@, el exportador ya trae la nota técnica lista.

Las agencias aduanales locales reclamaron por qué acá no se hacía las notas técnicas de SENASA, porque ellos estaban perdiendo trámites.

Lo que no viene listo, tienen que pagar almacenaje.

Es una manera de “castigar” por parte de COMEX a quien no venga listo. Muchos choferes vienen a perder el tiempo en Peñas, se quedan hasta 3 días ahí, llenar el patio innecesariamente, porque se supone que ya tienen que venir listos.

La nota técnica levantada viene a evitar congestiones y liberar el patio.

FITO ya es otra historia.

(Problemas señalados por el Dr. Mario que enfrenta SENASA en Peñas):

No tenemos infraestructura propia, somos como “precaristas” [SIC].

FITO nos prestó un espacio (es un espacio muy pequeño). Este problema se va solucionar con la construcción de un nuevo edificio para acondicionar un espacio propio para SENASA, quizá para noviembre esté listo.

2. ¿Les han dicho si como parte del proyecto del BID, van aumentar el personal?

No, incluso yo hasta hace tres meses tuve propiedad, después de nueve años en el puesto como interino. Hay todo un entramamiento para aumentar el personal. Por ejemplo si algún subalterno renuncia, esa plaza la congelan. Es todo un problema del Servicio Civil.

Sólo Migración y Aduana han logrado aumentar el personal. SENASA y SFE quedaron aparte. Incluso SFE tiene más gente, SENASA se fortaleció un poquito cuando se aprobó la Ley 1976, pero el tema de la falta de personal es grave. Es un problema la falta de personal, en SENASA sólo hay 3 personas. Con una nueva infraestructura no es suficiente.

La estación de cuarentena funciona como el sistema inmunológico del país, da capacitaciones sobre enfermedades que puedan afectar el país, somos la primera barrera para impedir que una amenaza de enfermedad ingrese al país.

3. ¿Conocen algo sobre el AFC?

No mucho, lo único es lo del correo inicial de Comex. Por el tema de facilitación de comercio, espero que las cosas mejoren, incluso que aumenten personal, porque es necesario.

Como tal, no conozco el Acuerdo. Entiendo el concepto, pero no estoy muy seguro de como este influiría, si negativa o positivamente en las funciones.

4. ¿Cree que sus funciones van a cambiar?

No, la función principal "sistema inmunológico del país" va ser la misma.

5. ¿Han hecho estudios de cargas de trabajo y análisis de procesos?

Una vez vinieron los españoles a hacer un estudio, pero hasta ahí.

6. ¿Existe algún servicio de información o portal para atender solicitudes por parte de comerciantes, transportistas, personas que transitan por

el puesto fronterizo, u otros interesados relativa a requisitos de importación, exportación, salida entrada de personas, permisos sanitarios, entre otros?

Claro, venga vea la página SENASA. Para las consultas, se pueden hacer consultas, hay una central para hacer consultas, llamar a Barreal de Heredia. Y marcar la extensión según cada departamento, acá en la página está cada contacto, y todos tenemos el correo y número.

Por ejemplo acá es la Dirección Regional Chorotega.

7. ¿Cómo se maneja actualmente los controles o inspecciones en frontera?

Toda importación tiene que traer un permiso de importación, el formulario de requisitos sanitarios, que eso santa [SIC] palabra para SENASA. Este documento indica cuáles son los requisitos, que son los que están en la página DCA-Dirección de Cuarentena Animal.

8. ¿Quién emite los formularios?

Para animales vivos, en la oficina de cuarentena animal, médicos veterinarios que los revisan.

Otros productos de origen animal que no sean animales, los emite ventanilla única. Actualmente todo se inspecciona física y documentalmente.

Un caso particular, hace un tiempo para la melaza, se acordó que los camiones no entraran a los andenes para inspeccionarles, pero después surgió un rumor que se traía licor, entonces ese acuerdo murió. Por eso mejor que se inspeccione el 100 %.

9. ¿Cuáles son los parámetros que actualmente se utilizan para las inspecciones y retenciones? Los emite la DGA? ¿O lo dispone la Aduana?

Son determinados por la Dirección de Cuarentena Animal en Heredia.

10. ¿Existe algún tipo de gestión de riesgo para el control de las mercancías y paso de personas?, si es afirmativo, ¿en qué consiste?,

describa puntualmente como se realiza actualmente esta actividad en el puesto fronterizo.

Hay un encargado en SENASA, que son los que hacen el análisis de riesgo. Hay un departamento específico para esto, que determina los requisitos para cada producto. Este análisis lo hacen desde Heredia por producto. Acá en Peñas no se hace una gestión

Esta gestión de riesgo es para determinar qué requisitos va a tener que cumplir un producto a la hora de entrar al país a partir de la primera vez que se importa y para siempre, esta no es una gestión de riesgo para hacer más expedito el trámite, sino para mapear tanto el producto como el mercado de procedencia.

11. ¿Qué laboratorios tienen a disposición actualmente y cuál es la ubicación?

Todo se manda a Heredia en el mismo camión, es decir se toma la muestra, se pone un marchamo a la muestra se entrega a Naseve, y el resto se va y se distribuye, no se retiene. Los resultados pueden durar al siguiente día, otros de 5 a 7 días.

Una vez hubo una importación de tortas de carnes con Listeria, hubo que mandar a recoger todos los lotes. Y a la empresa se le castigó que toda importación que hiciera debía quedar en la bodega del importador hasta que salga los resultados del examen, pero esto no es la práctica normal. En Liberia hay un laboratorio de animales vivos. En Heredia es de alimentos, de microbiología y contaminantes.

12. ¿Hay capacitaciones constantes?

De la Dirección General hacia nosotros se dan sobre enfermedades, por ejemplo, hay un cronograma anual de capacitaciones. También hay capacitaciones externas, pero no las tramitamos nosotros, sino la Dirección Regional.

Se asigna una agenda anualmente sobre las capacitaciones en las cuales van a participar durante todo el periodo.

13. ¿Existe reconocimiento mutuo de certificaciones sobre inspecciones y de permisos sanitarios y fitosanitarios con otros países?

Se revisa el certificado del país, y los exámenes de laboratorios del país de procedencia, pero acá se hacen pruebas al azar. Siempre se hacen análisis cuando viene de Centroamérica, no hay un reconocimiento, podría ser un peligro sanitario que consecuentemente podrían ser cierres de mercados.

La experiencia ha arrojado que mejor inspeccionar todo, el tema de las tortas de carne, tortas de carne que venían de Honduras, que decía que venían libres de listeria, pero al final si venían contaminadas. Es un tema del estatus sanitario del país.

Don Mario comenta que las enfermedades están en un estado cambiante constantemente, puede que hoy no haya vaca loca en Nicaragua, pero mañana sí, por ello no se hace excepción ni se reconocen análisis de otros países.

14. ¿Qué haría falta para confiar en lo que declara el homólogo centroamericano?

Que exista una entidad con músculo como el SICA, tal vez.

15. ¿Cómo es la coordinación con los homólogos de aduana y demás entidades del lado de Nicaragua?

Es algo entre ministerios, nivel interministerial, no se da entre los puestos. No hay intercambio de información. Sino en situaciones particulares, puede que el homólogo tal vez vaya a hablar con él. Pero el contacto no es muy común. En Tablillas es mayor la comunicación, es por ser un puesto nuevo.

16. ¿Cómo es la comunicación entre el Ministerio Hacienda, Dirección Migración y Extranjería Ministerios de Salud, SENASA, SFE y la aduana?

La coordinación con aduanas, es buena, incluso hay una reunión mensual de la Comisión Fronteriza. Y cuando es temporada alta, acuerdan horarios.

17. ¿Cuál es el horario de las instituciones del puesto fronterizo?

La Aduana de 6:00 am a 12:00 media noche, Migración si cumple ese horario, en SENASA, el andén de 6:00 am a 2:00 pm, lunes a viernes, 2:00 pm a 9:00 pm, lunes a viernes, 9:00 am a 5:00 pm, sábados y domingo.

La revisión de equipaje, de 6:00 am a 2:00 pm, lunes a viernes, 2:00 pm a 9:00 pm, lunes a viernes, 8:00 am a 6:00 pm, sábados y domingo.

Fumigación, de 6:00 am a 12:00 md lunes a viernes.

18. ¿Estarían de acuerdo con el empleo de los permisos por periodos más largos o para un conjunto de importaciones o exportaciones?

Los permisos tienen vigencia de 1 mes. No estaría de acuerdo con mayor vigencia porque el estatus sanitario de un país cambia constantemente, sería un peligro.

19. ¿Cómo miden los costos para cobrarle a los usuarios por ejemplo la tramitación de permisos, inspecciones, etc.?

Los costos los define la Dirección Administrativas, en Barreal de Heredia.

¿Qué es necesario para mejorar el servicio de SENASA?

Agrandar el andén es necesario. No se da un servicio al 100 efectivo porque no hay personal. Es necesario un aumento de personal. Se da un servicio que es bueno dentro de las posibilidades con las que cuentan actualmente. Sin embargo, con mayor personal se daría un servicio mejor.

20. ¿Actualmente se rigen bajo alguna norma internacional?

La OIE marca la pauta, pero igual cada país protege, es decir vamos a continuar con las inspecciones y controles.

21. ¿Tienen conocimiento sobre la Ley 8220 sobre Protección al Ciudadano sobre el Exceso de Trámites? ¿En caso afirmativo qué acciones o protocolo existen para promover su cumplimiento?

No tengo mucho conocimiento sobre la Ley 8220. No sé si a nivel central estén haciendo algún estudio o análisis sobre exceso de trámites.

22. ¿Qué conoce sobre la integración de notas técnicas en ventanilla única?

En Julio 2016 tenemos una capacitación sobre VUCE 2.

7. Entrevista a la Aduana de Peñas Blancas

Entrevistados: Juan Carlos Alán (Jefe sección de depósito)

Juan Carlos Aguilar (Subdirector)

Walter Morales Morales (Jefe departamento técnico)

Fecha: 22 de abril, 2016

Comentario inicial sobre el proceso de ingreso:

Son 48 hectáreas de zona primaria e ingresa al sistema cuando ingresa a zona primaria la unidad de transporte por la aguja norte, sólo hay escáneres en la zona de equipaje, no hay para contenedores, ni para unidades de transporte.

Vehitour se usa para la importación temporal de unidades de transporte (cabezales) y vehículos para turismo, hay un problema, que el TIM debería estar en la aguja norte, pero por infraestructura está más adentro en la zona primaria.

Hay dos sistemas interconectados:

El TIM: se sabe que viene un tránsito autorizado de otra aduana que funciona bajo el sistema, se verifica la placa del transportista y se emite el DUT, sea para tránsito o importación, y hay varios estados para controlar la mercancías. Cuando se genera el DUT, se transmite al TIC@. Todos los sistemas de los países están interconectados con el TIM. Una vez que un país autoriza la DUT, aparece en el TIC@. Mediante el TIM se puede ver el viaje, se hace una transmisión única en un país, el transportista no tiene que transmitir en cada país. Se puede ver la trazabilidad de la carga, los tiempos y horas de tránsito. Aparece la pre llegada de las UT, también aparece las intervenciones de las aduanas sobre las unidades de transporte, hay tiempos establecidos para los tránsitos, para llegar a cada puesto fronterizos, sino llega, hay sanciones. Son 42 horas de Peñas a Paso Canoas.

TIC@: En exportaciones, el sistema es más fluido, solo pasa el transportista como un peaje, no tiene que bajarse. Son las casetas de exportación, están unos 200 metros antes de la aguja, esto previene la concentración de camiones en zona primaria. Cuarentenario, aduana y migración están integrados en una casetilla.

En importación, por un tema de infraestructura, FITO y SENASA no están en el punto de control.

1. ¿Cuántas personas trabajan en la Aduana?

Aproximadamente 54 personas trabajan en la parte de Aduana.

2. ¿Qué porcentaje de las importaciones salen en canal rojo?

Un 10% aproximadamente sale en canal rojo y amarillo de las importaciones definitivas.

4 días es lo que tienen para que se dé el levante de las mercancías, 2 días, y si se necesitan extender, es necesario una resolución del gerente general. Pero casi no se da la extensión del tiempo. Las exportaciones son rápidas, tal vez un 1 % sale en canal rojo.

Las exportaciones vienen con DAD (Despacho de Aduana Distinta), con esto ya vienen la carga lista para exportar.

3. Cómo es el proceso para las empresas certificadas como OEA?

Juan Carlos Alan es el ejecutivo PROFAC, con él se coordinan si van a salir importaciones de empresas certificadas, a fin de darles prioridad en la fila. Por ejemplo POZUELO. Lo ideal sería que en el DUA se incluyera una casilla donde se identifique que es PROFAC así todos están advertidos de la prioridad que debe dársele a la gestión. La prioridad que se le da es que se va y se busca al camión en la fila, se saca y se pasa de primero.

(Problemas señalados por el personal de la Aduana enfrentados en Peñas):

Hay una problemática en relación con las agencias aduanales, que no trabajan con el horario de aduana, ellos no trabajan los fines de semana. Por lo que se acumula carga en zona primaria.

La congestión también es por el tema de seguridad que los transportistas no les gusta quedarse en la calle de piedra, ósea afuera de zona primaria, por el peligro a ser asaltados.

Continuando con el proceso de ingreso, una vez que llega a la aguja norte, la carga debe someterse a un régimen, pero este plazo no está sancionado, debería

de ser así, para disminuir congestión. Actualmente se da mucho esto, que no se someta rápido a un régimen, sino que se queda ahí el contenedor, mientras se hace la gestión para un régimen determinado. Muchas veces es el camionero el que toma la decisión de quedarse en el pueblo por motivos personales, ya que no hay nada que lo obligue ni se le penalice por no salir.

En lo que va del año se han efectuado rectificaciones aduaneras que han permitido la recaudación de 40 millones de colones.

4. *¿Existe algún tipo de gestión de riesgo para el control de las mercancías y paso de personas?, si es afirmativo, ¿en qué consiste, describa puntualmente como se realiza actualmente esta actividad en el puesto fronterizo?*

Se efectúa por varios criterios: agente, clasificación arancelaria, origen, por ejemplo.

En este momento tienen 2 embarques esperando en depósito, por un tema de falsificaciones, propiedad intelectual, ellos tienen un protocolo.

La gestión de riesgo se efectúa desde San José, no considero necesario que se efectúe o planifique desde acá. La instrucción se hace desde San José y por medio de sistema informático se notifica en frontera cómo proceder con cargamentos identificados mediante el sistema.

Hay tres cosas primordiales que se identifican como esfuerzos que han venido a facilitar y que se puede cuantificar su aporte a la facilitación y descongestión en Peñas Blancas: infraestructura, despacho DAD y el sistema TIM.

Los precederos dependen de fito.

5. *¿Cree que sus funciones van a cambiar con el AFC?*

Las funciones se van a simplificar. Van a seguir siendo las mismas, pero ahora serán más simplificadas porque van a contar con los elementos necesarios para realizarlas se va dar una implementación de la tecnología en los controles.

6. *¿Han hecho estudios de cargas de trabajo y análisis de procesos?*

Sí, para el TIM hicieron y se mejoraron procesos.

7. ¿Cómo es la coordinación con los homólogos de aduana y demás entidades del lado de Nicaragua?

El FAUCA sí se está usando en la transmisión electrónica en todo Centroamérica, cuando se hace el DUT, se hace el FAUCA. La DUT integra la factura comercial y ha ayudado a mejorar el tema de subfacturación. Sería bueno integrar a través del DUA la certificación PROFAC, para efectos de darles aviso a los puestos.

8. Actualmente, ¿se reciben trámites que integren las resoluciones anticipadas?

No se están tramitando resoluciones anticipadas.

9. ¿Se dan procesos con declaraciones anticipadas?

Sí, varias empresas, por ejemplo grandes agencias como DHL.

10. ¿Cómo es la coordinación con los homólogos de aduana y demás entidades del lado de Nicaragua?

Es excelente, se coordinan la ampliación de horarios, se trabajan en los mismos horarios 6:00 am a 12:00 media noche, lunes a viernes, los 365 días. Se da la comunicación técnica entre aduanas. Emiten alertas entre sí, lo que ha permitido decomisos, intervenciones.

11. ¿Cuál es la entidad que lleva la batuta o lidera en las gestiones en frontera?

Aduana es quien lidera, de ahí que sea el presidente de la Comisión.

8. Entrevista al Servicio Fitosanitario del Estado –SFE

Entrevistado: Representante de la Estación de Control de Peñas Blancas

Fecha: 22 de abril, 2016

1. ¿Tiene conocimiento sobre el AFC?

Es para facilitar y cooperar entre las instituciones de aquí y con las de otros países. Sin dejar de lado los controles de cada país. Pero no han venido a informar.

2. ¿Cree que sus funciones van a cambiar?

Depende de los requisitos que van a tener cada producto, y del riesgo como tal que representa cada producto. Hay productos de bajo riesgo que se inspeccionan acá y se liberan.

3. ¿Cómo se maneja actualmente los controles o inspecciones en frontera?

Se inspecciona todo. Se abre el contenedor en el andén, el inspector ingresa, toma muestra de los alimentos no procesados, para plagas y residuos.

Lo procesado, sólo se inspecciona. Es menos riguroso.

El contenedor queda retenido acá hasta que salga el resultado. Queda retenido en la parte de los andenes, no se le manda a un patio o almacén, en un futuro no muy lejano puede que se manden a otro lado. Hay un problema de congestión. El contenedor se queda en el patio por al menos 48 horas. Si sale bien, se libera, si sale algo mal, el Ministerio de Salud emite una orden.

El tema de la lejanía de los laboratorios es el que causa más embotellamiento y congestionamiento, definitivamente es importante analizar el tema de construir un laboratorio regional.

Se llena el formulario que la inspección está bien, se transmite al TIC@ al siguiente paso, aduanas. Y se hace la constancia que se mandó al TIC@.

El primer grado de inspección es un pre diagnóstico de plagas, se hace aquí en un pequeño laboratorio.

El segundo, se manda a Alajuela, a un diagnóstico en el laboratorio de plagas.

En San José, hay otro que es de residuos, productos no procesados, son 48 horas para resultado de análisis, mientras tanto el producto queda acá detenido.

No considero que sea necesario un laboratorio acá de residuos, porque el equipo es muy caro, pero sería bueno uno a nivel regional, por ejemplo en Liberia.

En el programa de modernización, está contemplado un laboratorio como el que tienen ahorita de pre diagnóstico de plagas, pero de residuos no está contemplado.

El proceso puede tardar 48 horas para dar el levante.

4. ¿Quién emite los criterios?

Se emiten en San José

5. ¿Existe algún servicio de información o portal para atender solicitudes por parte de comerciantes, transportistas, personas que transitan por el puesto fronterizo, u otros interesados relativa a requisitos de importación, exportación, salida entrada de personas, permisos sanitarios, entre otros?

En la página del SFE están todos los requisitos. Hay una persona que atiende la central y le da la extensión del funcionario.

6. ¿Hay capacitaciones constantes?

A nivel central se coordinan capacitaciones para las estaciones regionales.

La Dirección Regional es la que se encarga de coordinar las capacitaciones a exportadores, nosotros somos el punto de entrada nada más.

7. ¿Existe algún tipo de gestión de riesgo para el control de las mercancías y paso de personas?, si es afirmativo, ¿en qué consiste?, describa puntualmente como se realiza actualmente esta actividad en el puesto fronterizo.

A nivel centroamericano no hay mucha alerta sobre las importaciones, se aplica por origen y producto.

Con los productos perecederos, el proceso de inspección es igual, solo que si se le da prioridad.

8. ¿Existe reconocimiento mutuo de certificaciones sobre inspecciones y de permisos sanitarios y fitosanitarios con otros países?

Se reconoce, pero igual se inspecciona toda la carga. Es muy riesgosos, hay plagas que están en Nicaragua y aquí no, es necesario que cada país haga un análisis ARP (Análisis de Riesgos de Plagas), para ver qué tiene cada país, pero este estudio lleva su rato, requiere consenso y mucho tiempo. Y después de esto evaluar la armonización.

9. ¿Cómo funciona el trámite de notas técnicas en VUCE 2.0?

Se imprime el permiso.

12. ¿Cómo es la coordinación con los homólogos de aduana y demás entidades del lado de Nicaragua?

No es constante, solo si se requiere cierta información o así.

13. ¿Cuántas personas trabajan en SFE de Peñas Blancas?

16 funcionarios, de lunes a lunes, las inspecciones se hacen hasta las 5:30 pm por las condiciones, pero si hubiera condiciones sería a lo más 6:00 pm, porque los análisis requieren de varias horas para que estén los resultados.

14. ¿Qué es necesario para mejorar el servicio de SFE?

Hay que ser más eficientes en el proceso, pero es necesario más personal, y gente comprometida.

15. ¿Se tramitan permisos previos a la llegada de la carga al puesto fronterizo?

Sí, de 8 a 15 días antes. Cuando ya venga la carga, ya acá tienen que estar listos, la agencia les trae los documentos físicos. Estos permisos se tramitan en San José y la agencia los trae acá, junto con el certificado del país de procedencia.

Ya tienen que traer los permisos listos: el Formulario de Requisitos Fitosanitarios, si no los tiene listos, ni siquiera se inspecciona la carga.

Se tramita por VUCE, pero hay que ir a traer a San José los originales, se tramitan junto al certificado del país de origen que valida que está todo bien. En VUCE hay un encargado de SFE.

Anexo 4. Fotografías



Ingreso de unidades de transporte al puesto fronterizo.



Caseta del TIM



Ingreso al puesto fronterizo desde Nicaragua



De izquierda a derecha: Juan Carlos Alán, Jefe de Depósito; Juan Carlos Aguilar, Subdirector de la Aduana de Peñas Blancas; Walter Morales Morales, Jefe de Departamento Técnico.



Representante de Estación de Control Peñas Blancas, SEFITO.



Anden para inspección física



Unidades de transporte estacionadas.



Inspección física a mercancías.



Fila de unidades de transporte dentro del puesto fronterizo.



Área destinada para estacionamiento de unidades de transporte.



Aduana de Peñas Blancas.



De derecha a izquierda: Milton Pérez Núñez, Asistente de departamento; Dr. Mario Cascante Ugalde, Doctor de la Dirección Regional Chorotega, SENASA.



Mapa del Puesto Fronterizo de Peñas Blancas.

Bibliografía

- Administración de Aduanas de Noruega. (2011). *Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio: Estudios de caso práctico por artículo*. Recuperado de <http://www.tfafacility.org/es/media-resources/case-studies>
- Aduanas Chile. (2014). *Aduanas Chile*. Recuperado de <http://www.aduana.cl>
- ALADI. (Julio de 2008). Facilitación del Comercio [diapositivas de Power Point]. Recuperado de [http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/09f0a657db49080c03257a4b0064cbef/d2cd0031119293cd03257a4b006532eb/\\$FILE/Adelaida%20Guevara.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/09f0a657db49080c03257a4b0064cbef/d2cd0031119293cd03257a4b006532eb/$FILE/Adelaida%20Guevara.pdf)
- APHIS. (Abril de 2015). *Animal and Plant Health Inspection Service*. Recuperado de https://www.aphis.usda.gov/wps/portal/aphis/ourfocus/planthealth?1dmy&urile=wcm%3apath%3a%2FAPHIS_Content_Library%2FSA_Our_Focus%2FSA_Plant_Health%2FSA_Manuals
- Arvis, J.-F., Mustra, M. A., Ojala, L., Shepherd, B., & Saslavsky, D. (2012). Trade Logistics in the Global Economy, The Logistics Performance Index and Its Indicators. Recuperado de <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Trade/LPI2014.pdf>
- Australian Customs and Border Protection Service. (2015). Resoluciones Anticipadas. Recuperado de <http://www.tfafacility.org/es/case-studies/article-3>
- Australian Government. (2015). Australian Customs And Border Protection Notice NO. 2015/22. Recuperado de https://www.border.gov.au/Customsnotices/Documents/australian-customs-notice_2015-22.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. (Mayo de 2012). BID Apoya la Total Implementación del Tránsito de Mercancías en Centroamérica. Recuperado <http://www.iadb.org/intal/cartamensual/Cartas/Articulo.aspx?Id=fbb1083e-4716-4716-90c1-a9c3624389df>

Banco Mundial. (octubre de 2010). Centroamérica: Banco Mundial y SIECA lanzan programa para facilitar el comercio y promover la integración. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2010/10/11/centroamerica-banco-mundial-y-sieca-lanzan-programa-para-facilitar-el-comercio-y-promover-la-integracion>

Banco Mundial. (Marzo de 2013). *World Bank: Trade Facilitation Agenda*. Recuperado de http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Trade/Trade_Facilitation_brochure_WEB.pdf

Banco Mundial. (2014). Trade Facilitation and Logistics. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/topic/trade/brief/trade-facilitation-and-logistics>

Banco Mundial. (2015). Trade Facilitation Support Program. Recuperado de <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/regulatory-simplification/trade-logistics/trade-facilitation-support-program/>

Barquero, M. (2016 de Setiembre de 2012). La Nación. Panamá y Costa Rica intentan unir aduanas en Paso Canoas. Recuperado de http://www.nacion.com/archivo/Panama-Costa-Rica-Paso-Canoas_0_1291470989.html.

Barquero, M. (02 de Mayo de 2016). Costa Rica establece servicio de carga terrestre consolidada a México. La Nación. Recuperado de http://www.nacion.com/economia/empresarial/transporte-carga-Mexico-Costa-Rica-Procomer_0_1558244274.html.

- BID. (2014). El apoyo del BID a la facilitación del comercio en Centroamérica. Recuperado de <http://www.iadb.org/es/temas/comercio/el-apoyo-del-bid-a-la-facilitacion-del-comercio-en-centroamerica,7609.html>
- Bustos, A. (2010). La Apertura Comercial en Costa Rica. *Revista Ciencias Económicas*. Recuperado de <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/7086/6771>
- Camacho, I. (Junio de 2008). Nota Informativa Comercio y Desarrollo No. 3: Trato especial y diferenciado (TED). Recuperado de <http://www.redge.org.pe/sites/default/files/200806%20Nota3%20Trato%20especial%20y%20diferenciado%20y%20otros%20do1.pdf>
- Camerun Customs. (2011). *Facilitación del comercio: Aplicación de un sistema de gestión de riesgos*. Ginebra. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/case_studies_s/rm_cmr_s.doc
- Cauas, D. (SF). Definición de las variables, enfoque y tipo. Recuperado de http://www.mecanicahn.com/personal/marcosmartinez/seminario1/los_pdf/Variables.pdf
- CBP. (2012). *Prácticas óptimas de facilitación de comercio en los envíos urgentes*. GINEBRA.
- Centro de Comercio Internacional. (Septiembre de 2013). Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC: Una guía de negocios para los países en desarrollo. Recuperado de <http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/PublicationsWTO%20Trade%20Facilita%20.pdf>
- Centro de Comercio Internacional. (2015). Sistema de Gestión y Prácticas - Promotora de Comercio Exterior Costa Rica. Recuperado de <http://www.tisibenchmarking.org/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=49392123994>

Centro del Sur. (Diciembre de 2011). Las negociaciones sobre Facilitación del Comercio en el marco de la OMC desde el punto de vista del desarrollo. Recuperado de http://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/11/Trade-Report-on-Trade-Facilitation_ES.pdf

CEPAL. (Julio de 2000). La Facilitación del Comercio Internacional. Recuperado de <http://www.cepal.org/transporte/noticias/bolfall/5/5025/fal167.htm>

CEPAL. (2005). Facilitación de Comercio y la Integración Centroamericana. Recuperado de <http://www.cepal.org/transporte/noticias/bolfall/2/20802/FAL222.htm>

CEPAL. (Noviembre de 2005). Definición y Alcance del Comercio de Facilitación al Comercio. Recuperado de http://www.cepal.org/tradefacilitation/noticias/paginas/9/30069/DEFINICION_ALCANCES_FACILITACION_COMERCIO.pdf

CEPAL. (julio de 2006). Transporte. Recuperado de: <http://www.cepal.org/transporte/noticias/bolfall/1/25921/FAL-239-web.PDF>

CEPAL. (Diciembre de 2007). La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3593/S2007359_es.pdf?sequence=1

CEPAL. (2012). Guía de implementación de la Facilitación del Comercio. Recuperado de <http://tfig.itcilo.org/SP/cases/Senegal.pdf>

CEPAL. (2005 de Noviembre). Definiciones y alcances de la Facilitación del Comercio. Recupera de http://www.cepal.org/tradefacilitation/noticias/paginas/9/30069/DEFINICION_ALCANCES_FACILITACION_COMERCIO.pdf

CEPE/ ONU. (SF). La CEPE/ONU y el CEFAC/ONU. Recuperado de <http://tfig.itcilo.org/SP/contents/org-unece-with-uncefact.htm>

COMALEP. (2009). XXX Reunión de Directores Nacionales de Aduanas de America Latina, España y Portugal: Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre Direcciones Nacionales de Aduanas de America Latina , España y Portugal(COMALEP)(extracto de la página de COMALEP para información general sobre este organismo). Recuperado de http://www.adau.com.uy/innovaportal/file/1576/1/comalep_guayaquil_2009.pdf

Comercio y aduanas. (SF). Regímenes aduaneros. Recuperado por <http://www.comercioyaduanas.com.mx/aduanas/aduanasmexico/446-regimenes-aduaneros>

Comisión Económica de la Naciones Unidas para Europa. (2012). *Convenio de Kyoto Revisado (CKR)*. Recuperado de : <http://tfig.itcilo.org/SP/contents/revised-kyoto-convention.htm>

Comisión Europea. (Julio de 2005). Por un comercio más fácil y justo: Facilitación del comercio. Recuperado de http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_113573.pdf

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2006). Manual de Facilitación del Comercio. Recuperado de http://unctad.org/es/Docs/sdtetlb20052_sp.pdf

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (Abril de 2014). Las normas de facilitación del comercio como un factor potenciador del comercio: opciones y requisitos. Recuperado de http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/cimem7d5_es.pdf

Collier, D. (Enero de 1993). Método Comparativo. Recuperado de: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/RUCP-05-04-Collier.pdf>

Decreto ejecutivo N° 25270-H. Reglamentos a la Ley General de Aduanas. *Publicado en Diario Oficial la Gaceta* N°123, del 28 de Junio de 1996. Costa Rica

Decreto 36461-H. Reglamento del programa de facilitación aduanera para el comercio confiable en Costa Rica. Publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 55 del 18 de marzo del 2011.

De León, E. (Noviembre de 2011). Proyecto Fomento a la Integración Comercial, Sostenible Social y Ecológicamente en Centroamérica GIZ/SIECA. Recuperado de <http://www.sieca.int/PortalData/Documentos/72042C99-0E03-4E8F-BFF6-B66C5DC80A52.pdf>

DGOC. (2012). Auditorías Posteriores al Despacho de Aduanas. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/case_studies_s/pca_tpkms_s.doc

Dirección General de Aduanas. (SF). FAUCA. Recuperado de FAUCA: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/93-fauca>

Dirección Nacional de Aduanas de Uruguay. (SF). Territorio Aduanero. Recuperado de <http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/2774/8/innova.front/territorio-aduanero.html>

Duval, Y. (Enero de 2006). *Cost and Benefits of Implementing Trade Facilitation Measures under Negotiations at the WTO: an Exploratory Survey Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series, No. 3*. Recuperado de <http://www.unescap.org/sites/default/files/AWP%20No.%203.pdf>

Echeverría, M. (Diciembre de 2007). *La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales*. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3593/S2007359_es.pdf?sequence=1

Ecured. (SF). Países desarrollados. Recuperado de http://www.ecured.cu/Pa%C3%ADs_desarrollado

El Nuevo Diario. (23 de Marzo de 2015). Costa Rica y Nicaragua realizan coordinación para mejorar puestos fronterizos. *El Nuevo Diario*. Recuperado de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/355290-costa-rica-nicaragua-realizan-coordinacion-mejorar/>.

Ferrando, A. P. (Enero de 2012). OMC: Resultados de la Octava Conferencia Ministerial [Diapositiva de PowerPoin]. Recuperado de http://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma_code=es&contenido_id=2360

FMI. (30 de Abril de 2015). El FMI y la Organización Mundial del Comercio. Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/imfwtos.pdf>

FMI. (30 de Abril de 2015). Asistencia técnica y capacitación. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/techs.pdf>

Fossati, V., & Marcelo, S. (Septiembre de 2006). Facilitación del comercio: definiciones, negociaciones en la OMC e impacto. Recuperado de <http://www.cei.gov.ar/userfiles/6%20Facilitacion%20del%20comercio%20%20definiciones%2C%20negociaciones%20en%20la%20OMC%20e%20impacto.pdf>

García, L. M. (Noviembre de 2007). Países del tercer mundo y países en vías de desarrollo comparación. Recuperado de <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Pa%C3%ADses%20del%20tercer%20mundo%20y%20pa%C3%ADses%20en%20v%C3%ADas%20de%20desarrollo.doc>

Gattorno, L. (2015). Ventanilla Única de Comercio Exterior [Diapositiva de PowerPoin]. Recuperado de <http://www.sela.org/media/1998386/lannier-sosa-gattorno-costa-rica.pdf>

- Gobierno Fácil . (SF). Gobierno Fácil Leyes. Recuperado de <http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/legislacion/leyes.html>
- Gutiérrez, T. (16 de Mayo de 2016). BID y Sieca impulsan 5 medidas de facilitación del comercio. *crhoy.com*. Recuperado de <http://www.crhoy.com/bid-y-sieca-impulsan-5-medidas-de-facilitacion-del-comercio/economia>
- Izam, M. (2001). Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4360/S2001713.pdf?sequence=1>
- Lawrence, R., Blanke, J., Drzeniek, M. & Doherty, S. (2008). The Global Enabling Trade Report: Executive Summary. Recuperado de http://www.iberglobal.com/frame.htm?http://www.iberglobal.com/images/archivos/enabling_trade_index_Executive_summary.pdf
- L-3 Security & Detection Systems. (Octubre de 2009). La Aduana Australiana y las Fronteras Eligen el Sistema de Inspección de Cargas de Visión Dual CX-Pallet de L-3. Recuperado de http://www.sds.l-3com.com/sp/pdf_news/2009_10_15_Australian_Customs_Borders_Selects_L-3's-%20Dual-View_CX-Pallet_CargoInspectionSystem.pdf
- La Prensa. (26 de Junio de 2015). Cancilleres SICA resaltan importancia de fortalecer la economía de la región. *La prensa*. Recuperado de http://www.prensa.com/economia/Cancilleres-SICA-resaltan-importancia-fortalecer_0_4240826039.html
- Lang & Asociados. (2015). Régimen de Zona Franca en Costa Rica. Recuperado de: http://www.langcr.com/esp/zona_franca_costa_rica.html
- Ley General de Aduanas N° 7575, Diario oficial la Gaceta No. 212. (1995). San José, San José, Costa Rica.

Ley N° 8220. Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. Publicada en *Diario Oficial La Gaceta* No. 49 del 11 de marzo de 2002. San José, Costa Rica.

Ley N° 8360. Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA III). Publicado en *Diario Oficial La Gaceta* No. 130, del 8 de Julio de 2003. Costa Rica

Lijphart, A. (Setiembre de 1971). Comparative Politics and the Comparative Method. Recuperado de <http://homepages.wmich.edu/~plambert/comp/lijphart.pdf>

López, N. (Julio - Agosto de 2008). Las Negociaciones Comerciales en la OMC. Recuperado de http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_843_71-87__750252112D78CEF172515CE50E154C72.pdf

Luna, E. (24 de Agosto de 2010). Nohlen sobre el método comparativo. Recuperado de <https://erichluna.wordpress.com/2010/08/24/nohlen-sobre-el-metodo-comparativo-1/>

Matsuda, S. (2012). The Time Release Study as a performance measurement tool for a supply chain and an international corridor. *World Customs Journal*. Recuperado de <http://www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2012/1/Matsuda.pdf>

Mincit. (Diciembre de 2015). Vuce, entre las mejores del mundo: OCDE. Recuperado de <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=35450>

Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2011). *DECRETO 36461-H*: Reglamento del programa de facilitación aduanera para el comercio confiable en Costa Rica. Recuperado de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/410-antecedente-del-operador-economico-autorizado>

Ministerio de Hacienda. (sf). Proyecto de Integración Fronteriza. Recuperado de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/13398-proyecto-de-integracion-fronteriza>

- Mujica, S. (2015). Costa Rica en el sistema multilateral del comercio: la facilitación del comercio como impulsor de la competitividad. Simposio llevado a cabo en San José, Costa Rica.
- Nkwemu, M., & Besa, P. (2011). *El caso de puesto fronterizo entre Zambia y Zimbabwe*. Obtenido de <http://www.tfafacility.org/es/media-resources/case-studies>
- Nohlen, D. (2007). Ciencia política: teoría institucional y relevancia del contexto. Bogotá, Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Núñez, A. (Agosto de 2012). Metodología de la Investigación. *Metodología de la Investigación*. San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.
- Ocampo, F. (2014). *Apoyo a la integración fronteriza y a la facilitación comercial en frontera en América Latina y el Caribe: El caso de Costa Rica*. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38962949>
- OCDE. (2015). Acerca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Recuperado de OCDE: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>
- OECD. (2010). Reviews of Regulatory Reform OECD Reviews of Regulatory Reform Australia. Australia. Recuperado de http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform_19900481
- OECD. (Enero de 2011). Ayuda para el comercio Experiencia Concreta: Colombia. Recuperado de <http://www.oecd.org/aidfortrade/48291012.pdf>
- OMA. (Junio de 2005). Marco Normativo para asegurar y facilitar el Comercio Global. Recuperado de http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/OMA_Marco_Normativo_SAFE.pdf

- OMA. (Noviembre de 2010). Comunicado destinado a la Cumbre del G20 los días 11 y 12 de noviembre en Seúl. Recuperado de <http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/~media/13D5F6389412466B972FE0500E441DF7.ashx>
- OMA. (Junio de 2011). WTO Customs Risk Management Compendium. Recuperado de <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/B5B0004592874167857AF88FC5783063.ashx>
- OMA. (Junio de 2012). Marco Normativo SAFE de la OMA. Recuperado de <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx>
- OMA. (2012). Directrices para la Auditoría Posterior al Despacho (APD) Volumen 1. Recuperado de <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/guidelines/~media/WCO/Public/ES/PDF/Topics/Enforcement%20and%20Compliance/Instruments%20and%20Tools/PCA%20Guidelines/Doc%20sobre%20ingresos%20tributarios%20apd%20vol%201.ash>
- OMA. (2013). Roles de la OMA y de la Aduana en la implementación del Acuerdo de la OMC sobre Facilitación de Comercio. Recuperado de <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~media/386CF041ABCA4BECAD1D0AE96303FD6C.ashx>
- OMA. (Julio de 2014). El Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC y el programa Mercator [Presentación de powerPoint]. Recuperado de [http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/7ed9183118bd0c8d03257a4b005b637f/01013edd0fef6c6603257d120045be2e/\\$FILE/Kunio%20Mikuriya.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/7ed9183118bd0c8d03257a4b005b637f/01013edd0fef6c6603257d120045be2e/$FILE/Kunio%20Mikuriya.pdf)
- OMA. (2013). *World Customs Organization*. Obtenido de World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~media/386CF041ABCA4BECAD1D0AE96303FD6C.ashx>

- OMA. (Julio de 2014). *ALADI*. Obtenido de ALADI:
[http://www.aladi.org/nxfaladi/reuniones.nsf/7ed9183118bd0c8d03257a4b005b637f/01013edd0fef6c6603257d120045be2e/\\$FILE/Kunio%20Mikuriya.pdf](http://www.aladi.org/nxfaladi/reuniones.nsf/7ed9183118bd0c8d03257a4b005b637f/01013edd0fef6c6603257d120045be2e/$FILE/Kunio%20Mikuriya.pdf)
- OMC. (2000). *Labor sobre la facilitación del comercio realizada por las organizaciones intergubernamentales*. Recuperado de
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/intergov_s.htm
- OMC. (2013). Informe sobre el Comercio Mundial 2013: Factores que determinan el futuro del comercio. Recuperado de
http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr13-0_s.pdf
- OMC. (2014). La facilitación del comercio. Recuperado de
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm
- OMC. (2014). Inversiones, competencia, contratación pública, procedimientos simplificados. Recuperado de
http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/bey3_s.htm#trade
- OMC. (Junio de 2015). *Acerca del Mecanismo*. Recuperado de
<http://www.tfafacility.org/es/acerca-del-mecanismo>
- OMC. (2016). Entender la OMC: Cuestiones Transversales y Cuestiones Nuevas - Comercio Electrónico. Recuperado de
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/bey4_s.htm
- OMC. (SF). Acceso a Mercado de las Mercancías. Recuperado de
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/markacc_s/markacc_s.htm
- OMC. (SF). Glosario de terminos: Trato especial y diferenciado. Recuperado de
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/s_d_s.htm
- OMC. (SF). INT/SUB/3375: Cómo Aplica el Servicio de Aduanas de Nigeria [Ncs] la Tramitación Previa a la Llegada. Recuperado de
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/case_studies_s/pap_nga_s.doc

- ONU. (Mayo de 2001). Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. Recuperado de <http://www.un.org/es/development/devagenda/ldc.shtml>
- ONU. (2006). Manual de Facilitación del Comercio segunda parte: Notas Técnicas sobre Medidas Esenciales de Facilitación del Comercio. Recuperado de http://unctad.org/es/Docs/sdtetlb20052_sp.pdf
- Organismos de Servicios Fronterizos del Canadá. (Julio de 2012). Cooperación Aduanera. Recuperado de <http://www.tfafacility.org/es/case-studies/article-12>
- OCDE. (2009). *Overcoming Border Bottlenecks - The Costs and Benefits*. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/overcoming-border-bottlenecks_9789264056954-en#.WD5JlrLhDIU
- OMC. (Diciembre de 2013). Días 3, 4 y 5: Gracias a las consultas mantenidas día y noche se logra el "paquete de Bali". *OMC: Noticias*. Recupero de http://www.wto.org/spanish/news_s/news13_s/mc9sum_07dec13_s.htm
- OMC. (2013). Examen de las políticas comerciales Costa Rica: Informe de la Secretaría (2013). Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp_rep_s.htm
- OMC. (2014). La OMC y el Banco Mundial aúnan esfuerzos a fin de prestar ayuda para la facilitación del comercio. *OMC: Noticias*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/news_s/pres14_s/pr725_s.htm
- Parlamento de Uruguay. (sf). Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua. Recuperado de <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/convenios/conv15623.htm>
- Pérez, A. L. (2007). El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes. Recuperado de

- <http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>
- Portugal-Perez, A., & Wilson, J. S. (Setiembre de 2008). Why Trade Facilitation Matters to Africa?. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6321/WPS4719.pdf?sequence=1>
- PROFECO. (2012). Comercio Exterior. Recuperado de http://profeco.gob.mx/internacionales/com_elec.asp
- Promotora del Comercio Exterior . (2014). Ventanilla Única de Comercio Exterior. Recuperado de <http://www.procomer.com/contenido/ventanilla-%C3%BAnica-de-comercio-exterior.html>
- Promotora del Comercio Exterior. (mayo de 2015). Perfeccionamiento Activo. Recupaerado de <http://www.procomer.com/contenido/perfeccionamiento-activo-3.html>
- Punto Focal. (2013). Punto Focal Argentina. Recuperado de http://www.puntofocal.gov.ar/not_vi_conferencia.htm
- Ramírez, L. (Febrero de 2015). Préstamo de \$300 millones del BID financiará este año mejora en pasos fronterizos y energías renovables. *Amelia Rueda. Com.* Recuperado de <http://www.ameliarueda.com/nota/prestamo-de-300-millones-del-bid-financiara-este-ano-mejora-en-pasos-fronte>
- Real Academia Española. (sf). Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/>
- Real Academia Española. (sf). Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=L4eKVkR>
- Resolución N° 101-2002 (COMIECO-XLIX). Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano. *Publicado en La Gaceta* N° 243, del 17 de diciembre del 2003. Costa Rica.

Reunión de Directores Nacionales de Latinoamérica, España y Portugal. (2012). Protocolo Iberoamericano de Alertas del COMALEP [Presentación de powerPoint]. Recuperado de www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/9735/1/2_protocolo_de_alertas.pptx

Rodríguez, J. (2012). Manual de Sistemas Penitenciarios de la Unión Europea. Recuperado de https://webs.um.es/javier.sierra/miwiki/lib/exe/fetch.php?id=matpolipen&cache=cache&media=spue_c1_5_12.pdf

Santander Tradeportal. (sf). Tramites Aduaneros en Australia. Recuperado de: <https://es.santandertrade.com/gestionar-embarques/australia/tramites-aduaneros-importacion>

Secretaría General de la OCDE. (2009). *Overcoming Border Bottlenecks: The Costs and Benefits of Trade Facilitation*. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/trade/overcoming-border-bottlenecks_9789264056954-en#.WDx-jLJ96po#page6

SIECA (2005). Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad. Recuperado de <http://www.sieca.int/PortalData/Documentos/8F62504B-7CC2-45F5-B01A-9503DD002337.pdf>

Subdirección General de Política Comercial de la Unión Europea. (2008). La facilitación del comercio en las negociaciones multilaterales. *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, p 3-16.

SUNAT. (SF). Glosario de terminos. Recuperado de <http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/glosa.htm>

TFAF. (Agosto de 2015). Acerca del Mecanismo. Recuperado de <http://www.tfafacility.org/es/acerca-del-mecanismo>

- Tonon, G. (2011). La utilización del método comparativo en estudios comeparativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral . *KAIROS Revista de Temas Sociales*. Recuperado de <http://www.revistakairos.org/k27-archivos/Tonon.pdf>.
- Trinidad, C. (Noviembre de 2009). Proyecto Mesoamérica: Aportes a la Facilitación del Comercio y el Transporte en Mesoamérica. Recuperado de <http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/Documentos/Articulos/PM%20Aportes%20a%20la%20facilitacion%20del%20comercio%20y%20transporte%20en%20mesoamerica.pdf>
- Tussie, D., & Stancanelli, N. (Marzo de 2010). La Ronda Doha después de Hong Kong. *Revista del CEI Comercio Exterior e Integración*. Recuperado de http://www.cei.gov.ar/userfiles/parte3_10.pdf
- Ulloa, A. A., & Robert, C. (2015). Las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior como instrumento de facilitación comercial: La experiencia de América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39741496>
- UNCTAD. (Junio de 2004). *La Facilitación del Comercio y del Transporte: Creación de un Entorno Seguro y Eficiente para el Comercio*. Recuperado de http://unctad.org/es/Docs/td393_sp.pdf
- UNCTAD. (17 de enero de 2006). Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio Nota Técnica № 6. Recuperado de http://www.tfafacility.org/sites/default/files/case-studies/1.3_unctad_servicios_de_informacion.pdf
- UNCTAD. (Agosto de 2014). The New Frontier of Competitiveness in Developing Countries. Recuperado de http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtl1b2013d2_en.pdf
- USAID. (2009). Guía Aduanera de Costa Rica (Primera Edición 2009). Recuperado de

http://www.hacienda.go.cr/docs/5224c2cfb7c51_GUIAADUANERADECOSTARICA.pdf

USAID. (marzo de 2010). *USAID*. Recuperado de http://www.facilitandocomercio.com/web/uploads/articles/article_document_554164645c015.pdf

Ventanilla Única de Comercio Exterior. (Junio de 2007). Manual de Notas Técnicas de Importación. Recuperado de http://www.procomer.com/contenido/descargables/MANUAL_DE_NOTAS_TECNICAS_DE_IMPORTACION.pdf

World Economic Forum. (2014). Obtenido de Índice Global de Facilitación del Comercio 2014.. Recuperado de <http://www.civismo.org/es/centro-de-recursos/indice-global-de->

Yang, S. (2011). Ventanilla única en Corea. Recuperado de <http://www.tfafacility.org/es/case-studies/article-10>