

Guatemala, julio 2014

No. 07

ADUANAS SIN PAPELES¹

Las tendencias en el contexto de la globalización y apertura de los mercados internacionales, develan el peso de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), como un elemento esencial para promover el desarrollo e innovación de los sistemas aduaneros, en tanto la facilitación del movimiento de capitales, el libre comercio entre los países y el control de los fenómenos migratorios.

La modernización de los sistemas aduaneros a través del manejo automatizado de la información en formatos digitales, representa beneficios que se traducen no sólo en productividad, eficiencia y ahorro. Sino también, en la innovación e implantación de metodologías enfocadas en la prevención y reducción del uso del papel y materiales de impresión en sus operaciones, generando un valor agregado en la conservación del medio ambiente.

Sin embargo, la visión que adoptan los países en sus sistemas, no siempre está enfocada en el desarrollo de acciones derivadas de la implementación de planes de modernización e innovación digital; por limitación de recursos, porque no se considera necesario o simplemente por temor o resistencia al cambio. Esta situación, deriva en fortalezas y oportunidades para aquellos países, que en la actualidad ya implementan flujos de información aduanera a nivel digital, promoviendo procesos ágiles e interoperativos que permiten una mayor fluidez y atractivo en el tránsito de mercancías desde y hacia sus fronteras. Para otros, estancados en modelos

¹ Elaborado por Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López, Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES/USAC.

de gestión tradicionales con respaldo del papel físico para los diferentes trámites, se enfrentan a retos y desafíos para asumir y conciliar normas y procedimientos, y poder responder a las demandas comerciales de las contrapartes y de los diferentes actores que participan en el proceso.

En ese sentido, la implantación de Aduanas sin papeles y/o Aduanas electrónicas (en adelante llamadas indistintamente), es considerado uno de los instrumentos indispensables en la gestión aduanera de los países, y para formar parte de lo que se denomina en la actualidad una “Aduana Moderna”. Pero qué implica una Aduana sin papeles, qué características presenta, cuáles son los alcances y limitaciones para los países inmersos en la propuesta, cuáles son las expectativas del proyecto de Aduana sin papeles que refiere Guatemala?, elementos que a continuación se analizan con más detalle.

1. ¿Qué es una Aduana sin papeles?

Las aduanas son instancias de orden público encargadas de velar y aplicar las disposiciones legislativas y reglamentarias, concernientes a la importación y exportación de mercancías, tránsito de personas y áreas afines. Deben responder a un modelo de gestión altamente competitivo, caracterizado por la automatización y homologación de sus procesos, facilitando a los usuarios el cumplimiento de las leyes y obligaciones que demanda la ley en la materia.

Hacer referencia al término de Aduana sin papeles, es enfocarse en un concepto novedoso en medio de un mundo liderado por el papel físico como elemento principal de múltiples actividades². Conlleva una propuesta en relación al desarrollo de modelos y herramientas informáticas para ser aplicados en la digitalización de documentos de comercio exterior y funciones propias aduaneras. De tal manera que a través de la simplificación de sistemas y procedimientos, se promueva la Administración Electrónica (e-administración), y se elimine el uso de documentos en papel durante todo el proceso, influyendo en la reducción de costos y tiempos de operación.

² Manual de Implantación, Oficina sin Papeles. Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria de la Diputación de Salamanca REGTSA. Junta de Castilla y León, España.

En una Aduana sin papeles, se estima que el flujo de información en formatos digitales es más estructurado, confiable y fácil de procesar, en tanto la digitalización permite disponer y almacenar grandes cantidades de información en pequeños soportes, a la vez que pueden ser consultados más de una vez por las personas interesadas a través de llaves de acceso, permitiendo monitorear el ciclo de vida y ubicación exacta de los documentos, evitando la duplicidad, alteración y pérdida de los mismos.

2. Características y ventajas de las Aduanas sin papeles.

Las Aduanas electrónicas constituyen una herramienta importante para la facilitación del comercio y promover la competitividad de los países. El aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, permiten la aplicación de oficinas virtuales, centralizando y reduciendo el número de procedimientos y operaciones aduaneras. A su vez, transforman la visión de gestión aduanera tradicional y promueven canales alternativos a los usuarios para un mejor servicio. Entre las características de una Aduana sin papeles, sobresalen las siguientes:

- a. El nivel de seguridad de los sistemas aduaneros, se incrementa al establecer normas y procedimientos precisos para cada acción que se realiza, evitando interpretaciones equívocas que pueden provocar en demoras y en actos ilícitos, incidiendo en defraudación, subfacturación y manipulación de precios en las diferentes declaraciones comerciales efectuadas.
- b. Elimina la discrecionalidad humana para la interpretación de las normas y procedimientos establecidos, generando una mayor confianza y transparencia entre los oferentes y demandantes de los servicios.
- c. La cadena de custodia de la información que se genera, es clara y concisa, delimitando a través de sistemas de acceso restringido, obligaciones y responsabilidades que competen a cada una de las personas que participan en el proceso.
- d. El rediseño de procedimientos a través de redes de información electrónica, contribuye a optimizar la eficiencia y eficacia de la cadena logística a nivel internacional. Permite la estandarización y homologación

de procedimientos y documentos técnicos de comercio exterior, facilitando el acceso y consulta de los datos, desde cualquier lugar en que se encuentren otras aduanas y actores económicos.

- e. Contribuye a mejorar e incrementar la recaudación fiscal a través de un proceso de comercio exterior seguro y veloz, permitiendo la integración y coordinación directa entre el Sector Público, Comerciantes y los diferentes Operadores Comerciales.
- f. La automatización de la información permite una pronta y adecuada aplicación de convenios y leyes migratorios establecidos entre los países, incidiendo en la agilización y reducción de trámites, así como en costes innecesarios en el tránsito de las personas.
- g. Integra bases de datos comerciales que facilitan estadísticas actualizadas de comercio exterior para las naciones. Al mismo tiempo, permite la elaboración y seguimiento de auditorías fiscales y administrativas en tiempo real, contribuyendo en la mejora e innovación de los diferentes procesos.
- h. En el tema ambiental, constituye un aspecto diferenciador para la competitividad a nivel internacional, en tanto que unifica la modernización administrativa gubernamental, con el manejo de buenas prácticas ambientales, permitiendo subsanar las diferentes exigencias que demandan los países y clientes comerciales inmersos.

3. Alcances y efectos de la implementación de una Aduana sin papeles.

Se puede valorar que la innovación y modernización de los sistemas aduaneros no es producto de decisiones aisladas, más bien, responde a las tendencias económicas que están redefiniendo la forma en que se desarrollan las relaciones comerciales entre los países. Entre éstas, pueden señalarse: la evolución y crecimiento acelerado del comercio mundial, la integración de bloques comerciales, la transnacionalización de la producción, y la tecnología de la información como catalizador del cambio³.

³ Barahona, Juan Carlos y Garita Ronald. Aduanas, Competitividad y Normativa Centroamericana: Un análisis del Proyecto de Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible CLADS. Noviembre 1999. Consulta en línea: <https://www.incae.edu/EN/clacds/publicaciones/pdf/cen300.pdf>

Estas tendencias a su vez, generan desafíos para la implementación de nuevas acciones que permitan la facilitación del comercio, que de acuerdo a la Organización Mundial del Comercio (OMC), puede ser definido como “la facilitación y la armonización de los procedimientos comerciales internacionales”⁴, en tanto las actividades, prácticas y trámites relacionados con la recopilación, la presentación, la comunicación y el tratamiento de los datos necesarios para la circulación de las mercancías en el comercio internacional.

En ese marco de acción, en los últimos años, organismos internacionales fortalecieron una serie de recomendaciones que sugieren la implementación de medidas específicas para la facilitación de los procedimientos que rigen el comercio internacional, sustentados sobre la base de Acuerdos y Convenios Comerciales, entre los cuales se pueden resaltar:

El Artículo VIII sobre Derechos y formalidades referentes a la importación y exportación, del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT (1947), relacionado con “... la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y exportación”⁵, que actúa como antesala a la aprobación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (Bali 2013). Este último Acuerdo contiene disposiciones destinadas a acelerar los procedimientos aduaneros y hacerlos más eficaces, gracias a una cooperación efectiva entre las aduanas y otras autoridades competentes, y que en su Sección I, Artículo 1, Inciso 2, relacionado con la Información disponible por medio de Internet, señala lo siguiente⁶:

- Cada Miembro facilitará, y actualizará en la medida en que sea posible y según proceda, por medio de Internet: una descripción de sus procedimientos de importación, exportación y tránsito, incluidos

⁴ Organización Mundial de Aduanas, Comunicado destinado a la Cumbre del G20 los días 11 y 12 de noviembre en Seúl 2010. <http://www.wcoomd.org/en/topics>

⁵ Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947). Acuerdo de Marrakech: Anexo 1A Organización Mundial del Comercio http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm

⁶ Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, Decisión Ministerial del 7 de diciembre de 2013, período de sesiones Bali 3-6 diciembre 2013, Organización Mundial del Comercio.

los procedimientos de recurso, en la que se informe a los gobiernos, los comerciantes y otras partes interesadas de las medidas prácticas necesarias para importar y exportar y para el tránsito;

- Los formularios y documentos exigidos para la importación en el territorio de ese Miembro, para la exportación desde él y para el tránsito por él;
- Se alienta a los Miembros a que faciliten más información relacionada con el comercio por medio de Internet, con inclusión de la legislación pertinente relacionada con el comercio.

Por otra parte, el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Sistemas Aduaneros, celebrado en Kyoto el 18 de mayo de 1973⁷, en el Capítulo 7 referente a la Aplicación de la Tecnología de la Información, señala los siguientes enunciados:

- La Aduana empleará la tecnología de la información a fin de respaldar las operaciones aduaneras, cuando su aplicación resulte rentable y eficaz tanto para la Aduana como para el comercio (Norma 7.1).
- Cuando la Aduana adopte sistemas o aplicaciones informáticas, los mismos deberán ser internacionalmente aceptables (Norma 7.2).
- La adopción de tecnología de la información se realizará luego de concertar, en la medida de lo posible, con todas las partes directamente afectadas (Norma 7.3).
- Toda legislación nacional nueva o revisada deberá considerar métodos de comercio electrónico como solución alternativa de documentos emitidos en papel. Métodos de autenticación tanto electrónicos como en papel. Intercambiar información con otras administraciones aduaneras, así como con otras partes legalmente autorizadas mediante técnicas de comercio electrónico (Norma 7.4)⁸.

⁷ La baja suscripción de este Convenio por los países, derivó en la decisión de revisar la versión del año 1973, actualizándola e introduciendo enfoques nuevos como la Facilitación del comercio, Altos costos de transacción y buscando el respaldo de la OMC para la OMA. Este Convenio revisado entró en vigor en febrero del año 2006. Para septiembre 2007, se contaba con 57 países signatarios, entre ellos, Estados Unidos, China, Comunidad Europea, Japón, Corea y Canadá. Consulta en línea <http://www.emb.cl/negociosglobales/articulo.mvc?xid=1188&edi=58&xit=convenio-de-kyoto-rev>

⁸ Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (*) (revisado), Consejo de Cooperación Aduanera (Organización Mundial de Aduanas). Proyecto en el marco de la Modernización Aduanera en el proceso de Integración Económica de los Países, Asociación Latinoamericana de Integración ALADI/Organización de Estados Americanos OEA.

Se hace evidente que el verdadero objetivo de las medidas adoptadas y descritas anteriormente, llevan inmerso acelerar los procedimientos aduaneros y hacerlos más eficaces, generando beneficios para las Partes involucradas. Es de señalar que la Organización Mundial de Aduanas (OMA), que en su interior alberga a 179 Miembros aduaneros, y que en conjunto procesan el 98% del comercio mundial⁹, ha promulgado su convencimiento en cuanto a adoptar el Convenio de Kyoto (revisado), resaltando que “la aplicación de sus normas por las autoridades nacionales, podrán simplificar los procedimientos aduaneros, evitar la inspección inútil de las mercancías, colocar a todas las empresas en igualdad de condiciones y reducir el coste de las transacciones transfronterizas y, de esta manera, reforzarán significativamente el comercio internacional¹⁰.”

En respuesta a estas recomendaciones, se han desarrollado herramientas que faciliten la adopción de sistemas y procedimientos electrónicos para la automatización de las administraciones aduaneras de los países, las cuales se encuentran disponibles de acuerdo a su aplicación y usos, entre éstas:

- a. UN/EDIFACT. Las Reglas de las Naciones Unidas para el Intercambio de Datos Electrónicos para la Administración, el Comercio y el Transporte (UN/EDIFACT, ISO 9735). Es un conjunto de estándares, guías y lineamientos acordados a nivel internacional para el intercambio de datos estructurados y, en particular, aquéllos vinculados con el comercio de bienes y servicios entre sistemas informativos computarizados e independiente¹¹.
- b. El Modelo de Datos Aduaneros de la OMA. Brinda un conjunto de datos armonizados y estandarizados que presentan los operadores comerciales con fines aduaneros y regulatorios para el arribo, salida, tránsito y despacho de mercaderías objeto de comercio internacional¹².
- c. UNEDocs. Documentos Comerciales y Electrónicos de las Naciones Unidas. Diseña documentos sobre la base de procedimientos comerciales internacionales, UNLK y UNTDED. Primer conjunto de documentos internacionales que comprende 12 documentos comerciales¹³.

⁹ Roles de la OMA y de la Aduana en la implementación del Acuerdo de la OMC sobre Facilitación de Comercio. www.wcoomd.org

¹⁰ Organización Mundial de Aduanas (OMA), Comunicado destinado a la Cumbre del G20 los días 11 y 12 de noviembre en Seúl 2010.

¹¹ Véase en www.unece.org/trade/untdd/welcome.htm.

¹² Véase en www.wcoomd.org, WCO Customs Data Model Handbook (2003)

¹³ Véase en www.unece.org/etrades/unedocs.

- d. Ventanilla Única. Permite a las partes involucradas en el comercio y el transporte presentar información y documentos estandarizados en un solo punto de ingreso para cumplir con todos los requisitos regulatorios de importación, exportación y tránsito. Cuando la información es electrónica, los elementos de datos individuales se presentan una sola vez, permitiendo la coordinación de controles entre las agencias intervinientes, el pago de derechos, impuestos, y cargas correspondientes¹⁴.
- e. El Modelo de UNCITRAL relativa al Comercio Electrónico. Constituye la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional. Provee estándares que permiten medir el valor legal de los mensajes electrónicos y fija normas para el comercio electrónico en áreas específicas, incluido el transporte de mercaderías¹⁵.
- f. Ley Modelo de UNCITRAL relativo a las Firmas Electrónicas. Establece criterios de confiabilidad técnica para la equivalencia de las firmas manuscritas y electrónicas¹⁶.

Sin duda la implementación y uso de herramientas electrónicas constituyen un medio importante para acelerar las transacciones comerciales y aduaneras, reduciendo errores de presentación y costos relacionados con el uso del papel para la presentación de los procedimientos.

Informes señalan, que el uso de formularios de papel para el intercambio de información clave es todavía prevaeciente, a un costo estimado entre 5 a 10 por ciento del valor total del comercio mundial¹⁷. Por otra parte, la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA), estima que los costos por el manejo de los documentos comerciales en papel alcanza en promedio 1.5 millardos de dólares estadounidenses por año¹⁸. Información que valida la importancia de la implantación de las Aduanas electrónicas, que de acuerdo a experiencias de gobiernos y comerciantes inmersos en la propuesta, los resultados son sustanciales con reducciones en los costos de procesamiento de documentos entre un 20 a 35 por ciento respectivamente¹⁹.

¹⁴ Véase en www.asycuda.org

¹⁵ Véase en www.uncitral.org

¹⁶ Véase en www.uncitral.org/pdf/english/texts/electcom/ml-elecsig-e.pdf

¹⁷ Véase en The United Nations Electronic Trade Documents (UNeDocs) Project, a Synopsis, UNECE. <http://www.unece.org/etrades/unedocs/stview.pdf>

¹⁸ Véase Nota Técnica No. 16 La Presentación por Vía Electrónica de la Documentación Comercial. Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio.

¹⁹ Ídem.

En ese sentido, puede señalarse que para los países quedar aislado de la propuesta que implica la automatización de los procedimientos aduaneros, a través de sistemas y formatos electrónicos que demandan los Acuerdos y Convenios Internacionales, no constituye una opción viable, tomando en cuenta que las disposiciones que emanan de dichos Acuerdos son vinculantes para todos los Miembros, y que además, la implementación constituye un fin en sí misma, derivado de los beneficios que trae consigo para los diferentes actores que actúan en el proceso.

Es importante mencionar además, que el trato especial y diferenciado que se realiza en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, para los países en desarrollo Miembros de la OMC, en cuanto a que solo tendrán que asumir compromisos en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales, hace que cada vez sean más países los que se sumen para ser signatarios²⁰.

4. Referencia del Proyecto Aduana sin papeles en el contexto de los países.

Retomar las mejores prácticas internacionales para la Simplificación y Armonización de los Sistemas Aduaneros determinadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), significa aprovechar la implantación de sistemas aduaneros automatizados seguros, integrados, interoperativos y accesibles, si se toma en cuenta las ventajas que ofrece un entorno sin papel y simplificado para el comercio y la circulación de mercancías.

Sin embargo, esa visión integradora detrás de la simplificación y armonización de los sistemas aduaneros, que incluye dar soporte legal, financiero, tecnológico y operacional para una implementación satisfactoria, está condicionada por una serie de factores internos y externos que implican **conciliar entre otros aspectos**²¹:

²⁰ Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, Organización Mundial del Comercio. Sección II., Inciso 1.3, Disposiciones en materia de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros y los países menos adelantados Miembros. Ídem.

²¹ Tomado de Notas Técnicas sobre Medidas de Facilitación del Comercio, Boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe FAL, Edición No. 239, julio 2006, Naciones Unidas, CEPAL.

- La voluntad política e integración del Sector Público con el Sector Privado, para llegar a consensos y realizar reformas a la normativa e invertir en procesos de modernización del sistema aduanero.
- La voluntad política de funcionarios y operadores públicos como responsables directos, comerciantes y ejecutores en la cadena de logística, etc., para creer y apropiarse del proyecto, en el sentido de promover mejores prácticas para la colaboración, transparencia y efectividad del mismo.
- El fortalecimiento de capacidades institucionales y operativas sumado a una aplicación por fases de los sistemas de automatización aduanera, que permita en el mediano plazo, la operación del sistema y procedimientos aduaneros cien por ciento digital.

Se estima que una serie de herramientas informáticas disponibles vinculadas con los procedimientos aduaneros, ya se implementan en muchas naciones. Como ejemplos de ello se encuentra el Prevalidador, que permite alertas tempranas que evitan retrasos, multas e ingreso de mercancías ilegales o subvaluada. El Pago Electrónico centralizado, que reduce a segundos los tiempos de espera de más de 5 horas para realizar operaciones de comercio exterior. El Sistema de Análisis de Operaciones de Riesgo por Subvaluación, herramienta tecnológica que permite reducir significativamente el número de operaciones subvaluadas de la industria textil, calzado, vestido, acero y cigarrillos, etc. La Ventanilla Única de Comercio Exterior, a través de la cual se reduce el tiempo para la gestión de los trámites en más del 90%, los cuales en su conjunto constituyen una antesala de lo que se denomina una Aduana sin papeles²².

En ese marco de ideas, es importante hacer notar que en el proceso para la automatización de una Aduana Digital, se hace necesario que los Agentes Aduaneros se adhieran al programa Operador Económico Autorizado (OEA), el cual consiste en una certificación otorgada por la Aduana de cada país, en donde se reconoce como operador económico a quien tras cumplir una serie de requisitos, es considerado un operador seguro y de confianza para todos los actores de la cadena logística de comercio internacional²³.

22 CAAREM: 75 años modernizando el comercio exterior y las aduanas de México. Consulta en línea http://m1786.sgded.com/~coparmex/index.php?option=com_content&view=article&id=538:caarem-75-anos-modernizando-el-comercio-exterior-y-las-aduanas

23 Revista Aduanas, No. 30, Mayo 2012, pág. 24 www.dga.gob.do

A la vanguardia de la automatización de los sistemas aduaneros, se encuentran países desarrollados quienes a la fecha cuentan con varios años de experiencia en el manejo de procedimientos electrónicos, tal es el caso de Estados Unidos y Canadá que no emiten ninguna documentación en papel para sus procesos diarios, operando todo de manera electrónica²⁴. Por otra parte, los países de la Unión Europea, desde el año 2008 respaldan la decisión de crear un entorno sin papel en las aduanas y el comercio, desarrollando sistemas aduaneros interoperativos que les permiten a las administraciones de aduanas intercambiar datos entre sí, en el contexto de la circulación de mercancías que entran a su territorio²⁵.

En la Región Sudamericana y del Caribe, se estima que la implementación del Proceso Electrónico de Aduana Sin Papeles, se está realizando por etapas con resultados en el mediano plazo²⁶. En el caso de México, es considerado un país líder en la automatización de sus procesos aduaneros a nivel regional, con muchos años de experiencia y resultados a la vista en relación a la facilitación, control y costos de sus procesos²⁷.

En los países de la Región Centroamericana, puede señalarse que a la fecha unos más que otros, utilizan herramientas electrónicas para realizar los diferentes trámites aduaneros. Asimismo, en la totalidad de naciones se plantean acciones encaminadas a transformar los sistemas de administración de aduanas tradicional a sistemas totalmente digitales. En Costa Rica, el proceso para la implementación del sistema informático aduanero fue gradual y escalonado por aduana y por régimen, el cual se completó en un período de 6 años que finalizaron en el año 2012. A la fecha, el cien por ciento de las aduanas y los regímenes operan a través de las TIC@ en ese país²⁸.

24 Véase en Una aduana sin papeles <http://efacturacion.pe/hacia-una-aduana-sin-papeles/>

25 Un entorno sin soporte de papel en las aduanas y el comercio. http://europa.eu/legislation_summaries/customs/11019b_es.htm

26 Véase en Una aduana sin papeles <http://efacturacion.pe/hacia>

27 CAAREM. Ídem

28 Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica, Plan Estratégico 2012-2017, Ministerio de Hacienda, Costa Rica, Mayo 2012. Pág. 16 http://www.hacienda.go.cr/docs/51c35a2d55478_PLANESTRATEGICOSERVICIONACIONALDEADUANAS20122017.pdf

En referencia a Nicaragua, hubo procesos de adquisición de suministro e instalación del sistema informático de gestión aduanera a partir del año 2006²⁹. En Honduras y El Salvador la implementación del proyecto de Aduanas sin papeles como tal, se trabaja a partir del año 2012 con el respaldo de organismos internacionales como las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³⁰.

En Panamá, las expectativas de una Aduana sin papeles, sin duda fueron superadas por un proyecto integral de nación, en donde se implementa la innovación gubernamental de “Panamá Sin Papel”, que entre sus atributos busca “reducir los gastos de funcionamiento del Gobierno a través de la tramitación de solicitudes electrónicas y el proceso de expedientes, actuaciones y/o gestiones digitales”³¹, promoviendo la productividad y transparencia en la gestión pública.

4.1 Proyecto Aduana sin papeles en Guatemala.

Guatemala no es ajena a la búsqueda de un entorno simplificado y sin soporte de papel para la facilitación del comercio y la modernización de la administración aduanera.

El proyecto de Aduanas sin papeles, es considerado un aliciente para contrarrestar las debilidades que por años ha presentado el Sistema de Administración de Aduanas en el país. Denuncias de corrupción y empleados en procesos judiciales por irregularidades, lentitud en los procedimientos, arbitrariedad y discrecionalidad de los vistas de aduanas, para decidir el cobro de impuestos por el paso de mercaderías, son sólo algunas de las fragilidades que presenta el Sistema y que representan millonarias pérdidas para el Estado.

29 Presentación Sistema Informático de Gestión Aduanera. Presentación Auxiliares de la Gestión Pública. Dirección General de Servicios Aduaneros, Gobierno de Nicaragua www.dga.gob.ni/imagenes/nuevosistema.pp

30 Véase en Dirección General de Aduanas, Noti-Aduanas Agosto 2012, Vol. 2, <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/Publicaciones%20y%20Boletines%20Aduaneros/Boletines/2012/NOTIADUANAS%202-2012.pdf>. Y Preparan digitalización del sistema aduanero en Honduras <http://tecno.americaeconomia.com/noticias/preparan-digitalización-del-sistema-aduanero-en-honduras>

31 Panamá Sin Papel (PSP), Gobierno de la República de Panamá. Consulta en línea <http://www.innovacion.gob.pa/PMASinPapel>

De acuerdo a cálculos oficiales, se estima que cada año el fisco deja de percibir US\$1 mil 500 millones de dólares, derivado del contrabando que ingresa por las aduanas y pasos ciegos de las fronteras del país³². En ese sentido se realizan acciones como medidas extremas para contrarrestar y desarticular el contrabando y la corrupción, como ejemplo la reciente intervención de aduanas estratégicas de Puerto Quetzal y San José, Tecún Umán y Ciudad Pedro de Alvarado, fronteras con México y El Salvador, realizada a finales del año 2013, en las cuales se estima que ingresa la mayor cantidad de mercancías del extranjero. Sin embargo, después de varios meses de intervención, la problemática y denuncias se siguen dando y constituyen prácticas recurrentes dentro de las aduanas³³.

Es de señalar que la sistematización de los procedimientos aduaneros a través de formatos electrónicos, está establecida en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), instrumento jurídico del Sistema de Integración Centroamericana, que tiene por objeto establecer la legislación aduanera básica de los países signatarios conforme los requerimientos del Mercado Común Centroamericano y de sus instrumentos regionales de integración, por lo que sus normas incluyendo los requerimientos de integración con los sistemas informáticos utilizados por el Servicio Aduanero, son aplicables a toda persona, mercancía y medio de transporte que cruce los límites del territorio aduanero de los países signatarios, entre ellos Guatemala³⁴.

En ese sentido, el Plan Estratégico 2013-2015 de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Instancia encargada de administrar el sistema aduanero de conformidad con la ley, los convenios y tratados internacionales ratificados por Guatemala, contempla “que con el objeto de eliminar el uso de documentos impresos en el proceso previo, durante y posterior al despacho aduanero de las mercancías, es conveniente simplificar los procedimientos aduaneros mediante la utilización de documentos

32 Ídem.

33 Véase en Siglo21.com.gt publicado el 27 de enero de 2014. Las Aduanas intervenidas en base al Acuerdo Gubernativo 427-2013 de la Presidencia de la República, son Puerto Quetzal y San José, Tecún Umán, Ciudad Pedro de Alvarado, fronteras con México y el Salvador.

34 Artículo 1 y 2, Ámbito de Aplicación, Finalidades y Definiciones. Capítulo Único, Título I / Capítulo II Artículo 14, incisos c), d) y e). Obligaciones Generales, Código Aduanero Uniforme Centroamericano CAUCA. <http://www.sieca.int/PortalData/Documentos/C39E471D-14C9-4C72-9202-7A26DC694AE9.pdf>

electrónicos y digitalizados”³⁵, lo anterior enfocado en el cumplimiento de Convenios, en la reducción de costos, agilización de procesos y fortalecimiento de la competitividad del país.

El marco jurídico que respalda el plan de acción para la implementación de la Aduana sin papeles, lo constituye la Resolución Número SAT-IAD-005-2014, emitida por la Superintendencia de Administración Tributaria, publicada en el Diario de Centroamérica el 24 de febrero de 2014. En esta normativa se inscribe como objeto de las disposiciones: “permitir a los auxiliares de la función pública aduanera y a los usuarios autorizados por el Servicio Aduanero, la transmisión al sistema informático del Sistema Aduanero de los documentos que sustentan a la declaración de mercancías, conforme el Capítulo III del Título II del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y el artículo 321 del Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), para mejorar la efectividad de los procesos y sistemas y facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras”³⁶.

Entre las expectativas gubernamentales con el proyecto en mención, se pretende reducir la defraudación y corrupción hasta en un 85%³⁷, así como aumentar los montos de recaudación por Q.50 millones de quetzales mensuales³⁸. Además, se busca un cambio en la cultura de los funcionarios y usuarios de los servicios aduaneros, fomentando una visión ecológica que promueva la reducción del uso del papel en un 90%. Asimismo, se promueve el cumplimiento de objetivos en función del fortalecimiento de la capacidad de gestión y la reducción de tiempos en los procesos, como elementos sustanciales para elevar la competitividad del país.

35 Resolución Número SAT-IAD-005-2014 Superintendencia de Administración Tributaria SAT, Guatemala. Publicado en el Diario de Centroamérica, lunes 24 de febrero de 2014.

36 Ídem. El Capítulo III del Título II del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) se refiere al Uso de los Sistema Informáticos, entre ellos Utilización de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), Cumplimiento de medidas de seguridad, Medios equivalentes a la firma autógrafa, Firma electrónica o digital certificada, etc. El Artículo 321 del Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), se refiere a Documentos que sustentan la declaración de mercancías. Véase en <http://elsalvador.eregulations.org/media/cauca.pdf> y <http://costarica.eregulations.org/media/RECAUCA%2031536-COMEX.pdf>

37 Véase en Aduanas sin papeles en Guatemala www.centralamericadata.com, 16 mayo 2013.

38 Véase en Piden aduanas sin papeles <http://elperiodico.com.gt> viernes 24/5/13.

En base a información oficial, se estima que la inversión en el Proyecto de Aduana sin papeles ha sido de Q.180 mil quetzales³⁹, tomando en cuenta que la creación e instalación del mismo estuvo a cargo de empleados de la SAT. En el monto señalado se incluyen nuevas torres para la ampliación de la señal de internet en todo el recinto portuario. Se contempla además, en el marco de la modernización aduanera, la inversión de US\$20 a US\$30 millones de dólares⁴⁰ para la compra de escáneres, marchamos electrónicos con GPS e inclusive rayos X para la revisión no intrusiva de las mercancías que pasan por las aduanas. Es de señalar, que la inversión realizada por la Corporación de Agentes Aduaneros en Guatemala (CAAG) para su incorporación en el proyecto de Aduana sin papeles, asciende a US\$2.5 millones de dólares, los cuales servirán para la transmisión de datos y licencias de los programas⁴¹.

La implementación de la Aduana sin papeles, se realizará de forma gradual, incluyendo todos los procesos en las veintidós⁴² aduanas del país. La primera fase, incluye un plan piloto que se ejecuta desde el mes de marzo 2014 en la Aduana de Puerto Barrios, Izabal; y que se extenderá en los próximos seis meses, a las Aduanas de Puerto Santo Tomás de Castilla y Quetzal, Express Aéreo y Tecún Umán respectivamente⁴³.

En la primera etapa del Proyecto, la Aduana de Puerto Barrios aplicará los procedimientos digitales para el despacho de declaraciones de mercancías DUA-GT bajo el régimen 23-ID, clases 10 y 36, incorporando progresivamente los regímenes y procesos pendientes para avanzar en las etapas y totalizar el Proyecto. Entre los requerimientos técnicos a considerar para operar la digitalización de los documentos están:

- *Digitalización del documento:* emplear escáner compatible con lenguaje de escaneo TWAIN, preferiblemente compatible con Microsoft Windows 7, Windows XP o Windows 8.
- *Formatos para imágenes capturadas:* TIFF (Tagged Image File Format), JPEG (Joint Photographic Expert Group), PDF (Portable Document Format).

39 Véase en www.revistaindustria.com miércoles 14 de junio 2014 y guatevisión.com 22-5-14.

40 Véase en siglo21.com.gt en fecha 09/05/14

41 Ver Aplicarán tecnología en aduanas, publicado el 18/6/13 en <http://www.prensalibre.com.gt>

42 En base a información acerca de las aduanas del país. [Portal.sat.gob.gt](http://portal.sat.gob.gt)

43 Véase en Programa Aduanero agilizará gestión. http://www.prensalibre.com.gt/economia/Programa_aduanero-agilizara

- *Características a cumplir los documentos digitalizados:* Resolución de 200 dpi; máximo de 2 MB por documento, en escala de grises.

Es de resaltar, que para el mes de mayo 2014, la Intendencia de Aduanas contabilizaba un total de 74 Operadores Aduaneros Autorizados que se encontraban en red con el Sistema Aduanero, y registradas cuatro mil 77 Declaraciones de Mercancías DUA. Asimismo se estima que de 47 declaraciones en papel que se exigían anteriormente para las gestiones en las aduanas, con el Proyecto se redujeron a siete, los cuales son requeridos por los Ministerios de Salud y Agricultura.

Sin duda el fortalecimiento tecnológico constituirá un pilar importante para promover cambios e innovar en el Sistema Aduanero del país. No obstante, la apertura, coordinación y colaboración entre los actores involucrados, es esencial para poder retroalimentar y mejorar los procesos en las diferentes etapas de implementación del mismo, y de esta forma poder asegurar los objetivos planteados.

Es importante mencionar, que el cambio en la cultura de corrupción de los actores involucrados, será un determinante para augurar el éxito del Proyecto Aduana sin papeles, tomando en cuenta que la innovación electrónica, agiliza y promueve la innovación y modernización de procesos técnicos, más no los controles de esos procesos, que son realizados por personas que deberán apegarse a normas éticas y probas para no corromper ni ser corrompidos por el Sistema.

5. Consideración final.

Se estima que parte de las debilidades del Sistema de Aduanas en el país, es la fragmentación que existe en los sistemas de información y la falta de comunicación entre las Intendencias. El fortalecimiento tecnológico en los flujos de información que se manejan a través de la implementación de Aduanas sin papeles, sin duda promoverá una visión integral y un impacto positivo de la estructura que involucra la fiscalización, aduanas y recaudación del país. Sin embargo, los resultados para el éxito o fracaso del Proyecto, se verán reflejados en el mediano y largo plazo, en función

del aprovechamiento de las bondades que ofrece la automatización de los procesos, el cambio de cultura de corrupción por el de transparencia y ética de los actores involucrados, que sin duda redundarán en una mejora de la recaudación fiscal y competitividad del país.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Aduanas sin papeles en Guatemala. www.centralamericadata.com.
- Aplicarán tecnología en aduanas. <http://www.prensalibre.com.gt>
- Barahona, Juan Carlos y Garita Ronald. Aduanas, Competitividad y Normativa Centroamericana: Un análisis del Proyecto de Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible CLADS. Noviembre 1999. <https://www.incae.edu/EN/clacds/publicaciones/pdf/cen300.pdf>
- CAAREM: 75 años modernizando el comercio exterior y las aduanas de México. http://m1786.sgded.com/~coparmex/index.php?option=com_content&view=article&id=538:caaarem-75-anos-modernizando-el-comercio-exterior-y-las-aduanas
- Comisión Económica para América Latina CEPAL, Naciones Unidas, Notas Técnicas sobre Medidas de Facilitación del Comercio, Boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe FAL, Edición No. 239, julio 2006, www.cepal.org/transporte/noticias/bolfall/1/25921/FAL-239-web.pdf
- Diario de Centroamérica, Resolución Número SAT-IAD-005-2014 Superintendencia de Administración Tributaria SAT, Guatemala. www.dca.gob.gt
- Dirección General de Aduanas de El Salvador, Noti-Aduanas Agosto 2012, Vol. 2, <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/Publicaciones%20y%20Boletines%20Aduaneros/Boletines/2012/NOTIADUANAS%202-2012.pdf>
- Dirección General de Servicios Aduaneros, Gobierno de Nicaragua, Presentación Sistema Informático de Gestión Aduanera. www.dga.gob.ni/imagenes/nuevosistema.pp

- Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio, Nota Técnica No. 16, La Presentación por Vía Electrónica de la Documentación Comercial. www.unece.org/trade/untdd/welcome.htm
- Organismo Autónomo de Recaudación y Gestión Tributaria de la Diputación de Salamanca REGTSA, Manual de Implantación, Oficina sin Papeles, Junta de Castilla y León, España.
- Organización Mundial de Aduanas (OMA), Comunicado destinado a la Cumbre del G20 los días 11 y 12 de noviembre en Seúl 2010 <http://www.wcoomd.org/en/topics>
- Organización Mundial de Aduanas, Consejo de Cooperación Aduanera, Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (*) (revisado), Proyecto en el marco de la Modernización Aduanera en el proceso de Integración Económica de los Países, Asociación Latinoamericana de Integración ALADI/Organización de Estados Americanos OEA. www.wcoomd.org
- Organización Mundial de Aduanas, Roles de la OMA y de la Aduana en la implementación del Acuerdo de la OMC sobre Facilitación de Comercio. www.wcoomd.org
- Organización Mundial del Comercio, Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947). Acuerdo de Marrakech: Anexo 1A http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm
- Organización Mundial del Comercio, Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, Decisión Ministerial del 7 de diciembre de 2013, período de sesiones Bali 3-6 diciembre 2013. <http://www.wto.org>
- Organización Mundial del Comercio, Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, Sección II, Inciso 1.3, Disposiciones en materia de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros y los países menos adelantados Miembros. <http://www.wto.org>
- Panamá Sin Papel (PSP), Gobierno de la República de Panamá <http://www.innovacion.gob.pa/PMASinPapel>
- Preparan digitalización del sistema aduanero en Honduras <http://tecnologiaeconomía.com/noticias/preparan-digitalización-del-sistema-aduanero-en-honduras>

- Programa Aduanero agilizará gestión. http://www.prensalibre.com.gt/economia/Programa_aduanero-agilizara
- Revista Aduanas, No. 30, Mayo 2012, www.dga.gob.do
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana SIECA, Código Aduanero Uniforme Centroamericano CUACA <http://www.sieca.int/PortalData/Documentos/C39E471D-14C9-4C72-9202-7A26DC694AE9.pdf>
- Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica, Plan Estratégico 2012-2017, Ministerio de Hacienda, Costa Rica, Mayo 2012. http://www.hacienda.go.cr/docs/51c35a2d55478_PLANESTRATEGICOSERVICIONACIONALDEADUANAS20122017.pdf
- Un entorno sin soporte de papel en las aduanas y el comercio. http://europa.eu/legislation_summaries/customs/11019b_es.htm

Sitios electrónicos:

www.unece.org
www.wcoomd.org
www.asycuda.org
www.uncitral.org
www.dga.gob.do
Siglo21.com.gt
www.revistaindustria.com
guatevisión.com
www.prensalibre.com.gt
<http://efacturacion.pe/hacia-una-aduana-sin-papeles>

Impreso en Taller del IIES
150 Ejemplares
Guatemala, agosto 2014.

DIAGRAMACIÓN:
Loida Iris Herrera Girón