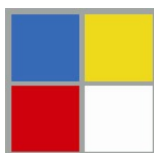




# **INFORME RESUMIDO**

## **Organización Mundial de Aduanas Foro Interservicios sobre la Gestión Coordinada de Fronteras**



**29 y 30 junio 2009  
Bruselas, Bélgica**

# Organización Mundial de Aduanas

## INTRODUCCIÓN

El volumen de los intercambios comerciales y el volumen de viajes, así como los riesgos relacionados con ambas actividades, no han dejado de aumentar a pesar de la actual crisis económica mundial, de ahí que sea necesario explorar enfoques nuevos y más innovadores por lo que respecta a la gestión de los puestos fronterizos internacionales. El Secretario de Estado de Finanzas de Bélgica, Sr. Bernard Clerfayt, señaló que, desde el punto de vista de los gobiernos y especialmente en este período de crisis económica, era evidente que el gasto público debía reportar beneficios cuantificables y obtener una utilización óptima de los recursos. Para los gobiernos resulta cada vez más difícil cubrir los costos asociados al mantenimiento de numerosos organismos de control en las fronteras; sin embargo, no pueden permitirse disminuir el nivel de protección que ofrecen a sus ciudadanos y al comercio.

La comunidad internacional es cada vez más consciente de que deben emplearse métodos innovadores para abordar de manera eficiente y eficaz los desafíos que plantea el control en frontera y promueve activamente los diversos métodos que se aplican a tal efecto. El Secretario General de la Organización Mundial de Aduanas, Sr. Kunio Mikuriya, explicó que precisamente por ello la OMA había organizado un Foro Interservicios sobre Gestión Coordinada de Fronteras con el que se pretendía entablar un diálogo entre las partes que intervienen en la elaboración de políticas, el apoyo operativo y la prestación de servicios de control en frontera.

El Foro contó con la participación de aproximadamente 200 representantes de las Administraciones de Aduanas y de otras autoridades de control en frontera, así como de organizaciones internacionales, instituciones académicas y de la comunidad comercial.

## Organización Mundial de Aduanas

Se produjo una considerable interacción entre los participantes y los expertos de los seis grupos especiales del Foro. Estos grupos debían describir la situación actual y someter a discusión, desde el punto de vista de los gobiernos y de la industria, posibles modelos para la gestión coordinada de fronteras.

El presente documento resume brevemente los principales puntos y conclusiones debatidos en cada uno de los grupos.

### **GRUPO I**

*El objetivo de este Grupo consistía en explicar por qué razón era importante la gestión coordinada de fronteras (GCF) y determinar cuáles eran las expectativas de los gobiernos respecto a los organismos gubernamentales que intervienen en la frontera.*

El experto de Nueva Zelanda indicó de qué manera su país había puesto en práctica el año anterior una estrategia para el sector de los servicios de fronteras. Describió a grandes rasgos el enfoque de Nueva Zelanda relativo a la gestión coordinada de fronteras y aludió a la experiencia de su país a este respecto. Hizo hincapié en el hecho de que la GCF, al propiciar la aplicación de un enfoque global en la gestión de fronteras, iba a reforzar la capacidad del gobierno para abordar cuestiones estratégicas en todo el sector de los servicios fronterizos. Preciso que, en este enfoque, todos los servicios trabajaban en estrecha colaboración y que la Administración de Aduanas era la entidad encargada de coordinar la labor de los distintos organismos. En su opinión, este tipo de enfoque garantizaba la prestación de mejores y más eficaces servicios de fronteras a un costo más bajo y sin necesidad de introducir cambios estructurales.

## Organización Mundial de Aduanas

Por su parte, el experto de la Administración de Aduanas de China se centró en las prácticas adoptadas por su Administración a escala nacional e internacional en relación con la GCF, y señaló algunos de los desafíos a los que se había visto enfrentada su Administración. Sobre la base de estas experiencias, concluyó que era necesario adoptar un enfoque progresivo con respecto a la GCF, es decir, el sistema debería aplicarse en primer lugar a nivel nacional, luego a nivel regional y, por último, a nivel mundial.

Los expertos de Reino Unido explicaron en qué había consistido la transformación de la gestión de fronteras en su país y expusieron a grandes rasgos algunas de las enseñanzas extraídas de su experiencia a este respecto. En su exposición los expertos abordaron dos puntos principales: por una parte, la necesidad de establecer nuevas disposiciones organizativas con el objeto de sacar provecho de los beneficios de la GCF y, por otra, la necesidad de reforzar la gestión integral de riesgos. Señalaron que, en caso de que se decida integrar más de un servicio en una sola entidad, también deberán abordarse otras cuestiones complejas relacionadas con los recursos humanos y el empleo.

### Conclusiones:

El debate que tuvo lugar permitió alcanzar un entendimiento común de que en la gestión de fronteras era necesario adoptar un enfoque más centrado en la coordinación y la colaboración, entre otras razones porque los políticos, los ciudadanos y los medios comerciales exigen la aplicación de métodos más eficaces para organizar las operaciones fronterizas de forma coordinada y rentable.

Se subrayó que, a nivel gubernamental, la elaboración y aplicación de un sistema de GCF tendría por resultado la prestación de servicios de frontera más eficaces; ello haría que la

## Organización Mundial de Aduanas

cadena de suministro del comercio internacional fuera más eficiente y segura, ya que de ese modo se reducirían o eliminarían las contradicciones y redundancias entre las políticas, misiones y mandatos de los diferentes servicios.

Los gobiernos tienen metas y objetivos estratégicos distintos que les impiden trabajar de forma conjunta. A nivel nacional, para algunos gobiernos la meta de aplicar un enfoque más coordinado en la gestión de fronteras podría estar relacionado principalmente con la seguridad, mientras que para otros esta meta podría consistir en la facilitación del comercio o en una mejor prestación de servicios. Se reconoció que las metas estratégicas del enfoque tendrían que estipular de qué manera podrían llevarse a cabo la coordinación y colaboración a nivel nacional, regional e internacional. Se alcanzó un claro entendimiento de que no existía un modelo único de GCF que pudiera satisfacer los objetivos de todas las Administraciones.

Asimismo, se insistió en que, si bien en teoría la adopción de un enfoque común a nivel gubernamental para la gestión de fronteras parecía ser la opción más lógica, su aplicación en la práctica presentaba dificultades. La concepción y los principios en que se basan los servicios de frontera no suelen ser los mismos en todos los casos. En realidad es necesario que las estrategias de intervención sean distintas y, por tanto, los enfoques que se apliquen variarán de un servicio a otro. Conviene evaluar y valorar cuidadosamente la eficacia de cada estrategia de intervención con miras a su integración en cualquier enfoque coordinado que se elabore en el futuro.

Hubo consenso en que la GCF constituía el enfoque que debía predominar en el futuro. Se hizo especial hincapié en el hecho de que poner en práctica este enfoque requería una vo-

## Organización Mundial de Aduanas

luntad política, así como un fuerte y decidido apoyo institucional. Por último, aunque en modo alguno por orden de importancia, quedó claro que la coordinación era un medio para lograr un fin y no un fin en sí mismo.

### **GRUPO II**

*Este Grupo tenía por objetivo abordar tanto el entorno actual de las fronteras como las ventajas e inconvenientes de los modelos operativos existentes; la pregunta central que orientaba el debate era si convenía cambiar el modo en que operaban las fronteras en la actualidad.*

El experto de Uganda explicó que existían diversas circunstancias (económicas, sociales, de desarrollo, etc.) que influían en la posibilidad y el potencial de la GCF. En un entorno favorable y desarrollado las soluciones y disposiciones pueden presentar un aspecto muy diferente del que presentan en un entorno de características contrarias. En los trabajos relacionados con la GCF deben reconocerse y tenerse en cuenta estas posibles dificultades. En su exposición el experto también se refirió a la “parada en un solo puesto fronterizo” entre Uganda y los países vecinos como una demostración de la aplicación práctica de la GCF.

Asimismo, como punto de partida para evaluar la necesidad de introducir cambios, se destacó la importancia de la medición del rendimiento en las fronteras. Dicho enfoque permitirá a los gobiernos determinar las causas de los retrasos en los procedimientos de despacho en frontera y, por consiguiente, mostrar las posibles ventajas de un enfoque de GCF, así como los posibles costos derivados de la inacción. Los expertos de Australia y de la CCI se refirieron y dieron su apoyo al Estudio de la OMA sobre el tiempo de levante de las mercancías que, en su opinión, era un instrumento excelente que establecía una metodología normalizada sobre

## Organización Mundial de Aduanas

este particular. Señalaron que para optimizar las ventajas de este instrumento era necesario incluir en su ámbito de aplicación la realización de todos los procedimientos de despacho en frontera (de entrada, salida y tránsito).

### Conclusiones:

Como consecuencia del incremento del comercio internacional y de los viajes las autoridades encargadas del control en frontera ya no pueden permitirse el lujo de trabajar independientemente unas de otras. En sus relaciones con los gobiernos, los medios comerciales y los ciudadanos esperan cada vez más poder relacionarse con una entidad única y no con una multitud de organismos individuales. Ello supone el reconocimiento de que el sector de los servicios de frontera, así como las soluciones a sus problemas, forman parte de un sistema gubernamental más amplio.

Todos estuvieron de acuerdo en que la GCF constituía un esfuerzo a largo plazo, aunque la aplicación de algunas de las medidas iniciales no resultaba necesariamente costosa ni difícil y, en cambio, podía reportar beneficios considerables (armonización de las horas de oficina en los puestos fronterizos, “parada en un solo puesto fronterizo”, etc.).

# Organización Mundial de Aduanas

## GRUPO III

*Este Grupo abordó la cuestión de la colaboración entre servicios y las ventajas que ello supone; la discusión giró en torno a la pregunta sobre la viabilidad de una gestión común de los riesgos.*

El experto de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) describió a grandes rasgos la creciente naturaleza transfronteriza de los riesgos. Señaló que los desafíos nacionales y regionales adoptaban cada vez más un carácter global y que al abordarlos era necesario tener en cuenta esta dimensión global. Entre las medidas que podrían adoptarse para hacer frente a estos desafíos figuraban el fortalecimiento de las alianzas de colaboración entre servicios, países y organizaciones privadas, así como la mejora de la educación y la puesta en común de las iniciativas de investigación.

El experto de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) explicó en qué consistía el proyecto de expedición electrónica y describió en términos generales los desafíos que planteaba su aplicación. Recalcó que, a efectos de la reglamentación, era necesaria una presentación única de datos y, en este sentido, indicó que las Aduanas era la Organización mejor preparada para funcionar como punto único para la presentación de datos. El experto señaló que para las Aduanas el desafío consistía en llegar a convertirse en ese punto único de recepción de información. También se refirió al papel que desempeñan los instrumentos de la OMA y concluyó que era necesario que sus Miembros los adoptaran.

El experto de la Oficina de Aduanas y Protección de Frontera (CBP) de los Estados Unidos subrayó que lo más importante, por lo que respecta a los beneficios derivados de la aplica-

## Organización Mundial de Aduanas

ción de un enfoque más coordinado de la gestión de fronteras, era una mayor eficacia en la gestión de riesgos. En muchos casos los servicios de fronteras abordan los riesgos mediante la utilización de los mecanismos propios de cada servicio; ahora bien, cada vez resulta más necesario dejar de lado el enfoque centrado en los riesgos específicos de cada servicio y comenzar a aplicar otro que fomente la utilización de un perfil de riesgo más general del gobierno y del sector de los servicios de fronteras en un sentido más amplio. Esto último exige un cambio de mentalidad, así como la adopción de un enfoque común de la gestión de riesgos.

### Conclusiones:

La gestión común de los riesgos no sólo era viable sino que también era crucial para la prestación de servicios de frontera de forma eficiente y eficaz. Este tipo de gestión de riesgos depende de cuatro elementos básicos por lo menos: voluntad política, cooperación, tecnología y mano de obra altamente capacitada.

También se hizo hincapié en el papel de la información, señalándose que los servicios de gestión de las fronteras no podrán llevar a cabo sus tareas de la forma más eficaz posible si carecen de la información requerida para realizar evaluaciones de riesgos exhaustivas y precisas. Por el contrario, la gestión de riesgos resulta más sencilla cuando la información se integra de forma uniforme en todos los servicios de fronteras.

Mediante la utilización de herramientas sofisticadas de gestión de riesgos como, por ejemplo, el análisis predictivo avanzado, los responsables de la adopción de decisiones pueden detectar riesgos potenciales aprovechando información en apariencia irrelevante procedente de diversas fuentes. Este tipo de análisis de riesgos puede mejorar la seguridad de

## Organización Mundial de Aduanas

las fronteras y facilitar el comercio. Por último, concentrar los recursos para la gestión de las fronteras en las áreas de riesgo más elevado permite lograr una mejor utilización de esos recursos y una mayor eficacia operacional.

### GRUPO IV

*Este Grupo debatió el posible entorno físico de las fronteras en el futuro; el examen giró en torno a la pregunta de cómo podían afrontarse los desafíos jurídicos y administrativos relacionados con la gestión coordinada de fronteras.*

El experto de la Asociación Mundial del Transporte Urgente (GEA) recalcó que era necesario contar con un sistema de GCF a fin de evitar la creación de obstáculos al comercio, en particular para las PYME, que dependen en gran medida de las transacciones internacionales de comercio electrónico y requieren procedimientos de despacho rápidos y fiables para el desarrollo de sus actividades comerciales; asimismo, señaló que los servicios de fronteras debían fomentar la transparencia a fin de mantener la eficacia de la observancia al menor costo posible.

El experto de Noruega presentó una serie de ejemplos de colaboración entre países y enumeró los desafíos jurídicos y/o administrativos que deberán tenerse en cuenta al crear los mecanismos de colaboración transfronteriza a escala nacional e internacional; indicó que entre Noruega y Finlandia, así como entre Noruega y Suecia, se habían establecido mecanismos oficiales de colaboración que preveían que uno de los países realizaría los trámites y velaría por el cumplimiento de la normativa en frontera en nombre del otro.

## Organización Mundial de Aduanas

El experto de Guatemala describió someramente el sistema de GCF aplicado en su país. Preciso que las medidas adoptadas por su Administración habían logrado reducir el tiempo de despacho de aduana de 70 horas en 2007 a 11,3 horas en 2008. Para entender cómo fue posible lograr este avance es necesario tener en cuenta dos factores principales: en primer lugar, la nueva infraestructura aduanera de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y, en segundo lugar, el hecho de que se hayan solucionado las cuestiones jurídicas que permiten mejorar la colaboración, la evaluación de riesgos y el intercambio de información con países vecinos.

### Conclusiones:

En el curso de las exposiciones y de los debates se indicaron cuáles eran los desafíos jurídicos relacionados con la cooperación transfronteriza y se plantearon algunas soluciones innovadoras a este respecto. Entre estas soluciones figuraban, por ejemplo, la creación de un marco jurídico para establecer puestos fronterizos conjuntos, la introducción de una estructura jurídica para la facilitación y las acciones de cumplimiento, la capacitación recíproca y, en uno de los ejemplos, la armonización de los tipos de los derechos e impuestos arancelarios. También se plantearon una serie de cuestiones relacionadas con la aplicación de la GCF como, por ejemplo, la protección y el intercambio de datos, la necesidad de contar con una declaración única común a todos que deberá presentarse simultáneamente en el momento de la exportación e importación con miras a mejorar la transparencia, y la necesidad de garantizar la protección de la información sensible desde el punto de vista comercial.

# Organización Mundial de Aduanas

## GRUPO V

*El objetivo de este Grupo consistía en examinar el concepto de una futura “frontera virtual”; se trataba de examinar la posibilidad de desplazar el proceso de declaración desde la frontera física a la “frontera virtual”, lo que permitiría a las Aduanas intervenir antes de la llegada de las mercancías.*

El experto de Accenture señaló que la información debería presentarse en la etapa más temprana posible de los trámites aduaneros, de modo que pudiera iniciarse cuanto antes la colaboración y el intercambio de datos entre los servicios de fronteras para llevar a cabo el despacho previo y facilitar la pronta detección de personas y carga de alto riesgo. Observó que para crear una frontera virtual era indispensable introducir numerosos cambios en las políticas, los trámites y las tecnologías.

El experto de GS1 presentó una serie de normas que esta empresa había elaborado para la identificación y transferencia de datos en toda la cadena de suministro. Señaló que para el sistema de GCF la normalización y armonización de la información sobre las empresas era útil en muchos sentidos. Disponer de información suplementaria sobre los productos y las partes ayuda a las Aduanas a realizar evaluaciones de riesgos eficaces. En los casos en que las Aduanas requieran información adicional pertinente en los puntos de importación, exportación o tránsito, la información podrá transmitirse ya sea en forma de datos o mediante la utilización de las tecnologías de identificación por radiofrecuencia (RFID) o de códigos de barras.

El experto de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) explicó que la Comisión propiciaba la creación de un futuro entorno de fronteras virtual mediante la

## Organización Mundial de Aduanas

elaboración de recomendaciones internacionales y normas auxiliares para promover la apertura de ventanillas únicas; dichas recomendaciones y normas abordan, entre otros puntos, la armonización de los documentos, los códigos y las definiciones de los datos. Un elemento fundamental de la GCF es la presentación única de datos e información a los gobiernos por parte de los agentes comerciales, así como el intercambio de dicha información entre los organismos gubernamentales. La Ventanilla Única es un marco práctico que combina los conceptos de intercambio electrónico de información y de simplificación de los regímenes aduaneros.

### Conclusiones:

Se indicó que era importante que los Miembros de la OMA adoptaran la versión 3.0 del Modelo de Datos Aduaneros, pues de ese modo se contaría con una suerte de “lengua franca” electrónica que facilitaría el desarrollo ulterior de los sistemas transfronterizos de notificación y reglamentación. Asimismo, se señaló que el Modelo de Datos Aduaneros había sido elaborado de conformidad con las normas y la estructura de datos internacionales del CE-FACT de las Naciones Unidas.

### **GRUPO VI**

*Este Grupo puso de manifiesto la importancia de la creación de capacidad, que se considera un requisito previo para la aplicación efectiva y eficaz de la GCF, en el sentido de que si la capacidad organizativa no está lo suficientemente desarrollada resultará muy difícil para los servicios de frontera adoptar y aplicar eficazmente este sistema de gestión coordinada.*

Un experto de la Unión Europea señaló que ya existían ejemplos de diversas modalidades de operación y afirmó que era muy importante aprender unos de otros. Hizo hincapié en

## Organización Mundial de Aduanas

que era de suma importancia elaborar una lista con los diferentes tipos de directrices y prácticas óptimas que ya estaban disponibles, así como establecer una tipología de estas modalidades para uso de los Miembros de la OMA y de las demás partes interesadas.

El experto de Sudáfrica se refirió a la importancia que tenía la integración regional en el proceso de planificación y puesta en práctica de los sistemas de GCF. Asimismo, señaló que era importante trabajar en el marco de las estructuras regionales. Por último, destacó igualmente la utilidad de algunos mecanismos, por ejemplo de los comités de cooperación conjunta, para abordar diversas cuestiones fronterizas entre países vecinos.

### Conclusiones:

Se admitió que por lo general los enfoques coordinados de cada país obedecen a diversos objetivos de política. Esto es algo que es necesario reconocer. Así pues, en lugar de elaborar modelos estructurales debería prestarse especial atención a los enfoques de GCF que permiten alcanzar una mayor coordinación y colaboración en las fronteras, reconociendo al mismo tiempo que pueden existir restricciones políticas, sociales, geográficas y de otra índole. Se señaló que era necesario adoptar un enfoque global para mejorar la capacidad de todos los servicios que operan en la frontera, lo que podía lograrse mediante la prestación de asistencia específica para la creación de capacidad.

# Organización Mundial de Aduanas

## PERSPECTIVAS DE FUTURO

La finalidad del Foro Interservicios sobre Gestión Coordinada de Fronteras era entablar un diálogo entre las Administraciones de Aduanas, las demás autoridades nacionales pertinentes, las organizaciones internacionales, las instituciones académicas y el sector privado con el objeto de aclarar los respectivos puntos de vista y determinar los beneficios que supone para cada una de las partes interesadas la adopción de un enfoque de estas características.

Se instó a todos los miembros de la OMA a que iniciaran o continuarán el diálogo con sus organismos asociados a nivel nacional, recomendándose a las Administraciones de Aduanas que se valieran de las diferentes reuniones y foros regionales para retomar esta cuestión.

Se convino en que era indispensable recopilar información sobre los diferentes enfoques y disposiciones prácticas relacionados con la GCF. A partir de los debates que tuvieron lugar durante el Foro la OMA emprenderá investigaciones adicionales para elaborar estudios de caso, enumerar las herramientas técnicas de que se dispone, establecer listas recapitulativas y llevar a cabo estudios tipológicos. Además, la OMA actualizará las herramientas de que dispone en la actualidad y continuará elaborando un catálogo de prácticas óptimas que pondrá a disposición de los demás servicios de frontera en talleres posteriores sobre este tema.

## **Organización Mundial de Aduanas**

Dado que no existe ningún otro foro más adecuado para tratar esta cuestión a escala mundial, en adelante la OMA ofrecerá una plataforma donde todas las partes que de una u otra forma tienen que ver con la GCF puedan continuar el diálogo a nivel internacional.