

# LAS ADUANAS Y SU ROL EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

FRANKLIN DUARTE  
Profesor de la facultad de Administración y Contabilidad



## I. Normas internacionales

A nivel internacional, la norma legal que regula los procedimientos aduaneros es la Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kioto), que entró en vigor el 25 de septiembre de 1974. Producto de los cambios en el medio ambiente de los negocios, las exigencias de los gobiernos y los riesgos del flujo internacional de mercancías, dicho convenio fue revisado y actualizado por el Consejo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), en junio de 1999, para garantizar su cumplimiento acorde con el entorno actual. El Convenio de Kioto revisado establece varios principios esenciales de administración, entre los cuales podemos mencionar:

- Transparencia y previsibilidad en las acciones aduaneras
- Estandarización y simplificación de la declaración de mercancías y los documentos sustentatorios
- Procedimientos simplificados para las personas autorizadas
- Máximo uso de las tecnologías de la información
- Control aduanero mínimo necesario para asegurar el cumplimiento de las regulaciones
- Uso de la administración del riesgo y controles basados en auditorías
- Intervenciones coordinadas con otras instituciones aduaneras
- Asociación con el comercio

El Convenio de Kioto revisado, que entró en vigencia el 3 de febrero del 2006, promueve la facilitación del comercio y controles efectivos mediante sus disposiciones legales que detallan la aplicación de simples pero eficientes procedimientos. Contiene también nuevas normas y reglas de aplicación obligatoria por todas las partes contratantes, las cuales deben aceptar sin reserva alguna.

Asimismo, debe anotarse que: "La Convención Revisada de Kioto está diseñada para asegurar que las aduanas sean capaces de cumplir sus responsabilidades en forma más eficiente y eficaz. Un número de países en vía de desarrollo jugaron un papel activo durante la revisión de la convención. Esto ha asegurado que las disposiciones revisadas han tomado en cuenta sus contribuciones y se han orientado a sus preocupaciones particulares".<sup>1</sup>

## 2. Etapas evolutivas de las administraciones aduaneras

Es necesario conocer el proceso evolutivo que han sufrido las administraciones aduaneras para tener una idea más clara de la temática. Bajo la propuesta de Appels y Struye de Swielande (1998: 111), pueden establecerse las siguientes etapas evolutivas de modo general:<sup>2</sup>

### a) Etapa I: Control de las mercancías

Esta etapa se caracterizó porque las aduanas:

- Revisaban físicamente casi todos los bienes comercializados.
- Hacían uso intensivo de mano de obra y documentos.

### b) Etapa II: Verificación de la información

Esta etapa se caracterizó porque las aduanas:

- Buscaban optimizar la recaudación de ingresos.
- Se enfocaban en la clasificación y análisis del valor de las mercancías, así como en la lucha contra el fraude.
- Utilizaban alguna información intercambiada electrónicamente

antes de la llegada de las mercancías.

### c) Etapa III: Control de los procesos de despacho

Esta etapa se caracterizó porque las aduanas:

- Intercambian toda la información electrónicamente.
- Reducen al mínimo los controles de información.
- Ponen énfasis en los controles internos.
- Realizan auditorías periódicas.

Esta propuesta resulta interesante y se ajusta particularmente bien a la evolución de diversas administraciones aduaneras latinoamericanas. Por otro lado, debe manifestarse también que el cruce intercultural o diferencias culturales entre los empresarios y funcionarios estatales de los países ha influido significativamente en el proceso evolutivo de las aduanas.

## 3. El despacho aduanero y los cambios en el entorno empresarial

Actualmente, vivimos en un mundo globalizado, en el cual las empresas se integran paulatinamente mediante estrategias de integración vertical (hacia adelante y hacia atrás) y horizontal, y, en contraposición, también se desintegran vía decisiones de *outsourcing* o *downsizing* para concentrarse en su *core business* y lograr ventajas competitivas. En los negocios relacionados al transporte internacional, hemos visto avances en los medios de transporte, contenerización, modernización de puertos, surgimiento de más zonas francas, cantidad de empresas exportadoras e importadoras, desarrollos en tecnologías de la información y comunicación y, particularmente, en la integración de los servicios de comercio exterior mediante la consolidación de los operadores logísticos.

Las empresas exportadoras e importadoras han identificado que un desempeño superior en el despacho aduanero les genera un valor agregado en los tiempos de entrega para con sus clientes. En el contexto anterior, Appels y Struye de Swielande (1998: 114-116) estiman que el despacho aduanero como actividad tiene tres características:<sup>3</sup>

### a) Actividad diferenciadora

El despacho aduanero es un servicio distinto al del transporte internacional de carga, pagos internacionales, aseguramiento de la carga, etc. Sin embargo, incide directamente en los tiempos de recojo y de entrega. Las empresas de *courier* internacional como FEDEX, UPS o el mismo US Postal Service compiten garantizando entregas que dependen básicamente del despacho aduanero como mecanismo influyente en las variables rapidez y confiabilidad. Finalmente, los problemas relacionados con el despacho aduanero o desaduanaje son la mayor fuente de insatisfacción del cliente.

### b) Actividad estandarizada

El despacho aduanero ha llegado a ser una actividad estandarizada. La Convención de Kioto de 1973 es el marco general en el cual los procesos de despacho aduanero deben enmarcarse acorde a la realidad, recursos y visión de cada país. En situaciones de alta intensidad de la competencia, las naciones se han dado cuenta de que es difícil llegar a ser un respetado y dinámico actor en la economía global si el comercio está siendo indebidamente obstaculizado por las prácticas de despacho

<sup>1</sup> Revised Kyoto Convention in 9 questions. World Customs Organization. Belgium, 2000. Página 4.

<sup>2</sup> Adaptado y traducido libremente del original en inglés.

<sup>3</sup> Adaptado y traducido libremente del original en inglés.

aduanero.

### c) Actividad centralizada

El despacho aduanero es una actividad centralizada que es compartida por entes privados (despachadores) y públicos (aduanas). Sin embargo, la potestad aduanera hace que el rol del Estado prevalezca en el establecimiento de procesos, solicitud de requisitos, disposición de sanciones y todo lo relacionado con el despacho aduanero. Cuando los países suscriben tratados de integración económica, se forman entonces aduanas comunitarias.

## 4. La facilitación del comercio

Facilitación del comercio se refiere fundamentalmente al conjunto de acciones y decisiones tomadas por los gobiernos para mejorar los procesos de despacho de mercancías, dotar de infraestructura necesaria, capacitar a los funcionarios públicos y utilizar tecnologías de la información y la comunicación para optimizar el desempeño en términos de tiempos, costos y riesgos en el intercambio transfronterizo de mercancías.

Considerando el actual contexto, Sawhney y Sumukadas (2005: 290) sostienen: “Como el comercio mundial sigue creciendo, los gobiernos de todo el mundo están comprometiéndose progresivamente con las reformas aduaneras”.<sup>4</sup> Por otro lado, debe anotarse que han aparecido obstáculos para facilitar el comercio desde que se produjeron los atentados del 11 de septiembre del 2001 en la ciudad de Nueva York, como por ejemplo los problemas de bioseguridad, el tráfico de estupefacientes, entre otros. Los mismos autores (2005: 278-279) comentan que: “El papel del gobierno como un agente de despacho de las mercancías que fluyen hacia dentro o fuera de un país crea incertidumbres de entrega en la mejor de las situaciones. Estas incertidumbres llegan a ser especialmente pronunciadas en los países en vías de desarrollo, dadas las excesivas regulaciones aduaneras, y la inadecuada infraestructura relacionada con la aduana”.<sup>5</sup> Este planteamiento resulta cierto en varios países en vías de desarrollo debido a la excesiva burocracia y la percepción de que diversos exportadores e

importadores no cumplen con el principio de presunción de veracidad y buena fe al hacer sus negocios, entre otros.

El 9 de febrero del 2007, se publicó la “Ley de facilitación del comercio exterior”, ley 28977, con la finalidad de adecuar los procesos aduaneros a las exigencias de los tratados de libre comercio suscritos y aquellos que estaban negociándose. En este contexto, el artículo 1° estipuló: “La presente ley tiene por objeto establecer el marco legal a ser aplicable en el trámite aduanero de mercancías que ingresan o salen del país e implementar las medidas necesarias para el cumplimiento de los compromisos relativos a procedimientos aduaneros y facilitación del comercio comprendidos en los acuerdos comerciales suscritos por el Perú”.

Otro punto interesante se trató en el artículo 3°, referido a la publicación de las normas aduaneras mediante Internet, el establecimiento de puntos de contacto y el procedimiento para atender consultas de los operadores de comercio exterior. De esta forma, el Estado promueve la participación de los operadores mediante comentarios y propuestas previas a la aprobación de nuevas normas aduaneras y la modificación de procedimientos.

El artículo 5° regula la evaluación de riesgos de la siguiente manera: “La administración aduanera efectuará el control aduanero sobre las mercancías de alto riesgo, debiéndose simplificar el despacho en las mercancías de bajo riesgo. Para tal efecto, la administración aduanera debe implementar sistemas electrónicos automatizados, elaborados sobre la base de datos suministrados por los operadores de comercio exterior. Cuando en la implementación del sistema electrónico se hubiere utilizado información suministrada por las administraciones aduaneras, dicha información tendrá carácter confidencial”. Por lo tanto, la aduana debe tener las capacidades para clasificar la sensibilidad de los productos de manera objetiva y eficaz. Las decisiones básicas para facilitar el comercio peruano deben ser: invertir en infraestructura, mejorar los procesos operati-



<sup>4</sup> Párrafo traducido libremente del idioma inglés.

<sup>5</sup> Ídem.



vos, crear una fuerte cultura organizacional en los funcionarios estatales involucrados, capacitarlos para trabajar en equipo y aplicar estrategias de *benchmarking* competitivo para optimizar la performance de la administración aduanera nacional.

### 5. La administración del riesgo

En su última edición de junio del 2010, N° 62, la revista *WCO News*, editada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), sostiene que: "La gestión del riesgo es la aplicación sistemática de las políticas administrativas, procedimientos y prácticas para identificar, analizar, evaluar, manejar, monitorear y prevenir el riesgo. Administrar el riesgo, una parte integrante del Convenio de Kioto revisado (CKR) y otros instrumentos de la OMA, ofrece claros y visibles beneficios a la comunidad aduanera internacional, el cual debe mejorar continuamente su eficacia y su rendimiento, y ser cada vez más transparente, responsable y profesional".

Asimismo, señalan que la administración del riesgo es clave para la conciliación total de los requerimientos de ejecución, seguridad y facilitación. Uno de los mayores retos que las administraciones aduaneras están enfrentando hoy es determinar cómo aplicar mejor la gestión de riesgos para identificar y mitigar el riesgo a nivel operativo. Como la única organización internacional intergubernamental que se ocupa de los regímenes aduaneros que rigen el comercio entre los países, la OMA ha desarrollado una variedad de diferentes herramientas que pueden ayudar y facilitar a sus miembros trabajar en la gestión del riesgo. La inteligencia es un componente clave de la administración del riesgo. Se genera a partir de la recolección y tratamiento de la información y es usado básicamente por los tomadores de decisiones aduaneros en todos los niveles para apoyar sus procesos de toma de decisiones. Se deben identificar las reales y potenciales fuentes de información para ver qué se produce y qué se necesita en cada aduana. Es necesario determinar indicadores de riesgo que ayuden a encontrar selectivamente sectores, productos, empresas y personas de alta sensibilidad para aplicar mecanismos de control eficaces que ayuden a combatir la defraudación de rentas de aduana, el con-

trabando, la receptación, financiamiento y el tráfico de mercancías prohibidas. Esto ayudará a evitar la competencia desleal y la aduana debe tener como finalidad ayudar a promover un mercado justo y transparente. De esta forma, ganará el fisco y también las empresas que actúan lealmente en el mercado.

### 6. Consideraciones finales

Las aduanas desempeñan un rol trascendente en el comercio internacional mediante la aplicación de los procedimientos aduaneros, la generación de estadísticas y el control de medios de transporte, mercancías y personas que cruzan las fronteras nacionales, entre otras funciones relevantes. Como organismo estatal e investido de la autoridad que la ley le faculta, tienen la gran responsabilidad de facilitar el comercio internacional para apoyar el crecimiento económico. En este contexto, hay una estrecha relación entre las actividades aduaneras y las de la empresa privada cuando estas últimas someten sus mercancías a cualquiera de los regímenes aduaneros tipificados en las leyes aduaneras. En nuestro caso, la vigente Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo 1053).

Las diferentes administraciones aduaneras han tenido una evolución heterogénea debido a las políticas gubernamentales implementadas, directivos aduaneros asignados, recursos disponibles y la capacidad de integración de las empresas locales en un mundo globalizado, entre otros factores. Obviamente, las aduanas eficientes y eficaces fomentan la competitividad de empresas exportadoras e importadoras, y desde el punto de vista del análisis FODA, sus acciones generan oportunidades para hacer negocios. Si una administración aduanera es burocrática e ineficiente, bajo el mismo análisis FODA, crea una amenaza para las transacciones de las empresas vinculadas al comercio internacional. El incremento del comercio mundial exige a las aduanas y las empresas vinculadas al comercio internacional mayores niveles de competitividad. Esto es positivo porque se fomenta un ambiente de negocios de alto desempeño, donde las aduanas deben ser socias de las empresas privadas para trabajar en equipo y combinar sus talentos en búsqueda del bien común.