



**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Sector de Integración  
y Comercio

**DOCUMENTO DE  
POLÍTICAS**

# IDB-PB-162

## **La implementación de acuerdos comerciales preferenciales en América Latina:**

**las experiencias de CH, CR, ES,  
PE en la implementación de las  
disposiciones sobre acceso a  
mercados en el marco de los  
tratados de libre comercio con  
Estados Unidos**

**Juan Luis Zuñiga y Brian  
Staples**

**Septiembre 2011**

# **La implementación de acuerdos comerciales preferenciales en América Latina:**

**las experiencias de CH, CR, ES, PE en la  
implementación de las disposiciones sobre acceso  
a mercados en el marco de los tratados de libre  
comercio con Estados Unidos**

Juan Luis Zuñiga y Brian Staples



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2011  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Cada publicación de la serie “Documentos de política” del Banco Interamericano de Desarrollo trata un tema de política determinado y plantea cursos de acción y recomendaciones específicas. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

OPCIONAL: Ingrese la dirección de correspondencia

OPCIONAL: Ingrese la lista de autores y sus direcciones electrónicas

## Tabla de contenido

Abreviaturas .....	ii
Introducción .....	iii
I. Obligaciones de los acuerdos comerciales en materia de aduanas y facilitación del comercio:	
perspectiva general.....	1
II.    Antecedentes .....	8
III.   La implementación de los acuerdos comerciales preferenciales con Estados Unidos..	28
IV.   Balance de la implementación .....	51
V.    Lecciones aprendidas .....	57
VI.   Conclusiones y recomendaciones .....	61
Bibliografía .....	66
Entrevistas.....	71
Anexo 1: Matriz de implementación del TLC Perú – Estados Unidos.....	72

## Abreviaturas

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (siglas en inglés)
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA-RD	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (siglas en inglés)
CARICOM	Comunidad de Estados del Caribe
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica
CPC	Confederación de Producción y Comercio (Chile)
DAACI	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales del COMEX (Costa Rica)
DATCO	Dirección de Administración de Tratados Comerciales del Ministerio de Economía (El Salvador)
DGA	Dirección General de Aduanas (El Salvador)
DIRECON	Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (Chile)
EE.UU	Estados Unidos de América
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (siglas en inglés)
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas del Perú
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú
OEA	Organización de Estados Americanos
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PACE	Programa Aduanero de Cumplimiento Empresarial (El Salvador)
RECAUCA	Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SNA	Servicio Nacional de Aduanas de Chile
SOFOFA	Sociedad de Fomento Fabril (Chile)
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Perú)
TICA	Tecnología de la Información para el Control Aduanero (Costa Rica)
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPC	Tratado de Promoción Comercial
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (siglas en inglés)
UNED	Universidad Nacional Estatal a Distancia (Costa Rica)
USAID	Agencia de los EE.UU para el Desarrollo Internacional (siglas en inglés)

## Introducción

Este estudio abordará los desafíos y dificultades asociadas con la implementación y administración de las disposiciones sobre acceso a mercados, con especial énfasis en aquellas relacionadas con aduanas y facilitación del comercio. El análisis se realizará para los Tratados de Libre Comercio de Chile – EE.UU; Perú – EE.UU y para el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, conocido por sus siglas en inglés como CAFTA-DR<sup>1</sup> (específicamente en los casos de El Salvador y Costa Rica).

En el informe se identificarán las respuestas que Chile, Perú, El Salvador y Costa Rica han dado a los retos enfrentados, señalando las mejores prácticas y lecciones derivadas del proceso y se determinará si estos instrumentos comerciales han contribuido al fortalecimiento de las instituciones y el Estado de Derecho, así como, si han contribuido a mejorar el clima de negocios.

El estudio tiene los siguientes objetivos:

- a) Identificar y resumir las principales obligaciones en materia de aduanas y facilitación del comercio en los acuerdos objeto de análisis;
- b) Determinar las medidas adoptadas por los países para la implementación de las disposiciones objeto del estudio, incluyendo las relacionadas con fortalecimiento institucional, reformas legales y reglamentarias, cambios administrativos, utilización de recursos humanos y/o materiales, y asistencia técnica y financiera recibida durante el proceso;
- c) Describir y analizar aspectos de política pública relacionados con el proceso de implementación, incluyendo un análisis del papel desempeñado por los actores clave, así como del impacto de la aplicación del acuerdo en los temas estudiados;
- d) Analizar si las obligaciones en los temas estudiados han sido plenamente implementadas y, si no fuere así, indicar qué disposiciones no han sido implementadas y los motivos que lo impidieron;
- e) Analizar las experiencias de los países en la administración de los acuerdos en cuestión, una vez entrados en vigor, detallando los avances y los obstáculos enfrentados;

---

<sup>1</sup> El CAFTA-RD incluye a EE.UU, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

- f) Analizar de qué manera estos acuerdos han contribuido a las reformas de las políticas nacionales; al fortalecimiento de la capacidad institucional y el Estado de Derecho; a la mejora del diálogo entre el sector público y privado y entre el sector público y otros actores de la sociedad civil, y a la mejora del clima de negocios.

Para alcanzar los objetivos anteriormente mencionados, el estudio se subdivide en seis secciones. La primera de ellas incluye una perspectiva general de las obligaciones de los acuerdos comerciales en materia de aduanas y facilitación del comercio. En la segunda, se incluye los antecedentes de Chile, Costa Rica, El Salvador y Perú en la implementación de ambos temas en el marco de sus respectivos tratados comerciales con EE.UU. La tercera sección desarrolla un análisis del proceso de implementación de los temas analizados en los cuatro países objeto del estudio. En la cuarta sección se realiza un balance comparativo del proceso de implementación entre los cuatro países. Finalmente, en la quinta, se presentan las lecciones aprendidas, las conclusiones y las recomendaciones del estudio.

## **I. Obligaciones de los acuerdos comerciales en materia de aduanas y facilitación del comercio: perspectiva general**

Los acuerdos comerciales, en mayor o menor grado, han incorporado en los Capítulos de Acceso a Mercados disposiciones relativas a temas de aduanas y facilitación del comercio. La razón, sin duda, es el factor clave que juegan las aduanas en las operaciones de comercio exterior. Pese a las importantes funciones que estas ejercen, en muchas ocasiones, infortunadamente, se han convertido en verdaderos “cuellos de botella” que obstaculizan y encarecen el comercio. Por ello, en los tratados de libre comercio se observa con más frecuencia el surgimiento de nuevos compromisos en materia aduanera y, sobre todo, en asuntos orientados a la facilitación de los flujos comerciales.

Los acuerdos comerciales con EE.UU., que en años recientes han puesto en vigencia Chile, Costa Rica, El Salvador y Perú, no son la excepción. Con la especial particularidad que, primeramente, Chile acordó con EE.UU reglas en ambos temas, las cuales fueron remozadas en las negociaciones del CAFTA-DR y, prácticamente, replicadas en el acuerdo entre Perú y EE.UU. Aunque en los tres acuerdos estudiados se encontraron algunas diferencias, en su mayoría las disposiciones son muy similares<sup>2</sup>.

### **1. Operación y funcionamiento de las aduanas**

En todos los países la legislación doméstica exige que por las aduanas deban pasar todas las personas, mercancías y unidades de transporte que ingresan y salen del territorio de los países. En este sentido, las aduanas tienen la oportunidad de ser instituciones de apoyo al comercio exterior o pueden devenir en todo lo contrario. Si bien es cierto, históricamente han desempeñado misiones orientadas al control y la recaudación de impuestos, en la actualidad también es correcto afirmar que deben ejecutar esas funciones considerando medidas de facilitación y agilización del comercio, a fin de promover la reducción de costos y tiempos de espera para las empresas. De igual forma, la realidad actual exige que los funcionarios aduaneros comprendan el funcionamiento de la cadena de suministro global y apoyen el comercio exterior, simplificando al máximo las operaciones y los trámites aduaneros que influyen negativamente en

---

<sup>2</sup> En los acuerdos comerciales objeto de estudio, las principales disposiciones sobre Aduanas y Facilitación del Comercio relacionadas con acceso de mercancías al mercado se encuentran en: el Capítulo Tres (Acceso de Mercancías al Mercado) – en los casos del TLC Chile-EE.UU y CAFTA-DR- y en el Capítulo Dos en el caso del TLC Perú-EE.UU; en el Capítulo Cuatro (Reglas de origen y procedimientos de origen); y en el Capítulo Cinco (Administración Aduanera y Facilitación del Comercio). En el TLC Chile-EE.UU a ese capítulo se le tituló únicamente como “Administración Aduanera”.



las operaciones de comercio exterior, sin poner en riesgo sus facultades de control y fiscalización.

Desde hace algunos años, se habla de la necesidad de balancear los objetivos de control con aquellos relacionados con la facilitación. En los países de América Latina ese balance no parece haberse alcanzado, pues hay una fuerte insistencia en dirigir las actuaciones públicas únicamente hacia el control y la recaudación, algunas veces de forma ineficiente, en claro detrimento de la facilitación del comercio. Sin duda alguna ese balance es una tarea compleja, pero con resultados muy positivos para la economía y el desarrollo de los países.

Por estas razones, los alcances de este estudio permiten detallar cómo los acuerdos comerciales han incursionado en algunos aspectos que abordan directamente el accionar de la operación y el funcionamiento de las aduanas. Los tópicos más relevantes que están cubiertos por disposiciones específicas en los acuerdos estudiados se reseñan en los apartados siguientes.

## **2. Transparencia y cumplimiento informado**

Aunque se trata de un concepto poco utilizado en los países de América Latina, existen varias disposiciones que se han venido incorporando en los acuerdos de libre comercio, cuyo objetivo último es lograr que los operadores del comercio tengan conocimiento de toda la información, legislación y procedimientos aduaneros, a los efectos de que las puedan analizar antes de realizar las operaciones de comercio exterior, cumpliendo de manera informada con las leyes y regulaciones del país de salida (exportación) o del país de ingreso (importación y/o tránsito) de las mercancías.

Esto es fundamental en el mundo de los negocios, pues la actividad privada de comercio de mercancías o servicios requiere altos niveles de seguridad jurídica y los agentes económicos deben saber qué esperar o a qué atenerse al momento de cerrar un negocio y cuando realizan sus operaciones de comercio.

Es así como se observan obligaciones en materia de transparencia que nacen a la vida jurídica en disposiciones relativas a la publicación de normas, reglamentos y disposiciones de carácter general. También emergen disposiciones que obligan a los países a disponer de puntos de contacto para que los usuarios realicen consultas, así como a realizar la publicación anticipada de normas para recibir observaciones y comentarios de los interesados de manera previa a su publicación.

Y no menos importante, los acuerdos desarrollan con mayor detalle la figura de las resoluciones anticipadas<sup>3</sup>, pilar fundamental de la certeza jurídica en las aduanas y otras instituciones estrechamente ligadas al comercio, tales como los Ministerios de Comercio o Ministerios de Economía. Al respecto la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (o UNCTAD, por sus siglas en inglés) ha señalado que las resoluciones anticipadas pueden ser cruciales para la toma de decisiones cuando una compañía contempla una inversión en un mercado o país nuevos. El efecto de las normas de inversión, las cuestiones tributarias y los procedimientos aduaneros se aclaran y se vuelven vinculantes para las propias autoridades, eliminando sorpresas al momento de la transacción real<sup>4</sup>.

### **Cuadro 1. Normas de los TLC relacionadas con transparencia y cumplimiento informado**

<b>TLC Chile-EE.UU</b>	<b>CAFTA-DR</b>	<b>TPC<sup>5</sup> Perú-EE.UU</b>	<b>Resumen de la norma</b>
Art. 5.1 Publicación	Art. 5.1 Publicación	Art. 5.1 Publicación	Incluye obligaciones de publicación su legislación aduanera, regulaciones y procedimientos aduaneros, designación de puntos de contacto para que los usuarios puedan hacer consultas y presentar inquietudes sobre asuntos de aduanas. También se incorporan disposiciones sobre publicación previa de regulaciones de aduanas, con el fin de que las personas interesadas tengan la oportunidad de hacer comentarios, antes de su adopción.
Art. 5.10 Resoluciones anticipadas	Art. 5.10 Resoluciones anticipadas	Art. 5.10 Resoluciones anticipadas	Incluye disposiciones que obligan a las autoridades gubernamentales competentes a emitir resoluciones anticipadas (criterios oficiales vinculantes), previa solicitud del interesado (productores, exportadores o importadores). Las resoluciones versarán sobre temas diversos, tales como: clasificación arancelaria, reglas de origen, criterios de valor en aduanas, aplicación de contingentes, marcado de país de origen, entre otros.

### **3. Despacho aduanero**

Hay una fuerte tendencia a reducir los tiempos y costos de estadía de las mercancías en las aduanas. Por ese motivo, los acuerdos comerciales internacionales introducen disposiciones en

<sup>3</sup> Se trata de decisiones oficiales y vinculantes, emitidas por autoridades competentes (aduaneras o de comercio exterior), de previo a la realización de una operación de comercio exterior. Versan sobre diferentes asuntos, por ejemplo, clasificación arancelaria, valoración aduanera, reglas de origen, aplicación de contingentes arancelarios, etc.

<sup>4</sup> UNCTAD. Fondo Fiduciario para las Negociaciones de Facilitación del Comercio. Nota Técnica No. 22 “La resolución anticipada”.

<sup>5</sup> El acuerdo comercial entre Perú- EE.UU se denominó TPC (Tratado de Promoción Comercial).

materia de tiempos de despacho aduanero (mínimo 48 horas); despacho en puerto, sin necesidad de trasladar mercancías a almacenes públicos y/o privados; despacho de las mercancías con pago diferido de impuestos y otras cargas a la importación; automatización de los procedimientos aduaneros; e inspección aduanera basada en la gestión o análisis del riesgo. Todas estas normas, que buscan indudablemente facilitar los flujos de comercio, en modo alguno limitan u obstaculizan las facultades de control aduanero que poseen las aduanas. Sin embargo, hay líneas claras para que los controles que legítimamente pueden ser ejercidos cada día sean más modernos, menos intrusivos y más basados en un uso intensivo de la tecnología y de la administración del riesgo.

Todas estas disposiciones pretenden una mayor fluidez de las mercancías, la reducción de costos para las empresas y una mayor eficacia y eficiencia de las aduanas. No obstante, sus objetivos son loables, en ciertos casos las obligaciones derivadas de los acuerdos han sido poco ambiciosas para los estándares actuales (despacho en 48 horas / automatización / administración de riesgo) o de poca profundidad y claridad (despacho con pago diferido o despacho en puerto). Justamente, en materia de despacho con pago diferido se notará más adelante en este estudio que la forma de implementar la obligación difiere en los países estudiados, ya sea porque el entendimiento sobre sus alcances ha sido disímil o porque no se han dado cuestionamientos acerca de si hay un real cumplimiento del compromiso pactado.

Igualmente, es posible señalar que las disposiciones de los acuerdos han penetrado en ámbitos antes reservados exclusivamente a las legislaciones aduaneras nacionales. Por ejemplo, en los procedimientos y disciplinas propiamente aduaneras, tales como los envíos de entrega rápida, la valoración en aduanas (caso de productos digitales), la admisión temporal de mercancías<sup>6</sup>, la reimportación de mercancías que han sido objeto de reparaciones o alteraciones, la importación de muestras comerciales y la aplicación de medidas de control en frontera (caso de productos falsificados).

Resulta interesante hacer notar que muchos de estos temas (Cuadro 2) antes de ser incluidos en los tratados ya estaban regulados en el ámbito doméstico, aunque, en ciertos casos, con ciertas diferencias respecto a la forma en que se normaron en los acuerdos. Esto implica que como producto del proceso de implementación los países podrían estar obligados a realizar

---

<sup>6</sup> A este régimen aduanero en algunos países se le denomina “importación temporal”.

ajustes a las reglamentaciones y procedimientos con el fin de cumplir a cabalidad con las nuevas obligaciones.

## Cuadro 2. Normas de los TLC relacionadas con el despacho aduanero

TLC Chile-EE.UU	CAFTA-DR	TPC Perú-EE.UU	Resumen de la norma
Procedimientos y disciplinas generales			
Art. 3.7 Admisión temporal de mercancías.	Art. 3.5 Admisión temporal de mercancías.	Art. 2.5 Admisión temporal de mercancías.	Establece obligaciones para permitir que los operadores de comercio puedan importar determinadas mercancías temporalmente sin necesidad de pagar los aranceles de aduanas.
Artículo 3.9: Mercancías reimportadas después de reparación o alteración	Artículo 3.6: Mercancías reimportadas después de reparación o alteración	Artículo 2.6: Mercancías reimportadas después de reparación o alteración	Permite la reimportación de mercancías, indistintamente de su origen, sin el pago de aranceles de aduanas, en aquellos casos en que previamente fueron exportadas temporalmente a otro país del acuerdo, para fines de reparación o alteración.
1.1 Artículo 3.10: Importación libre de aranceles para muestras Comerciales de valor insignificante y materiales de publicidad impresos	1.2 Artículo 3.7: Importación libre de aranceles para muestras comerciales de valor insignificante y materiales de publicidad impresos	1.3 Artículo 2.7: Importación libre de aranceles para muestras comerciales de valor insignificante y materiales de publicidad impresos	Incluye disposiciones para permitir el ingreso de muestras comerciales y material de publicidad sin el pago de aranceles aduaneros.
Art. 5.2 Despacho de mercancías	Art. 5.2 Despacho de mercancías	Art. 5.2 Despacho de mercancías	Establece obligaciones en materia de tiempos máximos para que se realice el despacho de aduanas. Se incorporan disposiciones que obligan a los países a permitir el despacho en puerto, frontera o aeropuerto, sin necesidad de que las mercancías tengan que ser enviadas a almacenes o depósitos para ser despachadas. También se establecen obligaciones para permitir el despacho de aduanas con pago diferido de impuestos.
Art. 5.2 Envíos de entrega rápida	Art. 5.2 Envíos de entrega rápida	Art. 5.2 Envíos de entrega rápida	Incluye disposiciones para agilizar y simplificar los envíos de mercancías a través de servicios de entrega rápida.
Artículo 3.5.1 Valoración aduanera de un medio portador	Art. 14.3.2 Valoración aduanera de productos digitales	Art. 15.3.2 Valoración aduanera de productos digitales	Incluye obligaciones para que al momento de la importación de productos digitales se declare como valor aduanero el valor del soporte (parte física o medio portador) y no se considere el valor del producto digital.

<b>TLC Chile-EE.UU</b>	<b>CAFTA-DR</b>	<b>TPC Perú-EE.UU</b>	<b>Resumen de la norma</b>
Artículo 17.11: Observancia de los derechos de propiedad intelectual	Artículo 15.11: Observancia de los derechos de propiedad intelectual	Artículo 16.11: Observancia de los derechos de propiedad intelectual	Establece obligaciones que deben ser aplicadas por autoridades aduaneras en el momento que las mercancías cruzan las fronteras de un país, especialmente cuando hay sospechas de comercio de mercancías falsificadas.
<b>Medidas no arancelarias</b>			
Artículo 3.11: Restricciones a la importación y a la exportación	Artículo 3.8: Restricciones a la importación y a la exportación	Artículo 2.8: Restricciones a la importación y a la exportación	Estipula disposiciones referidas a las restricciones o prohibiciones a la importación con ciertas excepciones.
No existe norma	Artículo 3.9: Licencias de importación	Artículo 2.9: Licencias de importación	Establece las disciplinas que deben ser respetadas al momento de emitir licencias para la importación de mercancías.
Artículo 3.12: Cargas y Trámites administrativos	Artículo 3.10: Cargas y formalidades administrativas	Artículo 2.10: Cargas y formalidades administrativas	Incluye obligaciones en materia de cargas y formalidades administrativas, entre las que destaca la eliminación de transacciones, cargas y cargos consulares relacionados con el comercio de mercancías.
Artículo 3.13: Impuestos a la exportación	Artículo 3.11: Impuestos a la exportación	Artículo 2.11: Impuestos a la exportación	Establece la prohibición total de los impuestos u otros tipos de cargos a la exportación de mercancías.
<b>Derecho de revisión de las actuaciones administrativas</b>			
Artículo 5.8: Revisión e impugnación	Artículo 5.8: Revisión y apelación	Artículo 5.8: Revisión y apelación	Estipula disciplinas que obligan a los países a otorgar garantías procesales a los importadores, por ejemplo, derecho a que las decisiones o actos administrativos en materia aduanera puedan ser objeto de revisión en un nivel administrativo independiente del empleado u oficina que emitió la primera decisión; y que también puedan ser objeto de revisión por la vía judicial.

#### **4. Cooperación aduanera**

Un elemento que se encuentra omnipresente en las disposiciones de los tratados objeto de estudio es la cooperación aduanera (Cuadro 3). Sin duda alguna, hoy más que nunca la interacción, la constante comunicación y la asistencia administrativa mutua entre autoridades aduaneras resulta clave para garantizar el cumplimiento de las regulaciones aduaneras, incluyendo el control del contrabando, el fraude aduanero y algunas prácticas de comercio desleal; así como el control del tráfico de estupefacientes, armas, especies de animales y plantas en vías de extinción, entre otros.

Lo que vale la pena analizar es si la existencia de normas en los tratados que amparan la cooperación es suficiente para que esta se haga efectiva. Esta última observación es de especial relevancia para los países de América Latina donde la balanza de la cooperación aduanera

debería inclinarse más hacia los asuntos meramente comerciales (contrabando, subfacturación, triangulación de origen, *dumping*, salvaguardia, etc.).

### **Cuadro 3. Normas de los TLC relacionadas con cooperación aduanera y creación de capacidades**

<b>TLC Chile-EE.UU</b>	<b>CAFTA-DR</b>	<b>TPC Perú-EE.UU</b>	<b>Resumen de la norma</b>
Artículo 5.5: Cooperación	Artículo 5.5: Cooperación	Artículo 5.5: Cooperación	Establece obligaciones en materia de cooperación aduanera, para garantizar el cumplimiento de leyes y regulaciones aduaneras, el intercambio de información, y para la gestión de la información confidencial que se obtenga en el marco de la cooperación.

#### **5. Certificación y verificación del origen de las mercancías**

Estos temas son profusamente regulados en los acuerdos comerciales (Cuadro 4), debido a que el acceso a las ventajas arancelarias está ligado directamente al cumplimiento de las reglas de origen. Por esta razón, en los tratados objeto de este estudio hay un capítulo completo para regular el origen de las mercancías y los procedimientos aduaneros para su aplicación y verificación.

En este contexto, el sistema de auto certificación del origen por parte del importador, incluido como una novedad en estos instrumentos, pese a ser bastante flexible y acorde con las mejores prácticas de facilitación del comercio, ha sido objeto de fuertes críticas y cuestionamientos. En especial, por la dificultad que tienen los importadores de acceder a la información básica para la determinación del origen de las mercancías, ya sea antes del despacho de aduanas o, post despacho, cuando las autoridades aduaneras u otras autoridades competentes exijan demostrar el cumplimiento de las reglas de origen.

### **Cuadro 4. Normas de los TLC relacionadas con la certificación y verificación del origen de las mercancías**

<b>TLC Chile-EE.UU</b>	<b>CAFTA-DR</b>	<b>TPC Perú-EE.UU</b>	<b>Resumen de la norma</b>
<b>Aplicación de preferencias arancelarias</b>			
Art. 3.3 Eliminación arancelaria	Art. 3.3 Desgravación arancelaria	Art. 2.3 Eliminación arancelaria	Establece las obligaciones y compromisos en materia de eliminación de aranceles, las que se transparentan mediante un programa de desgravación arancelaria.
<b>Certificación de origen y solicitud de trato arancelario preferencial</b>			
Artículo 4.12: Solicitud de origen	Artículo 4.16: Solicitud de origen	Artículo 4.15: Solicitud de	Incluye obligaciones en materia de certificación de origen para poder acceder

TLC Chile-EE.UU	CAFTA-DR	TPC Perú-EE.UU	Resumen de la norma
		trato preferencial	al trato arancelario preferencial. También establece aspectos relacionados con su contenido, vigencia, forma de utilizarlo y excepciones a su utilización.
<b>Obligaciones de los operadores de comercio</b>			
Artículo 4.14: Obligaciones en relación con las importaciones	Artículo 4.15: Obligaciones respecto a las importaciones	Artículo 4.19: Obligaciones respecto a las importaciones	Incluye las obligaciones de los importadores al momento de presentar la declaración de aduanas y solicitar el trato preferencial. También se incorporan reglas para poder aplicar el trato preferencial post despacho de aduanas y solicitar la devolución o reembolso de aranceles a posteriori. Establece obligaciones para exportadores y productores de la mercancía cuando hayan proporcionado una certificación de origen escrita o electrónica, incluyendo posibles sanciones cuando certifiquen origen de manera falsa y obligaciones en materia de transparencia cuando haya proporcionado una certificación y tenga razones para creer que la certificación contiene o está basada en información incorrecta. Establece obligaciones específicas en materia de conservación de registros contables y documentos relacionados con la certificación del origen de las mercancías.
Artículo 4.15: Obligaciones en relación con las exportaciones	Artículo 4.18: Obligaciones respecto a las exportaciones	Artículo 4.20: Obligaciones respecto a las exportaciones	
Norma no existe	Artículo 4.19: Requisitos para mantener registros	Artículo 4.17: Requisitos para mantener registros	
<b>Verificación del origen</b>			
Artículo 4.16: Procedimientos para la verificación del origen.	Artículo 4.20: Verificación	Artículo 4.18: Verificación	Detalla las facultades de las entidades gubernamentales con competencia para realizar las verificaciones de origen y los medios que pueden utilizar para realizarlas, salvo en el caso del TLC Chile-EE.UU donde se establece que esa tema quedará sujeto a lo que disponga la legislación nacional.

## II. Antecedentes

Para tener una mayor comprensión del proceso de implementación de los tratados objeto de estudio, es necesario conocer los antecedentes en materia aduanera y de facilitación del comercio que precedieron a la suscripción y puesta en vigencia de tales tratados.

### 1. La experiencia acumulada de Chile

Chile inició su proceso de reforma económica a mediados de los años setenta; sin duda, uno de los más fuertes y acelerados de la historia del continente americano. El paso de un modelo estatal empresario y regulador, que no solo competía con la actividad privada, sino que constituía su principal “cuello de botella” hacia un modelo liberal –hoy prácticamente no cuestionado por la

gran mayoría de sus ciudadanos-- sentó las bases de la economía chilena actual. Solo en el ámbito comercial, Chile pasó de un arancel promedio, en 1973, de 105 por ciento a uno del 10 por ciento, en 1979, prácticamente sin dispersiones, excepto en el caso de la industria automotriz.

Durante esa misma década se produjo la liberalización de todos los precios, la reestructuración del sector público, la reforma fiscal, el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual, la flexibilización y modernización de los mercados de trabajo y capital, la apertura de la cuenta de capitales y la creación de políticas para la atracción de la inversión extranjera. Todas estas reformas vendrían a complementar el proceso de liberalización comercial<sup>7</sup>.

En los albores de los ochenta, este país también inició el proceso de modernización de sus aduanas que, a diferencia de las reformas en otras áreas, fue gradual y continuo. Con el Decreto Ley 2.345 del 20 octubre de 1978 se introdujeron cambios en el sistema aduanero tendientes a agilizar las operaciones de comercio exterior, a reducir los tiempos de trámite y a eliminar algunos de los requerimientos documentales tradicionalmente solicitados por la Aduana. Al año siguiente, se comenzó a aplicar el Reglamento de Operaciones Aduaneras mediante Decreto con Fuerza de Ley (D.F.L.). 3-2.345, publicado en el Diario Oficial del 13 de febrero de 1979, el cual no solo asignó responsabilidades a los Despachadores de Aduanas, sino que redujo los plazos y simplificó las operaciones aduaneras vinculadas con el desaduanamiento de las mercancías. Ese mismo año, entró a regir la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas que corresponde al D.H. N° 329, del 16 de Abril de 1979, a través de la cual se reestructuró el sistema de aduanas y se delimitaron los deberes y obligaciones para sus funcionarios.

A partir de 1992, este país decidió profundizar su proceso de apertura, al consolidar las reducciones de sus barreras arancelarias y no arancelarias aplicadas de manera unilateral con una estrategia de liberalización bilateral bastante “agresiva” para la época y centrada en la suscripción de acuerdos comerciales preferenciales. Para 1996, Chile tenía vigentes acuerdos de complementación económica con Bolivia (1993), Venezuela (1993) y el MERCOSUR (1996)<sup>8</sup>; mientras cuatro años más tarde ya había logrado poner en marcha cuatro instrumentos

---

<sup>7</sup> Hachette A., Dominique. “La Reforma Comercial” en La Transformación Económica de Chile, Cap.8 (Segunda Edición), Santiago de Chile, mayo 2000 p. 303.

<sup>8</sup> Conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.



comerciales más: Canadá (que entró en vigencia en julio 1997), Centroamérica<sup>9</sup> (1999), México (en vigor desde julio de 1999) y un Acuerdo de Alcance Parcial con Cuba<sup>10</sup>. Durante la década siguiente, Chile continuó con una agenda cargada de negociaciones comerciales, que le permitió poner en vigencia los Acuerdos de Asociación Económica con la Unión Europea (febrero de 2003), Pacífico-4<sup>11</sup> (noviembre 2006) y Japón (setiembre 2007); los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos (diciembre 2003), Corea del Sur (abril 2004), la Asociación Europea de Libre Comercio<sup>12</sup> –EFTA por sus siglas en inglés—, China (setiembre 2006), Perú (febrero 2009), Panamá y Australia (marzo 2009), Colombia (mayo 2009) y Ecuador (febrero 2010), a lo que debe sumarse el Acuerdo de Alcance Parcial con la India vigente desde agosto de 2007 y el Tratado de Libre Comercio con Turquía que se encuentra en trámite de aprobación legislativa.

Esta batería de acuerdos comerciales, sin duda, condicionó e impulsó los procesos de modernización de las instituciones relacionadas con el comercio exterior, pero muy especialmente, la labor en materia de mejoramiento de las operaciones aduaneras y de la facilitación del comercio. La reforma en el sistema aduanero encontró uno de sus puntos más altos con la puesta en marcha de una ambiciosa plataforma informática denominada ISIDORA (Sistema de Integración de Sistemas Internet para el Desarrollo de las Operaciones y Regulaciones Aduaneras), proyecto que permitiría realizar todos los trámites aduaneros relacionados con una operación de comercio exterior a través de una aplicación tecnológica y coordinar con los agentes económicos que intervienen en este proceso. Específicamente, el proyecto contemplaba el envío electrónico de los manifiestos, marítimos, aéreos y terrestres, así como las destinaciones de ingreso, salida y tránsito de mercancías. Por sus dimensiones, esta plataforma que tenían previsto desarrollarla e implementarla en 16 meses se ha tomado prácticamente una década, y no se ha logrado llegar a buen fin debido especialmente a la oposición de los operadores de comercio por considerarlo excesivamente exigente en cuanto la cantidad de datos que deben incluirse en las declaraciones de aduanas.

---

<sup>9</sup> En caso del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica aunque la parte normativa se firmó en forma conjunta con los cinco países desde el 18 de octubre de 1999, la entrada en vigencia se ha hecho a través de la suscripción de protocolos bilaterales. De manera que Costa Rica puso en vigencia su protocolo con Chile en febrero de 2002, El Salvador, en junio de 2002; Honduras, en julio 2008; Guatemala, en marzo de 2010; y solo resta Nicaragua por poner el acuerdo en vigor.

<sup>10</sup> Este acuerdo, si bien se suscribe desde diciembre de 1999, no entra a regir hasta diez años más tarde (6 de marzo de 2009).

<sup>11</sup> Conformado por Chile, Singapur, Nueva Zelanda y Brunei Darussalam.

<sup>12</sup> Conformada por Liechtenstein, Suiza, Noruega e Islandia.

### **i. La modernización de la aduana chilena**

Desde su concepción, la modernización aduanera en Chile ha sido un proceso continuo, tanto desde el punto de vista de su reforma legal y regulatoria, como de las acciones tendientes a facilitar el comercio.

El Servicio Nacional de Aduanas (SNA) de Chile ha fundamentado su proceso de modernización sobre dos pilares: la facilitación del comercio exterior, en un contexto global, y una fiscalización aduanera exacta y oportuna. Ninguno de estos objetivos, sin embargo, ha estado supeditado a la implementación de uno u otro acuerdo comercial, sino que han venido a constituir un complemento y una oportunidad para afianzar el papel de la aduana como “co-administradora” de estos tratados comerciales internacionales.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos constituyó la octava puesta en vigencia de un acuerdo comercial para Chile, después de implementar los suscritos con Canadá, México, Costa Rica, El Salvador, Bolivia, Venezuela, la Unión Europea y el MERCOSUR. Este acervo de conocimiento acumulado, sumado al trabajo preparatorio que habían venido impulsando las autoridades chilenas en su interés por formar parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) desde inicios de los noventa, fueron elementos clave para facilitar la implementación de los compromisos asumidos con EE.UU.

A lo anterior se sumó la experiencia que la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), creada mediante Decreto con Fuerza de Ley N° 53, de abril de 1979, había venido acumulando desde su concepción. La DIRECON tiene a su cargo la articulación y reordenamiento de la apertura de mercados, la implementación y la administración de los acuerdos, así como la prevención y solución de conflictos comerciales y la promoción de exportaciones. Si bien los esfuerzos de esta entidad, durante poco más de dos décadas, estuvieron inclinados hacia la “negociación”, en los últimos años la administración de los acuerdos comerciales se ha convertido en un tema estratégico dentro del funcionamiento de esta dependencia del Estado chileno.

### **ii. Fortalecimiento institucional, un ingrediente esencial**

El proceso de planificación estratégica de la institución aduanera y la creación de una estructura orgánica, tanto a nivel del SNA, como de la DIRECON, le han permitido a Chile no tener que adecuarse constantemente a los compromisos derivados de los acuerdos comerciales que ese país debe poner en aplicación, sino utilizar la institucionalidad existente para implementarlos y

administrarlos. Para ello, la capacitación y la formación continua de los operadores vinculados con el comercio ha sido un elemento permanente y necesario.

La incorporación de la tecnología en la mayor parte de los procesos fue un ingrediente fundamental, en especial, en el sistema aduanero. Con el Proyecto ISIDORA, cuya idea empezó a gestarse desde 1995 y a ponerse en marcha en el 2001, se dio inicio a la automatización de la Aduana chilena. No obstante, después de tres años de estar en ejecución se detectaron una serie de ineficiencias que implicaron rehacer parte del código, cambiar parcialmente la plataforma de *software* y el sistema de mensajería que estaba en operación<sup>13</sup>. Aunque se ha logrado incorporar la tecnología en la mayor parte de los procesos aduaneros y de facilitación del comercio, este ambicioso proyecto no logró materializarse, al menos en la forma inicial como se había concebido.

Otro paso más hacia el fortalecimiento institucional fue la tramitación de un crédito por US\$5 millones, otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al Gobierno chileno para el fortalecimiento de la DIRECON. Con estos recursos se pretendía asegurar la consistencia entre los diversos compromisos de los acuerdos comerciales internacionales asumidos por Chile e impulsar su total implementación; articular los diversos sistemas de información para el seguimiento de la implementación de los tratados; optimizar el marco regulatorio para la atracción de las inversiones externas y la promoción del comercio exterior, así como simplificar aún más los procedimientos para la gestión del comercio, entre otros aspectos<sup>14</sup>. A la fecha, este proyecto todavía se encuentra en su fase de ejecución.

En cuanto a la coordinación con otras instituciones, existe un Comité Interministerial para las Relaciones Económicas Internacionales, del cual forman parte los Ministerios de Hacienda, Economía y Agricultura, y la Secretaría General de la Presidencia, además del Ministerio de Relaciones Exteriores, que se encarga de presidir. Aunque este Comité tiene por objeto servir de instancia de consulta para la definición de la política comercial chilena, también aborda algunos temas relacionados con la administración de los tratados comerciales.

La relación con el sector privado también ha sido estrecha y es un aspecto transversal de estrategia de desarrollo de Chile. Desde principios del 2000, la política nacional apuntó a trabajar

---

<sup>13</sup>Ministerio de Hacienda. Servicio Nacional de Aduanas. Informe final de evaluación, Programa Proyecto Isidora, Santiago de Chile, Octubre 2005 p. 8.

<sup>14</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en línea en la siguiente dirección electrónica: <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=CH-L1009&lang=es>.

los grandes temas de manera conjunta entre el sector público y el privado; aún cuando, desde 1992, se había creado el Comité de Participación del Sector Privado en las negociaciones comerciales. Este Comité está conformado por Ministerio de Economía –que lo preside-- e integrado por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Agricultura, por la Secretaría General de la Presidencia y por el Director General de la DIRECON, así como por dos representantes del sector privado, dos representantes sindicales y tres expertos en negociaciones comerciales internacionales; sirve como canal formal de comunicación entre el sector gobierno, el sector productivo y la sociedad civil.

También existe el Consejo Público-Privado para el Desarrollo Exportador, que reúne a empresarios de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y a los funcionarios de las instituciones públicas que intervienen en la formulación y aplicación de la política de comercio exterior. Este Consejo tiene por objeto potenciar la capacidad exportadora de Chile, mediante el abordaje de temas como la facilitación del comercio; el fomento al desarrollo productivo, tecnológico y la calidad; la inserción internacional; la promoción de las exportaciones, las inversiones y el turismo; el transporte y la logística. Otra instancia de diálogo con el sector privado es el Consejo de Negociaciones Internacionales y Comercio Exterior, creado por la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).

Desde el punto de vista aduanero, a partir del año 2004, se empieza a elaborar un Plan Nacional de Fiscalización, con el objeto de dictar las pautas a seguir por cada aduana de acuerdo con sus realidades territoriales. De esta manera, se establecen las áreas estratégicas sobre las cuales debe focalizarse la fiscalización. Este plan es permanentemente evaluado a través de indicadores de desempeño, con el fin de analizar los aspectos-- tanto internos como externos-- que pueden afectar su eficacia. Así, por ejemplo, el plan para el período 2007-2010, define tres subproductos: 1) Fiscalización del Tráfico de Mercancías, 2) Cumplimiento de Normas Tributarias y 3) Fiscalización de Agentes Especiales y otros Operadores. En el primer grupo se definen como áreas de importancia estratégica el tráfico de drogas, la infracción de normas de propiedad intelectual –como falsificación de marcas y derechos de autor--, el medio ambiente<sup>15</sup> y la salud pública, el lavado de dinero, la seguridad –especialmente todo lo que se relacione con el

---

<sup>15</sup> Se debe prestar mayor atención al cumplimiento de convenios internacionales para la protección del ambiente como son el Protocolo de Montreal, que se refiere a las mercancías que dañan la capa de ozono (CFC, Bromuro de Metilo). y el Convenio de Basilea, sobre el tráfico transfronterizo de desechos peligrosos (Ejemplo: plomo, pilas, baterías, desechos médicos, clínicos o farmacéuticos, residuos de sentina, etc.)

tráfico de explosivos, armas químicas o bacteriológicas-- y las mercancías protegidas como patrimonio cultural. En el segundo subproducto, se incluyen los aspectos relacionados con la valoración aduanera, la evasión tributaria, los regímenes especiales de importación, los acuerdos comerciales y las normas de origen -- los principales puntos de atención en la fiscalización de esta área son: la verificación de origen, la clasificación arancelaria, el tránsito por terceros países y el cumplimiento de las todas las formalidades y requisitos que, al efecto, impone cada uno de los tratados—y, finalmente, la tributación específica y los contingentes de importación. En tercer término, la actividad se focaliza en la fiscalización de los operadores de transporte en el comercio internacional, las movilizaciones internas y las actividades accesorias como estiba, desestiba, *forwarders*, operadores de transporte expreso *courier*, empresas portuarias y almacenes fiscales de conformidad con lo estipulado por el artículo 24 de la Ordenanza de Aduanas, Ley N 19.542/97 y Decreto de Hacienda N 1.114/98.

Un aspecto que llama la atención es que pese a que el control del origen en el marco de los acuerdos comerciales forma parte del plan, en la práctica no se han realizado procedimientos de verificación de origen preferenciales en el caso de mercancías amparadas por el TLC Chile-EE.UU. En general, los controles sobre ese tema se han quedado en aspectos formales relacionados con los documentos de origen, diferencias en el mercado, etc.

Otro de los aspectos relevantes de la operación aduanera en Chile es el papel que juegan los agentes aduaneros, quienes no solamente tienen el carácter de auxiliar de la función pública aduanera, investidos bajo el principio de buena fe, sino que también tienen el carácter de ministros de fe en el tanto la Aduana podrá tener por cierto que los datos que registren en las declaraciones que formulen en los documentos de despacho pertinentes, así establecido por el artículo 195, del Decreto con Fuerza de Ley. N° 30 del 18 de octubre de 2004. La delegación de funciones como la clasificación arancelaria de las mercancías, la valoración aduanera, la aplicación correcta de convenios y tratados bilaterales y la determinación de los tributos aduaneros que corresponde abonar al ente de control, aunados a la posibilidad de presentar por medios electrónicos la documentación, han contribuido a facilitar la labor de las aduanas y, por ende, del comercio.

### **iii. La alianza público -privada**

Durante la administración del Presidente Frei, en Chile se perfilaba una agenda transversal para la modernización de la gestión pública, lo cual incluía aspectos relacionados con la calidad del

servicio, la participación ciudadana, la transparencia, la probidad, la gerencia pública y la creciente incorporación de nuevas tecnologías a la gestión gubernamental<sup>16</sup>. Con su sucesor, el presidente Lagos, en enero de 2003, se logró consensuar la llamada Agenda de Modernización del Estado, que pretendía trabajar los grandes temas de forma conjunta, sector público y privado. La reforma aduanera no estuvo ajena a la búsqueda de estos consensos. Por el contrario, el sector empresarial apoyó –en todo momento— la modernización de las aduanas por considerarlas un elemento fundamental para mejorar su competitividad en el mercado externo.

Algunos consultores chilenos en materia aduanera han señalado que incluso los trabajadores del SNA han mostrado a lo largo del proceso de reforma una disposición positiva frente al cambio, siempre que esto estuviese conjugado con una carrera pública basada en el mérito antes que en la antigüedad, y con sistemas de evaluación que favorezcan la capacidad de solucionar problemas y aplicar criterios innovadores. Una muestra de la voluntad de los trabajadores de sumarse activamente a la modernización consta en el hecho que el primer proyecto de reforma aduanera en Chile surgiera del propio seno de la Asociación Nacional de Empleados de Aduana<sup>17</sup>.

Por tanto, para la puesta en vigencia del tratado con EE.UU., ya el sector privado y los propios funcionarios aduaneros tenían una importante curva de aprendizaje. A esto debe sumarse la red institucional que DIRECON había venido creando para la coordinación con otras instancias de Gobierno relacionadas con el comercio. Factores que, en definitiva, contribuyeron a que la puesta en marcha de este tratado no significara una carga onerosa para las instancias encargadas de implementarlo, ni generara grupos de oposición al momento de hacerlo efectivo.

## **2. Costa Rica: una reforma aduanera temprana**

En la década de los ochenta, Costa Rica inició la transformación de su economía para pasar de un esquema de sustitución de importaciones a un régimen basado en la promoción de las exportaciones y la integración al mercado internacional. Las medidas de liberalización tomadas incluyeron la adhesión del país al GATT en 1990. Como parte de esa estrategia, desde mediados de la década de los ochenta se había visualizado la necesidad de transformar las aduanas para facilitar las operaciones de comercio exterior, llegándose incluso a plantear la transformación de

---

<sup>16</sup> Marshall, Jorge y Mario Waissbluth. Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad. En "En Foco, Volumen 122. 2007, p.4.

<sup>17</sup> Narbona, Hernán. Aduanas en Chile: La oportunidad de modernizar con la gente. Diciembre, 2005. Disponible en línea en: <http://variadostemas.blogspot.com/2005/12/aduanas-de-chile-la-oportunidad-de.html>.

la Aduana de una dependencia tributaria a una administradora del comercio exterior. Como resultado de ello se implementó el primer Sistema de Información de Aduanas (SIA), se negoció un nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA II) que permitió aprobar una moderna Ley General de Aduanas (1996); se llevaron a cabo cambios importantes en la organización administrativa y los procedimientos aduaneros. Esta labor se llevó a cabo con fondos nacionales y de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>18</sup>. Esta etapa de modernización se llevó a cabo aproximadamente hasta finales de 1998.

De forma paralela a la reforma aduanera, a principios de los años noventa, se negoció el primer Tratado de Libre Comercio en la región centroamericana, el TLC Costa Rica-México que entró en vigencia en 1995 y que luego estaría seguido por los tratados con Chile (Febrero, 2002), República Dominicana (Marzo, 2002), Canadá (Noviembre, 2002), la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM)<sup>19</sup> y, finalmente CAFTA-DR (Enero, 2009). Actualmente, se encuentran en el proceso de aprobación legislativa los tratados con China, la Unión Europea y Singapur.

Se ha reconocido que lo realizado por Costa Rica en los noventa en materia de modernización aduanera se convirtió por algunos años en un caso de éxito que luego se trasladó al resto de la región centroamericana. Por ejemplo, muchas de estas reformas se utilizaron como referencia en la redacción de la normativa regional<sup>20</sup>.

La modernización de las aduanas, desde el principio de los años noventa, fue un proceso con altos y bajos que pretendía introducir en Costa Rica las mejores prácticas internacionales en la materia. El principal objetivo ha sido lograr el equilibrio entre el control aduanero y la facilitación del comercio internacional.

---

<sup>18</sup> Sobre este proceso se pueden consultar estas dos fuentes: Thompson, Eric “El Marco Jurídico Tributario”; Garita, Ronald. Capítulo 3, pp. 159-238, en *El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional: Contraloría General de la República*. Y Fernando Herrero Acosta, editor., 1 ed., San José, Costa Rica, 2002, 619 p. [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr); “La Transformación de las aduanas”, Serie Cuadernos de Trabajo, No. 1998-01, julio 1998, en [www.procesos.org](http://www.procesos.org).

<sup>19</sup> Se puso en vigencia con Trinidad & Tobago en Noviembre del 2005; con Barbados en Agosto del 2006 y con Guyana en Noviembre del 2006. Con los demás países de la CARICOM, la entrada en vigencia del tratado se encuentra pendiente de concretar.

<sup>20</sup> Sobre el proceso de elaboración y la filosofía del CAUCA III se puede consultar “Aduanas, competitividad y normativa Centroamericana. Un análisis del Código Aduanero Uniforme Centroamericano”, Barahona, Juan Carlos, Garita, Ronald, UNED, Colección Ágora, investigación efectuada para el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, INCAE, Grupo AVINA, Banco Centroamericano de Integración Económica. San José, Costa Rica, 2003. Una versión digital anterior a la publicada se puede encontrar en el sitio [www.incae.ac.cr](http://www.incae.ac.cr).

Los principios en que se fundamentó el proceso de modernización fueron los siguientes: aplicación de la autodeterminación de las obligaciones aduaneras para todos los regímenes de importancia comercial (equivalente al “*informed compliance*” estadounidense<sup>21</sup>), el control a posteriori de las declaraciones aduaneras (fiscalización a posteriori), la participación activa del sector intermediario (auxiliares de la función pública aduanera –agentes de aduanas, transportistas, depositarios aduaneros, empresas de zonas francas, empresas de perfeccionamiento activo, empresas *courier*, entre otros-), la utilización de criterios de selectividad y de aleatoriedad en la ejecución de controles aduaneros, y el uso intensivo de la tecnología de la información. Las áreas que fueron objeto de mejoramiento han sido tradicionalmente las relacionadas con legislación, fiscalización, tecnología de la información, estructura y organización administrativa.

Luego del año 2005 se inició un nuevo proceso de modernización, centrado en la modificación de la estructura organizativa y la sustitución del sistema de información por el actual TICA, cuya sigla significa Tecnología de la Información para el Control Aduanero. Actualmente ese sistema de información abarca prácticamente todos los regímenes de importación y exportación de mercancías<sup>22</sup>. Entre otras cosas, permite mejorar el control, el análisis de información para evaluar riesgo y la integración de diversos organismos para ejercer el control sobre el comercio exterior.

Aumentar la transparencia en las aduanas fue un objetivo del TICA. Este objetivo se pretendía alcanzar con la centralización y el acceso a la información en línea, la rendición de cuentas, el seguimiento en línea de los trámites y el logro de alcanzar un nivel aceptable de apertura de la Aduana a todos los ciudadanos. Especialmente importante es que a través del Internet se puede consultar en línea y en tiempo real los trámites aduaneros y su estado, lo cual ha incrementado la seguridad y transparencia que buscan los dueños de la carga. Finalmente, con el objetivo de facilitar las operaciones de comercio, el modelo del TICA permitió un tránsito más fluido de mercancías por la aduana sin descuidar otras funciones; eliminó la presentación de los documentos físicos en las aduanas, las filas y las ventanillas de aceptación de documentos;

---

<sup>21</sup> [http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/legal/informed\\_compliance\\_pubs/icp021.ctt/icp021.pdf](http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/legal/informed_compliance_pubs/icp021.ctt/icp021.pdf).

<sup>22</sup> Garita, Ronald, *E-Customs*. (2006) TIC@ y el esfuerzo costarricense hacia una aduana sin papeles”, caso escrito bajo la supervisión del Prof. Juan Carlos Barahona, como parte del programa de investigación denominado “Cátedra Software AG de Gobierno Digital” del INCAE. Material de discusión sobre la complejidad asociada a la implementación de proyectos de Gobierno Digital en América Latina.



instauró el pago de impuestos en línea en forma electrónica, agilizó los reclamos para la devolución de impuestos, y prácticamente la automatización completa de todos los procesos.

Además de eliminar las declaraciones en papel por la transmisión electrónica y cambiar la presentación en papel de facturas y otros documentos requeridos por “imágenes” (digitalización de estos documentos), por primera vez en el país se implementó la firma digital y una autoridad certificadora. También el modelo permitió que instituciones no aduaneras con funciones relacionadas con el control del comercio (salud, agricultura, entre otras) tuviesen acceso a participar y evaluar las declaraciones aduaneras. Finalmente, el sistema automatizó la aplicación de diversas medidas en ejecución de los tratados de libre comercio y otras normas de comercio internacional, por ejemplo, los contingentes arancelarios a la importación.

#### **i. Las acciones previas al CAFTA-DR**

Desde la primera etapa en la modernización de las aduanas hasta la última gran reforma con el TICA, Costa Rica ha tenido dentro de sus objetivos no sólo el mejoramiento de la capacidad de recaudación fiscal sino que además ha tomado en cuenta también las necesidades del Estado para lograr una administración de los tratados de libre comercio en términos de verificación y facilitación del comercio. En particular, desde la implementación del TICA se tomó en cuenta la inminente entrada en vigencia del tratado de mayor importancia para el país, el CAFTA-DR.

En las áreas de acceso a mercados, aduanas y facilitación del comercio la implementación del CAFTA-DR, vigente a partir del 1 de enero de 2009, no representó un reto nuevo para el país. Al igual que en el caso chileno, ya se había generado una experiencia en la materia, producto de la puesta en aplicación de otros cinco TLC, a los que debe sumarse también la implementación de los instrumentos jurídicos de la integración económica centroamericana (MCCA). Por ejemplo, a la fecha de entrada en vigencia del CAFTA-DR ya la Ley General de Aduana establecía como uno de sus fines el aplicar todos los convenios, acuerdos y tratados Internacionales vigentes, así como la normativa nacional al respecto” y el “facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior”. Incluso, la misma Ley, contiene una disposición muy particular sobre el particular que señala “el régimen jurídico aduanero deberá interpretarse en la forma que garantice mejor el desarrollo del comercio exterior de la República, en armonía con la realidad socioeconómica imperante al interpretarse la norma y los otros intereses públicos, a la luz de los fines de este ordenamiento”.

Entre otras acciones que se llevaron a cabo a partir de 1994, producto de la implementación del TLC Costa Rica - México y de los subsiguientes acuerdos comerciales, se encuentra la aplicación de los programas de desgravación arancelaria, la declaración del origen preferencial y su verificación administrativa por parte de las autoridades de la Dirección General de Aduanas, además, de la aplicación de los contingentes arancelarios de importación, entre otros.

Ese mismo año de 1996, una de las acciones más importantes fue la promulgación de la Ley de creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior Ley N° 7638 de 30 de octubre de 1996, publicada en La Gaceta 218 del 13 de noviembre de 1996 (antes se le había dado un reconocimiento legislativo y presupuestario pero no articulado desde 1986). La administración de los TLC recibió atención especial al disponer en su artículo 3 que conforme a las leyes respectivas, los Ministerios vinculados con la producción de determinados productos y las instituciones públicas relacionadas con servicios específicos, participarán en la administración y aplicación nacional de los tratados, convenios e instrumentos del comercio o la inversión, en armonía con la políticas, directrices y reglamentos dictados por COMEX, en consulta con esos ministerios e instituciones.

Años después se estableció, mediante Decreto Ejecutivo No. 28471-COMEX de 14 de febrero de 2000, el Reglamento Orgánico del COMEX, donde se crea la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI). En ese mismo año 2000, se emitió la Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior, Ley 8056 del 21 de diciembre de 2000. Esa Ley tiene un apartado sobre la “rendición de cuentas” que dispone la obligación del COMEX de enviar a la Asamblea Legislativa un informe anual de labores, en el cual deberá incluir un capítulo específico que analice el impacto que han tenido durante ese periodo los tratados de libre comercio y los convenios e instrumentos de comercio o inversión suscritos por el país. En ese capítulo, deben indicarse los efectos de esos tratados, convenios e instrumentos en el sector productivo, en los flujos de comercio y en la balanza comercial; su impacto en la generación de empleo e inversión; los nuevos exportadores y productos de exportación; los conflictos presentados y un análisis de los efectos en el consumidor. También, debe contener información acerca de los obstáculos o las regulaciones que han afectado las exportaciones costarricenses en

los mercados internacionales, así como un compendio de las denuncias recibidas y las labores realizadas por la DAACI del COMEX.

Esa Ley 8056 le dio rango legal a la DAACI señalando que tiene a su cargo la verificación del cumplimiento, tanto por parte del Gobierno de Costa Rica, como por parte de los gobiernos de sus socios comerciales, de todas las obligaciones derivadas de los tratados, acuerdos y demás instrumentos comerciales o de inversión bilaterales, regionales o multilaterales, suscritos por el país, actuando de oficio o por denuncia y la evaluación periódica de la aplicación de dichos instrumentos, tanto en términos económicos como jurídicos. Para los efectos particulares de la implementación del CAFTA-DR, COMEX creó una Unidad CAFTA-DR a cargo de un coordinador, más personal administrativo, y varias áreas, entre las cuales destacan, para los efectos de este documento las de “Acceso a Mercados”, “Origen y Aduanas” y “Cooperación”.

En junio de 2010, con el inicio de la nueva administración de la presidente Chinchilla, las autoridades del COMEX anunciaron que durante el próximo cuatrienio se enfocarían en la aplicación práctica de los tratados comerciales vigentes, con el fin de consolidar la plataforma de comercio exterior con la que cuenta el país. Esta plataforma con la próxima puesta en vigencia de los nuevos tratados con China, la Unión Europea y Singapur abarcaría el 92% del total de exportaciones y 77% del total de importaciones. Para esos efectos, se planteó una reorganización del Ministerio que ahora se divide en 6 grandes áreas geográficas y 7 áreas temáticas, de una forma similar al esquema mexicano y chileno.

Previo a la vigencia del CAFTA-DR, la DAACI estableció mecanismos de coordinación con el Ministerio de Hacienda, principalmente la Dirección General de Aduanas, para implementar las obligaciones en el área de Acceso a Mercados y Aduanas. En particular, los trabajos que realizaba el Ministerio de Hacienda se adecuaron a las necesidades del Tratado, pues justamente en ese mismo momento se estaba trabajando en el proceso de implementación del nuevo sistema de información y de los nuevos procedimientos en las aduanas. Asimismo, el proceso de divulgación fue muy importante, debido a que se impartieron numerosas charlas organizadas por oficinas públicas y privadas acerca de los procedimientos operativos que deberían ser modificados como consecuencia de la implementación del CAFTA-DR. En resumen, el COMEX lideró la coordinación del proceso de implementación en el que actuaron otra serie de instituciones públicas de acuerdo con sus competencias particulares.

## **ii. Políticas para fortalecer la institucionalidad**

Durante la negociación del CAFTA-DR ya se visualizaba que, pese a no ser primeriza en la implementación de tratados de libre comercio, Costa Rica debía fortalecer las instituciones ligadas al comercio exterior. En particular, existía conciencia y coincidencia acerca de la necesidad de sustituir el sistema informático por uno más moderno que permitiera sacar provecho de los avances en la tecnología de la información. La experiencia en el CAFTA-DR fue, de esa manera, similar a la implementación de otros tratados. Respecto al impacto institucional en el área de comercio exterior, producto de la suscripción de tratados de libre comercio, se ha señalado lo que el desarrollo y fortalecimiento de COMEX en materia de aplicación de acuerdos comerciales coincide, precisamente, con la suscripción de diversos TLC y la necesidad de aplicarlos adecuadamente. Este desarrollo institucional, sin embargo, ha sido mayor en COMEX que en otros ministerios con competencias muy relevantes en este campo. En el caso de estos, el cumplimiento de las responsabilidades que los tratados les asignan se ha dado como una ampliación o recargo de sus funciones ordinarias, más que como resultado de un proceso de transformación operativa e institucional, a pesar de que también es necesario señalar que, “como parte de su propio proceso de modernización, algunas de estas oficinas han tenido también cierto grado de transformación a lo largo de los años”<sup>23</sup>.

En las áreas de aduanas y facilitación del comercio, tradicionalmente Costa Rica ha centrado la atención en el desarrollo institucional y fortalecimiento del Servicio Nacional de Aduanas. De esta manera, ha experimentado con diversas formas de organización de las unidades y departamentos con el fin de, por ejemplo, tramitar resoluciones o criterios anticipados derivados de los tratados de libre comercio o verificar el cumplimiento de las reglas de origen negociadas en esos tratados; aspecto este último que le corresponde en la actualidad a la Dirección de Fiscalización de la Dirección General de Aduanas que coordina con la Dirección de Riesgo Aduanero.

Uno de los cambios organizacionales paralelos al proceso de implementación fue la creación de un Área de Relaciones y Asuntos Externos dentro de la Dirección General de Aduanas con competencia para coordinar, administrar, organizar y difundir las políticas y directrices que orienten las decisiones y acciones del ámbito aduanero en el plano nacional e

---

<sup>23</sup> González, Anabel (2009). La Implementación de Acuerdos Comerciales Preferenciales en América Latina. La Experiencia de Implementación del CAFTA-DR en Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de políticas, BID-DP-104, P. 9

internacional, para el efectivo cumplimiento de los compromisos contraídos en ambos planos, con la finalidad de proyectar una nueva imagen institucional y fortalecer las relaciones nacionales e internacionales<sup>24</sup>.

Aunado a lo anterior, también se reconoció la necesidad de actualizar los conocimientos del personal aduanero que ya laboraba en la institución y de incrementar el número de funcionarios en algunas áreas, por ejemplo, en el campo del control y la fiscalización a posteriori (con posterioridad al despacho de las mercancías). El control a posteriori, como regla básica para el ejercicio del control aduanero, fue introducido desde 1996. No obstante, se ha reconocido que esa función no abarca un número significativo de operaciones aduaneras, sino que sigue teniendo un ámbito reducido pese a que la normativa aduanera establece un plazo de 4 años para realizar ese control a través de amplias facultades de fiscalización. Para paliar de alguna forma esta situación el personal del Servicio Aduanero fue incrementado en aproximadamente 200 plazas y se suscribió el Convenio de Cooperación entre la DGA y la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI) de COMEX en febrero de 2004 con el fin de que la DAACI colaborase con el desarrollo de las funciones aduaneras de verificación y control de origen de las mercancías. Esto último quedó en el papel, porque a la fecha no ha sido utilizado.

El control aduanero sobre las mercancías que se realiza actualmente en Costa Rica debe ser ejercido, de conformidad con las mejores prácticas internacionales, siguiendo adecuadas técnicas de administración de riesgo. El CAFTA-DR hizo recordar este aspecto y, en el marco de los trabajos del TICA y de la implementación de ese Tratado, se estableció dentro de la estructura de la Dirección General de Aduanas un Departamento de Gestión de Riesgo<sup>25</sup>, que en la actualidad todavía sigue en proceso de mejoramiento y de integración a través del TICA. En términos de facilitación del comercio, se dio acceso a la información sobre los trámites aduaneros vía Internet y, aún más importante, se posibilitó la tramitación de las declaraciones las 24 horas los 365 días del año, además de ampliar los horarios de las aduanas.

### **iii. El Salvador: reformas graduales encaminadas a la modernización aduanera**

A mediados de los años noventa, el sistema aduanero de El Salvador presentaba importantes carencias en materia de control aduanero, incluyendo aspectos relativos al control del tránsito.

---

<sup>24</sup> Decreto Ejecutivo 34475-H, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 83 de 30 de abril de 2008.

<sup>25</sup> Decreto Ejecutivo No. DE-32481-H del 29 de junio del 2005.

El sistema aduanero en aquel momento estaba lejos de ser un facilitador del comercio intrarregional debido especialmente a la competencia y procedimientos contemplados en la legislación de su parte funcional, que no era compatible con un proceso de apertura económica (100% de verificación física de los bienes internalizados). La situación más crítica se reflejaba en la falta de coordinación y control de las mercancías en tránsito inter-aduanal. Una de las principales deficiencias detectadas en aquel momento era la incapacidad para combatir el contrabando aduanero. Como agente de recaudación no se tenía la capacidad más adecuada de fiscalización ex post o control a posteriori<sup>26</sup>.

En 1997 expertos internacionales valoraban la reforma aduanera que se había iniciado en El Salvador concluyendo que el proceso iniciado tenía una visión clara. Las acciones que se estaban desarrollando eran consistentes y apuntaban en la dirección correcta. Ahora bien, el ritmo en que se podían implementar dependía fundamentalmente de entidades distintas de la aduana (Asamblea Legislativa, BID, PNUD, SIECA, etc.)<sup>27</sup>

En el 2005, el Banco Mundial reconocía que El Salvador había realizado grandes progresos en la racionalización y modernización de sus procedimientos aduaneros. También se han logrado importantes avances en términos de la armonización y la coordinación de dichos procedimientos con los de otros países centroamericanos. En el caso de El Salvador, las operaciones de la Aduana fueron certificadas bajo las normas de calidad ISO 9000. La adopción del marco regulatorio regional, junto con las reformas introducidas para racionalizar las operaciones en la Dirección General de la Renta de Aduanas (DGRA) y hacerlas compatibles con las pautas regionales, han dado como resultado importantes beneficios en cuanto a la simplificación de los procedimientos<sup>28</sup>.

### **3. La experiencia peruana**

Desde los años noventa, Perú inició una serie de reformas económicas y de liberalización comercial con el fin de integrarse a la economía mundial. Como parte de esas reformas ha llevado a cabo negociaciones en el plano regional, multilateral y bilateral. Perú formó Parte del

---

<sup>26</sup> Barahona, Juan Carlos; De Franco, Carolina; Restrepo, Carlos y Juan C. Rivas “Sistema Aduanero Nacional de El Salvador”, Junio, 1996, CEN 330. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE, p. 11.

<sup>27</sup> Barahona, Juan Carlos y Romero, Engelbert, “El Estado Actual de la Reforma Aduanera en El Salvador”, Junio 1997 CEN 332, Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE, pág. 78.

<sup>28</sup> Banco Mundial. “El Salvador Infraestructura y Clima de Inversión”, Grupo de Investigación de Economía del Desarrollo (DECRG) y Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Región de América Latina y el Caribe (LCSFR), 5 de enero de 2005.

GATT desde 1951 y es Miembro fundador de la OMC, ya que mediante resolución Legislativa número 26407 ratificó el 18 de diciembre de 1994 el Acuerdo de Marrakech. El Perú es signatario del Acuerdo de Cartagena de 1969, que estableció las bases de la Comunidad Andina (1969), compuesta también por Colombia, Bolivia y Ecuador. Tiene en vigencia acuerdos de libre comercio amplios con los miembros del MERCOSUR y acuerdos de menor alcance en el marco de la ALADI. Ha firmado acuerdos de libre comercio con Chile, suscrito el 22 de agosto de 2006 y con los EE.UU, vigente a partir del 1 de febrero de 2009; con México tiene suscrito un Acuerdo de Complementación Económica desde marzo de 1987 en el marco de la ALADI. Con Canadá y Singapur tiene acuerdos vigentes a partir del 1 de agosto de 2009; y con la República Popular de China, vigente a partir del 10 de marzo de 2010. También ha suscrito en julio de 2010, un acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio. El Perú fue incorporado formalmente al Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) en noviembre de 1998. En APEC ha promovido la liberalización y facilitación del comercio, la inversión y la cooperación.

Estados Unidos ha sido el principal socio comercial de Perú. A través de las Resoluciones Legislativas No. 28766 y 29054 se aprobó el Tratado de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda, respectivamente, el cual había sido firmado en abril de 2006, aprobado por Perú en junio de ese año y por los Estados Unidos en diciembre de 2007, y que entró en vigencia el 1 de febrero de 2009.

La política comercial de apertura y liberalización peruana ha buscado la inserción del país en la economía mundial, para aprovechar los beneficios de la especialización del mercado internacional. En esta búsqueda ha otorgado particular atención al fortalecimiento de un sistema de comercio internacional previsible basado en la competencia leal, en el desarrollo de las ventajas comparativas y en la reducción del proteccionismo. El objetivo de la política comercial es sentar las bases para el crecimiento sostenido y la modernización de la economía, buscando mejorar su eficiencia y productividad a fin de asegurar su competitividad interna y externa y una mayor participación en las corrientes comerciales mundiales.

Antes, la política comercial estaba a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley 27779 del 10 de julio de 2002 se trasladó al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Este tiene la responsabilidad de definir, dirigir, ejecutar, coordinar y supervisar la política de comercio

exterior y de turismo. Igualmente, de acuerdo con la Ley 27779, el MINCETUR tiene la responsabilidad en materia de las negociaciones comerciales internacionales, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y los demás sectores del Gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias. El MEF debe dirigir y controlar la política arancelaria y aduanera, en coordinación con otros sectores.

También, por Decreto Supremo N° 005-2002-MINCETUR, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del MINCETUR. Posteriormente con el número 29316 se emitió una ley que modifica, incorpora, y regula diversas disposiciones a fin de implementar el Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre el Perú y los Estados Unidos de América, que, entre otras cosas, creó la Unidad de Origen como órgano de apoyo del Viceministerio de Comercio Exterior y autorizó a ese Ministerio a emitir, a solicitud de parte, las resoluciones anticipadas de origen y de marcado de origen para las mercancías, de conformidad con lo establecido en los acuerdos comerciales suscritos por el Perú. Dicha Unidad de Origen fue implementada mediante Decreto Supremo 001-2010-MINCETUR. Otras disposiciones emitidas en relación con el origen han sido el Decreto Supremo N° 004-2009-MINCETUR/DM, Reglamento del Procedimiento de Verificación de Origen de las Mercancías, publicado el 15 de enero de 2009, y el Decreto Supremo N° 001-2009-MINCETUR/DM, Reglamento del Procedimiento de Verificación Mercancías Textiles o del Vestido, establecido conforme al TPC Perú - EE.UU, publicado el 15 de enero de 2009.

De conformidad con la Ley 27790 del 25 de julio de 2002, denominada Ley de Organización y Funciones del MINCETUR, la política de comercio exterior del Perú está orientada a lograr un desarrollo creciente y sostenido del país; obtener mejores condiciones de acceso y competencia para una adecuada inserción en los mercados internacionales; realizar el óptimo aprovechamiento de los acuerdos comerciales suscritos por el país, así como de los diferentes esquemas de preferencias; mantener una participación activa en foros de comercio internacional, esquemas de integración, cooperación económica y en las negociaciones comerciales; y promover el desarrollo de las actividades en las zonas francas, en las zonas de tratamiento especial comercial y en las zonas especiales de desarrollo a fin de incrementar las exportaciones.

Tradicionalmente, el papel que ha desempeñado el sector privado en la formulación de la política comercial sigue dándose a través de las asociaciones gremiales de empresarios que



participan con carácter *ad hoc* en reuniones de coordinación con los ministerios y organismos competentes.

#### **i. Reforma aduanera por una década**

Desde el inicio de ese proceso de reformas económicas de los noventa, el país había llevado a cabo diversas acciones en materia de facilitación del comercio y aduanas. Por ejemplo, enfocado en la modernización de las aduanas a través de la aplicación de la tecnología de la información, la modernización de su legislación, la disminución de tiempos de despacho aduanero y del porcentaje de inspecciones físicas o documentales. Paralelamente, el Perú tuvo en funcionamiento un programa de inspección previa a la expedición desde 1992, el cual abandonó en el año 2004.

La reforma aduanera del Perú (1990-1997) se constituyó en materia de estudio para otros países y regiones, por ejemplo para la región centroamericana que iniciaba también los esfuerzos por modernización su sistema de aduanas. El norte principal del país fue la conversión del servicio aduanero en un ente facilitador del comercio, pero sin olvidar sus funciones recaudatorias y de control.

Entre otras acciones implantó el Manual de Procedimiento Automatizado de Importación que incluye la autoliquidación, el reconocimiento físico selectivo (hasta 15% de aforo fue en algún momento su meta), la cancelación previo reconocimiento físico en entidades bancarias. Además, se introdujo el manual de procedimiento automatizado de exportación donde se designaba en forma aleatoria (hasta 5%) las mercancías que necesitan reconocimiento. Perú también apeló al uso intensivo de tecnología, a la adopción del UN/EDIFACT en 1996, al desarrollo de un Postgrado en Aduanas sobre profesión base (ingenieros, abogados, economistas), a la implementación de un régimen de contratación privada con evaluación semestral de desempeño a un proceso de reorganización liquidando el 50% del personal, fijando el ingreso de la aduana en un 3% de su recaudación, operando a la vez un presupuesto de gastos independiente del resto del sector público, y mediante la realización de fuertes inversiones en informática e infraestructura. En esos años, como resultado de la modernización llevada a cabo, se lograron indicadores importantes como la reducción de trámites de importación y exportación, a horas, y la reducción de la corrupción<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Barahona, Juan Carlos y Romero Engelbert. Proyecto de Modernización Aduanera; El proceso, sus logros y acciones pendientes, CLACDS, INCAE, Abril de 1999, CEN 301, p.p. 30 - 32.

En la actualidad, la competencia aduanera la tiene el MEF que aplica la política aduanera a través de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Anteriormente lo hacía la Superintendencia Nacional de Aduanas que fue fusionada con la SUNAT en un proceso que inició en julio de 2002 (Decreto Supremo 061-2002-PCM). El Perú es miembro de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

En el Perú no se requiere de un agente de aduanas para realizar los trámites de importación pero debe obtenerse autorización de la SUNAT, excepto para mercancías valoradas en menos de \$ 2.000 dólares EE.UU. La declaración aduanera puede ser presentada por Internet. En los procedimientos aduaneros se aplican los controles a través de variables de análisis de riesgo. La ley de aduanas establece que los controles físicos no pueden aplicarse a más del 15 por ciento de las importaciones, excluidas las mercancías sujetas a controles físicos obligatorios (artículo 163, empleo de la gestión del riesgo, Ley de Aduanas).

Perú ha tratado de controlar el tiempo que se tarda en aplica los controles de aduanas, tomando en cuenta variables como tipo de mercancías, cantidades, tipo de aduana (marítima, aérea, terrestre o postal), pero, como sucede normalmente, influye también si la mercancía está sujeta a permisos o autorizaciones y las condiciones geográficas y de disponibilidad de personal. El país ha contado con un sistema anticipado de despacho aduanero sujeto a diversos requisitos. También permite el traslado de la mercancía directamente a los almacenes de los importadores (en lugar de a los almacenes aduaneros) para la realización de controles físicos eventuales, previa cancelación de los derechos aduaneros. También ha aplicado reglas de origen con objetivos preferenciales y no preferenciales.

Con el tiempo, la modernización de las aduanas peruanas desarrollada durante los noventa retrocedió sensiblemente, afectando de forma considerable la competitividad del país. De las entrevistas realizadas se deduce que el TPC suscrito con los Estados Unidos vino de alguna manera a reactivar el proceso de reforma e incluyó cambios profundos a nivel de la legislación aduanera, la simplificación y modernización de los procedimientos y operaciones aduaneras, así como la modernización del sistema de información de la SUNAT. En otras palabras, a diferencia de otros países, como Chile o Costa Rica, en el Perú el Tratado con EE.UU representó un factor clave en el “relanzamiento” de la reforma aduanera.

### **III. La implementación de los acuerdos comerciales preferenciales con Estados Unidos**

#### **1. La experiencia de Chile**

##### **i. Reformas legales y regulatorias**

En Chile no fue necesaria la aprobación de leyes para implementar las obligaciones del TLC con EE.UU en materia de acceso a mercados, aduanas y facilitación del comercio, salvo su aprobación por parte del Congreso y los procedimientos formales de publicación. Sobre este último aspecto, se publicó el texto del Tratado mediante el Decreto Supremo Número 312 de 01 de Diciembre de 2003 y el Decreto Supremo Número 343 de 29 de Diciembre de 2003 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 2003.

Desde el punto de vista regulatorio, el SNA publicó las normas para la aplicación del Tratado para todas las Aduanas chilenas, mediante el Oficio Circular No.333 del 18 de diciembre de 2003 por parte del Director General de Aduanas; el Instructivo para el llenado del certificado de origen, publicado a través del Oficio No. 343 del 29 de diciembre de 2003 y una circular para informar sobre la fecha de entrada en vigor del acuerdo (Oficio Circular No. 350 del 31 de diciembre de 2003). Más allá de estas directrices no fue necesario realizar modificaciones adicionales. No obstante, fue en el contexto de la administración del Tratado cuando se lograron materializar y reglamentar algunos de los compromisos, a través de circulares, directrices u oficios, e incluso, mediante decisiones de la Comisión de Libre Comercio.

En octubre de 2003, se aprobó la Ley No 19.912 con el objetivo de adecuar varias disposiciones de la legislación interna a los acuerdos de la OMC en temas como valoración aduanera, reglamentación técnica y evaluación de la conformidad, propiedad intelectual y algunas medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio en el sector de los vehículos automóviles. Con esta ley se aprovechó también para cumplir con algunos de los compromisos del TLC, como aquellos relacionados con la implementación y aplicación del Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC y la reducción de los impuestos a los vehículos, contenidas en los Artículos 5.5, inciso 2 del Tratado.

Otra de las disposiciones que cumplió con un doble objetivo fue la referente a las publicaciones anticipadas de la normativa aduanera y el proceso de consulta pública en línea, aunque en el primer caso es uno de los temas que todavía no ha logrado su completa implementación como se analizará más adelante.

El artículo 5.1 del Tratado Chile – Estados Unidos establece la obligación de los países por mantener en sitio de acceso público a la legislación y procedimientos en materia aduanera, tal y lo señala la siguiente disposición:

*“Artículo 5.1: Publicación*

- 1. Cada Parte publicará sus leyes, regulaciones y procedimientos administrativos aduaneros en Internet o en una red de telecomunicaciones computacional comparable.*
- 2. Cada Parte designará uno o varios puntos de contacto a quienes las personas interesadas podrán dirigir sus consultas relacionadas con materias aduaneras, y pondrá a disposición en Internet información sobre los procedimientos para la formulación de dichas consultas.*
- 3. En la medida de lo posible, cada Parte publicará por anticipado cualquier regulación de aplicación general respecto de materias aduaneras que se propusiere adoptar y proporcionará a las personas interesadas la oportunidad de hacer comentarios sobre dichas regulaciones antes de su adopción.”*

Aunque el Tratado ya contenía este compromiso, fue un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el que en el 2006 condenó al Estado de Chile por denegar el acceso a información de la que disponía el Comité de Inversiones Extranjeras sobre una inversión en la región de Magallanes, la principal razón para aprobar la Ley sobre acceso a la información pública, Ley N° 20.285 de abril de 2009 que viene a regular la transparencia de la función pública. Dentro de los principios de esta ley figuran la libertad de información, la apertura, la máxima divulgación y gratuidad de los procedimientos y regulaciones emanadas de todas las instituciones del Estado. Asimismo establece el deber de la Administración del Estado de mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos información y antecedentes actualizados incluidos los documentos que han sido objeto de publicación en el Diario Oficial<sup>30</sup>.

En el caso particular del SNA, todas las publicaciones sobre proyectos de reglamentos, procedimientos y demás obligaciones que pueden afectar las operaciones comerciales están disponibles en la dirección electrónica de Internet [http://www.aduana.cl/prontus\\_aduana/site/artic/20070319/pags/20070319174721.html](http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070319/pags/20070319174721.html), con el

---

<sup>30</sup> Organización Mundial del Comercio, Examen de las Políticas Comerciales de Chile, Setiembre 2009 p.15.

propósito que lo interesados puedan pronunciarse sobre su contenido durante un plazo razonable. Cabe además indicar que, una vez que la Aduana recibe todas las observaciones, las analiza e incorpora las que considera factibles; mientras que en los demás casos comunica a los proponentes las razones de su rechazo o desestimación.

Un cambio importante fue en materia de los envíos de entrega rápida, pues si bien antes del Tratado ya operaba como un procedimiento de forma separada, se establecieron límites de tiempo específicos para su despacho, para cumplir con lo indicado por el Artículo 5.7 inciso d) de este acuerdo comercial:

*“ Cada Parte adoptará o mantendrá procedimientos aduaneros separados y expeditos para los envíos de entrega rápida, que permitan a la vez mantener una adecuada selección y control por parte de aduanas, incluyendo procedimientos:[...].*

*(d) que, bajo circunstancias normales, permitan a un despacho de envío de entrega rápida que ha arribado a un punto de entrada, pueda ser despachado dentro de un plazo no mayor de seis horas a partir de la presentación de la información necesaria para dicho despacho”.*

La mayoría de las disposiciones o compromisos contenidos en el TLC con EE.UU no constituían temas nuevos para Chile desde el punto de vista de acceso a mercados, aduanas y facilitación del comercio, con excepción del tema de certificación de origen que implicó un cambio en el esquema que había venido operando con los demás socios comerciales al permitir la “autocertificación” de origen por parte del importador. De conformidad con el Tratado, específicamente el párrafo segundo del Artículo 4.13, el certificado de origen puede ser emitido por el exportador, productor o por el propio importador de la mercancía. Este último aspecto fue el que vino a representar un cambio sustancial respecto a lo que Chile había acordado con otros socios comerciales. No obstante, debido a la poca certeza con que cuenta el importador para la certificación de origen y a la inseguridad que esto genera en el sistema, Chile pareciera estar apostando a sistemas de certificación de origen más controlados.

Desde la óptica de la facilitación del comercio, en el 2008 se desarrolló la figura del Operador Económico Autorizado que permite certificar a empresas que hayan demostrado el cumplimiento de varios estándares con la categoría de operador confiable, ante el SNA. Durante el 2009, se implementó un plan piloto y se trabajó con dos importadores en el proceso de

certificación para, a lo largo del 2010, continuar extendiendo, gradualmente, el programa a un número mayor de empresas.

Como parte del Plan Anual de Aduanas para el 2009, se propuso como meta continuar con el desarrollo del Programa de Interoperatividad Aduana-Puertos en todo el país, a través de alianzas públicas, privadas y con otras aduanas del mundo.

## **ii. Recursos**

En el caso chileno, la modernización de la aduanas ha sido financiada principalmente con recursos del Estado. No obstante, en el fortalecimiento institucional, entendido en su mayoría como proceso de capacitación y formación del personal, se ha contado con recursos de cooperación internacional.

En otras instituciones como la DIRECON, la apertura de líneas de crédito con organismos internacionales complementada por el presupuesto institucional, le han permitido implementar nuevos programas en las diversas áreas de su competencia, como son la promoción comercial y las políticas de inversión extranjera directa.

En aduanas los procesos de capacitación y formación han girado en torno a dos áreas: fiscalización y gestión de riesgo, y conocimiento de las particularidades de cada tratado comercial vigente en Chile.

## **iii. Nivel de cumplimiento**

Tal y como se ha indicado previamente, las directrices emanadas de la implementación del Tratado con EE.UU, en esta área no han implicado cambios sustanciales, ni tampoco puede considerarse que hayan incidido profundamente en el proceso de reforma aduanera chilena. No obstante, un Tratado siempre constituye un momento propicio para impulsar algunos cambios pendientes, o bien, para hacer converger el accionar de todas entidades involucradas en el intercambio comercial. En el caso chileno, a diferencia de otros países, estos cambios —aunque menores— han ocurrido años después de transcurrida la entrada en vigor del acuerdo.

Según las autoridades chilenas y el sector privado, existen todavía algunos mecanismos que, si bien están operando en la práctica, podrían ser objeto de mejoras, tal es el caso de las resoluciones anticipadas.

En materia de resoluciones anticipadas, existe la posibilidad de solicitar un pronunciamiento previo a la importación de una mercancía, ya sea a petición del importador localizado en Chile o del exportador o productor localizado en Estados Unidos, sobre

determinadas materias establecidas en el Tratado; en la práctica, la operación no ha logrado automatizarse. En el Oficio Circular N° 333 del 18 de diciembre de 2003, la Aduana chilena indica que estas resoluciones anticipadas pueden solicitarse para criterios de valoración aduanera, clasificación arancelaria, aplicación de criterios de valoración aduanera, reintegro de aranceles aduaneros, así como para el cumplimiento de la regla específica de origen establecida en el Tratado y la posibilidad de aplicar un tratamiento de franquicia arancelaria para las mercancías que pueden ingresar libres de derechos, como es el caso de las muestras comerciales y las mercancías importadas para reparación, entre otros criterios.

Cabe señalar que Chile tenía un plazo de tres años, después de la entrada en vigencia del Tratado, para cumplir con este compromiso. La implementación a través de un oficio, si bien cumple con la formalidad requerida por el tratado, en la práctica la emisión de resoluciones anticipadas funciona como cualquier otro trámite tradicional que deba hacerse ante las autoridades aduaneras.

Pese a que en el plano jurídico las resoluciones anticipadas han sido implementadas, en la práctica su utilización es mínima. El sector privado arguye que el plazo de seis meses para su otorgamiento, según lo establecen las disposiciones del acuerdo, no es acorde con la realidad del comercio internacional y con las necesidades de los agentes económicos, quienes necesitan mayor agilidad al momento de obtener este tipo de resoluciones. Aunado a ello, es probable que haga falta una mayor divulgación acerca del valor agregado que este instrumento posee en las operaciones de comercio exterior. Otro elemento observado es que Chile no ha hecho uso de la tecnología de la información con el fin de que los usuarios puedan solicitar resoluciones vía electrónica, sin necesidad de presentar la solicitud y documentos de respaldo en un formato físico tradicional.

## **2. El caso de Costa Rica**

La implementación del CAFTA-DR, en las áreas de aduanas y facilitación, se llevó a cabo siguiendo un proceso normal, básicamente impulsado por el sector público. No salieron a la luz discrepancias, ni a lo interno de la administración pública, ni en el sector privado, que pretendieran retrasar o aplazar algún aspecto. La administración aduanera no fue tampoco un obstáculo para la implementación de los compromisos que formalmente se plasmaron en las normas emitidas.

Sin embargo, no se debe pasar por alto que todavía quedan aspectos pendientes de aclaración o implementación, como se indicará a más adelante, y que existe un trabajo futuro para profundizar en materia de facilitación y transparencia.

Como había sucedido con los tratados suscritos previamente, las tareas de implementación fueron resorte de las autoridades administrativas, específicamente llevadas a cabo con la coordinación del COMEX. En particular, sobre el tema de facilitación y aduanas, la Dirección General de Aduanas colaboró en los análisis y el diseño de los procedimientos necesarios para la implementación del Tratado. Desde el punto de vista del sector privado no hubo mayores contratiempos al momento de poner en aplicación los nuevos procedimientos. La participación del sector privado, por su parte, fue más bien pasiva pero de apoyo a las acciones emprendidas por iniciativa del sector público.

#### **i. Reformas legales y regulatorias**

En materia de aduanas y facilitación del comercio, a nivel de la Asamblea Legislativa (Congreso) no fue necesario introducir normativa para implementar las obligaciones del CAFTA-DR. Las principales disposiciones normativas las emitió el Poder Ejecutivo y otros organismos administrativos de menor nivel jerárquico, como la Dirección General de Aduanas. El Poder Ejecutivo emitió el Decreto No.34753-H-COMEX (Setiembre 2008) el cual contenía el Reglamento para la aplicación y administración de las disposiciones aduaneras y de las reglas de origen del Tratado. Por su parte, la Dirección General de Aduanas emitió una circular administrativa, la Circular DGT-181-2008 (Diciembre 2008), que estableció el formato sugerido de certificado de origen, su instructivo de llenado y las directrices para el llenado del Documento Único Aduanero (declaración aduanera).

Para la aplicación de contingentes arancelarios a la importación se emitieron los siguientes decretos ejecutivos: El Decreto Ejecutivo 34912-COMEX del 25 de noviembre de 2008, Reglamento sobre la Distribución y Asignación de Contingentes Arancelarios de Importación; y el Decreto Ejecutivo 34926-COMEX del 25 de noviembre de 2008, Reglamento sobre la Distribución y Asignación de Contingentes Arancelarios de Importación de Arroz en Granza. El control de su aplicación, a través del sistema informático aduanero (SIA) había sido deficiente, pero ahora, con el nuevo sistema TICA se puede ejercer un mejor control.

La administración de contingentes arancelarios de importación se desarrolla en conjunto entre el COMEX y la Dirección General de Aduanas. COMEX se encarga del proceso de



asignación y Aduanas se encarga de su aplicación efectiva al momento en que los importadores presentan la declaración de aduanas. En el primer semestre del año 2010, se habían tramitado 61 solicitudes de contingentes.

## **ii. Recursos**

La modernización del sistema informático en las aduanas costarricenses fue impulsada por el Ministerio de Hacienda, pero su finalidad no fue únicamente aumentar las capacidades de control fiscal, sino también lograr una adecuada implementación de los TLC, entre ellos el CAFTA-DR. De esa forma, una de las consideraciones del Decreto Ejecutivo emitido en el 2005 para poner en funcionamiento efectivo el sistema en las aduanas en forma paulatina manifestó que la administración de los tratados y acuerdos de comercio internacional, exige un control moderno sobre el ingreso y salida de mercancías y sobre las declaraciones aduaneras que permita a las oficinas públicas colaborar con las aduanas para establecer medidas adecuadas e intercambiar información. Así se podrán tomar las acciones administrativas y judiciales oportunas, en resguardo de los intereses comerciales del país y sus productores. De esa forma, el proyecto TICA fue diseñado y ejecutado tomando en cuenta la meta de lograr la implementación del tratado más complejo y demandante que ha suscrito el país, el CAFTA-DR.

El financiamiento de proyecto TICA fue provisto por organismos internacionales como BID y el BCIE. De acuerdo con datos disponibles en el 2006, la inversión en el sistema informático TIC@ fue de aproximadamente US\$7.478.000,00.

USAID teniendo como uno de sus objetivos el lograr que los gobiernos implementaran eficiente y efectivamente las disposiciones del CAFTA-DR, apoyó a Costa Rica y a los demás países miembros del CAFTA-DR, a través del programa “*CAFTA-DR Regional Trade Program (CRT)*”.

A la fecha se han llevado a cabo algunos eventos de capacitación, varios de ellos financiados por los EE.UU (USAID) y en el marco de la cooperación que prevé el CAFTA-DR; sin embargo, la Dirección General de Aduanas y COMEX adolecen de un programa anual de capacitación continua en los temas relacionados con tratados comerciales internacionales. Esto último limita enormemente la administración de este y otros acuerdos comerciales, no solamente en el ámbito aduanero, sino en las demás instituciones relacionadas con el comercio.

### **iii. Nivel de cumplimiento**

A efectos de juzgar el nivel de cumplimiento de los compromisos en el área de aduanas y facilitación del comercio, debe recordarse que de conformidad con el ordenamiento jurídico costarricense las disposiciones de los tratados y convenios internacionales son de aplicación directa y no requieren norma que las implemente para entrar en vigencia. Además, los tratados y convenios internacionales tienen jerarquía superior a la ley. En consecuencia, si los términos de la disposición son claros y directos, cualquier persona puede reclamar su aplicación directa. Ahora bien, también está claro que, aunque las disposiciones aduaneras o de facilitación del comercio estén jurídicamente en vigencia, en ciertos casos, si no se formulan las directrices y las instrucciones administrativas pertinentes y necesarias, es probable que en la práctica no sea plausible aplicarlas.

La mayor parte de las disposiciones del CAFTA-DR relativas al tema de aduanas, facilitación del comercio y el acceso a mercados, no son extrañas para la normativa y la operativa aduanera costarricense. No obstante lo anterior, algunos temas concretos no han sido adecuadamente implementados. Sobre ellos se hará referencia más adelante.

El proceso de despacho aduanero de mercancías en Costa Rica es bastante expedito, una vez que se tienen completos todos los documentos necesarios para solicitar el desaduanamiento de las mercancías. Sin embargo, si se considera que el despacho aduanero como un proceso completo, incluyendo los trámites pre-despacho aduanero, tales como los registros de productos, las autorizaciones, los permisos, etc. que deben emitir otras autoridades que intervienen en el comercio exterior, distintas de las aduanas, tenemos que la situación es muy distinta.

No se ha logrado un nivel de servicio adecuado cuando se trata de despachos aduaneros que requieren la participación de otras autoridades no aduaneras. Cada dependencia administrativa funciona todavía como una isla independiente de las otras. El sistema TICA, pese a que se concibió como un sistema en que el que podían interactuar las distintas autoridades de gobierno para el ejercicio coordinado del control aduanero, no ha sido utilizado en todo su potencial. El último gobierno (2006-2010) desarrolló muy poco las posibilidades del sistema y prácticamente se dedicó a darle mantenimiento y extender su utilización a otros regímenes aduaneros pendientes, perdiéndose la oportunidad de desarrollarlo. Por ejemplo, aun el Servicio de Sanidad Animal (SENASA) no termina de incorporarse a la Ventanilla Única de Comercio

Exterior (VUCE) de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) en lo que respecta a las licencias (permisos y autorizaciones) para la importación de productos de origen animal.

En consecuencia, si se evalúa el grado de éxito en la implementación del CAFTA-DR únicamente partiendo de la fase del proceso realizada por la autoridad aduanera, la calificación sería más que aceptable en términos generales. Por el contrario, si se parte de un proceso más amplio, esa implementación podría quedar en deuda.

Pese a que esa deficiencia ha sido reconocida de alguna forma en los proyectos de modernización aduanera, como en el caso del TICA que preveía la interconexión de las distintas administraciones a efectos de aumentar en su conjunto las capacidades de todas las instituciones. No obstante, el compromiso de modernización, la existencia de ciertos “feudos” institucionales ha hecho que los logros finales en este aspecto sean menores de los esperados.

Los puntos concretos que han quedado pendientes de implementación, son los siguientes:

#### **A. Valoración en aduanas de medios portadores**

El criterio institucional en la Dirección General de Aduanas, órgano competente en el campo de la valoración en aduanas de las mercancías importadas, no ha sido plasmado en un documento vinculante para los importadores y las aduanas en el país. Aunque se podría argüir que la disposición del CAFTA-DR es de aplicación directa de conformidad con el ordenamiento jurídico costarricense, no es conveniente dejar a la interpretación un compromiso tan claro, máxime en un tema técnico y que se requiere saber a qué productos específicos (por partida arancelaria) se les estaría aplicando la disposición. También se requiere conocer cuál base imponible sería aplicable a los impuestos internos.

#### **B. Publicación anticipada de disposiciones y emisión de resoluciones anticipadas**

No existe una política clara de publicar anticipadamente los proyectos de disposiciones generales. Han existido experiencias particulares, pero no es una práctica común. Por su parte, persiste la cultura de emitir numerosas circulares, criterios, dictámenes que no son comunicados públicamente aunque no sean catalogados como secretos.

De la misma forma, tampoco se ha extendido el uso de los criterios (resoluciones) anticipados como una práctica para que el operador de comercio logre mayor previsibilidad y seguridad jurídica en sus operaciones de comercio. Los plazos de respuesta a las solicitudes de criterios, resoluciones o información siguen siendo demasiado extensos. No se ha reconocido tampoco la validez de solicitar vía Internet la emisión de estos criterios ni se han puesto a

disposición para su aplicación por terceros. En este aspecto, sin duda alguna, hay mucho espacio para hacer mejoras, especialmente a través de un uso intensivo de las tecnologías de la información y de la comunicación. Experiencias exitosas como el programa de *E-rulings* del CBP de los EE.UU deberían ser utilizadas como punto de referencia.

En lo que respecta a resoluciones anticipadas<sup>31</sup>, Costa Rica cuenta con un plazo de 3 años para su implementación.

### **C. Reimportación de mercancías reparadas en el extranjero**

Esta disposición se encuentra establecida en el CAFTA-DR, pero requiere de aclaración para efectos de su aplicación en la práctica, sobre todo cuando los procedimientos de importación e internación están en aplicación en un sistema informático como el TICA. Además, subsisten dudas sobre la forma de liquidación de todos los tributos aplicables, incluyendo los impuestos internos.

### **D. Admisión temporal de mercancías para fines de reparación o alteración**

Esta disposición se encuentra establecida en el CAFTA-DR, pero requiere de aclaración para efectos de su aplicación en la práctica. Actualmente, el régimen de importación temporal no permite que las mercancías que ingresan temporalmente puedan ser objeto de transformaciones. La figura legal de la admisión temporal del CAFTA-DR sí permite que haya transformaciones, por ello deben hacerse los ajustes necesarios, tanto a nivel reglamentario como de procedimientos operativos.

### **E. Despacho aduanero con pago diferido**

No existe disposición administrativa o legal que exprese directamente la aplicación de esta norma del CAFTA-DR. Existe la legislación aduanera figuras similares pero que no coinciden con la regulación del Tratado.

En lo que respecta a la obligación de despacho aduanero con pago de impuestos ulterior<sup>32</sup>, Costa Rica cuenta con un plazo de un año para su implementación.

### **F. Certificación electrónica y confianza razonable**

La obligación de certificación electrónica de origen<sup>33</sup> se encuentra pendiente de implementar por Costa Rica; sin embargo el país cuenta con un plazo de 3 años a partir de la entrada en vigencia

---

<sup>31</sup> Artículo 5.10 del CAFTA-DR.

<sup>32</sup> Artículo 5.2.2 c) del CAFTA-DR.

<sup>33</sup> Artículo 4.16 1 a) del CAFTA-DR.

del Tratado. En lo que respecta a la obligación en materia de confianza razonable<sup>34</sup>, Costa Rica cuenta también con un plazo de 3 años para su implementación,

### **G. Otros temas relacionados**

Adicionalmente, una de las principales carencias detectadas en el sistema aduanero costarricense es la ineficiencia en la aplicación de la normativa, específicamente en la tramitación de consultas, quejas, denuncias y procedimientos determinativos y sancionatorios. En general, la administración aduanera no tramita los procesos administrativos en los plazos legalmente establecidos. Por ejemplo, procedimientos que deben ser concluidos en días o semanas, toman meses o años.

### **3. La experiencia de El Salvador**

Una década después de iniciado el proceso de reforma aduanera, al momento de la entrada en vigencia del CAFTA-DR (1 de marzo de 2006) se observaban importantes cambios en el funcionamiento de las aduanas.

La OMC en el último examen de políticas comerciales de El Salvador del 2010 señaló que el régimen de política comercial de ese país se ha seguido liberalizando desde el último examen de sus políticas comerciales, realizado en 2003. Asimismo, ese organismo reconoce en ese examen que El Salvador ha hecho avances en la modernización de las aduanas<sup>35</sup>.

En la implementación de los temas de aduanas y facilitación del comercio, el contexto político-económico del CAFTA-DR influyó de manera significativa. Hubo un total apoyo en todas las esferas políticas del gobierno. Por su parte, el sector empresarial estaba de acuerdo con el Tratado y con las reformas aduaneras planteadas. Todo ello garantizó que las instituciones involucradas apoyaran el proceso.

Si bien es cierto el CAFTA-DR se puso en aplicación en El Salvador a partir del 1 de marzo del 2006, desde el año 2004 las autoridades gubernamentales salvadoreñas ya habían iniciado los trabajos para garantizar el cumplimiento de los compromisos derivados del Tratado. Esa tarea implicó la reforma de varias leyes, entre las cuales se incluyeron algunas que afectaron la esfera de aduanas.

---

<sup>34</sup> Artículo 4.16.1 b) del CAFTA-DR.

<sup>35</sup> OMC. Examen de Políticas Comerciales de El Salvador. Informe de la Secretaría WT/TPR/S/226/Rev.1, 16 de marzo de 2010.

### **i. Reformas legales y regulatorias**

El sistema aduanero salvadoreño está cimentado en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano IV (CAUCA IV) y su reglamento (RECAUCA IV), y en la legislación nacional, con inclusión de la Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas, adoptada en 2006, la Ley de simplificación aduanera, modificada en 2005 y 2006, y la Ley especial para sancionar infracciones aduaneras, modificada en 2006. La Dirección General de Aduanas (DGA) del Ministerio de Hacienda es la institución encargada de aplicar la normativa en materia de aduanas. Toda la normativa aduanera, incluidas las directrices e instrucciones emitidas por la DGA, están disponibles en el sitio Internet de la DGA<sup>36</sup>.

Las negociaciones y la posterior suscripción del CAFTA-DR empujaron a El Salvador a realizar dichas reformas legales. Algunas de ellas eran asuntos pendientes de la reforma aduanera iniciada en la década de los noventa, por lo que se aprovechó la coyuntura derivada del proceso de implementación del CAFTA-DR para hacer los cambios.

**Reformas legales.** Como se mencionó anteriormente, había un apoyo bastante amplio, tanto a nivel gubernamental como empresarial. En ambos sectores se tenía claro que ningún país puede afirmar que su sistema aduanero es perfecto y que no requiere ajustes. Adicionalmente, las autoridades salvadoreñas tenían claro que para poder participar con éxito en el escenario regional y global debían necesariamente realizar cambios que apoyaran la mejora sustantiva en el clima de negocios y la competitividad del país.

Las principales reformas realizadas fueron las siguientes:

- Reformas a la Ley de Simplificación Aduanera<sup>37</sup>

Las reformas legales introducidas regularon, entre otros, los temas siguientes: la transmisión electrónica del certificado de origen; las resoluciones o criterios anticipados; la inclusión de restricciones al uso y acceso de la firma digital; el establecimiento de disposiciones sobre confidencialidad de la información; la introducción de un procedimiento simplificado para el despacho de mercancías sin la determinación de impuestos (pago diferido); y la inclusión de la obligación de realizar el despacho aduanero de mercancías en un máximo de 24 horas.

Cabe resaltar que El Salvador fue el único país de Centroamérica que forma parte del CAFTA-DR que incluyó en una ley obligaciones específicas tendentes al cumplimiento de las

---

<sup>36</sup> Consultado en: <http://www.aduana.gob.sv>.

<sup>37</sup> Decreto Legislativo No.906 del 14/12/2005.

disposiciones que permiten el retiro de las mercancías de aduanas sin tener que pagar los aranceles y demás impuestos en ese mismo momento<sup>38</sup>. Este procedimiento simplificado permite que las personas o empresas paguen los tributos determinados en la declaración de mercancías de importación dentro del plazo de ocho días hábiles siguientes a la presentación de la declaración de aduanas, previo cumplimiento de ciertos requisitos.

- Reformas a la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas (TAIA)<sup>39</sup>

En materia procesal se dio un importante avance. Como parte de las reformas legales el Tribunal de Apelaciones (segunda instancia en vía administrativa) ahora debe resolver casos relacionados con reglas de origen y clasificación arancelaria. Anteriormente, los administrados no tenían esa opción procesal y solamente podían recurrir a la Suprema Corte.

- Reformas a Ley Especial para sancionar infracciones aduaneras<sup>40</sup>

Las reformas incorporaron disposiciones sobre sanciones con respecto a la certificación incorrecta y falsa del origen; sanciones equivalentes para los exportadores que certifiquen incorrectamente origen; apelación ante el TAIA; y sanciones por la no entrega de información en procesos de auditoría.

También se promulgó por primera vez la Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas<sup>41</sup>.

Esta legislación incluyó disposiciones con el propósito de adecuar la legislación a la realidad del comercio internacional; establecer derechos y obligaciones para el personal de aduanas; privilegiar la gestión de riesgos en el marco de la función dual Facilitación vs. Control; y reconocer las relaciones intergremiales (Sector público-privado).

Durante el proceso de implementación del Tratado se dio alguna resistencia al cambio, especialmente en algunos mandos medios dentro de la estructura aduanera. Sin embargo, donde parece haberse dado mayor resistencia fue en el sector privado, específicamente en algunos intermediarios de las operaciones de comercio exterior que sentían que podrían perder espacios en la medida en que los procesos aduaneros tendían a ser más automatizados y transparentes. No

---

<sup>38</sup> Artículo 11-A del Decreto Ley No.906 del 14/12/2005.

<sup>39</sup> Decreto Legislativo N° 904 del 14/12/2005.

<sup>40</sup> Decreto Legislativo No.905 del 14/12/2005.

<sup>41</sup> Decreto Legislativo No.903 del 14/12/2005.

obstante, esas reticencias no fueron tan fuertes como para impedir que la implementación siguiera su curso normal.

En lo que se refiere a las relaciones sector público-privado, existe un foro permanente, Comisión Intergremial para la Modernización Aduanera (CIMA). Sin embargo, ese tipo de foros no es nuevo ni surgió únicamente como consecuencia del CAFTA-DR. Existen canales de comunicación que existían incluso antes del Tratado. Los foros, como el CIMA, realizan sesiones quincenales donde participan todas las gremiales del sector privado. En esas reuniones también participa el Director o el Subdirector de Aduanas.

**Implementación regulatoria.** Durante el proceso de implementación se hicieron prácticamente todos los ajustes necesarios para poner en marcha el Tratado, mediante las disposiciones administrativas denominadas “Regulaciones para la aplicación de los capítulos tres y cuatro del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos” suscritas por el Ministro de Hacienda de El Salvador el 16 de febrero del 2006.

Además de las reformas legales aludidas, con las mencionadas regulaciones, el proceso de implementación regulatoria se dio de forma fluida y normal, sobre todo porque se capitalizó la experiencia que El Salvador había adquirido anteriormente en la implementación de otros asuntos comerciales. También contribuyó al objetivo el importante liderazgo que asumió en su momento el Ministerio de Economía.

## **ii. Recursos**

El Salvador ha recibido asistencia técnica y cooperación, particularmente de parte del USAID. En mayo del 2006 se iniciaron los trabajos del proyecto *FASTrade*. Este proyecto tenía como objetivo dar soporte a las aduanas salvadoreñas en el diseño e implementación de un programa comprensivo en materia de integridad. Mediante este programa los contratistas de USAID proveyeron asistencia técnica para mejorar la profesionalización, incluyendo la redacción de un nuevo código de conducta para funcionarios aduaneros. También, se realizaron una serie de actividades de capacitación relacionadas con el CAFTA-DR.

Igualmente, la USAID teniendo como uno de sus objetivos el lograr que los gobiernos implementaran eficiente y efectivamente las disposiciones del CAFTA-DR, apoyó a El Salvador y a los demás países miembros del CAFTA-DR, a través del programa “*CAFTA-DR Regional Trade Program (CRT)*”. El programa fue ejecutado por un consorcio liderado por la empresa Chemonics International Inc., en asocio con el *Center for Trade, Policy and Law (CTPL)*, el



*Services Group (TSG)*, la *International Intellectual Property Institute (IPI)*, la empresa en tecnología Evolver. Dicho programa se centró, entre otros, en la implementación de los capítulos de reglas de origen y procedimientos aduaneros.

### **iii. Nivel de cumplimiento**

Sobre transparencia, la administración aduanera normalmente publica las leyes, regulaciones y procedimientos administrativos de carácter general. Ello se realiza a través de sitio *web* de aduanas y de la CIMA. Los procedimientos para la emisión de resoluciones anticipadas son poco claros y deben ser objeto de una mayor divulgación. Quizás por esas razones son poco utilizados por las empresas. Por ello, no parece ser una herramienta que esté cumpliendo el objetivo para el cual fue creada.

En lo respecta al despacho aduanero se han logrado importantes avances, pero aún queda mucho trabajo por hacer. El CAFTA-DR vino a dar un importante impulso al mejoramiento de los procedimientos de despacho aduanero de las mercancías.

La declaración de aduanas es posible transmitirla a la Aduana antes del arribo de la mercancía a puerto aduanero. También es factible efectuar el pago de los derechos de importación antes de transmitir la declaración a la Aduana. Ambos trámites se pueden realizar a través de tele despacho, un procedimiento informático que funciona haciendo uso del SIDUNEA++ de las Naciones Unidas. Es necesario presentar a la Aduana los originales de la factura comercial, el documento de transporte y, para las mercancías que lo requieran, el permiso de importación. También se debe presentar el original o una copia del certificado de origen para importar mercancías en el marco de un acuerdo comercial preferencial.

Se hicieron mejoras en el sistema de información, y se puso en vigencia el Programa Aduanero de Cumplimiento Empresarial (PACE) a fines de 2008, con el fin de facilitarle los procesos a las empresas, siempre que se garantice que los niveles de riesgo para el fisco son menores.

La participación en el PACE es voluntaria. Las empresas que desean participar en el PACE deben someterse a un proceso de evaluación y certificación de su cumplimiento con la normativa tributaria y aduanera y sus procesos de control interno. Los beneficios derivados de la participación en el PACE incluyen la reducción de la proporción de embarques sujetos a revisión y la agilización de los procesos de revisión física. Asimismo, la DGA asigna a cada empresa participante un "encargado de cuenta" para hacer un seguimiento especializado de los embarques

que enfrentan demoras en los procedimientos de despacho. Cinco empresas, cuyas importaciones representan alrededor del 3,5 por ciento del valor de las importaciones totales, formaban parte del PACE a principios de 2009<sup>42</sup>.

Cualquier persona con un interés legítimo puede consultar a la DGA sobre cualquier asunto que pueda afectar la tributación aduanera<sup>43</sup>. Las respuestas de la DGA no son vinculantes, excepto cuando se trata de una "resolución anticipada" emitida en el marco de los acuerdos comerciales preferenciales de El Salvador<sup>44</sup>.

La DGA puede someter la mercancía importada a revisiones físicas o documentales en función de su nivel de riesgo. Los criterios de la Aduana para determinar el nivel de riesgo comprenden la clasificación arancelaria, el valor, la cuantía, el origen, la aplicación de requisitos de permiso o restricciones, el vencimiento de plazos y la presencia de errores en los documentos de transporte. Las autoridades indicaron que, a finales de 2009, la proporción de las importaciones sometidas a revisión física era del 8,3 por ciento, frente al 23 por ciento en 2006. Aproximadamente el 4,3 por ciento de las importaciones son sometidas a revisión documental.

La DGA está facultada para llevar a cabo fiscalizaciones posteriores al despacho. Los importadores deben conservar los documentos pertinentes para la realización de las fiscalizaciones posteriores durante cuatro años a partir del despacho<sup>45</sup>. Alrededor del 1,1 por ciento de las declaraciones de mercancías son sometidas a fiscalizaciones posteriores.

Los importadores pueden impugnar las decisiones de la Aduana por la vía administrativa interponiendo un "recurso de revisión" ante el Director General de Aduanas, quien debe resolver el caso dentro de los plazos establecidos en la Ley especial para sancionar infracciones aduaneras. La instancia de apelación es el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos, cuyas sentencias agotan la vía administrativa<sup>46</sup>. Entre 2006 y 2008, el Tribunal de Apelaciones emitió 218 sentencias sobre asuntos aduaneros.

En lo respecta a la capacitación y asistencia técnica se estima que no han sido suficientes y no han sido iniciativas coordinadas. Los facilitadores en algunos casos no han respondido a las necesidades puntuales del sector público y/o privado. Muchas veces, las capacitaciones siguen

---

<sup>42</sup> Información en línea de la DGA, "Estadísticas de empresas aprobadas en el Programa PACE". Consultado en: [http://www.aduana.gob.sv/index.php?option=com\\_content&task=view&id=9669&Itemid=297](http://www.aduana.gob.sv/index.php?option=com_content&task=view&id=9669&Itemid=297).

<sup>43</sup> Artículo 5 de la Ley de simplificación aduanera.

<sup>44</sup> Véase la disposición administrativa de carácter general DGA-015-2008 de 6 de octubre de 2008.

<sup>45</sup> Artículo 223 del RECAUCA IV.

<sup>46</sup> Ley de organización y funcionamiento del tribunal de apelaciones de los impuestos internos, Decreto Legislativo N° 135 de 21 de diciembre de 1991.

siendo teóricas y no abordan suficientemente aspectos prácticos que agreguen valor al trabajo de los funcionarios o de los participantes del sector privado.

El Salvador aún tiene pendiente por implementar la certificación electrónica de origen y la disposición relativa a “confianza razonable” que permitiría que los operadores de comercio, especialmente los importadores, soliciten en aduanas el trato arancelario preferencial bajo el CAFTA-DR, sin necesidad de adjuntar una certificación de origen en un documento físico o vía electrónica.

Ahora bien, pese a todos estos esfuerzos, todavía persisten algunos temas pendientes, por ejemplo, la certificación electrónica de origen. También, en algunos temas se han dado interpretaciones disímiles entre países que han dado lugar a diferendos. El Salvador no ha sido ajeno a estas situaciones. Ese es el caso de la aplicación de los beneficios arancelarios del CAFTA-DR a las mercancías originarias de países centroamericanos o de República Dominicana (aplicación multilateral del Tratado). No obstante la existencia de una obligación específica sobre el particular, las autoridades salvadoreñas interpretan que no están obligadas a aplicar las preferencias arancelarias en el caso citado. Este es un asunto derivado de la implementación que se encuentra pendiente de solución.

#### **4. El proceso de implementación en Perú**

##### **i. Reformas legales y regulatorias**

La implementación del TLC con los EE.UU se vio influenciada por la experiencia adquirida en procesos similares llevados a cabo en Centroamérica y Chile<sup>47</sup>. Esas experiencias se transmitieron a los funcionarios peruanos involucrados en el proceso de implementación mediante la visita a esos países, bajo la coordinación y supervisión del MINCETUR.

Las tareas tomaron en cuenta la implementación legal, aquella relacionada con las adecuaciones normativas “sustanciales” y la implementación institucional, relacionada con las adecuaciones organizacionales que debían efectuarse en las oficinas públicas para cumplir con los compromisos y obligaciones derivadas del Tratado. Conscientes del intenso trabajo y la complejidad que implicó el proceso de implementación para los países de Centroamérica, desde antes de la culminación de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, el MINCETUR conformó grupos “espejo” de las mesas de negociación para iniciar el

---

<sup>47</sup> Para detalles sobre las tareas llevadas a cabo, puede consultarse el siguiente documento: Luis Alonso García, “Implementación de acuerdos comerciales preferenciales en América Latina, La experiencia peruana en su TLC con Estados Unidos” Banco Interamericano de Desarrollo, abril de 2010.

trabajo de identificación de todas aquellas medidas cuya implementación iban a ser requeridas con el objeto de que, una vez culminada la negociación, el tratado entre en vigencia lo antes posible<sup>48</sup>.

Esos grupos, compuestos fundamentalmente por funcionarios públicos de instituciones del Estado, se organizaron como grupos de trabajo que identificaron las acciones necesarias para la implementación, incluyendo la redacción de textos normativos. Dentro de esas instituciones, se citan las siguientes: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAT), el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), la Dirección General de Medicamentos Insumos y Drogas (DIGEMID), la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs, la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), el Consejo Superior de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (CONSUCODE), y el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). En total fueron alrededor de 100 funcionarios que no solo participaron en el proceso de implementación sino que en su mayoría también lo hicieron en la negociación del Tratado. La coordinación de acción se realizó también con el sector privado, primordialmente mediante el Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales (CENI) que agrupaba a los gremios empresariales.

Dos de los temas específicos que sirvieron para agrupar a los funcionarios por tema fueron los de acceso a mercados, reglas de origen y procedimientos aduaneros, siguiendo la denominación de los capítulos correspondientes del Tratado. Uno de los trabajos específicos realizados fue la elaboración de un “documento matriz de implementación” para ordenar la discusión con los Estados Unidos. Un extracto de esa matriz, relativo a los temas de acceso a mercados, facilitación del comercio y aduanas, con excepción de “textiles y del vestido”, con acciones posteriores a la entrada en vigencia, se adjunta como Anexo 1.

Los trabajos técnicos que realizaban los funcionarios se vieron respaldados con el impulso de dos disposiciones normativas. La primera de ellas, el Decreto Supremo 012-2007-MINCETUR de diciembre de 2007 que creó el Comité Interministerial de Implementación de

---

<sup>48</sup> García, Luis A. 2010, p. 22.

Acuerdos Comerciales y Apoyo a la Competitividad Económica (CIIACE), presidido por el MINCETUR e integrado por el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de la Producción, al cual se le encargó el tema de la implementación legal del TLC. La segunda, la Ley 29157, publicada el 20 de diciembre de 2007, mediante la cual el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo facultades legislativas relacionadas con la implementación del Tratado y el marco normativo de apoyo a la competitividad económica.

La Ley 29157, emitida con fundamento en la posibilidad que otorga la Constitución Política del Perú de delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo, mediante “decretos legislativos”, siempre que se cumplan con determinados requerimientos, como que se legisle sobre una materia específica y por un plazo determinado establecido en la correspondiente ley autorizadora, fue de “mucha utilidad, considerando prioridad para el Perú la de contar con el TLC negociado, aprobado y en vigencia prontamente. Una opción distinta hubiera significado tener que negociar legislativamente cada norma de implementación y de aprovechamiento, con el costo político y el tiempo que ello hubiera significado para el destino de un acuerdo de tanta trascendencia para el país. En este orden, el plazo otorgado por el Congreso al Poder Ejecutivo para legislar fue de 180 días, a partir del 1 de enero de 2008<sup>49</sup>.”

Dentro de los temas específicamente delegados se encontraban los de facilitación de comercio, la mejora del marco regulatorio, el fortalecimiento institucional, la simplificación administrativa, la modernización del Estado y la mejora de la administración de justicia en materia comercial y de lo contencioso administrativo. Es de resaltar el criterio de García (2010) de que el objeto de la delegación de esas facultades consistió no solo en disponer la normativa con rango de ley requerida para la entrada en vigencia del TLC, sino “a la misma vez, emitir un marco normativo general y horizontal aplicable a todo nivel que, en las áreas antes referidas, tengan el objeto de preparar al Estado peruano para afrontar los retos y oportunidades que el TLC conlleva, a efectos de un real aprovechamiento del mismo, y con miras a alcanzar un íntegro y significativo grado de desarrollo social y económico”. Esa observación es importante porque revela una intención de trascender el aspecto puramente formal de cumplimiento para, en su lugar, partir de esa oportunidad para hacer cambios importantes que permitieran sacar provecho del TLC. Incluso, el mismo autor resalta que si bien la coordinación general del

---

<sup>49</sup> García, 2010, p. 24.

CIACE recayó en el MINCETUR, el cual a su vez asumió el liderazgo en las acciones de implementación; para las labores propias de aprovechamiento, el liderazgo recayó en el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC), órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, identifica los decretos legislativos surgidos de esa delegación como de “aprovechamiento”, 84 de ellos, y de “implementación”, 12 de ellos, con 3 que contienen disposiciones tanto de aprovechamiento como de implementación. La coordinación de acciones también se dio bilateralmente entre el MINCETUR y la USTR norteamericana.

## **ii. Recursos y el papel de la cooperación internacional**

Uno de los organismos que colaboró con el gobierno peruano en la implementación del TLC fue el BID. En el marco de esa relación, se diseñó en 2006 un plan de acción para la implementación que identificó reformas legales, institucionales y procedimientos administrativos necesarios para el cumplimiento de los compromisos en distintas áreas negociadas en el Tratado. Se identificaron áreas prioritarias en las que el Banco brindó apoyo, por ejemplo, en el fortalecimiento en el área de origen. En el año 2007 el BID aprobó una donación al Perú para apoyar el diseño y montaje de una unidad de origen en MINCETUR y capacitar a funcionarios públicos y del sector privado, en particular a micro y pequeños empresarios, en temas aduaneros y de origen. Otras áreas identificadas como prioritarias fueron: medidas sanitarias y fitosanitarias, y propiedad intelectual.

Además del BID, Perú ha recibido apoyo para la modernización de los procedimientos aduaneros de parte del FMI y el Banco Mundial. Otro organismo internacional que colaboró específicamente con la implementación del TLC fue la Organización de Estados Americanos (OEA). También se recibió apoyo del gobierno norteamericano a través de USAID.

No obstante, las personas entrevistadas coinciden en señalar que todavía hace falta más apoyo de entes externos con el fin de alcanzar mayores niveles de facilitación y modernización aduanera.

## **iii. Nivel de cumplimiento**

La implementación de los temas del Tratado con los EE.UU sobre facilitación del comercio, acceso a mercados y aduanas no tomó a Perú totalmente desprevenido debido a las reformas llevadas a cabo en los noventa. Sin embargo, la realidad frente al Tratado era un tanto diferente. Por un lado, los desafíos actuales eran más exigentes y la reforma aduanera había quedado rezagada.

Así que para lograr un verdadero aprovechamiento del instrumento comercial y a fin de poner a Perú nuevamente en la senda de la modernización aduanera y de competitividad, se incluyó la materia aduanera dentro del paquete de normas derivadas de la delegación que el Congreso le otorgó al Poder Ejecutivo. Específicamente, en materia de aduanas y facilitación del comercio se trató de una nueva Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo 1053 de 26 de junio de 2008).

Esa nueva ley aduanera dispuso como principio general que “los servicios aduaneros están destinados a facilitar el comercio exterior, a contribuir al desarrollo nacional y a velar por el control aduanero y el interés fiscal. Para el desarrollo y facilitación de las actividades aduaneras, la Administración Aduanera deberá expedir normas que regulen la emisión, transferencia, uso y control de documentos e información, relacionados con tales actividades, sea esta soportada por medios documentales o electrónicos que gozan de plena validez legal.” Ese principio general es compatible con el espíritu del acuerdo comercial con los EE.UU, a saber, contar con aduanas que utilicen exhaustivamente la tecnología de la información<sup>50</sup>. Otro principio importante tomado en consideración es el deber de los servicios aduaneros de tender a alcanzar los niveles establecidos en las normas internacionales sobre sistemas de gestión de la calidad, con énfasis en los procesos, y a aplicar estándares internacionales elaborados por organismos internacionales vinculados al comercio exterior. La ley también contempló como despachadores de aduana a los dueños, consignatarios o consignantes, los despachadores oficiales y los agentes de aduana.

Perú ya había emitido una ley anterior, la Ley de Facilitación del Comercio Exterior, Ley 28977, publicada el 9 de febrero de 2007, cuyo objeto fue “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”<sup>51</sup>. La Ley General de Aduanas derogó esa Ley con excepción de sus artículos 1 (objeto

---

<sup>50</sup> Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Aduanas DECRETO LEGISLATIVO N° 1053.

<sup>51</sup> En el mismo sentido el Artículo 5 de la misma Ley que dispone: “Cooperación e intercambio de información. Para el desarrollo de sus actividades la Administración Aduanera procurará el intercambio de información y/o la interoperabilidad con los sistemas de otras administraciones aduaneras o ventanillas únicas del mundo de manera electrónica o la integración de los procesos interinstitucionales, así como la cooperación con empresas privadas y entidades públicas nacionales y extranjeras. Las entidades públicas que registran datos en medios electrónicos, se encuentran obligadas, salvo las excepciones previstas en la Constitución y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a poner a disposición de la Administración Aduanera dicha información de manera

de la ley), 9 (Ventanilla Única), 10 (Publicación del contenido y precios de los servicios portuarios y aeroportuarios), de los numerales 8.2, 8.3 y 8.4 del artículo 8 (Resoluciones Anticipadas) y del literal d) de la Tercera Disposición Complementaria y Final (que dispone que el artículo 8° entrará en vigencia a los treinta y seis (36) meses, contados desde el día siguiente de la publicación de esa presente Ley (9 febrero 2007), que permanecen vigentes.

Con respecto a la valoración en aduana de los soportes informáticos, la SUNAT toma en consideración el valor del soporte y no el de los datos que contenga, siempre que la factura comercial diferencie entre los precios del soporte y de los datos. Fue mediante Decreto Supremo 128-99-EF que se incorporó a la legislación nacional “lo dispuesto en el párrafo 2 de la Decisión 4.1 del Comité de Valoración en Aduanas de la OMC sobre valoración de los soportes Informáticos con *software* para Equipos de Proceso de Datos, el cual será de aplicación a partir del 1° de Agosto 1999”.

Un tema importante en materia de transparencia y eliminación de trabas al comercio tiene que ver con la eliminación acordada en el TLC del sistema peruano de banda de precios (Sistema de Franjas de Precios establecido en el 2001) a mercancías agrícolas (arroz, maíz amarillo, leche, azúcar) importadas de los Estados Unidos. Este mecanismo tenía efectos proteccionistas justificados por los bajos precios ocasionados en la producción subsidiada en el extranjero. Con su eliminación, sin evaluar su conveniencia o no, se obtienen buenos resultados desde el punto de vista de la facilitación del comercio y la previsibilidad en las operaciones internacionales.

Varias disposiciones de acceso a mercados del Tratado, fueron implementadas a través de la nueva Ley de Aduanas incluyendo las referidas a la agilización de los despachos aduaneros. Por ejemplo, el artículo 172 (levante con garantía previa a la numeración), contiene el compromiso de permitir el despacho con pago diferido, de la siguiente forma: “en los casos que las obligaciones de pago correspondientes a la declaración se encuentren garantizadas de conformidad con el artículo 160 de este Decreto Legislativo y se cumplan los demás requisitos exigibles, se autorizará el levante, antes de la determinación final, del monto de dichas obligaciones, por la Administración Aduanera, cuando corresponda. Transcurrido el plazo de exigibilidad de la deuda se procederá a la ejecución de la garantía global o específica, si corresponde”. Otras disposiciones, como el compromiso de no excederse del costo aproximado

---

electrónica. La Administración Aduanera deberá disponer medidas para que el intercambio de datos y documentos que sean necesarios entre la autoridad aduanera y los operadores de comercio exterior se realicen por medios electrónicos”.



de los servicios suministrados en el cobro por tasas y cargos sobre las operaciones de importación o exportación, se entendieron implementadas por otras leyes como la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Para efectos de cumplir con los compromisos en materia de administración de contingentes o cuotas arancelarias, se emitió el Decreto Supremo 007-2009-MINCETUR, publicado el 16 de enero de 2009, que tiene por objeto regular la administración de la cantidad dentro de una cuota o contingente arancelario establecido en los acuerdos comerciales internacionales suscritos por el Perú. Asimismo, para implementar los procedimientos sobre origen, se emitió el Decreto Supremo 003-2009-MINCETUR que estableció el Reglamento que implementa el Régimen de Origen establecido en el TLC: normas de determinación, declaración (solicitud de trato arancelario), certificación y control.

Otra obligación asumida por Perú fue la de formar parte del Acuerdo sobre Tecnología de la Información de la OMC, aspecto que se terminó de cumplir en el año 2008.

En materia de transparencia la nueva ley de aduanas hizo un aporte muy valioso, logrando plasmar en el ordenamiento doméstico peruano uno de los compromisos del TLC con EE.UU. Ello se ve reflejado en el Artículo 9 referido a “Publicidad”, el cual establece que “todo documento emitido por la SUNAT, cualquiera sea su denominación que constituya una norma exigible a los operadores de comercio exterior debe cumplir con el requisito de publicidad. Las resoluciones que determinan la clasificación arancelaria y las resoluciones anticipadas se publican en el portal de la SUNAT. En la medida de lo posible, la SUNAT publicará por adelantado cualesquiera regulaciones de aplicación general que rijan asuntos aduaneros que proponga adoptar, y brindará a las personas interesadas la oportunidad de hacer comentarios previamente a su adopción”. En el mismo sentido, el artículo 13 (Consultas) establece que la administración aduanera mantendrá puntos de contacto, que pueden ser incluso electrónicos o virtuales, para la atención de consultas formuladas por los operadores de comercio exterior sobre materia aduanera y publicará por Internet el procedimiento para la atención de las consultas.

Igualmente, en materia de despacho aduanero de mercancías y de despacho de mercancías de envíos de entrega rápida la nueva legislación aduanera prácticamente replica, con ciertas especificaciones, la obligación derivada del TLC, es decir, el compromiso de otorgar el levante (autorización de retiro) de las mercancías en un máximo de cuarenta y ocho (48) horas en importaciones definitivas, y un máximo de seis (06) horas en los casos de levante de mercancías

de envíos de entrega rápida. El artículo 167 de esa Ley (levante en cuarenta y ocho horas) dispone que la autoridad aduanera “dispondrá las acciones necesarias para que, en la medida de lo posible, las mercancías puedan ser de libre disposición dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al término de su descarga. Para dicho propósito, será requisito, entre otros, la presentación de la garantía global o específica previa a la numeración anticipada de la declaración, de conformidad con lo previsto en el artículo 160. Además, en el caso de haber sido seleccionadas las mercancías a reconocimiento físico, el declarante deberá ponerlas a disposición de la Administración Aduanera en cualquiera de las zonas o almacenes previamente designados por ésta para tal fin”. Por su parte, el artículo 168 “levante de envíos de entrega rápida” establece que la administración aduanera “dispondrá de un procedimiento aduanero separado y expedito para los envíos de entrega rápida que en circunstancias normales permita su despacho aduanero dentro de las seis (06) horas siguientes a la presentación de los documentos aduaneros necesarios, siempre que el envío haya arribado”.

Existen aspectos cuya implementación sigue siendo incierta, por ejemplo la de permitir la reimportación de mercancías, indistintamente de su origen, sin el pago de aranceles de aduanas, en aquellos casos en que previamente hayan sido exportadas temporalmente a otro país del acuerdo, para fines de reparación o alteración.

#### **IV. Balance de la implementación**

Aunque muchas de las disposiciones contenidas en materia de aduanas y facilitación del comercio son similares en los acuerdos comerciales estudiados, la forma de implementar los compromisos en cada país ha sido única y ha obedecido a la conjugación de una serie de elementos y condiciones propias. No obstante, es factible establecer algunos denominadores comunes entre los diferentes países.

##### **i. Los aspectos positivos**

Todos los países iniciaron sus reformas aduaneras dirigidas a la facilitación del comercio, en mayor o menor intensidad, varios años antes de la firma de los acuerdos comerciales con los EE.UU. No obstante, las reformas aduaneras en los casos de Perú y El Salvador enfrentaron un *impasse* que comenzó hacia finales de la década de los noventa; con el TLC esos procesos sufrieron una positiva reactivación. Para estos dos países el TLC vino a representar una excelente oportunidad para impulsar reformas que estaban estancadas. Por el contrario en Chile y Costa

Rica, países que realizaron reformas más profundas en sus sistemas aduaneros, la implementación del acuerdo no implicó cambios adicionales mediante nuevas leyes. Este proceso más fluido se materializó únicamente mediante la puesta en marcha de directrices, reglamentos o circulares aduaneras. Cabe indicar que en el caso costarricense, la implementación en esta materia fue muy distinta a la observada en otras áreas como, por ejemplo, en telecomunicaciones, seguros y propiedad intelectual, en las cuales el proceso requirió de un esfuerzo político y técnico sin precedentes.

La experiencia acumulada de otros acuerdos comerciales en todos los países estudiados fue uno de los elementos que más contribuyó a implementar las obligaciones derivadas del instrumento comercial con EE.UU. En Chile y Costa Rica, la previa puesta en marcha de tratados con países desarrollados diferentes a EE.UU., que en su momento implicó mayores niveles de exigencia, contribuyó –sin duda– a allanar el camino para incorporar los compromisos asumidos con el principal socio comercial –en materia aduanera y de facilitación del comercio—. Cuando esto sucede, los países por lo general cuentan con una experiencia valiosa sobre la cual construir para la implementación de otros acuerdos. Incluso, es posible que hayan logrado resolver algunos aspectos que suelen generar problemas dentro del gobierno, como la delimitación de competencias entre instituciones responsables o el establecimiento o fortalecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional<sup>52</sup>.

La existencia de una relación directa entre el proceso de implementación de los tratados en el área de aduanas y facilitación del comercio y el grado de avance de los procesos de modernización de los sistemas de información utilizados por las autoridades aduaneras es otro de los denominadores comunes observados en los países objeto de este estudio. Por un lado, en Chile y Costa Rica estos sistemas habían sido mejorados sustancialmente durante la década de los noventa. Posteriormente, en Chile se continuó la tarea de realizar mejoras continuas al sistema de información del SNA, mientras que en Costa Rica se realizó una sustitución total del sistema informático a partir del 2005<sup>53</sup>. En tanto, los otros dos países estudiados mantenían importantes rezagos a la fecha de implementación del Tratado con EE.UU. (SIGAD en Perú y SIDUNEA en El Salvador); situación que no contribuyó en absoluto al proceso. Más bien, en el caso peruano, las acciones para poner en marcha el Tratado impulsaron positivamente la

---

<sup>52</sup> González, A. (2009), p.88.

<sup>53</sup> La implementación del sistema TICA se inició a mediados del año 2005 en la Aduana del Puerto Caldera.

introducción de cambios significativos en el sistema SIGAD, los cuales todavía se encuentran en desarrollo.

Es evidente que la necesidad de implementar los compromisos derivados de los TLC también ha incentivado la modernización de la normativa vigente en aspectos que, tradicionalmente, no han sido del mayor interés de las aduanas. Tal es el caso de la posibilidad de solicitar resoluciones anticipadas y de llevar a cabo acciones de control del cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual en frontera mediante la aplicación de medidas en frontera. De igual forma, puede rescatarse la contribución que este tipo de instrumentos ha hecho a los instrumentos regionales, en especial, en lo relacionado con aspectos de transparencia. Tal es el caso de la introducción de reformas a los instrumentos jurídicos centroamericanos que incorporaron disposiciones del CAFTA-DR introduciendo la figura de las resoluciones anticipadas de carácter vinculante en las normas regionales, las cuales, además, pueden ser utilizadas por terceros interesados.

Otro aspecto digno de resaltar es el reforzamiento del diálogo sector público-privado. La fase de las negociaciones y el período de implementación del TLC con los EE.UU permitieron fortalecer los mecanismos existentes de coordinación entre las autoridades aduaneras y los representantes del sector privado. Sin duda, los grupos de trabajo, comisiones o comités público-privados deben ser fortalecidos en el futuro, ya que es a lo largo de la aplicación de los tratados cuando más se necesitan.

Si bien es correcto afirmar que los diferentes tratados con EE.UU que han sido implementados en los cuatro países estudiados han venido a contribuir al acervo normativo en materia de aduanas y facilitación del comercio, no sería acertado señalar que ya todo el trabajo en esos temas está realizado. Las normas sobre esas materias establecidas en los TLC son una buena base, pero debe trabajarse aún más en su implementación para optimizar su aplicación y así lograr un cumplimiento real y efectivo de la facilitación del comercio. Además, los países deben continuar su tarea de revisarlas continuamente, tomando en cuenta el desarrollo del comercio exterior y la tecnología. Asimismo, no debe desdeñarse la meta de continuar los trabajos para la creación de nuevas normas, ya sea en el mismo ámbito regional o en foros multilaterales, como la OMC, a fin de sumar nuevas iniciativas de facilitación del comercio y simplificación de procedimientos aduaneros. La cooperación internacional debe jugar un rol

determinante en ambas vías (implementación y/o creación de normas), pues, como es sabido, los presupuestos públicos no siempre incluyen recursos apropiados para este tipo de proyectos.

## **ii. Principales desafíos y deficiencias**

El primer desafío identificado es que la implementación debe visualizarse como un proceso permanente y global, y no como un requisito de una sola vez. Implementación es algo más que cumplir con la formalidad de emitir leyes o publicar procedimientos. Esa fase es lo que podría denominarse la “implementación formal”, la cual dista mucho de la “implementación real”. Solo bajo esta concepción es posible trabajar en la mejora continua que contribuya a llenar los vacíos o “zonas grises” que los acuerdos contienen y permita una adecuada y eficiente administración del Tratado<sup>54</sup>. Esto, si bien aplica para prácticamente todos los aspectos que regula un acuerdo comercial, es particularmente importante para las disposiciones en materia aduanera y de facilitación del comercio.

Es fundamental hacer un uso más efectivo de la institucionalidad que el mismo instrumento ofrece, como por ejemplo los comités, los mecanismos de cooperación entre las aduanas, los mecanismos de notificación y transparencia, y el aprovechamiento de los recursos provenientes de la cooperación internacional. Estos instrumentos a menudo resultan más efectivos que la propia implementación formal. El caso chileno es una muestra clara de que la implementación es un *continuum*. Tras seis años de transcurrido el Tratado entre Chile y EE.UU, los resultados han sido positivos, tanto desde el punto de vista del intercambio comercial como de la administración propia del acuerdo. La solución de diferencias y las interpretaciones en el marco del órgano máximo de administración del Tratado (la Comisión de Libre Comercio), así como la fructífera labor que han realizado los Comités, han permitido la implementación y administración del acuerdo sin mayores tropiezos.

Es innegable que la puesta en marcha de los acuerdos con EE.UU ha implicado cierta armonización sobre las disposiciones en materia de facilitación del comercio y aduanas en los cuatro países latinoamericanos objeto de este estudio. Sin embargo y pese a ello, sus alcances han sido limitados, pues ese conjunto de obligaciones comunes tiende a variar poco a nivel de normas sustantivas incluidas en los acuerdos firmados entre un país y otro. También, a nivel de implementación de las disposiciones han surgido diferencias en tanto cada país ha incorporado

---

<sup>54</sup> Rebolledo, Andrés. Implementación / Administración de TLC's: La experiencia chilena. Algunas lecciones. Presentación realizada en Taller sobre Experiencias Latinoamericanas en materia de Administración de Tratados. San José, Julio 2010.

los compromisos a su ordenamiento jurídico bajos sus propios criterios. Por ejemplo, la disposición sobre el pago diferido de impuestos o las disposiciones sobre transparencia han sido implementadas de forma distinta en los países. Esta situación puede ir en detrimento de los operadores de comercio y de cierta manera viene a contribuir al ya de por sí problemático “*spaguetti bowl*”<sup>55</sup> al cual se refería Bhagwati en 1995.

Otra de las deficiencias identificadas, en al menos tres de los cuatro países estudiados, es la lista de tareas aún pendientes por completar. Aunque la gran mayoría de los compromisos han sido “formalmente” implementados, todavía queda trabajo por hacer en ciertas áreas como: facilitación comercio, pago diferido, gestión de riesgo, despacho en 48 horas y despacho sin necesidad de almacenamiento previo, entre otros temas. En el caso costarricense, por ejemplo, subsisten algunas dudas sobre la eficiencia del control ejercido sobre el cumplimiento de las reglas de origen (verificación) y la salvaguardia especial agrícola, así como la administración de otros aspectos, en menor medida, como los contingentes arancelarios. Sin embargo, no existen datos o denuncias públicas que permitan – a la fecha—determinar las verdaderas falencias. De manera que muchos de estos temas solo podrán perfeccionarse años después de puesto en marcha el acuerdo.

En países como El Salvador, Costa Rica y Perú, el presupuesto asignado al Servicio Aduanero Nacional sigue siendo deficitario, lo cual hace más evidente la urgencia de fortalecer los mandos gerenciales y de administración, con el fin de fomentar el trabajo basado en la planificación y el mérito por desempeño. La capacidad técnica continúa siendo una carencia significativa entre los operadores aduaneros de estos países; área donde la cooperación internacional debería jugar un rol importante.

La débil o nula coordinación inter-institucional durante el despacho aduanero ha sido otra de las principales deficiencias identificadas por los expertos entrevistados para este estudio. Si bien el despacho aduanero ha mejorado en los últimos años, especialmente el de Chile, que se considera uno de los más expeditos de América, cuando se analiza desde la esfera de la cadena de suministro global, los resultados son diferentes. Por ejemplo, aun cuando los trámites se realicen antes del ingreso de la mercancía, si se requiere del registro de productos o de la autorización o tramitación de permisos de otras instituciones involucradas en el comercio

---

<sup>55</sup> La ola de negociaciones comerciales internacionales que se ha desarrollado en el hemisferio occidental en los últimos 20 años es un elemento sustancial del "nuevo regionalismo." Este fenómeno dio lugar a una compleja red de acuerdos comerciales preferenciales, denominada por el profesor Bhagwati (1995) como el "*spaguetti bowl*".

internacional, el tiempo de respuesta se alarga considerablemente. Las autoridades aduaneras y los representantes del sector privado coinciden en que existen tres razones para explicar esta menor capacidad de respuesta. La primera es el no contar con “bases de datos únicas e integrales” que permitan a las instituciones involucradas tener acceso al mismo tipo de información y en tiempo real. El hecho de contar con bases de información diferentes hace que se apliquen procedimientos diferentes y esto incida negativamente sobre los tiempos de respuesta. La segunda, es que las otras instituciones involucradas en el comercio internacional no han logrado modernizarse y, por tanto, adaptarse a la “ola” de acuerdos comerciales vigentes en estos países. Y en tercer lugar, también incide negativamente el no haber incorporado todavía dentro de las ventanillas únicas a todas las instituciones que participan el proceso de intercambio comercial.

### **iii. Fortalecimiento del Estado de Derecho, de la capacidad institucional aduanera y mejoramiento del clima de negocios**

Los tratados firmados con EE.UU contienen, en materia de aduanas y facilitación del comercio, una serie de disposiciones que –sin lugar a cuestionamiento-- tendrán un impacto muy positivo en el fortalecimiento del Estado de Derecho. Las obligaciones relacionadas con transparencia, publicación y cumplimiento informado; así como el establecimiento de tiempos mínimos para el despacho de las mercancías, la posibilidad de solicitar criterios oficiales de manera anticipada y, en general, la existencia de obligaciones que exigen a los Estados a respetar las reglas y principios del debido proceso, contribuirán a mejorar la predictibilidad y la seguridad jurídica para los operadores de comercio.

Asimismo, todas estas disposiciones que promueven la publicación de normas, reglamentos y disposiciones --incluso de forma previa a su publicación con la posibilidad de hacer comentarios-- y la obligación para que las instituciones aduaneras cuenten con puntos de contacto para que los interesados puedan realizar consultas a la administración, contribuyen a la toma de decisiones por parte de los operadores de comercio sobre la base de más y mejor información.

El valor agregado de estas obligaciones será real en tanto se logre una aplicación práctica y efectiva, pues poco se avanza, por ejemplo, si un país establece un punto de contacto para atender consultas en materia aduanera, pero al momento en que los operadores plantean sus

consultas, no se reciben respuestas o los tiempos de respuesta son tan largos que no permiten satisfacer las necesidades de los agentes económicos.

A su vez, el establecimiento de disposiciones para regular los tiempos mínimos para el despacho de mercancías, la posibilidad de despacho en puerto, sin necesidad de trasladar las mercancías a almacenes o depósitos aduaneros, la opción de realizar el despacho aduanero pudiendo pagar los impuestos y tributos de forma diferida, la automatización de los procedimientos aduaneros, la certificación de origen electrónico y la inspección aduanera basada en la gestión o administración del riesgo, tienen como objetivo principal facilitar el comercio y dar mayor certeza a los agentes económicos. Todos estos factores inciden positivamente sobre el clima de negocios y el grado competitividad de los exportadores.

Es indudable que el proceso de negociación con el principal socio comercial de los países estudiados, EE.UU, dinamizó los procesos de modernización de ciertas instituciones públicas, específicamente de los Servicios Nacionales de Aduanas. En este contexto la modernización del sistema informático de los distintos países se ha convertido en una prioridad gubernamental. Además, aunado a ello, se crearon foros de coordinación institucional, tanto técnicos, como políticos, para afrontar no solo las negociaciones sino el mismo proceso de implementación de los compromisos asumidos por el país.

Si bien es cierto, en la mayor parte de los países objeto de este estudio la implementación del Tratado se hizo sobre la base de la institucionalidad existente y cuando hubo modificaciones fueron más un resultado de la una reforma aduanera integral, el volumen de comercio bajo la “sombra” de cada uno de estos instrumentos impone mayores exigencias para las autoridades aduaneras y de comercio exterior. No es lo mismo adquirir compromisos con un país cuyo intercambio comercial representa únicamente, por ejemplo el 2 por ciento del total de exportaciones e importaciones, que asumir compromisos para la mitad de las ventas y compras que se realizan al mundo. Esta realidad impone otras exigencias a las instituciones aduaneras que en el futuro cercano deberán solventar.

## **V. Lecciones aprendidas**

El pilar sobre “Eficiencia de Mercancías en el Mercado” en el indicador relativo a “Procedimientos Aduaneros en Frontera” del último Informe sobre Competitividad Global del Foro Económico Mundial del 2010 califica a los países objeto de este estudio en las posiciones



siguientes. Chile (7), Costa Rica (84), El Salvador (68) y Perú (49). La anterior calificación fue realizada entre un total de 139 países. Como puede observarse únicamente Chile tiene una buena calificación en este indicador. Los demás países (Costa Rica, Perú y El Salvador) han sido calificados con percepciones regulares o malas. Esta es una señal más para argumentar que los TLC, especialmente los implementados con los EE.UU han contribuido a mejorar los índices de competitividad globales, pero no han sido determinantes, porque las tareas en materia de facilitación del comercio y de mejora de los procedimientos aduaneros en frontera son mucho más amplias y profundas, al compararlas con las normas incluidas en los TLC.

Parece ser una realidad en los países analizados que, con el tiempo los procesos de modernización de las aduanas y del sector de comercio exterior, llegan a perder la fuerza con que iniciaron. El dinamismo con que se dan los cambios deja de existir con el tiempo. El TLC suscrito con los Estados Unidos ha servido para “despertar” de alguna forma esos procesos que se dieron en las décadas de los noventa y el primer decenio de este siglo. Ese nuevo impulso a los procesos de modernización aduanera no debería caer en obsolescencia con el tiempo, repitiendo los errores del pasado. Tal parece que el llamado a consolidar y profundizar los cambios debería formar parte de una permanente política pública de los países involucrados con el apoyo de los organismos internacionales interesados. Los procesos de reforma no deben considerarse como finitos. Su implementación debe ser parte de un proceso “vivo” y en constante desarrollo.

Cuando se observan los puntos de difícil implementación en la práctica, esto es, más allá de la norma en el papel, como es el caso del cumplimiento voluntario, el cumplimiento informado, la auto certificación de origen, la certificación de origen basada en el propio conocimiento, la confianza razonable, la publicación anticipada de proyectos de normas, el despacho aduanero anticipado e inmediato con pago a posteriori de los tributos de importación, la emisión de resoluciones anticipadas, entre otros, se percibe un cierto “choque” cultural. Por un lado, se trata de figuras jurídicas diseñadas para una realidad y una mentalidad como las del entorno anglosajón y, por otro, una cultura latinoamericana que reacciona ante dichas figuras que no son totalmente extrañas, pero que no terminan de afincarse.

La participación activa de las autoridades aduaneras en los procesos de negociación de los tratados comerciales es fundamental en la fase de implementación, ya que les permite comprender mejor los alcances de los compromisos y las implicaciones para aduanas, desde el

punto de vista de control, recaudación y facilitación del comercio. En los cuatro países estudiados se nota que hubo una participación importante la cual constituye un buen punto de partida para la efectiva co-administración de los tratados, en coordinación con las instituciones rectoras del comercio exterior, por ejemplo, los Ministerio de Comercio o de Economía.

La experiencia en la implementación del TLC con EE.UU en los países objeto de este estudio muestra cómo las instituciones encargadas de la administración aduanera han establecido unidades o departamentos con competencia para coordinar la participación de aduanas en las negociaciones y en la co-administración de los tratados, así como para atender y coordinar los aspectos relacionados con cooperación y asistencia técnica. Esta práctica ya se ha venido instaurando en algunos países tales como en Chile, con la creación del Departamento de Asuntos Internacionales del Servicio Nacional de Aduanas, o en Costa Rica, con el nacimiento del Área de Relaciones y Asuntos Externos de la Dirección General de Aduanas. Cabe señalar que este tipo de unidades deben servir para apoyar a la administración central y ser las encargadas de coordinar las acciones con las demás unidades técnicas de la propia administración, con el fin de garantizar la aplicación efectiva de los compromisos asumidos en los acuerdos.

En el caso chileno, para los fines del TLC con EE.UU, si bien se llevó a cabo un proceso de implementación formal, la verdadera ejecución de los compromisos (“implementación real”) ocurrió en los años posteriores a la entrada en vigencia del Tratado. Las dificultades o “zonas grises” contenidas en el instrumento han debido subsanarse sobre la marcha y haciendo uso de los instrumentos que el propio Tratado dispone, tal es el caso de la Comisión de Libre Comercio o de los Comités, los cuales han tenido un papel más efectivo en la adecuada implementación de los compromisos que las propias normas o disposiciones regulatorias. Esta sin duda es una lección que deben tomar en cuenta todos los países que implementen y administren otros tratados comerciales.

Los programas de modernización derivados de las reformas aduaneras, las cuales son más antiguas que los tratados comerciales, han permitido a los operadores de comercio realizar un despacho aduanero automatizado y gestionar los trámites aduaneros de forma más expedita, incluso antes del arribo de la mercancía a los puertos aduaneros. Además, se ha logrado una fuerte reducción en las inspecciones físicas, gracias a la incorporación de métodos de gestión de riesgos más eficaces y a la utilización de sistemas de control no intrusivos. A su vez, se ha promovido la auditoría posterior al despacho, la cooperación entre aduanas, y entre aduanas y

sector privado. Todos estos elementos han sido implementados, en mayor o menor grado, en los países estudiados. Pese a ello, lo importante de tener en cuenta es que sea cuál sea el país, todas estas acciones deben formar parte de los programas de la administración aduanera y ser incorporadas a su funcionamiento cotidiano, garantizando el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los TLC y aprovechando al máximo los recursos de la cooperación internacional.

La administración de los TLC es una tarea compleja que requiere de una visión conjunta y, por tanto, debe llevarse a cabo con la participación de todas las instituciones públicas y/o privadas involucradas en el proceso de exportación o importación de mercancías. De manera que los procesos y recursos para la modernización deben canalizarse en todas esas vías. Por ejemplo, en Chile, el SNA y la DIRECON han logrado mejorar su capacidad de respuesta a través de un proceso de modernización; sin embargo, esta dinámica no ha sido emulada con la misma fortaleza y constancia por otras instituciones que participan en las operaciones del comercio exterior de ese país.

En el caso del CAFTA-DR fue desafortunado que el proceso de implementación no se hiciera en conjunto entre los siete países que forman parte del acuerdo. Su implementación, en lo que toca a los aspectos aduaneros y de facilitación del comercio, fue dejada bajo la responsabilidad de las autoridades de cada país. Ello tuvo como consecuencia que las reglamentaciones aduaneras y las disposiciones operativas se emitieran separadamente, y, en ciertos casos, difirieran entre un país y otro. Esta especie de atomización del proceso de implementación regulatoria y operativa ha traído como consecuencia que una misma norma haya sido puesta en aplicación de forma diferente entre países. La desarmonización y falta de uniformidad de los procedimientos está provocando que los operadores del comercio que requieran ingresar mercancías a varios mercados de la zona CAFTA-DR deben conocer y aplicar múltiples reglamentaciones y procedimientos operativos. Sin duda, queda una tarea futura de armonización que le ahorraría muchos costos y tiempos a los operadores del comercio y que, a su vez, garantizaría una aplicación más uniforme y sencilla de las disposiciones aduaneras y de facilitación del comercio por parte de las autoridades gubernamentales y del sector privado.

La administración de los TLC debe ser llevada a cabo con la intervención de muchas instituciones públicas, no basta con centrar los esfuerzos en la modernización y en brindarle recursos únicamente a algunas de ellas. En el caso de Costa Rica, los esfuerzos realizados para la modernización del sistema aduanero permitieron que el CAFTA-DR y el resto de tratados se

implementaran de una forma aceptable, al menos en sus aspectos formales. Se prevé que la implementación sea un proceso continuo que esté guiado por las exigencias que realicen los operadores del comercio y los socios comerciales (Estados) en la fase de aprovechamiento del Tratado.

Para ejercer un control aduanero adecuado sobre las mercancías y cumplir con los compromisos que impone un TLC, es imprescindible mantener actualizado un sistema administrativo con recursos tecnológicos apropiados. La implementación de un tratado específico, como el CAFTA-DR, no necesariamente requiere la inversión de recursos en la renovación del sistema informático de las aduanas, pero, si esa implementación se da paralelamente a ese proceso de renovación, es fundamental y muy oportuno considerar los compromisos comerciales.

Los retos que enfrentan los países estudiados tienen relación con aumentar en un grado significativo, como política general, las disciplinas relacionadas con la publicación anticipada de regulaciones que potencialmente impactan el comercio internacional, la mejora sustancial de la emisión y publicidad de las resoluciones anticipadas, la mejora continua de la coordinación entre las instituciones públicas relacionadas con el comercio; no solamente para efectos de dejar plasmados los compromisos en el papel (en leyes o reglamentaciones), sino para ejercer un verdadero control que en la práctica sea transparente y, al mismo tiempo, efectivo, y que brinde confianza y seguridad a los operadores económicos.

Los recursos tecnológicos deben servir para lograr que las instituciones públicas intervengan en el comercio exterior de forma transparente y eficiente, lo que implica que las medidas de facilitación deben ser actualizadas constantemente y los recursos deben ser renovados constantemente. Esa renovación es la que permite que se alcancen metas ambiciosas que favorecen al sector público y al privado.

## **VI. Conclusiones y recomendaciones**

En términos generales, de acuerdo con los objetivos explícitos o implícitos de los TLC analizados, en materia de facilitación del comercio y aduanas, el entorno debería ser el siguiente. Los operadores de comercio deberían tener una confianza razonable en la administración pública. Los procedimientos aduaneros deberían llevarse a cabo de acuerdo con normas y procedimientos públicos. Los operadores de comercio deberían tener respuesta a sus inquietudes

y dudas sobre las normas y los procedimientos vigentes en un plazo razonable, de forma tal que no se perjudique innecesariamente el comercio. El control que ejercen las aduanas sobre el comercio exterior se debería hacer de forma eficiente, sin afectar innecesariamente los envíos legítimos de mercancías. Cuando surjan diferencias, estas se deberían dilucidar rápidamente respetando los derechos de los operadores económicos. Las sanciones aplicables deberían ser razonables y proporcionales a las faltas cometidas. En resumen, el objetivo del sistema sería incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones.

Es recomendable establecer indicadores de gestión que permitan medir la eficiencia y eficacia de las medidas de facilitación y modernización aduanera y que, a su vez, permitan establecer mejores prácticas en los países objeto de estudio. A manera de ejemplo, en materia de facilitación del comercio se podrían elaborar indicadores en materia de: i) duración del despacho aduanero; ii) duración de la tramitación de la declaración aduanera; iii) duración de los procedimientos aduaneros (determinativos en sede administrativa, sancionatorios en sede administrativa, determinativos en sede judicial, sancionatorios en sede judicial, promedio de respuesta a solicitudes de criterios anticipados (resoluciones anticipadas), porcentaje de inspección física en el despacho aduanero). En materia de control aduanero se podrían establecer indicadores sobre: i) porcentaje de fiscalización a posteriori de las declaraciones aduaneras; ii) recaudación tributaria por ajustes en el control inmediato; iii) recaudación tributaria por ajustes en el control a posteriori (fiscalización).

La implementación de tratados comerciales de la envergadura de los firmados con EE.UU exige necesariamente un fortalecimiento continuo del recurso humano a todos los niveles. En los países estudiados, especialmente en Costa Rica y El Salvador, los programas de capacitación han sido insuficientes para atender las necesidades del sector público-privado. Además, estos programas, producto de la cooperación internacional, han sido más activos en la fase de implementación y han perdido fuerza en etapas posteriores. Esto debe corregirse de forma tal que se incluya la capacitación y formación continua como un tema fundamental en la agenda de las instituciones aduaneras y de comercio exterior. Es conveniente valorar la creación de un Foro Regional de Capacitación que aglutine a todos los países que han puesto en vigencia tratados con los EE.UU, incluyendo a este país. Tal foro podría desarrollar como mínimo un taller anual, con el propósito que todos los funcionarios aduaneros y de comercio exterior compartan las experiencias en la aplicación de los tratados con los EE.UU, las mejores prácticas puestas en

aplicación, y desarrollen acciones conjuntas tendientes a la armonización de procedimientos, directrices y herramientas.

También, en materia de capacitación se recomienda que los cursos, seminarios o talleres sean más exhaustivos en el análisis de las temáticas y que los métodos de enseñanza-aprendizaje incorporen contenidos prácticos de forma que les permitan a los funcionarios gubernamentales y a los participantes del sector privado entender y enfrentar mejor las situaciones reales planteadas en su trabajo diario. Estos programas deben tener una cobertura mayor, tanto en temáticas como en participantes (nivel central y regional). Con el fin de reducir costos de los programas de capacitación y mejorar su eficiencia, es recomendable promover un uso intensivo de la tecnología, con programas tipo *e-learning*. En esa materia existen importantes vacíos en los países estudiados.

La materia aduanera y de facilitación del comercio está sujeta a constante examen producto del aumento de los flujos de comercio derivados del Tratado y de las consecuentes diferencias surgidas en su interpretación y aplicación. Por ello, las autoridades competentes del comercio exterior deben ejecutar una administración activa del Tratado, haciendo uso de los mecanismos legales disponibles. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica y El Salvador (CAFTA-DR), la experiencia en materia de administración no ha sido muy efectiva, debido a que las reuniones de los órganos de administración han sido escasas e incluso algunos órganos técnicos (Comités) han tenido una única reunión desde la entrada en vigencia del TLC, es decir, más de 4 años después. También en este Tratado no ha sido posible iniciar procedimientos de solución de diferencias, producto de la falta de nombramiento de árbitros y de la carencia de procedimientos.

En el área aduanera, los países deben continuar sus esfuerzos de modernización y profesionalización de los servicios aduaneros, con el fin de reducir las demoras que enfrentan los operadores del comercio. Debe continuarse en la senda de promover las inspecciones físicas de las mercancías a través técnicas no invasivas y mediante el uso de equipos moderno, así como fortaleciendo las técnicas de análisis de riesgos.

En Perú y El Salvador la implementación del TLC con los EE.UU produjo un efecto dinamizador en el sector aduanero que impulsó la reactivación del proceso de modernización iniciado en los años noventa.

Igualmente en Perú y El Salvador no existió una resistencia o dificultad especial para realizar modificaciones normativas y en los procedimientos administrativos, con el fin de

cumplir con los compromisos derivados del TLC. Sin que lo anterior signifique que a la fecha todo se alcanzó completamente, ya que existe consenso en que los procedimientos aduaneros, incluyendo el despacho aduanero, pueden ser mejorados sustancialmente.

Las repercusiones de los cambios en el sector aduanero y la facilitación del comercio no han sido percibidas de forma inmediata en todos los países. Ese es el caso del Perú, donde no se han hecho con toda la intensidad, posiblemente porque aún falta terminar de hacer las modificaciones operativas. Un aspecto importante es que paralelamente a la implementación se está llevando a cabo una modernización en la administración portuaria que podría permitir que los nuevos procedimientos sean más fácilmente utilizados por el sector privado.

En mayor o menor grado, de alguna forma el impacto definitivo en la administración aduanera todavía está por llegar. La adecuada implementación de un Tratado como el de EE.UU va más allá de la esfera normativa.

El sector privado reclama mejoras constantes, aunque también este sector puede ser un freno en las aspiraciones de la modernización cuando es poco exigente por razones de desidia o de intereses contrapuestos. Una aduana más moderna significa la aplicación de procedimientos flexibles y rápidos; sin embargo, al mismo tiempo, entraña un mejor control aduanero. Muchas veces esto último, aunado a una mayor eficiencia de la administración aduanera, no necesariamente recibe el respaldo de los operadores logísticos ineficientes o que utilizan prácticas poco transparentes en su relación con el Estado.

Finalmente, a manera de recomendación general, se debe valorar la creación de un posible Acuerdo de Aduanas y Facilitación del Comercio como medida de convergencia. Para ello, es necesario plantearse si los procesos de modernización aduanera y facilitación del comercio de los países deben continuar llevándose a cabo a través de iniciativas nacionales, bilaterales o regionales, generalmente con el apoyo de diversos organismos internacionales. Parece más eficiente plantearse un marco de modernización de aduanas y facilitación del comercio que se diseñe pensando en aglutinar las mejores prácticas de las diferentes zonas de libre comercio, las que han tenido efectos demostrados en países con características similares. De esa forma, las iniciativas nacionales podrían tener un mismo norte que permita de alguna forma realizar ajustes propios de cada país, pero que, al mismo tiempo, responda a un marco general aceptado por todos y en beneficio de todos los países involucrados. El avance en las telecomunicaciones y el desarrollo tecnológico permiten imaginar mecanismos de declaración

aduanera y procesamiento de la información ágiles entre las aduanas y los operadores de comercio.

Los tratados con EE.UU vigentes en Chile, Perú, Costa Rica y el Salvador tienen disposiciones cuyo objetivo es facilitar el comercio internacional de mercancías a través de la adopción de distintas figuras que han sido consideradas apropiadas. ¿Es posible lograr eficientemente los objetivos a través de estas disposiciones de los tratados? Si un TLC dispone que se deben establecer determinadas medidas en las aduanas, ¿ello es suficiente para conseguir los objetivos propuestos? Si se observa el desarrollo de los tratados, desde el NAFTA hasta el CAFTA-DR o los acuerdos post CAFTA, es posible notar cómo han surgido iniciativas nuevas en cada TLC en relación con las aduanas, la facilitación del comercio y el acceso a mercados. En consecuencia, observando el panorama actual es posible plantearse la necesidad de establecer un marco general para los países que han puesto en vigencia tratados con los EE.UU. Un proceso de esta índole no parece ser tan complejo cuando hay propósitos de alcanzar puntos de encuentro. Un marco general, fundamentado en esos comunes denominadores de los TLC de los países estudiados y de otros países que tengan en vigencia tratados con EE.UU, podría contener regulaciones sobre “facilitación del comercio internacional” en los temas siguientes: i) cooperación entre aduanas; ii) intercambio de información para el control aduanero; iii) interconexión de sistemas de información aduanera; iv) valoración aduanera de medios portadores; v) resoluciones anticipadas; vi) publicación en internet; vii) puntos de contacto. En “normas para el control aduanero” podrían regularse temas, tales como: i) definición de los poderes mínimos de todas las aduanas; ii) protección de la información confidencial; iii) concepto de fiscalización (control a posteriori); iv) plazo mínimo para el ejercicio del control aduanero (mínimo 3 años); v) posibilidad de intercambiar información entre las administraciones aduaneras, fiscales y de control del lavado de dinero y lucha contra el narcotráfico y la corrupción en el sector público. También, podrían incluirse regulaciones en materia de establecimiento de delitos aduaneros e infracciones aduaneras; asistencia técnica, incluyendo capacitación, y creación de centros de formación virtual; ampliación de compromisos y desarrollo del Acuerdo sujeto a su ordenamiento interno; adhesión de otros Estados; denuncia, entre otros.



## **Bibliografía**

### **Artículos, estudios y otras publicaciones:**

- Banco Mundial. “El Salvador: Infraestructura y Clima de Inversión”, Grupo de Investigación de Economía del Desarrollo (DECRG) y Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Región de América Latina y el Caribe (LCSFR).
- Barahona, Juan Carlos y Garita, Ronald 2003. “Aduanas, competitividad y normativa Centroamericana. Un análisis del Código Aduanero Uniforme Centroamericano”, UNED, Colección Ágora, investigación efectuada para el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, INCAE, Grupo AVINA, Banco Centroamericano de Integración Económica. San José, Costa Rica. Una versión digital anterior a la publicada se puede encontrar en el sitio [www.incae.ac.cr](http://www.incae.ac.cr).
- Barahona, Juan Carlos y Romero, Engelbert. Proyecto de Modernización Aduanera El proceso, sus logros y acciones pendientes, CLACDS, INCAE, Abril, 1999, CEN 301.
- Chacón, Francisco 2005. Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos: Fortalecimiento del Estado de Derecho, en González, Anabel (ed), Estudios Jurídicos sobre el TLC entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, pp. 71-102, AseTLC, Costa Rica.
- Engelbert Romero y Juan Carlos Barahona. “El Estado Actual de la Reforma Aduanera en El Salvador”, Junio 1997 CEN 332, Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE.
- García, Luis Alonso 2010. Implementación de acuerdos comerciales preferenciales en América Latina, La experiencia peruana en su TLC con Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Garita, Ronald 2006 “*E-Customs*. TICA y el esfuerzo costarricense hacia una aduana sin papeles”, caso escrito bajo la supervisión del Prof. Juan Carlos Barahona, desarrollado dentro del programa de investigación denominado “Cátedra Software AG de Gobierno Digital” del INCAE. Material de discusión sobre la complejidad asociada a la implementación de proyectos de Gobierno Digital en América Latina.

- González, Anabel. La Implementación de Acuerdos Comerciales Preferenciales en América Latina. La Experiencia de Implementación del CAFTARD en Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de políticas, #BID-DP-104, 2009.
- Hachette A., Dominique 2000. “La Reforma Comercial” en La Transformación Económica de Chile, Cap.8 (Segunda Edición), Santiago de Chile.
- Herrero, Fernando, “La Transformación de las aduanas”, Serie Cuadernos de Trabajo, No. 1998-01, julio 1998, en [www.procesos.org](http://www.procesos.org).
- Marshall, Jorge y Mario Waissbluth. Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad. En “En Foco, Volumen 122, 2007, p.4.
- Melo, Alberto. La competitividad de Perú después de la década de reforma: Diagnóstico y propuestas por Banco Interamericano de Desarrollo, Noviembre 2003.
- Ministerio de Hacienda. Servicio Nacional de Aduanas. Informe final de evaluación, Programa Proyecto Isidora, Santiago de Chile, Octubre 2005.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Departamento de Estudios e Informaciones. Relaciones Económicas entre Chile y EE.UU., Evaluación a seis años del TLC. Diciembre 2009.
- Narbona, Hernán. Aduanas en Chile: La oportunidad de modernizar con la gente. Diciembre, 2005. Disponible en línea en: <http://variadostemas.blogspot.com/2005/12/aduanas-de-chile-la-oportunidad-de.html>.
- OMC. Examen de las políticas comerciales de Chile. Setiembre 2009.
- OMC. Examen de Políticas Comerciales de El Salvador. Informe de la Secretaría WT/TPR/S/226/Rev.1, 16 de marzo de 2010.
- OMC *Restricted* WT/TPR/S/189/Rev.1 17 de diciembre de 2007 (07-5580) Órgano de Examen de las Políticas Comerciales EXAMEN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES, Informe de la Secretaría, Perú.
- OMC *Restricted* WT/TPR/G/69 28 de abril de 2000 (00-1597) Órgano de Examen de las Políticas Comerciales Original: español Examen de las políticas comerciales, Perú.

- Rebolledo, Andrés 2010. Implementación / Administración de TLC's: La experiencia chilena. Algunas lecciones. Presentación realizada en Taller sobre Experiencias Latinoamericanas en materia de Administración de Tratados. San José, Costa Rica.
- Restrepo, Carlos, Carolina de Franco, Juan C. Rivas y Juan Carlos Barahona. "Sistema Aduanero Nacional de El Salvador", Junio, 1996, CEN 330. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE.
- Thompson, Eric; Garita, Ronald. "El Marco Jurídico Tributario", Capítulo 3, pp. 159-238, en "El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional", Contraloría General de la República. Fernando Herrero Acosta, editor., 1 ed., San José, Costa Rica, 2002, 619 pp. [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr).
- UNCTAD. Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio, Procedimientos Aduaneros – Auditoría Posterior al Despacho. Octubre 2005.

## **Leyes, decretos y demás regulaciones**

### **Chile**

- Decreto con Fuerza de Ley N° 329, de 1979, del Ministerio de Hacienda D.O. 20.06.79 (Ley Orgánica de Aduanas).
- Decreto con Fuerza de Ley No. 30 del 18 de Octubre de 2004. (Ordenanza de Aduanas).
- Oficio Circular N° 333 – del 18 de diciembre de 2003, Sistema Nacional de Aduanas, Ministerio de Hacienda. "Normas para la Aplicación TLC Chile - Estados Unidos".
- Oficio Circular N° 343 – 29 de diciembre de 2003, Sistema Nacional de Aduanas, Ministerio de Hacienda "Instrucciones Complementarias. Anexos I y II".
- Oficio Circular N° 350 – 31 de diciembre de 2003, Sistema Nacional de Aduanas, Ministerio de Hacienda "Vigencia TLC Chile - Estados Unidos".
- Oficio Circular N° 189, Sistema Nacional de Aduanas, Ministerio de Hacienda - "Certificado de Origen TLC Chile - Estados Unidos".
- Oficio Circular N° 276 del 26 de mayo de 2006, Sistema Nacional de Aduanas, Ministerio de Hacienda "Modificación Anexo 4.1 sobre Reglas de Origen TLC".
- Oficio Circular N° 106 del 28 de marzo 2008. Modificación Anexo 4.1 sobre Reglas de Origen.
- Oficio Circular N° 123 del 27 de abril de 2009. Aceleración en la Eliminación Arancelaria de Ciertas Mercancías Especificadas en el Anexo 3.3 del Tratado.

### **Costa Rica**

Decreto Ejecutivo No.32481-H del 29 de junio del 2005.

Decreto Ejecutivo No. 34475-H, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 83 de 30 de abril de 2008.

Decreto Ejecutivo No.34753-H-COMEX - Reglamento para la aplicación y administración de las disposiciones aduaneras y de las reglas de origen del Tratado.

Decreto Ejecutivo No.34912-COMEX del 25 de noviembre de 2008, Reglamento sobre la Distribución y Asignación de Contingentes Arancelarios de Importación.

Decreto Ejecutivo No.34926-COMEX del 25 de noviembre de 2008, Reglamento sobre la Distribución y Asignación de Contingentes Arancelarios de Importación de Arroz en Granza.

Circular DGT-181-2008 (Diciembre 2008), Dirección General de Aduanas - formato sugerido de Certificado de Origen, su instructivo de llenado y las directrices para el llenado del Documento Único Aduanero (declaración aduanera).

## **Perú**

Decreto Supremo 128-99-EF - incorporó a la legislación nacional párrafo 2 de la Decisión 4.1 del Comité de Valoración en Aduanas de la OMC sobre valoración de los soportes Informáticos con *software* para Equipos de Proceso de Datos.

Decreto Supremo N° 005-2002-MINCETUR, aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del MINCETUR.

Decreto Supremo 012-2007-MINCETUR de diciembre de 2007 que creó el Comité Interministerial de Implementación de Acuerdos Comerciales y Apoyo a la Competitividad Económica (CIIACE).

Decreto Supremo N° 001-2009-MINCETUR/DM, Reglamento del Procedimiento de Verificación Mercancías Textiles o del Vestido, establecido conforme al TPC Perú - EE.UU.

Decreto Supremo 003-2009-MINCETUR - estableció el Reglamento que implementa el Régimen de Origen establecido en el TLC.

Decreto Supremo N° 004-2009-MINCETUR/DM, Reglamento del Procedimiento de Verificación de Origen de las Mercancías.

Decreto Supremo 007-2009-MINCETUR, publicado el 16 de enero de 2009 – contingentes arancelarios.

Decreto Supremo 001-2010-MINCETUR – implementó Unidad de Origen.

Ley 27779 del 10 de julio de 2002 - trasladó al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).

Ley 27790 del 25 de julio de 2002, denominada Ley de Organización y Funciones del MINCETUR.

Ley de Facilitación del Comercio Exterior, Ley 28977, publicada el 9 de febrero de 2007.

Ley 29157, publicada el 20 de diciembre de 2007, Congreso delegó en el Poder Ejecutivo facultades legislativas relacionadas con la implementación del Tratado.

Ley 29157, emitida con fundamento en la posibilidad que otorga la Constitución Política del Perú de delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo, mediante “decretos legislativos”.

Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo 1053 de 26 de junio de 2008).

Resoluciones Legislativas No. 28766 y 29054 – aprobación del Tratado de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda.

### **El Salvador**

Decreto Legislativo No.903 del 14/12/2005 - Ley Orgánica de la Dirección General de Aduanas.

Decreto Legislativo N° 904 del 14/12/2005 - Reformas a la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas (TAIA).

Decreto Legislativo No.905 del 14/12/2005 - Reformas a Ley Especial para sancionar infracciones aduaneras.

Decreto Legislativo No.906 del 14/12/2005 - Reformas a la Ley de Simplificación Aduanera.

Regulaciones para la aplicación de los capítulos tres y cuatro del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, suscritas por el Ministro de Hacienda de El Salvador el 16 de febrero del 2006.

## **Entrevistas**

1. Hugo Baierlein, Director Ejecutivo, Sociedad de Fomento Fabril de Chile (SOFOFA).
2. Gastón Fernández, Asesor Jurídico, Servicio Nacional de Aduanas de Chile.
3. Gloriana Vivanco, Experta en Aduanas, Dirección de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (DIRECON).
4. Mario Arrúe, Ex Agente de Aduanas, Consultor de Aduanas (Chile).
5. René Salazar, Director, Dirección de Administración de Tratados Comerciales (DATCO), Ministerio de Economía, República de El Salvador.
6. Álvaro Gálvez, Asesor Legal Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR).
7. Manuel Quindimil, Subgerente AMCHAM - Peru.
8. Luis Torres Paz, Director Nacional de Desarrollo de Comercio Exterior – MINCETUR (Perú).
9. Ricardo Paredes, Gerente de Estudios Económicos COMEXPERU.
10. Esteban Agüero G, Ex Asesor Jurídico y Ex Jefe Unidad CAFTA-DR, Ministerio de Comercio Exterior (Costa Rica).
11. Luis Morales G, Director de Asuntos Aduaneros para América Central, DHL.
12. Ronald Garita L, Abogado y Consultor en Aduanas y Comercio Exterior (Costa Rica).
13. Viviana Santamaría, Economista, Ex negociadora del CAFTA-DR, Consultora en Comercio Exterior (Costa Rica).

## Anexo 1: Matriz de implementación del TLC Perú – Estados Unidos

### Acciones posteriores a la entrada en vigencia

Capítulo	Obligación	Plazo	Comentarios
Trato Nacional y acceso de mercancías al mercado	Artículo 2.9.2: Cada Parte deberá notificar a la otra de la existencia de cualquier procedimiento de licencias de importación. Posteriormente deberá notificar cualquier procedimiento nuevo y cualquier modificación de los procedimientos existentes (60 días antes de que tengan efecto).	Artículo 2.9.2: Prontamente, después de la entrada en vigencia.	Perú no tiene licencias de importación.
Reglas de origen y procedimientos de origen	Artículo 4.21.2: Las partes se esforzarán en desarrollar directrices para conducir verificaciones de conformidad con el Artículo 4.18.1(c). (Nota: el Artículo en cuestión se refiere a la visitas a las instalaciones de los exportadores/productores en el territorio de la otra parte, para revisar los registros u observar las plantas usadas en la producción de las mercancías).	Sin cronograma específico.	
Reglas de origen y procedimientos de origen	Artículo 4.22(a): Perú deberá implementar el Artículo 4.25.1(a), con respecto a las certificaciones electrónicas, no más allá de los 3 años después de la entrada en vigencia del Tratado.	No más allá de los 3 años posteriores a la entrada en vigencia. (1 de febrero de 2012).	Período de implementación ya contemplado en el Decreto Supremo N° 003-2009-MINCETUR.
Reglas de origen y procedimientos de origen	Artículo 4.22(b): Perú deberá implementar el Artículo 4.25.1 (b), con respecto a las certificaciones mediante conocimiento del importador, no más allá de los 3 años después de la entrada en vigencia del Tratado.	No más allá de los 3 años posteriores a la entrada en vigencia. (1 de febrero de 2012).	Período de implementación ya contemplado en el Decreto Supremo N° 003-2009-MINCETUR.
Administración aduanera y facilitación del comercio	Artículo 5.1: Publicación: 1. Cada parte publicará, incluyendo la Internet, su legislación regulaciones y Procedimientos administrativos generales aduaneros. 2. Cada parte designará o mantendrá uno o más puntos de consulta para atender inquietudes de personas interesadas en asuntos de aduanas y pondrá a disposición en la Internet información relativa a los procedimientos que debe seguirse para formular tales consultas. (CBP será el punto de consulta de los Estados Unidos).	Artículo 5.11: Implementación para Perú: (a) Artículos 5.1.1 and 5.1.2 entrarán en vigencia 2 años después de la entrada en vigencia. (1 de febrero de 2011).	Artículo 5.1.1 Implementado por el Artículo 9 de la Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N°1053) y el Artículo 5 de su Reglamento (Decreto Supremo N° 010-2009-EF). Artículo 5.1.2 implementado por el Artículo 13 de la Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053) y el Artículo 10 de su Reglamento (Decreto Supremo N° 010-2009-

Capítulo	Obligación	Plazo	Comentarios
			EF). (ADUANAS será el punto de consulta de Perú).
Administración aduanera y facilitación del comercio	Artículo 5.7: Servicios de entrega rápida.- Cada parte deberá adoptar o mantener procedimientos aduaneros expeditivos para servicios de entrega rápida, manteniendo procedimientos aduaneros apropiados de control y selección.	Artículo 5.11: Implementación para Perú: (a) Artículo 5.7 deberá entrar en vigencia 2 años después de la entrada en vigencia. (1 de febrero de 2011).	Implementado por su propio Reglamento (Decreto Supremo N° 011-2009-EF), que entrará en vigencia el 1 de enero de 2010.
Administración aduanera y facilitación del comercio	Artículo 5.10: Resoluciones anticipadas.	Artículo 5.11: Implementación para Perú: (b) Artículo 5.10 deberá entrar en vigencia 3 años después de la entrada en vigencia. (1 de febrero de 2012).	Implementado mediante Artículos 210 y 211 de la Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N°1053) y Artículos 255 y 260 de su Reglamento Decreto Supremo N° 010-2009-EF). Estas disposiciones entrarán en vigencia el 1 de enero de 2010. Las Resoluciones Anticipadas en materia de origen se encuentran implementadas por su propio Reglamento (Decreto Supremo N° 002-2009-MINCETUR). Estas disposiciones entrarán en vigencia el 1 de febrero de 2012.
Administración aduanera y facilitación del comercio	Artículo 5.2: Despacho de Mercancías: 1. Cada Parte deberá adoptar o mantener procedimientos Aduaneros simplificados para el despacho eficiente de mercancías con el objeto de facilitar el comercio entre las partes. 2. De acuerdo con el párrafo 1, cada parte deberá adoptar o mantener procedimientos: ver del (a) al (c).	Artículo 5.11: Implementación para Perú: (c) Artículo 5.2 deberá entrar en vigencia 1 año después de la entrada en vigencia. (1 de febrero de 2010).	Los nuevos procedimientos para el despacho de las mercancías han sido implementados por la Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053) y su Reglamento (Decreto Supremo N° 010-2009-EF). Estos procedimientos entrarán en vigencia el 1 de enero de 2010.

Fuente: Luis Alonso García 2010 Implementación de acuerdos comerciales preferenciales en América Latina. La experiencia peruana en su TLC con Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, Abril 2010, Anexo 3.