

Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio
Nota Técnica № 14

Coordinación/Cooperación entre Agencias de Frontera

La medida en el contexto de la OMC

El Artículo VIII del GATT 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) reconoce en el párrafo 1(c) “la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación” El párrafo 2 obliga a los Miembros de la OMC (partes contratantes), a petición de cualquiera de las Partes, a examinar la aplicación de sus leyes y reglamentos, teniendo en cuenta las disposiciones del GATT en esta materia.

Las Propuestas en el OMC, entre otras materias, consideran la coordinación de agencias de frontera o la gestión integrada, a través de una reorganización interna para mejorar la transparencia y convergencia de las medidas de control; la aplicación de convenios y estándares internacionales y la cooperación entre agencias de frontera de países vecinos sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales. Ver las comunicaciones de la OMC TN/TF/W/20, 30, 46 y 48. Una compilación y resumen de las propuestas esta disponible en el documento de la Secretaría de la OMC TN/TF/W/43 y sus revisiones.

Antecedentes

Las formalidades reglamentarias de importación/exportación en las fronteras son aplicadas principalmente para proteger intereses nacionales en materias económicas, salud y seguridad. Las medidas de control en fronteras de cada país son competencia de varias agencias gubernamentales encargadas de aduanas, agricultura, salud, servicios de inmigración, agencias sanitarias, fitosanitarias o de control veterinario, administración para el control de drogas, agencias de normalización, autoridades de tránsito carretero, y otras. Con frecuencia, la burocracia y el papeleo producen demoras excesivas, discriminación, costos adicionales e ineficiencias. El número de procedimientos y formalidades en frontera y la forma en que se llevan a cabo hacen la diferencia entre obstrucción y facilitación al comercio internacional.

Además de reformar las Aduanas para lograr la convergencia de los controles oficiales en un mismo lugar en la frontera nacional, los países pueden considerar la simplificación de sus controles de frontera en coordinación con las agencias correspondientes de los países vecinos con miras a lograr una cooperación entre agencias de frontera. Este es un proceso complejo porque las agencias involucradas pueden tener mandatos y prioridades diferentes y generalmente estar ligadas a diferentes ministerios. Será necesario que la reorganización de los controles de frontera sean graduales: partiendo por una coordinación y armonización interna de procedimientos y formalidades de los países involucrados, terminando en una administración integrada de procesos de frontera en una misma instalación. Los países podrían considerar seguir un enfoque secuencial de cooperación entre agencias de frontera, focalizándose primero en

la reorganización nacional de los controles de frontera, o buscando avanzando en la reforma en paralelo con esfuerzos conjuntos encaminados a la gestión integrada de agencias de frontera.

Objetivos

El principal objetivo de la coordinación entre agencias de frontera es ahorrar tiempo y costos, tanto al gobierno como a los comerciantes, reduciendo los obstáculos en la frontera y haciendo expedito el tráfico de cargas, vehículos y personas. Instalando varias agencias de frontera bajo un mismo techo (parada única), la verificación y el despacho de cargas puede efectuarse de una sola vez con las ventajas correspondientes para los comerciantes.

El uso de documentos y procedimientos simplificados y con un mínimo de formalidades, es básico para la coordinación entre agencias y para la eventual cooperación entre países vecinos. Un gobierno que desee racionalizar sus procesos de control en fronteras podría considerar empezar por revisar y comparar las actuales medidas de control de productos y servicios, los estándares correspondientes y las prácticas comerciales que aplican las diversas agencias. Esta sería la oportunidad para eliminar medidas y procedimientos obsoletos o duplicados, y evaluar la compatibilidad de medidas para diseñar un documento administrativo único, por ejemplo. Luego, podría diseñarse una estrategia para lograr la colaboración en la frontera en instalaciones comunes.

El paso siguiente podría ser lograr la cooperación al otro lado de la frontera conformando una infraestructura física única y compartida, donde las agencias de ambos países vecinos operan lado a lado. Esta cooperación entre agencias de frontera incluiría:

- Convergencia en los procedimientos de frontera de las agencias (en términos de simplificación de las formalidades y procedimientos que se aplican a las cargas en la frontera).
- Un enfoque común en aspectos tales como la gestión de riesgos (posiblemente una matriz de riesgo común); trato simplificado a ciertos tipos de comercio; implementación de dictámenes anticipados; anejo de productos peligrosos, sensitivos o prohibidos, seguros de vehículos y cargas; reconocimientos de licencias de conducir y documentos de transporte; percepción compartida de las necesidades de los operadores comerciales en el paso fronterizo específico; esfuerzos conjuntos para promover la transparencia y mantener la integridad de los funcionarios de frontera.
- sistema automático integral para el manejo de la información y despacho de mercancías, vehículos y personas en la frontera.

La coordinación bilateral o multilateral entre agencias de frontera puede facilitarse considerablemente a través de convenios y protocolos internacionales relevantes (ver más abajo). El acuerdo de frontera entre Noruega, Finlandia y Suecia en vigor desde 1960 constituye una forma avanzada de cooperación en fronteras en el sentido que entrega poderes legales a autoridades nacionales de frontera para llevar a cabo procedimientos aduaneros y servicios en nombre de las demás Partes (Ver TN/TF/W/48).

Beneficios y costos

Beneficios

Dependiendo del tipo y nivel de coordinación en fronteras, los beneficios esperables son:

- Menos inspecciones en frontera a las cargas, vehículos y personas que cruzan la frontera
- Menor tiempo en el procesamiento de los despachos, debido a formalidades unificadas realizadas dentro del mismo edificio
- Menores costos y mejores condiciones de trabajo para funcionarios públicos, debido al uso de instalaciones y servicios comunes
- Menores requerimientos de personal, como resultado de tareas compartidas por diferentes organizaciones y promoviendo el desarrollo de funcionarios multifuncionales de control – esto puede liberar recursos humanos calificados escasos para otras actividades
- Mayor protección y seguridad del personal de fronteras, instalaciones comunes, cargas, bodegas, vehículos, etc. y con menos recursos policiales.
- En el caso de coordinación a través de la frontera, compartir los recursos, experiencias, inteligencia y datos electrónicos serían beneficios adicionales
- Comunicaciones más fáciles a través de procedimientos transparentes, datos armonizados y compartiendo inteligencia entre ambos países, reduciendo las oportunidades de fraude y corrupción

Costos

Dado que la coordinación de agencias de frontera implica planificación y toma de decisiones, el costo directo en su desarrollo debería caer dentro de los costos regulares de gestión de las agencias involucradas. Los costos operacionales del sistema coordinado serían significativamente menores a los de un sistema no-cooperativo, especialmente si los procedimientos y formalidades han sido racionalizados en el proceso de reforma.

Sin embargo, los costos de capacitación y de implementación de medidas complementarias, tales como el documento administrativo único, ventanilla única, o la creación de una nueva entidad única con todas las responsabilidades de frontera, implicarán inversiones iniciales, infraestructura y costos operacionales. Algunos países en desarrollo y menos desarrollados con limitaciones financieras, podrían tener acceso a fondos externos para el costo de desarrollo de este plan.

Aspectos de implementación

La mayoría de las condiciones para una implementación exitosa son aplicables para la coordinación entre agencias de frontera a nivel nacional y la cooperación en frontera entre países vecinos.

Prerrequisitos

- Compromiso político e instrucciones precisas desde el más alto nivel del gobierno central hacia las agencias involucradas – sin lo cual podría no lograrse la cooperación
- Financiamiento y personal para permitir a las principales agencias operar de acuerdo a las necesidades de los operadores comerciales
- Acceso a laboratorios de pruebas y certificación, accesibles a los funcionarios de fronteras
- Limitaciones financieras y de personal o restricciones de horario en la operación de algunas agencias;
- adopción de estándares internacionales y adaptación de regulaciones nacionales en vigor, relativas al movimiento de cargas, vehículos y personas a través de las fronteras y en tránsito
- Harmonización en análisis de riesgos, transparencia y probidad de los funcionarios;
- Esfuerzos de acercamiento y capacitación para disminuir las desconfianzas mutuas y rivalidades históricas entre los países vecinos.
- Reducción de barreras idiomáticas entre ambos países
- Compromiso de parte de los funcionarios de los dos países vecinos de colaborar en operaciones a todo nivel de las agencias de frontera.
- Proveer condiciones de trabajo e instalaciones equivalentes al personal de fronteras de las diferentes instituciones nacionales involucradas y entre ambos países.

Plan de implementación

La coordinación entre agencias de frontera requiere un apoyo de alto nivel en el gobierno central. Se debería convocar a una reunión especial de jefes de agencias (o a la Comisión Nacional sobre Facilitación del Comercio y del Transporte, o su equivalente) a fin de:

- *Describir* el concepto de coordinación entre agencias de frontera y sus beneficios;
- *Dar instrucciones* a todas las agencias involucradas para que revisen sus misiones en la frontera y adapten sus políticas, procedimientos y planes con este objetivo e inicien un plan de implementación a nivel nacional
- *Iniciar* el diálogo de cada agencia con sus contrapartes en el país vecino, con la supervisión del ministerio de relaciones exteriores, con miras a lograr coordinación bilateral en la frontera y diseñar un plan de acción conjunto
- *Revisar* la misión de cada agencia en la frontera, sus procedimientos y exigencias de información, con fines de comparación para: identificar los traslpos, duplicaciones, obsolescencias, incompatibilidades; identificar los obstáculos a la armonización de funciones y para resolver incompatibilidades; y eliminar formalidades innecesarias o que están basadas en riesgos inexistentes
- *Compatibilizar* los procesos más críticos de cada agencia e integrarlos en un conjunto único de procesos a ser llevados a cabo en las fronteras

- *Analizar* las opciones más eficientes para la ejecución de los controles de frontera, en particular la opción en la que varias autoridades relevantes delegan sus facultades de inspección a una agencia única (quizás Aduanas)
- *Identificar* las necesidades de los operadores comerciales y de transporte en las fronteras
- *Definir* e implementar un plan de capacitación para los usuarios y su personal de fronteras
- *Cooperar* con otros grupos nacionales que estén trabajando en materias de facilitación del comercio y del transporte, tales como: simplificación y estandarización de documentos comerciales, ventanilla única automatizada, resoluciones anticipadas, evaluación de riesgos, transmisión electrónica de datos e información de comercio
- *Someter* la propuesta final a la aprobación de la autoridad correspondiente del gobierno central o, alternativamente, adoptar acuerdos legales interagenciales (o acuerdos de entendimiento)

Desarrollo del Sistema de Gestión Integrada

Es necesario desarrollar un sistema de gestión integrada para puntos de frontera relevantes, de acuerdo a sus condiciones y necesidades particulares, que defina:

- El rol específico y función operacional de cada funcionario de agencias en la frontera
- Las necesidades de recursos y asignación de personal para implementar el plan coordinado, en un esquema de recursos y costos compartidos, permitiendo al sistema manejar condiciones anticipadas de congestión y fluctuaciones de tráfico
- Los horarios de atención y de cambios de turno que no afecten a los usuarios
- La metodología para la recolección, intercambio, transmisión y registro de información y datos recogidos en la frontera y su distribución de acuerdo a las necesidades de cada agencia.
- Las características preliminares del proyecto de construcción y los requerimientos de la infraestructura común y equipamientos necesarios
- El plan de publicación, de acuerdo al Artículo X del GATT 94, sobre regulaciones al comercio y otras materias de frontera, puesto a disposición de los miembros de la OMC, y usuarios nacionales e internacionales, en lo posible utilizando medios electrónicos

Luego de lograr una capacidad nacional de coordinación entre agencias en frontera, los países vecinos deben evaluar la factibilidad y la oportunidad para adoptar un acuerdo bi-nacional. De acuerdo a ello, el país debe continuar con su plan interno o desarrollar directamente el plan bi-nacional.

En este proceso, algunos países en desarrollo, en particular los menos desarrollados, podrían considerar necesario solicitar la cooperación de organismos internacionales y países desarrollados con experiencias exitosas. Además, algunos de estos países podrían solicitar más tiempo para la aplicación de este plan.

Monitoreo

La implementación gradual de la coordinación entre agencias de frontera o de la gestión integrada de fronteras, y la ejecución de proyectos pilotos en fronteras seleccionada necesitan ser monitoreadas a fin de decidir si es conveniente, y hasta dónde, llevar a cabo este proceso de coordinación entre agencias en otros puntos de frontera. Es importante contar con indicadores cualitativos y cuantitativos antes de iniciar los procesos de gestión conjunta.

Ejemplos de coordinación de agencias de frontera

La mayoría de los países desarrollados han alcanzado un grado razonable de coordinación de agencias de frontera a nivel nacional. Probablemente, el más conocido es el acuerdo adoptado por USA, luego del 11/9, donde el nuevo US Department of Homeland Security (DHS), firmó un acuerdo con 22 agencias gubernamentales, donde ella facultan al DHS a efectuar los controles de frontera, que históricamente caían bajo su jurisdicción.

Países desarrollados han logrado acuerdos bilaterales o coordinaciones subregionales sobre gestión integrada de fronteras o materias parecidas. Este es el caso del área de Schengen (Visa) que involucra a 15 países europeos, la cooperación aduanera en las fronteras entre Noruega, Suecia y Finlandia, la región del Barents (Rusia, Polonia y Lituania), y otros. En el mundo en desarrollo, vale la pena mencionar el caso de la Unión Aduanera Centroamericana.

Ejemplo: Acuerdo de Frontera entre Noruega, Suecia y Finlandia

Para dar una idea de los recursos ahorrados por Noruega solamente por este Acuerdo, en 1955 se hizo un cálculo de cuáles hubieran sido las consecuencias de no aprobarlo, manteniendo el mismo nivel de servicios:

- Se tendría que haber abierto 10 nuevas instalaciones en el lado noruego de las fronteras.
- Se habría requerido contratar a 100 nuevos funcionarios de aduanas.
- Las autoridades de aduanas habrían tenido que invertir 100 millones de NOK (16 millones de US\$) adicionales en nuevas instalaciones, salarios, etc.
- Los costos anuales adicionales para los operadores comerciales serían de 250 millones de NOK (39 millones de US\$), aproximadamente, principalmente debido a largas esperas y dobles controles en las fronteras (costos anuales).

Referencias y herramientas disponibles

Convenio internacional sobre la armonización de los controles de las mercancías en las fronteras (Geneva Convention, 1982); Ver www.unece.org/trans.

Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, revisado en 1999 (Convenio revisado de Kyoto); Ver www.wcoomd.org.

Convenio Aduanero sobre Contenedores, 1972 (Ginebra); Ver www.wcoomd.org.

Convenio internacional sobre el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (Sistema Armonizado- SH), Bruselas, 1983 (versión en español 2002); Ver www.wcoomd.org.

Convenio Aduanero sobre Admisión Temporal de Mercancías, (Convenio de Estambul, 1990); Ver www.wcoomd.org.

Convenio sobre la Nomenclatura para la Clasificación de las Mercancías en tarifas Aduaneras, 1959 (Convenio de Bruselas); Ver www.wcoomd.org.

Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), OMC, 1995); Ver www.wto.org

Codex Alimentarius, FAO-OMS 1962 revisado, que contiene normas para el transporte internacional de alimentos; Ver www.codexalimentarius.net.

Código sanitario para los animales terrestres (OIE, 2005) y Código sanitario para los animales acuáticos (OIE, 2005); Ver http://www.oie.int/esp/normes/es_mcode.htm y http://www.oie.int/esp/normes/es_acode.htm

Convención internacional de protección fitosanitaria, 1951 (CIPF), FAO. Ver <http://www.fao.org/Legal/treaties/004s-s.htm>)