

TRANSPORTE Y  
FACILITACIÓN  
DEL COMERCIO  
Serie núm. 21



Hoja de ruta para  
la creación de una  
ventanilla única  
para el comercio



**Naciones  
Unidas**



TRANSPORTE Y  
FACILITACIÓN  
DEL COMERCIO  
Serie núm. 21



Hoja de ruta para  
la creación de una  
ventanilla única  
para el comercio



**Naciones  
Unidas**

Ginebra, 2024

© 2024, Naciones Unidas

La presente obra está disponible en libre acceso de conformidad con la licencia Creative Commons creada para las organizaciones intergubernamentales, disponible en <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Las observaciones, interpretaciones y conclusiones que figuran en este documento pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, su personal o los Estados Miembros.

Las denominaciones empleadas en esta obra y la forma en que aparecen presentados los datos que figuran en sus mapas no implican, de parte de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La mención de cualquier empresa o proceso autorizado no implica el respaldo de las Naciones Unidas.

Quedan permitidas las fotocopias y las reproducciones de extractos debidamente citadas.

Esta publicación ha sido objeto de revisión editorial externa.

Publicación de las Naciones Unidas editada por la Conferencia  
de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNCTAD/DTL/ASYCUDA/2023/2
eISBN: 978-92-1-358716-4

# ÍNDICE

<b>PREFACIO</b> .....	<b>V</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>VII</b>
<b>LISTA DE ABREVIACIONES</b> .....	<b>VIII</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>1. VISIÓN GENERAL Y EVOLUCIÓN DE LA VENTANILLA ÚNICA</b> .....	<b>2</b>
1.1. ¿Qué es una ventanilla única electrónica para el comercio? .....	2
1.2. ¿Por qué implementar una ventanilla única para el comercio? .....	5
1.3. La ventanilla única y el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC .....	6
<b>2. PRINCIPIOS BÁSICOS PARA IMPLEMENTAR CON ÉXITO UNA VENTANILLA ÚNICA</b> .....	<b>8</b>
2.1. Planificación del proyecto .....	8
2.2. Voluntad política .....	9
2.3. Participación de las partes interesadas .....	9
2.4. Liderazgo y gestión del proyecto sólidos .....	10
2.5. Relación con el comité nacional de facilitación del comercio .....	12
2.6. Comunicaciones .....	12
2.7. Ejecución por fases .....	12
2.8. Gestión del cambio .....	13
2.9. Formación .....	13
2.10. Análisis y reingeniería de los procesos institucionales .....	14
2.11. Simplificación y normalización de datos .....	14
2.12. Marco jurídico .....	15
2.13. Modelo de negocio y financiación sostenible .....	15
2.14. Cobro y distribución de las tasas entre los organismos .....	16
2.15. Examen continuo .....	17
<b>3. ENFOQUE DEL PROGRAMA SIDUNEA PARA APOYAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA VENTANILLA ÚNICA</b> .....	<b>19</b>
3.1. Enfoque técnico del Programa SIDUNEA .....	20
3.2. Enfoque de gestión de los proyectos SIDUNEA .....	26

<b>4. IMPLEMENTACIONES DE UNA VENTANILLA ÚNICA APOYADAS POR SIDUNEA. ....</b>	<b>28</b>
4.1. Jamaica .....	28
4.2. Rwanda .....	29
4.3. Timor-Leste. ....	30
4.4. Barbados .....	31
4.5. Burundi. ....	32
4.6. Comoras .....	32
4.7. Kazajstán .....	33
4.8. Turkmenistán .....	33
4.9. Uganda .....	34
4.10. Vanuatu .....	35
4.11. Zimbabwe. ....	36
<b>5. CONCLUSIÓN .....</b>	<b>38</b>
<b>ANEXO I. ESTUDIO DE CASO DE LA VENTANILLA ÚNICA DE JAMAICA PARA EL COMERCIO (JSWIFT) .....</b>	<b>39</b>
<b>ANEXO II. ESTUDIO DE CASO DE LA VENTANILLA ÚNICA ELECTRÓNICA DE RWANDA (RESW)...</b>	<b>53</b>
<b>ANEXO III. ESTUDIO DE CASO DE LA VENTANILLA ÚNICA DE TIMOR-LESTE (TILESW).....</b>	<b>63</b>
<b>ANEXO IV. ASISTENCIA DE LA UNCTAD Y DEL PROGRAMA SIDUNEA. ....</b>	<b>76</b>

## PREFACIO

En un mundo cada vez más interconectado, los flujos comerciales trascienden fronteras y continentes y se convierten en un motor de crecimiento económico y prosperidad, contribuyendo así a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Sin embargo, las complejidades del comercio internacional a menudo son sinónimo de pesados trámites burocráticos, procesos redundantes y cuellos de botella administrativos que obstaculizan la circulación eficiente de las mercancías a través de las fronteras. En respuesta a estos desafíos, la ventanilla única electrónica para el comercio, que figura entre los compromisos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio, sienta las bases para simplificar el comercio mundial y transformarlo en un proceso más ágil, transparente y eficiente.

Me complace presentar esta publicación, que esboza el concepto de ventanilla única electrónica para el comercio y explica paso a paso los procesos de implementación de una ventanilla única basada en el enfoque SIDUNEA.

El sistema SIDUNEA, desarrollado por la UNCTAD, lleva décadas en la vanguardia de la automatización aduanera. SIDUNEA es pionero en el campo de las soluciones de tecnología comercial que conectan a las administraciones públicas con los operadores comerciales. La evolución del sistema a través de sus distintas versiones hasta llegar a la más reciente, SIDUNEAWorld, demuestra su adaptabilidad y continua pertinencia en un mundo cada vez más digitalizado. En la presente publicación se explora la sinergia entre SIDUNEA y la ventanilla única electrónica para el comercio y se aportan valiosas ideas sobre cómo esa integración está reconfigurando el panorama del comercio internacional.

A través de un examen exhaustivo de las lecciones aprendidas y varios estudios de casos, esta publicación permite comprender cómo los Gobiernos pueden planificar, implementar y gestionar soluciones de ventanilla única electrónica basadas en SIDUNEA para facilitar el comercio. Las ventajas son múltiples: se consigue aligerar la carga administrativa, obtener datos más exactos, agilizar los procesos de despacho de mercancías y mejorar la transparencia y la buena gobernanza. Esta publicación pretende inspirar y guiar a los responsables políticos y a otras partes interesadas en el proceso de implementación de una ventanilla única electrónica para el comercio y responder a algunas de las preguntas más frecuentes al respecto.

A medida que avancen en la lectura de esta publicación, los invito a imaginar los beneficios que puede aportar a sus países la implementación de una ventanilla única electrónica para el comercio basada en el enfoque SIDUNEA. Visualicen pues un horizonte en el que las barreras comerciales serán sustituidas por soluciones digitales integradas, los Gobiernos y las empresas colaborarán para garantizar el flujo eficiente de las mercancías y el comercio mundial será más accesible para todos.

Quisiera expresar mi más sincero agradecimiento a los autores, investigadores y profesionales que han contribuido con sus conocimientos y experiencia a esta publicación. Juntos exploramos el enorme potencial de las soluciones de ventanilla única electrónica basadas en el enfoque SIDUNEA con la intención de inspirar a Gobiernos, empresas y principales partes interesadas en el comercio de todo el mundo para que adopten estas soluciones como catalizadores del crecimiento económico, la prosperidad y el comercio mundial sostenible.

**Shamika N. Sirimanne**

Directora

División de Tecnología y Logística de la UNCTAD

## AGRADECIMIENTOS

El presente documento se elaboró bajo la dirección general de Shamika N. Sirimanne, Directora de la División de Tecnología y Logística (DTL) de la UNCTAD, y su redacción corrió a cargo de Tom Butterly, con aportaciones sustantivas de Renaud Massenet y Poul Hansen, de la DTL. La hoja de ruta está ampliamente basada en ejemplos y lecciones aprendidas de distintos proyectos de implementación de una ventanilla única electrónica para el comercio llevados a cabo por el Programa SIDUNEA de la UNCTAD. Aportaron valiosas contribuciones y comentarios el equipo SIDUNEA, Marianne Dumont, Jaime Mendoza, Miguel Fernando Siles-Bustos y Richard Warren, y Jan Hoffmann, de la Subdivisión de Logística Comercial de la DTL. La maquetación general y el diseño gráfico corrieron a cargo de Pablo Cortizo.

## LISTA DE ABREVIACIONES

<b>ASYS</b>	módulo sanitario y fitosanitario de SIDUNEA
<b>ASYSW</b>	sistema automatizado de ventanilla única de la UNCTAD
<b>BeSWIFT</b>	Ventanilla Única Electrónica para el Comercio de Barbados
<b>BPA</b>	análisis de los procesos institucionales
<b>CEPE</b>	Comisión Económica para Europa
<b>DCSA</b>	Digital Container Shipping Association (DCSA)
<b>ISO</b>	Organización Internacional de Normalización
<b>JSWIFT</b>	Ventanilla Única Electrónica para el Comercio Internacional de Jamaica
<b>LPCO</b>	licencias, permisos, certificados y otros documentos
<b>OMA</b>	Organización Mundial de Aduanas
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>POE</b>	procedimiento operativo estándar
<b>ReSW</b>	Ventanilla Única Electrónica de Rwanda
<b>SFTP</b>	protocolo seguro de transferencia de archivos
<b>SIDUNEA</b>	Sistema Aduanero Automatizado de la UNCTAD
<b>TileSW</b>	Ventanilla Única Electrónica de Timor-Leste
<b>TMEA</b>	TradeMark East Africa (predecesora de TradeMark Africa)
<b>UeSW</b>	Ventanilla Única Electrónica de Uganda
<b>UNNeXT</b>	red de expertos de las Naciones Unidas en facilitación del comercio
<b>UNTDDED</b>	Directorio de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas
<b>VeSW</b>	Ventanilla Única Electrónica de Vanuatu

# INTRODUCCIÓN

La implementación de una ventanilla única electrónica nacional<sup>1</sup> para el comercio internacional se considera una de las medidas más eficaces para mejorar la facilitación del comercio en un país, tal como demuestra su inclusión como obligación en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>2</sup>. Un elemento básico de cualquier ventanilla única electrónica nacional para el comercio internacional es un sistema aduanero automatizado<sup>3</sup>. Todo país que disponga de un sistema aduanero automatizado basado en normas, como SIDUNEA, que permita la presentación de declaraciones de aduanas electrónicas, está en buena posición para iniciar el proceso de creación de una ventanilla única electrónica para el comercio.

El objetivo de la presente hoja de ruta es ayudar a los países que ya utilizan el *software* SIDUNEA, u otros sistemas aduaneros automatizados con arreglo a normas, a diseñar, crear e implementar un sistema de ventanilla única electrónica a medida basado en las capacidades existentes. La idea es ayudar a que los países aprovechen la inversión ya realizada y ahorren tiempo y dinero en la creación de una ventanilla única electrónica.

El capítulo 1 de la hoja de ruta contiene una visión general del concepto de ventanilla única electrónica y su evolución, los motivos generales que justifican su uso y las principales recomendaciones internacionales al respecto. En el capítulo 2 se describen los principios básicos para implementar con éxito una ventanilla única electrónica, basados en más de 20 años de uso en todo el mundo. En el capítulo 3 se detalla la experiencia del Programa SIDUNEA en la implementación de ventanillas únicas electrónicas y se describen pormenorizadamente el enfoque técnico y el enfoque de gestión empleados. En el capítulo 4 se pasa revista a las 11 primeras implementaciones de una ventanilla única facilitadas por el Programa SIDUNEA, y en el capítulo 5 figura un conjunto de observaciones finales.

A lo anterior se suman los anexos I a III, en los que se describen pormenorizadamente tres implementaciones del sistema automatizado de ventanilla única de la UNCTAD (ASYSW), concretamente las de Jamaica, Rwanda y Timor-Leste. Estos estudios de casos proporcionan una visión más detallada de cómo dichos países abordaron la implementación de una ventanilla única electrónica aprovechando el sistema SIDUNEA existente. En ellos se explican los principios y las fases de implementación del ASYSW, la configuración y gestión del proyecto, el enfoque técnico adoptado en cada caso y los principales logros, retos y lecciones aprendidas. Esperamos que estos casos sirvan de orientación práctica a los responsables de la implementación de un proyecto de ventanilla única electrónica en otros países.

En el anexo IV se indica a los países cómo dirigirse a SIDUNEA para solicitar asistencia técnica.

1 Definición de ventanilla única [https://unece.org/sites/default/files/2020-12/ECE-TRADE-352\\_Rev.1E\\_Rec33\\_2020Edition.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2020-12/ECE-TRADE-352_Rev.1E_Rec33_2020Edition.pdf), pág. 3.

2 Artículo 10.4 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC: "Los Miembros procurarán mantener o establecer una ventanilla única que permita a los comerciantes presentar a las autoridades u organismos participantes la documentación y/o información exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único".

3 Sistemas aduaneros automatizados: [https://unctad.org/system/files/official-document/TN03\\_CustomsAutomationSystems.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/TN03_CustomsAutomationSystems.pdf).

# 1. VISIÓN GENERAL Y EVOLUCIÓN DE LA VENTANILLA ÚNICA

## 1.1. ¿Qué es una ventanilla única electrónica para el comercio?

La ventanilla única para el comercio es un instrumento de facilitación diseñado para simplificar, normalizar, integrar, coordinar y automatizar sustancialmente el intercambio de la información y la documentación oficiales entre los operadores comerciales y la multitud de organismos públicos participantes que intervienen en el control del tránsito de mercancías a través de las fronteras internacionales. También facilita el intercambio y tratamiento de dicha información entre los propios organismos, con el objetivo fundamental de ahorrar tiempo y dinero.

La definición internacionalmente aceptada de una ventanilla única electrónica figura en la Recomendación 33 de la Comisión Económica para Europa (CEPE), según la cual una ventanilla única es "un servicio de facilitación del comercio que permite a las partes que participan en el comercio y el transporte presentar la información y los documentos normalizados en un solo punto de entrada, a fin de satisfacer todos los requisitos normativos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Si la información es electrónica, los elementos de datos específicos solo se deberían presentar una vez". La recomendación continúa diciendo que "la ventanilla única está destinada a acelerar y simplificar el flujo de información entre los operadores comerciales y la administración pública y a brindar importantes beneficios a todas las partes que participan en el comercio transfronterizo"<sup>4</sup>.

**Figura 1. Modelo básico de ventanilla única para el comercio conforme a la definición de la Recomendación 33**



Fuente: Recomendación 33 de la CEPE, edición 2020.

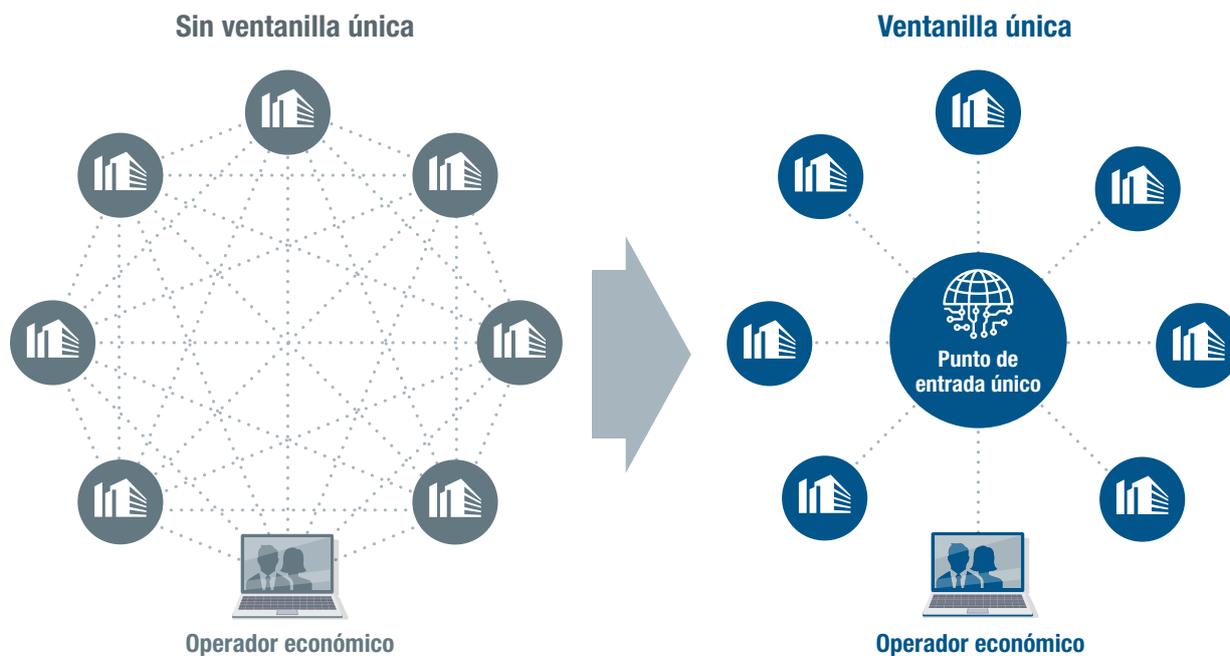
4 [https://unece.org/sites/default/files/2020-12/ECE-TRADE-352\\_Rev.1E\\_Rec33\\_2020Edition.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2020-12/ECE-TRADE-352_Rev.1E_Rec33_2020Edition.pdf).

Cabe destacar varios elementos de la definición:

- La ventanilla única está principalmente destinada a la facilitación del comercio, es decir, a hacer más fácil el comercio internacional.
- La ventanilla única es un servicio. No es un sistema informático propiamente dicho, aunque se implementa a través de amplios servicios informáticos.
- La ventanilla única se centra en el intercambio y tratamiento electrónico de datos y documentos, por lo que se debe suprimir la presentación de documentos en soporte papel.
- La información y documentación están normalizadas. Es necesario usar normas de datos internacionales.
- Un punto de entrada único. En la medida de lo posible, toda la información y los datos deben presentarse a través de un único punto central.
- Los elementos de datos solo se deben presentar una vez. Los distintos organismos no deben solicitar que se les vuelva a remitir la información.
- Permite cumplir todos los requisitos normativos. Garantiza el cumplimiento de la normativa de la que son responsables las distintas autoridades administrativas.

En determinados países donde los distintos organismos públicos participantes siguen funcionando principalmente con el papel y actúan de manera aislada, este nuevo modelo puede suponer un cambio importante a un modelo más integrado y automatizado, como el que se ilustra en la figura 2.

**Figura 2. Comparación de la situación sin y con ventanilla única**



La Organización Mundial de Aduanas (OMA) también ha elaborado varias publicaciones y directrices sobre la implementación de la ventanilla única, entre las que destaca su compendio de recursos<sup>5</sup>. Aunque la OMA acepta la Recomendación 33 de la CEPE como documento fundacional, defiende un concepto algo más amplio del "entorno de ventanilla única"<sup>6</sup>. Dicho concepto es una constatación de que, en las economías desarrolladas, muchos organismos transfronterizos ya han establecido sistemas y procesos automatizados, y que en tales casos la función de la ventanilla única es integrar los servicios existentes y no crear un nuevo servicio. En ese contexto, la OMA considera que "la ventanilla única también podría ser vista como una red de sistemas colaborativos conformada sobre la base de la confianza y un conjunto de especificaciones de interfaces acordadas, que permite a los actores del comercio acceder a los servicios oficiales que se ofrecen por vía electrónica en forma no fragmentada"<sup>7</sup>.

Además, la OMA ha articulado el concepto de ventanilla única inteligente, según el cual el servicio de ventanilla única centraliza servicios como el cálculo de aranceles e impuestos, tasas y gravámenes administrados por los organismos en las fronteras, la gestión coordinada de riesgos, la integración de los controles operativos y la coordinación de los procesos operativos y los flujos de trabajo entre las distintas dependencias<sup>8</sup>.

No faltan las indicaciones generales destinadas a facilitar la implementación de una ventanilla única. Por ejemplo, la propia Recomendación 33 de la CEPE tiene un apartado sobre el tema en su segunda parte titulado "Directrices sobre el Establecimiento de una Ventanilla Única". Asimismo, en el sitio web de la CEPE es posible consultar estudios de casos de implementación de ventanillas únicas en todo el mundo<sup>9</sup>. La OMA no solo dispone del ya mencionado compendio, sino también de una publicación que reúne varios ejemplos de ventanillas únicas<sup>10</sup>. Además, la red de expertos de las Naciones Unidas en facilitación del comercio (UNNEXT) ofrece una detallada guía técnica sobre la implementación de una ventanilla única, con orientaciones para los directores y los responsables políticos encargados de gestionar proyectos de desarrollo de una ventanilla única<sup>11</sup>.

La presente hoja de ruta tiene por objeto resumir las principales ideas expuestas en los textos citados y puede ser utilizada por cualquier país que disponga de un sistema automatizado de datos aduaneros basado en normas y desee aprovechar sus capacidades para implementar una ventanilla

5 <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-Window/compendium/swcompendiumvol1all-parts.pdf>.

6 Definición de la OMA: Un entorno de ventanilla única es una herramienta inteligente relacionada con las fronteras que permite a los operadores que participan en el comercio y el transporte presentar información y documentos normalizados, fundamentalmente en formato electrónico, a través de un punto de entrada único para cumplir todos los requisitos normativos relativos a la importación, la exportación y el tránsito de mercancías (<https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/national-single-Window/single-Window.aspx>).

7 <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-Window/compendium/swcompendiumvol1all-parts.pdf>, pág. 19.

8 Organización Mundial de Aduanas (OMA), Single Window Compendium, primera parte, pág. 20, <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-Window/compendium/swcompendiumvol1parti.pdf>.

9 [https://unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single\\_Window/draft\\_160905.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single_Window/draft_160905.pdf).

10 <https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/national-single-Window/single-Window.aspx>.

11 <https://www.unescap.org/resources/single-Window-planning-and-implementation-guide>.

única electrónica. Este documento será especialmente útil para los países que ya cuentan con el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) de la UNCTAD y buscan agilizar los plazos del despacho aduanero y alcanzar una mayor rentabilidad mediante una solución de ventanilla única sostenible. Es importante señalar que los países que tengan el *software* de gestión aduanera SIDUNEA o cualquier sistema aduanero automatizado basado en normas ya disponen de una buena base y un buen punto de partida para la implementación de una ventanilla única. La presente hoja de ruta ayudará a esos países a trabajar sobre esos cimientos.

## 1.2. ¿Por qué implementar una ventanilla única para el comercio?

El concepto de ventanilla única ha sido ampliamente reconocido por las Naciones Unidas, la OMA y diversas instituciones financieras internacionales como un instrumento de facilitación del comercio muy eficaz. Ello se debe principalmente a los importantes beneficios que se han derivado de las implementaciones de ventanillas únicas en todo el mundo. Entre esos beneficios cabe mencionar los siguientes:

### **Para los operadores comerciales**

- Ahorro de tiempo y dinero en la ejecución de los procesos transfronterizos oficiales.
- Simplificación de los trámites oficiales.
- Reducción (o eliminación) del papeleo y de la necesidad de acudir presencialmente a los distintos organismos públicos participantes.
- Mayor previsibilidad y transparencia.
- Automatización de los procesos oficiales en consonancia con otros procesos institucionales.
- Medios de pago electrónico.
- Seguimiento en línea y en tiempo real del estado de los envíos.

### **Para los Gobiernos**

- Reducción de costos.
- Mayor eficiencia de los procesos oficiales.
- Eliminación de procesos duplicados entre organismos.
- Mayor nivel de cumplimiento de la normativa gubernamental.
- Mejora de la trazabilidad y las estadísticas.
- Mayor precisión y, a menudo, mayor recaudación para las autoridades aduaneras.
- Mejora de los servicios públicos (y de su imagen).
- Mayor competitividad económica.
- Mayor transparencia.
- Avance en las clasificaciones mundiales de competitividad y eficiencia empresarial (por ejemplo, en los índices del comercio transfronterizo y desempeño logístico del Banco Mundial).
- Cumplimiento de los compromisos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

A continuación figuran algunos ejemplos concretos de los efectos positivos:

**Rwanda:** La ventanilla única, ReSW, había ahorrado a la economía rwandesa entre 15 y 20 millones de dólares en 2015; asimismo, había logrado reducir el tiempo medio de levante de 264 horas (11 días) en 2012 a 34 horas (1,5 días) en 2014.

**Jamaica:** Trade Board Ltd (TBL) solía tardar unos tres días en visar un permiso de importación. Gracias a la ventanilla única, JSWIFT, ahora los permisos se aprueban en un plazo de 24 horas desde la presentación de las solicitudes y el pago de las tasas correspondientes. La tramitación digitalizada de licencias, permisos, certificados y otros documentos se ha convertido en un factor clave para agilizar el proceso general de despacho de las mercancías y contribuye a limitar los gastos incurridos por almacenamiento y estadia.

**Timor-Leste:** Como resultado de la implementación de la ventanilla única, TileSW, el tiempo necesario para obtener un permiso de importación o exportación pasó de entre una o dos semanas a entre uno o dos días; además, la cantidad de papel utilizado para la impresión de documentos se redujo en torno al 80 %.

También cabe señalar que las ventanillas únicas resultaron muy eficaces para mitigar los efectos negativos de la reciente pandemia de COVID-19 en las operaciones cotidianas del comercio internacional. En los países que disponían de una ventanilla única, las empresas no tuvieron que acudir físicamente a los distintos organismos públicos participantes para presentar documentos, efectuar pagos o recoger certificados, lo que resultó muy beneficioso en una época de movilidad reducida y acceso restringido a las oficinas de la Administración. Dado que puede que vuelvan a darse contingencias sanitarias similares, también es posible ver en las ventanillas únicas una iniciativa de mitigación del riesgo que permitirá mantener en funcionamiento el comercio internacional y la actividad económica.

### 1.3. La ventanilla única y el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC

La implementación de una ventanilla única electrónica permite cumplir los compromisos adquiridos por los Gobiernos en virtud del artículo 10.4 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. Según lo dispuesto en dicho artículo, los miembros de la OMC "procurarán" mantener o establecer una ventanilla única para el comercio internacional. En este contexto, "procurar" significa que los Estados miembros deben hacer todo lo posible para alcanzar ese objetivo concreto.

La inclusión del concepto de ventanilla única en el acuerdo de la OMC es positiva desde la perspectiva de los organismos públicos, ya que proporciona las condiciones políticas necesarias para reforzar la voluntad y la colaboración políticas necesarias para implementar una ventanilla única. Además, como el concepto de ventanilla única figura en un artículo de categoría C dentro del Acuerdo de la OMC, los países en desarrollo y menos adelantados pueden solicitar asistencia financiera y técnica a los países desarrollados para implementar sus ventanillas únicas. El texto completo del artículo del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC figura en el recuadro siguiente.

### **Recuadro 1. Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, artículo 10.4**

- 10.4.1** Los Miembros procurarán mantener o establecer una ventanilla única que permita a los comerciantes presentar a las autoridades u organismos participantes la documentación y/o información exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único. Después de que las autoridades u organismos participantes examinen la documentación y/o información, se notificarán oportunamente los resultados a los solicitantes a través de la ventanilla única.
- 10.4.2** En los casos en que ya se haya recibido la documentación y/o información exigidas a través de la ventanilla única, ninguna autoridad u organismo participante solicitará esa misma documentación y/o información, salvo en circunstancias de urgencia y otras excepciones limitadas que se pongan en conocimiento público.
- 10.4.3** Los Miembros notificarán al Comité los detalles del funcionamiento de la ventanilla única.
- 10.4.4** Los Miembros utilizarán, en la medida en que sea posible y factible, tecnología de la información en apoyo de la ventanilla única.

*Fuente:* Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

## 2. PRINCIPIOS BÁSICOS PARA IMPLEMENTAR CON ÉXITO UNA VENTANILLA ÚNICA

A lo largo de los últimos 20 años, muchos países han adquirido una experiencia considerable en lo relativo a la mejor manera de implementar una ventanilla única, entre otras cosas por cuanto respecta a los principales factores de éxito y las lecciones aprendidas. Gran parte de esa experiencia se halla recogida en publicaciones monográficas de instituciones como la CEPE<sup>12</sup>, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP)<sup>13</sup> o a la OMA<sup>14</sup>.

Uno de los frutos de esa labor de difusión es un conjunto de principios básicos que se aplican en la mayoría de los proyectos de ventanilla única. Por ejemplo, esos principios son aplicados por SIDUNEA y sientan las bases de la asistencia técnica brindada por el Programa en todas las implementaciones de una ventanilla única.

A continuación resumimos uno por uno esos principios básicos.

### 2.1. Planificación del proyecto

Como ocurre con cualquier proyecto de envergadura, el punto de partida es un análisis minucioso de la situación existente, para a continuación identificar las cuestiones que conviene abordar, involucrar a las partes interesadas, formular varias opciones de ejecución y lograr la voluntad política y los recursos necesarios para emprender el proyecto.

Existen muchas guías útiles sobre la planificación de proyectos en el contexto de las ventanillas únicas y la facilitación del comercio, entre las que figuran las siguientes:

- Guía de planificación e implementación de una ventanilla única de la CEPE/CESPAP<sup>15</sup>.
- Compendio de recursos sobre la creación de una ventanilla única de la OMA.
- Guía de la CEPE para la elaboración de una hoja de ruta nacional para la facilitación del comercio<sup>16</sup>.
- Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo<sup>17</sup> del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Para más información, se remite al lector a estas y otras publicaciones afines.

12 Estudios de casos de la CEPE sobre la implementación de una ventanilla única, [https://unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single\\_window/draft\\_160905.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single_window/draft_160905.pdf).

13 CESPAP, Cross-Border Single Window Interoperability: A Managerial Guide, <https://www.unescap.org/resources/cross-border-single-window-interoperability-managerial-guide>.

14 OMA, Single Window Compendium, <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/sw-compendium-supplement-edition.pdf?la=en>.

15 [https://unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE-TRADE-404\\_SingleWindow.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE-TRADE-404_SingleWindow.pdf).

16 <https://unece.org/DAM/trade/Publications/ECE-TRADE-420E.pdf>.

17 <http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf>.

## 2.2. Voluntad política

La implementación de una ventanilla única es un proceso complejo que suele implicar cambios importantes en la forma en que los operadores comerciales presentan la información a los organismos reguladores y en cómo esa información se procesa e intercambia entre los distintos organismos. En algunos países, más de 40 organismos intervienen en los diversos procesos y muchos de ellos llevan funcionando sustancialmente en silos desde su creación.

El reto y el posible beneficio que conlleva la implementación de un sistema de ventanilla única reside en encontrar la mejor manera de interconectar los procesos y procedimientos de esos organismos, sobre todo en lo relativo a la presentación y el intercambio de datos. Dado que ello puede poner en entredicho el orden existente, son necesarias amplias consultas y explicaciones detalladas y pacientes por parte de la entidad encargada de la implementación, a fin de garantizar a los organismos afectados que no saldrán perjudicados en términos de control o autoridad con la transición al nuevo entorno de ventanilla única. Así pues, una tarea fundamental del equipo del proyecto consiste en demostrar que el sistema de ventanilla única de hecho puede reforzar y mejorar tanto el servicio como la autoridad de todos los organismos públicos participantes.

Para poner en marcha el proceso, a menudo hace falta una buena dosis de voluntad política y apoyo al más alto nivel. Preferiblemente, el proyecto contará con el respaldo y el impulso de las instancias superiores de gobierno, como la Secretaría del Primer Ministro o la Presidencia, para garantizar el pleno compromiso y la participación de todos los organismos participantes.

Las instancias superiores de gobierno no tendrán que participar necesariamente en la gestión cotidiana del proyecto, sino que su labor consistirá en definir los objetivos y calendarios generales, y en supervisar el mecanismo de control indispensable para garantizar el cumplimiento de los plazos. Las instancias superiores de gobierno también pueden ofrecer un mecanismo o un foro para la solución de los problemas que pudieran surgir entre los organismos.

La intervención de las instancias superiores de gobierno crea un fuerte incentivo para que los ministros de los organismos públicos participantes se aseguren de que su organización cumple los compromisos contraídos en el marco del proyecto y trabajen colectivamente para garantizar su éxito en beneficio del país y no de un organismo o grupo individual.

## 2.3. Participación de las partes interesadas

La participación de todas las principales partes interesadas también es un requisito previo para el éxito de cualquier proyecto de ventanilla única. Aunque la aduana desempeña un papel central en el intercambio de datos relacionados con el comercio internacional, entre las partes interesadas figuran todos los grandes organismos reguladores del comercio; los operadores comerciales y las asociaciones empresariales; y los proveedores de servicios como bancos, intermediarios, agentes, etc. Es imprescindible que todos los principales actores participen desde el comienzo del proyecto en lugar de ser consultadas una vez haya empezado su implementación. Esto contribuirá a cimentar la implicación, la confianza y el diálogo que servirán de base a la cooperación recíproca entre los operadores comerciales y el Gobierno. Según la experiencia del Programa SIDUNEA, este aspecto es clave para garantizar los resultados del proyecto y su sostenibilidad.

Naturalmente, la selección de las principales partes interesadas dependerá del alcance y las fases del proyecto, como se explica en el capítulo 2.7. Es habitual incluir a representantes de las partes interesadas en el comité directivo del proyecto de ventanilla única (véase el capítulo 2.4) para garantizar su compromiso continuo con el proyecto y su apoyo a este.

A continuación presentamos una lista no exhaustiva de posibles partes interesadas en un sistema de ventanilla única.

### Cuadro 1. Partes interesadas públicas y privadas

Partes interesadas gubernamentales	Partes interesadas del sector privado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades aduaneras</li> <li>• Autoridades fiscales</li> <li>• Autoridades expedidoras de licencias (regulación no arancelaria)</li> <li>• Autoridades nacionales de estadística</li> <li>• Autoridades estatales encargadas del control del transporte</li> <li>• Autoridades estatales encargadas del control veterinario</li> <li>• Autoridades estatales encargadas del control fitosanitario</li> <li>• Autoridades estatales encargadas del control sanitario y de cuarentena</li> <li>• Control (supervisión) del cumplimiento de la normativa técnica</li> <li>• Autoridades estatales encargadas del control de las exportaciones, la radiación y las divisas, entre otros</li> <li>• Autoridades portuarias públicas</li> <li>• Organizaciones autorizadas para expedir permisos, incluidas cámaras de comercio, organismos de certificación y laboratorios o centros de pruebas que realizan actividades en el ámbito de la evaluación (confirmación) y la supervisión del cumplimiento de la normativa técnica</li> <li>• Otros organismos públicos participantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exportadores, importadores, empresas exportadoras, centrales de compras y sus asociaciones representativas</li> <li>• Transportistas, porteadores públicos que no explotan buques (NVOCC), agentes marítimos, agentes generales de ventas y servicios (GSSA), proveedores de servicios de transporte urgente, agentes de carga y descarga, estibadores y sus respectivas asociaciones representativas</li> <li>• Empresas de logística, transitarios y sus asociaciones representativas</li> <li>• Agentes de aduanas, transportistas, propietarios de almacenes de depósito temporal, depósitos de aduana y depósitos francos, propietarios de tiendas libres de impuestos y sus asociaciones representativas</li> <li>• Empresas de certificación, cámaras de comercio e industria</li> <li>• Bancos, bancos de segundo piso (sucursales), instituciones financieras y de crédito no bancarias, compañías de seguros, organizaciones de patentes (abogados de patentes), operadores postales y otras organizaciones</li> <li>• Operadores del portal de solicitud única</li> </ul>

Fuente: CEPE (2020a).

## 2.4. Liderazgo sólido y gestión de proyectos

Los casos exitosos de implementación de ventanillas únicas en distintas partes del mundo evidencian la necesidad de contar con estructuras y equipos de gestión sólidos. Las estructuras de gestión suelen comprender los siguientes elementos:

- **Organismo coordinador:** En cualquier proyecto es esencial un liderazgo claro y firme. Así sucede especialmente en los proyectos de implementación de una ventanilla única, que requieren la participación, cooperación y compromiso de todas las principales partes interesadas, entre las que por supuesto figuran los múltiples organismos públicos participantes. La elección del organismo coordinador del proyecto suele plantearse en una fase temprana de la planificación y puede ser una cuestión polémica. Si bien en la Recomendación 33 de la CEPE no se especifica qué entidad debe asumir el papel de organismo coordinador, las directrices que la acompañan sugieren que una opción adecuada podría ser la autoridad aduanera debido a la importante función que esta desempeña en el despacho de mercancías y el control fronterizo. Además, las aduanas también suelen tener más experiencia en automatización de procesos y en tecnologías de la información y las comunicaciones que la mayoría de los organismos públicos participantes.

En cualquier caso, está claro que la autoridad aduanera no tiene por qué liderar la totalidad del proyecto, y una alternativa podría consistir en designar a otro organismo público como responsable de la gestión y el funcionamiento del proyecto y encomendar la dirección técnica a la aduana.

Sea cual sea el organismo que asuma la coordinación del proyecto, es esencial que adopte una actitud de apertura y diálogo para poder tener plenamente en cuenta las necesidades de todas las partes interesadas. Es preferible que el organismo coordinador sea designado oficialmente por la principal oficina política que supervise el proyecto.

- **Comité directivo del proyecto:** Desde el principio, debe formarse un comité directivo del proyecto compuesto por representantes de las principales partes interesadas. El consejo debe participar en la determinación del alcance del proyecto, la selección de los organismos públicos participantes y la definición de las fases de ejecución del proyecto. El comité debe rendir cuentas a la instancia superior de gobierno mencionada en el capítulo 2.2 y se reunirá al menos trimestralmente, o con mayor frecuencia en la fase inicial.
- **Director del proyecto:** Se debe nombrar a un alto funcionario a tiempo completo para que dirija y gestione el proyecto. El papel del director del proyecto consistirá en ejecutar el plan del proyecto según lo acordado, mantener informadas e involucradas a todas las partes interesadas, resolver los problemas de implementación que puedan surgir e informar periódicamente al comité directivo.
- **Equipo nacional de implementación:** La función del equipo nacional de implementación es gestionar y ejecutar el proyecto. El equipo estará formado por expertos destacados de todos los organismos, las asociaciones y los grupos que participan en el proyecto. Es importante que las funciones y responsabilidades de cada miembro del equipo estén claramente definidas en el plan de implementación del proyecto y que se les conceda tiempo suficiente para cumplir su cometido.
- **Equipo técnico:** El equipo técnico puede estar formado por consultores y asesores técnicos externos, expertos locales del organismo coordinador y otros organismos participantes o una combinación de ambos. Es imprescindible que el equipo técnico tenga plena competencia y experiencia en ámbitos como el análisis de procesos institucionales, la armonización de datos, las normas internacionales de datos, las mejores prácticas de facilitación del comercio y otras esferas pertinentes.

- **Equipo de usuarios finales:** A medida que se desarrolla el proyecto, resulta útil crear un grupo de usuarios finales cuya función sea probar los nuevos módulos e interfaces del proyecto. Ello permite obtener información en una fase temprana del desarrollo, lo que evita posibles problemas en el momento de la implementación final.

## 2.5. Relación con el comité nacional de facilitación del comercio

En muchos países, la implementación de una ventanilla única es un elemento central de la estrategia nacional de facilitación del comercio, por lo que el comité nacional de facilitación del comercio debe estar plenamente involucrado en el proyecto de ventanilla única desde el principio. En ese sentido, resulta imprescindible discernir con claridad el cometido exacto del comité directivo del proyecto y del comité nacional de facilitación del comercio en la ejecución del proyecto de ventanilla única, ya que cualquier ambigüedad en lo relativo a sus responsabilidades puede provocar retrasos importantes, con el consiguiente encarecimiento de la implementación. En muchos países, el comité directivo del proyecto mantiene al comité nacional de facilitación del comercio plenamente informado de los avances en la ejecución del proyecto, y este a su vez mantiene al comité directivo del proyecto plenamente informado de cualquier otro proyecto que esté contemplando o que haya emprendido que pudiera repercutir en el proyecto de ventanilla única. En algunos países, los comités directivos de proyecto funcionan como subcomités del comité nacional de facilitación del comercio. En esencia, todos los proyectos, comités y estructuras deben trabajar juntos por el interés nacional.

## 2.6. Comunicaciones

La comunicación asidua con las partes interesadas debe formar parte integrante del plan de implementación del proyecto. Puede consistir en boletines, notas informativas ocasionales, artículos de prensa y anuncios en la radio y la televisión, o en reuniones informativas periódicas con todas las partes interesadas sobre los avances y la evolución del proyecto. Se recomienda adoptar una estrategia formal de comunicación y designar a una persona para dirigirla.

## 2.7. Ejecución por fases

En la tramitación del tránsito internacional de mercancías pueden llegar a intervenir hasta 40 organismos públicos. Obviamente, la automatización e integración simultánea de todos los organismos en una ventanilla única sería inabarcable y sobrepasaría los recursos de cualquier proyecto o Administración. Por ello, los proyectos de ventanilla única se suelen desarrollar por fases: se empieza incorporando a modo de prueba a los organismos más importantes desde el punto de vista de la facilitación del comercio, para a partir de ahí ir creciendo progresivamente.

Por ejemplo, cada fase de un proyecto SIDUNEA se suele desarrollar en tres etapas: primero se elabora un prototipo inicial, luego este se pone a prueba y por fin se implanta en una serie de oficinas.

Es muy importante seleccionar cuidadosamente a los organismos que intervendrán en la fase inicial, ya que al principio es cuando el proyecto genera confianza en el proceso de implementación en su

conjunto y se adquiere experiencia al respecto. Para lograrlo, se recomienda no seleccionar más de cuatro o cinco organismos para la fase inicial, e ir incorporando otros a medida que el proyecto crezca y se adquiera experiencia.

El éxito de la primera fase del proyecto y la experiencia adquirida deben comunicarse adecuadamente a todas las partes interesadas para que comprendan el proceso y sus posibles beneficios y puedan imaginarse cómo se desarrollará en su propio organismo llegado el momento.

## 2.8. Gestión del cambio

La implantación de la ventanilla única es, por naturaleza, un proceso perturbador. Las formas existentes de gestionar los requisitos normativos se suelen sustituir por procesos nuevos y automatizados muy distintos y más eficientes. También pueden cambiar los procedimientos operativos estándar (POE) de los agentes de los diversos organismos fronterizos, así como la descripción de los puestos de trabajo y las tareas específicas asignadas. Todo ello puede representar un desafío considerable para los agentes y los operadores afectados tanto en el sector público como en el privado. De no gestionarse adecuadamente, la perspectiva de esos cambios puede convertirse en una importante fuente de ansiedad y terminar generando resistencia frente al proyecto. Por ello, para poder llevar a cabo la implementación de cualquier sistema de ventanilla única es necesario contar con un programa proactivo de gestión del cambio, acompañado de las correspondientes actividades de asistencia y formación.

Si se lleva a cabo correctamente, dicho programa puede aportar claridad a los agentes y ayudarles a entender que sus puestos de trabajo están asegurados, ya que se les proporcionará la formación necesaria para que puedan desempeñar con confianza las nuevas tareas que se definan. A largo plazo, los trabajadores probablemente experimentarán una mayor satisfacción en el empleo, dado que verán muy mejoradas sus competencias y la eficacia de sus funciones. Los planes de implementación deben integrar una estrategia de gestión del cambio como elemento central desde el principio.

En el compendio de la OMA (primer volumen, primera parte, sección 5) figura una excelente guía sobre la implementación de una estrategia del cambio en el contexto de una ventanilla única<sup>18</sup>.

## 2.9. Formación

La formación es un elemento básico de todos los proyectos de ventanilla única y de las estrategias de gestión del cambio conexas. Es preciso elaborar un plan de formación detallado y dotado de los recursos necesarios en las primeras fases del proyecto para luego comunicarlo correctamente a todas las partes interesadas, especialmente para disipar su posible temor a carecer de las competencias necesarias para desempeñar sus nuevas funciones. También resulta especialmente útil elaborar guías y manuales prácticos.

18 <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/compendium/swcompendiumvol1all-parts.pdf>

En el caso de los proyectos de ventanilla única SIDUNEA, la primera actividad de formación va dirigida al equipo nacional del proyecto, que a su vez forma a todas las partes interesadas pertinentes. Los expertos de SIDUNEA acompañan y asisten al equipo nacional a lo largo de la ejecución del proyecto para proporcionar el apoyo especializado necesario, según resulte oportuno.

Como en otros ámbitos, conviene nombrar a un responsable de formación encargado de supervisar el programa de capacitación.

## 2.10. Análisis y reingeniería de los procesos institucionales

Los procesos institucionales de las aduanas y los organismos públicos participantes suelen haber evolucionado con el paso del tiempo. Muchos empezaron haciéndose en soporte papel y reflejan los medios que existían en el momento en que se crearon (por ejemplo, antes de Internet, la banca electrónica, los teléfonos móviles, etc.). Así pues, en general no basta con automatizar los procesos existentes en su forma actual: el mejor modo de lograr un mayor nivel de eficacia y eficiencia consiste en llevar a cabo un minucioso examen de las prácticas y los procesos vigentes para luego proceder a una reingeniería de los procesos institucionales con el fin de incorporar las tecnologías modernas, las normas internacionales y las mejores prácticas más recientes, y los principios de facilitación del comercio de la simplificación, la normalización y la armonización de procesos. Ese ejercicio se suele realizar utilizando la metodología internacional normalizada de análisis y reingeniería de procesos institucionales. Las Naciones Unidas ofrecen orientación al respecto en forma de una guía sobre el análisis de los procesos institucionales (BPA)<sup>19</sup>. En el sitio web de la CESPAP también es posible consultar estudios de casos de BPA<sup>20</sup>. Desde aquí animamos a los responsables de la implementación de una ventanilla única a que aumenten su capacidad en ese ámbito y maximicen el uso de las técnicas de BPA, ya que es este proceso el que permite extraer el máximo beneficio de la implementación de una ventanilla única.

## 2.11. Simplificación y normalización de datos

El intercambio electrónico de información entre los distintos organismos reguladores que intervienen en el comercio internacional, y entre los operadores comerciales y la Administración, debe someterse a un proceso de normalización y armonización para posibilitar la correcta interpretación de los datos. Se trata de un proceso técnico que se explica en la Recomendación 34 de la CEPE<sup>21</sup>, en la cual se ofrecen detenidas orientaciones sobre el proceso y las técnicas empleadas. En el capítulo 3 figura una descripción detallada del enfoque técnico del Programa SIDUNEA de la implementación de una ventanilla única.

19 <https://www.unescap.org/resources/business-process-analysis-guide-simplify-trade-procedures>.

20 <https://unnex.unescap.org/content/business-process-analysis-simplify-trade-procedures-case-studies>.

21 [https://unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE-TRADE-400E\\_Rec34.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE-TRADE-400E_Rec34.pdf).

## 2.12. Marco jurídico

El intercambio de información y documentación entre los operadores comerciales y la Administración, y dentro de los organismos públicos relacionados con la regulación del comercio internacional, suele estar determinado por el derecho nacional y los convenios internacionales. Por ello, si se produce un cambio en los procesos y los procedimientos existentes, como suele suceder cuando se implementa una ventanilla única, es preciso llevar a cabo un análisis jurídico y una evaluación del impacto de dichos cambios.

La Recomendación 35 de la CEPE contiene orientaciones sobre cómo abordar los aspectos jurídicos de la implementación de un sistema de ventanilla única<sup>22</sup>: no solo explica detenidamente cómo crear un marco jurídico que haga posible la creación de una ventanilla única para el comercio internacional, sino que además incluye una lista de los problemas jurídicos más habituales identificados en la implementación de diversas ventanillas únicas en todo el mundo.

Se recomienda a los responsables de la implementación de la ventanilla única que inicien el análisis jurídico lo antes posible, ya que la promulgación de los cambios legislativos necesarios suele ser un proceso largo.

## 2.13. Modelo de negocio y financiación sostenible

Como cualquier servicio público, una ventanilla única requiere una estrategia financiera sostenible a largo plazo que permita sufragar los gastos de funcionamiento y los futuros gastos de desarrollo. El concepto de financiación sostenible es de vital importancia para garantizar el éxito a largo plazo de una ventanilla única, ya que es imposible evitar los gastos corrientes de funcionamiento y explotación del sistema.

En algunos países y especialmente en las economías más desarrolladas, la ventanilla única se considera un componente de infraestructura necesario para poder disponer de un entorno comercial moderno, motivo por el cual el servicio se financia íntegramente con cargo a la hacienda pública. En cambio, en otros países, la ventanilla única funciona con arreglo a un sistema de pago por servicio, sobre todo si la explotación se subcontrata a una empresa privada.

En los estudios de casos que figuran en las publicaciones sobre la implementación de ventanillas únicas de la CEPE<sup>23</sup> y la CESPAP<sup>24</sup> se describen diversos modelos de negocio. Los principales enfoques de la recaudación de ingresos por la prestación de servicios de ventanilla única descritos en dichos textos son los siguientes:

- **Comisiones por transacción:** Es el mecanismo de recaudación más común de las ventanillas únicas autofinanciadas. Se cobra una comisión por cada envío de datos, como

22 [https://unece.org/DAM/trade/Publications/ECE-TRADE-401E\\_Rec35.pdf](https://unece.org/DAM/trade/Publications/ECE-TRADE-401E_Rec35.pdf).

23 [https://unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single\\_window/draft\\_160905.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single_window/draft_160905.pdf).

24 <https://repository.unescap.org/bitstream/handle/20.500.12870/825/ESCAP-2018-PB-Single-window-trade-facilitation-regional-best-practices-future-development.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

una declaración de aduanas o un documento de control presentado a un organismo público participante concreto, o por cada mensaje enviado, procesado o recibido a través de la ventanilla única. La comisión se cobra en el momento en que el cliente utiliza el servicio (por ejemplo, cuando se envía un documento a través de la ventanilla única) mediante un mecanismo de pago electrónico. Los sistemas de comisión por transacción suelen exigir el registro previo de todos los usuarios y por lo general se cobran pequeños montos que equivalen a unos pocos dólares. Sin embargo, el número de transacciones anuales a veces es bastante elevado, por lo que el total de ingresos generados puede ser significativo.

- **Cuota de registro:** Algunas ventanillas únicas cobran una única cuota de registro y configuración que el usuario debe liquidar antes de utilizar el sistema por primera vez y que puede incluir asistencia para la configuración y una formación básica.
- **Cuota de suscripción:** En este modelo, los usuarios pagan una cuota de suscripción anual que puede incluir varios servicios de ventanilla única durante dicho período.

También es posible combinar las fórmulas anteriores (algunas ventanillas únicas cobran una cuota de registro, una suscripción anual y una comisión por transacción).

Si se opta por cobrar tasas de utilización, hay que tener en cuenta que ello podría disuadir a los posibles usuarios de la ventanilla única de utilizar el servicio. Por ese motivo, algunas ventanillas únicas ofrecen servicios gratuitos al principio y después van introduciendo cargos gradualmente (cabe señalar que en algunos países el uso de la ventanilla única es obligatorio). Otro aspecto importante consiste en garantizar que todos los ingresos generados a través de las tasas de utilización de la ventanilla única se destinen directamente al funcionamiento y desarrollo del sistema, y no a las arcas públicas generales (véase el apartado 2.14). También es importante atenerse a las disposiciones de la OMC y asegurarse de que los derechos percibidos en relación con el servicio no superen el costo del servicio en sí (incluidos los futuros costos de desarrollo). En otras palabras, no pueden generar un superávit.

No hay una forma correcta o incorrecta de asegurar la financiación sostenible del funcionamiento y el desarrollo continuo de una ventanilla única. Cada Gobierno debe elegir la mejor manera de apoyar la facilitación del comercio internacional, garantizando al mismo tiempo el correcto mantenimiento y desarrollo de las operaciones de ventanilla única a largo plazo.

Hay que señalar que la financiación de la mayoría de las ventanillas únicas impulsadas por la actividad comercial, como los sistemas de comunidad portuaria, suele correr a cargo de los usuarios, ya sea mediante suscripción o comisión (o una combinación de ambas).

## 2.14. Cobro y distribución de las tasas entre los organismos

Otro aspecto importante para la sostenibilidad financiera de una ventanilla única es el cobro y liquidación a los organismos de las tasas percibidas por los servicios prestados. Antes de la implementación de un sistema de ventanilla única, seguramente muchos organismos cobraban directamente a los usuarios unas tasas por sus servicios de manera independiente. Cuando esos

organismos se incorporan al entorno de ventanilla única, la recaudación de esas tasas puede automatizarse y efectuarse en el punto de entrada de la ventanilla única.

El mecanismo de automatización de la ventanilla única puede facilitar enormemente el cobro electrónico de dichos pagos, además de integrar fácilmente la contabilidad y la retribución de las tasas al organismo pertinente. El operador de la ventanilla única deberá gestionar esos procesos de pago de manera transparente de modo que sea posible garantizar que las tasas de los distintos organismos queden registradas en su integridad y le sean reintegradas directamente, y habrá que llevar una contabilidad clara y documentar el proceso.

Al definir las estructuras y procedimientos operativos de la ventanilla única es preciso establecer un acuerdo claro sobre los aspectos procesales, financieros y jurídicos para garantizar dichos pagos. De lo contrario, los organismos afectados podrían resistirse a integrar la ventanilla única. Conviene abordar esta cuestión de entrada y organizar conversaciones y comunicaciones francas al respecto con todas las partes interesadas al comienzo del proyecto de ventanilla única para disipar los temores de los organismos afectados y asegurarles que sus flujos de ingresos estarán protegidos y garantizados.

## 2.15. Examen continuo

Por lo general, las ventanillas únicas evolucionan a lo largo de muchos años, con la incorporación frecuente de nuevas funciones y organismos. Por ello, resulta fundamental realizar una evaluación continua de los aciertos y desaciertos de una ventanilla única, que deberán comunicarse a todas las partes interesadas e integrarse en la planificación de las futuras fases o mejoras del proyecto. Conocer las experiencias de otros países también es una herramienta muy valiosa para reflexionar sobre el rumbo que podría tomar nuestra ventanilla única en el futuro. La participación en las conferencias internacionales sobre los sistemas de ventanilla única organizadas por instituciones como las Naciones Unidas, la OMA o la OMC puede ser muy útil en ese sentido. Se anima a los países que hayan emprendido un proceso de implementación a compartir sus experiencias en ese tipo de eventos.

### **Recuadro 2. Qué no hacer al crear una ventanilla única electrónica**

Aunque en las secciones anteriores hemos aludido a los múltiples aspectos que conviene evitar o que exigen particular diligencia en el proceso de creación de una ventanilla única, merece la pena insistir en algunas ideas, a saber:

- No intente hacer demasiado en la fase inicial del proyecto, ya que de lo contrario puede verse atrapado en dificultades técnicas y de procedimiento y perder apoyo o voluntad política en el proceso. Es mejor empezar poco a poco y cumplir lo prometido (una buena máxima que conviene tener siempre presente es: "Prometa menos y dé más").
- No siga adelante con el proyecto hasta que se haya asegurado el apoyo político necesario. De lo contrario, puede quedar empantanado en interminables niveles de resistencia pasiva o directa al proyecto.

- No automatice los trámites en soporte papel existentes. Quizá hayan surgido en torno a procesos ineficaces, por lo que la automatización no aportará grandes beneficios. Es preferible realizar un análisis completo de los procesos institucionales desde el principio y crear el nuevo sistema y los trámites en torno a estos.
- No espere a desarrollar el sistema para consultar a (todas) las partes interesadas. Puede que se pierda valiosos consejos y tenga que rehacer el diseño, lo que le costará más tiempo y dinero.
- ¡No se olvide en particular de las empresas! Los operadores comerciales son los usuarios finales de la ventanilla única, cuya finalidad última es facilitar el proceso comercial. Involúcrelos desde el principio en todos los aspectos de la planificación y el diseño.
- No dé por sentado que todo el mundo conoce el proyecto y sus metas y objetivos. Una comunicación clara, precisa y frecuente (mediante boletines, comunicados de prensa, etc.) es esencial, ya que sin ella la opinión de la gente sobre el proyecto se basará probablemente en información errónea y rumores, lo que puede tener repercusiones muy negativas.
- No dé por sentado que todo el mundo estará tan entusiasmado con el proyecto como el equipo responsable de este. En general, la gente tiene miedo del cambio y la incertidumbre. Procure involucrar a las partes interesadas en cada etapa del proceso de modo que sientan que figuran en la nómina de creadores y lo hagan suyo.
- No dé por sentado que el marco jurídico puede adaptarse rápidamente al nuevo entorno de ventanilla única. Los cambios legislativos pueden llevar mucho tiempo y deben iniciarse lo antes posible en el proyecto.

No sobreestime las competencias técnicas ni la capacidad de la infraestructura técnica de los organismos públicos que intervendrán en el proyecto. Las fases del diseño y la implementación de la ventanilla única dependerán en gran medida de la velocidad a la que el proyecto pueda adaptar esas capacidades a las necesidades. En algunos casos, se puede decir lo mismo de las empresas.

### 3. ENFOQUE DEL PROGRAMA SIDUNEA PARA APOYAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA VENTANILLA ÚNICA

El Programa SIDUNEA lleva más de 40 años ayudando a administraciones de todo el mundo a crear sistemas de gestión aduanera que impulsan el comercio internacional mediante la automatización de la tramitación de las declaraciones, la gestión del riesgo, la programación de las inspecciones, el cálculo automático de impuestos y tasas, el pago electrónico y la producción de informes estadísticos. El *software* SIDUNEA está instalado en más de 100 países<sup>25</sup> y con el tiempo ha ido evolucionando para integrar las últimas tecnologías de la información. SIDUNEA es el mayor programa de cooperación técnica de la UNCTAD y ofrece una transferencia de tecnología de principio a fin que incluye servicios de adaptación tecnológica y desarrollo de capacidades.

El sistema SIDUNEA utiliza códigos y normas internacionales elaborados por la Organización Internacional de Normalización (ISO), la OMA, la OMC y las Naciones Unidas. El *software* ha sido desarrollado por el Programa SIDUNEA y se facilita gratuitamente a los países interesados como parte de los proyectos de asistencia técnica y formación de la UNCTAD.

En respuesta a las demandas de los Estados miembros, SIDUNEA amplió sus servicios más allá de la automatización de los trámites de despacho aduanero para crear servicios de ventanilla única electrónica y otros sistemas autónomos que reúnen a los principales agentes de los sectores público y privado del ámbito del comercio en un marco tecnológico común para facilitar el despacho transfronterizo de mercancías. Hasta la fecha, SIDUNEA ha ayudado a 11 países a implementar el concepto de ventanilla única electrónica, y varios países más están estudiando la posibilidad de recurrir al Programa como asociado en dicha labor. Se trata de sistemas que integran los procesos entre la aduana y otros organismos públicos, lo que permite que los operadores comerciales presenten electrónicamente los documentos de importación y exportación a través de una única interfaz.

El enfoque técnico utilizado por el Programa SIDUNEA en la implementación de sistemas de ventanilla única se describe en el apartado 3.1. A continuación, se describe a grandes rasgos el enfoque de gestión de proyectos del Programa. En el capítulo 4 se resumen las 11 implementaciones actuales de una ventanilla única SIDUNEA, y en los anexos I a III se incluyen los estudios de casos de 3 de ellas.

Esperamos que esta descripción detallada del enfoque SIDUNEA para apoyar la implementación del concepto de ventanilla única proporcione la orientación necesaria a los países que deseen aprovechar sus plataformas SIDUNEA en una ventanilla única. Cabe señalar que el enfoque del Programa para la implementación de una ventanilla única puede funcionar con cualquier sistema aduanero automatizado basado en normas y que SIDUNEA estudiará las solicitudes de asistencia para implementar una ventanilla única de cualquier país.

25 <https://asycuda.org/en/user-countries/>.

### 3.1. Enfoque técnico del Programa SIDUNEA

En el presente apartado describimos el enfoque técnico empleado por el Programa SIDUNEA para implementar el concepto de ventanilla única electrónica. Explicamos la metodología SIDUNEA del punto de entrada único y describimos el proceso de intercambio de datos entre los organismos públicos participantes y la aduana dentro del sistema de ventanilla única. Asimismo, mostramos cómo se utiliza el intercambio de datos para facilitar el despacho aduanero basado en la aprobación de varios documentos de control y justificantes de los organismos públicos participantes y ofrecemos un panorama de las normas técnicas y las herramientas empleadas.

Cuando se le solicita asistencia en la implementación del concepto de ventanilla única, SIDUNEA lleva a cabo un estudio de viabilidad para evaluar junto a la parte solicitante los requisitos específicos del país antes de elaborar una propuesta de proyecto. Dicha propuesta refleja y moviliza la combinación específica de sistemas y herramientas que responde a las necesidades de los operadores comerciales del país, así como los servicios que permitirán que esa combinación funcione de manera totalmente integrada al cabo de un tiempo.

Este enfoque permite formular una propuesta cuidadosamente elaborada, desarrollada y finalizada conjuntamente con el país solicitante, y basada en sus requisitos específicos y en las normas internacionales y las mejores prácticas institucionales vigentes.

#### 3.1.1. Conjunto de datos comunes (modelo de datos de la OMA) y sintaxis convenida

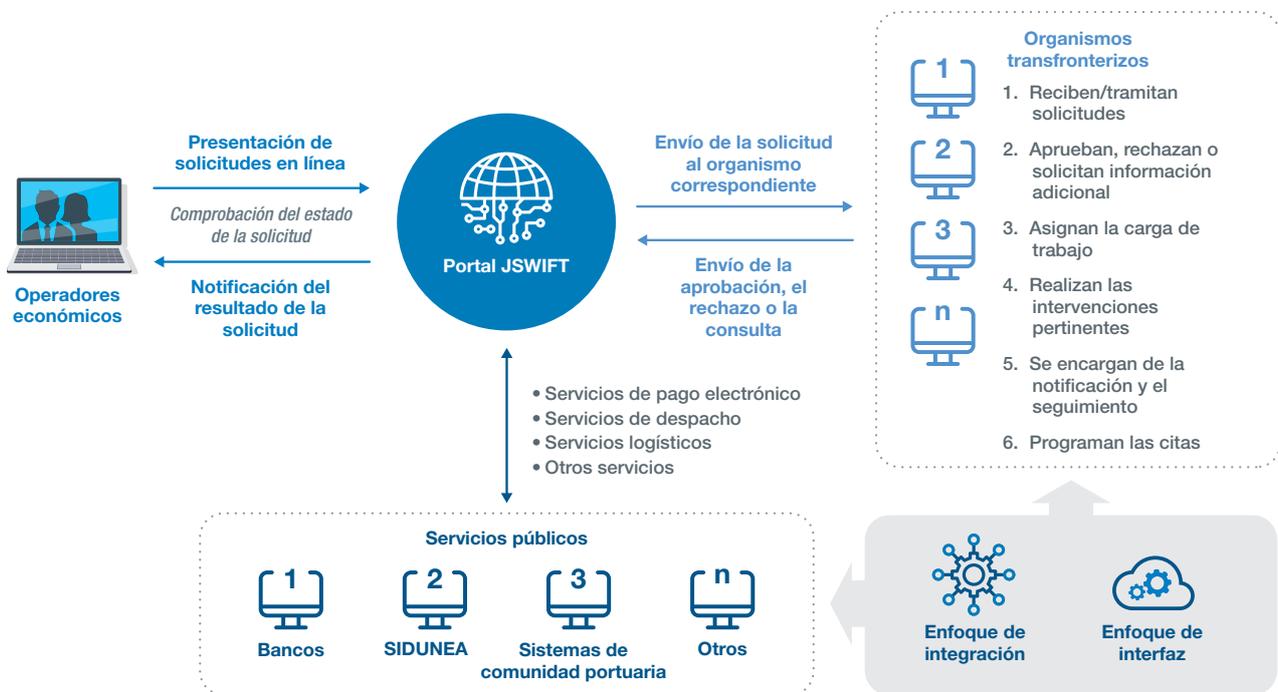
Dentro del enfoque de las ventanillas únicas del Programa SIDUNEA basado en la demanda, cada instalación se adapta a las necesidades y requisitos específicos del país solicitante. Esto es posible gracias al carácter granular de la oferta del Programa, que incluye su producto estrella de automatización aduanera (SIDUNEAWorld) y los diversos módulos específicos de automatización SIDUNEA, los cuales comparten entre sí dos elementos críticos: un conjunto de datos comunes y una sintaxis convenida. Más concretamente, todas las herramientas desarrolladas por SIDUNEA se basan en un conjunto de datos comunes, que es el modelo de datos de la OMA, y en un conjunto convenido de reglas representadas por las mejores prácticas comerciales y por las normas internacionales establecidas por otras organizaciones relacionadas con el comercio, como la ISO, el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT-ONU) de la CEPE y la OMC y su Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

El modelo de datos de la OMA y otros modelos de datos conformes, como el modelo de datos de la Digital Container Shipping Association (DCSA), están integrados en todo el *software* desarrollado por el Programa SIDUNEA. Aceptar este enfoque basado en normas es una condición previa para recibir asistencia de SIDUNEA. Esto hace que el proceso de mapeo de datos y transformación resulte sencillo, aunque pueda llevar mucho tiempo. Además del modelo de datos de la OMA, hay otras normas técnicas susceptibles de ser empleadas que se estudian y acuerdan caso por caso, siguiendo siempre las normas establecidas en el sector. Actualmente, estas pueden incluir los servicios web, un protocolo SFTP, una base de datos común, etc.

### 3.1.2. Punto de entrada único

El enfoque SIDUNEA del punto de entrada único conlleva una integración a nivel tecnológico que facilita la integración de los sistemas y el intercambio entre ellos, y una conexión mediante interfaces a nivel de procesos que proporciona a cada organismo público participante un entorno de trabajo automatizado independiente. El carácter integrado de la plataforma tecnológica en la que se basan todos los sistemas desarrollados por el Programa permite reutilizar los documentos una vez presentados, lo que es un aspecto fundamental del concepto de ventanilla única. El inicio de sesión único, el portal de transacciones único y la base de datos de la ventanilla única de SIDUNEA son ejemplos de elementos que es posible desplegar para minimizar la redundancia de datos y transacciones.

**Figura 3. Ventanilla única de Jamaica JSWIFT: enfoque del portal único de transacciones**



El portal JSWIFT ofrece a los operadores comerciales un punto de acceso único donde pueden solicitar de manera totalmente integrada las licencias, permisos, certificados y otros documentos (LPCO) necesarios para importar y exportar mercancías en Jamaica. Este punto de entrada único es siempre el mismo, independientemente del organismo u organismos concretos que participen en el proceso. El formulario único introducido para solicitar y tramitar los documentos, conocido como LPCO, contempla un conjunto de datos normalizados que permite recopilar la información fundamental en todos los servicios digitales. El formulario LPCO de JSWIFT ofrece suficiente flexibilidad para incluir los segmentos de datos específicos que pueden requerir determinados servicios o mercancías. En el anexo figura más información al respecto.

### 3.1.3. Intercambio y tratamiento de datos entre la aduana y los organismos públicos participantes

La plataforma tecnológica común subyacente a todos los módulos y sistemas desarrollados y mantenidos por SIDUNEA proporciona una comunicación segura entre estos. El intercambio de

datos con sistemas de terceros se realiza en consulta con el Gobierno y con los proveedores de sistemas de terceros pertinentes. La comunicación entre los organismos públicos participantes en cualquier ventanilla única se realiza de acuerdo con los requisitos nacionales y teniendo en cuenta el mecanismo de intercambio más adecuado para el país en función de las redes existentes, así como con arreglo a la capacidad y la experiencia locales en el ámbito de la informática.

La tramitación, aprobación y notificación de las solicitudes LPCO se lleva a cabo a través de funciones especiales integradas en los sistemas SIDUNEA o mediante módulos específicos creados a petición de los Estados miembros y en colaboración con las organizaciones competentes en la materia. Por ejemplo, eCITES se desarrolló en cooperación con la Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). La validación y el tratamiento de los datos se efectúan mediante el cotejo con tablas de referencia conformes con las normas internacionales, como el modelo de datos de la OMA o el Sistema Armonizado de Aranceles, y con arreglo a un conjunto de parámetros configurables que permiten reflejar los requisitos regionales y nacionales vigentes.

### 3.1.4. Conexión mediante interfaces de los organismos públicos participantes con la ventanilla única nacional

Uno de los principales objetivos de una ventanilla única es simplificar, normalizar y armonizar el intercambio de datos relacionados con el comercio entre las empresas y la Administración pública. Otro es facilitar el intercambio de datos y la interoperabilidad entre organismos públicos en la tramitación y expedición de licencias, permisos, certificados y declaraciones de aduanas relacionados con el comercio.

**Figura 4. Intercambio de datos e interoperabilidad entre organismos públicos**



En las implementaciones de sistemas ASYSW, la conexión mediante interfaces de los organismos públicos participantes y las agencias logísticas o de comercio electrónico con el sistema siempre se realiza de forma gradual, paso a paso, en función de las necesidades y prioridades establecidas por el país de implementación. Normalmente, en la primera fase del proyecto se selecciona a un pequeño número de organismos fundamentales para la economía y el comercio del país (entre tres y cinco), y esa lista de organismos conectados mediante interfaces se amplía con el tiempo. A continuación se ilustra el ejemplo de Vanuatu: los organismos en azul ya están interconectados y los organismos en gris están pendientes de integración.

**Figura 5. Aduana de Vanuatu y organismos públicos participantes**



La estrategia del Programa SIDUNEA para conectar los sistemas informáticos de los organismos seleccionados a la ventanilla única viene determinada principalmente por el nivel de sofisticación y desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) de esos organismos. SIDUNEA sigue tres planteamientos distintos para conectar mediante interfaces a los organismos públicos participantes y a las agencias de logística o comercio electrónico, a saber:

- **Partir de cero:** Si el organismo seleccionado no tiene ya un sistema informático para intercambiar y tramitar los documentos oficiales de los que es responsable, SIDUNEA puede crear un sistema adecuado para el organismo, basado en las normas internacionales de datos, con el fin de facilitar el intercambio de datos con la aduana y con los demás organismos públicos participantes.

Para ello es necesario llevar a cabo un análisis completo de los procesos institucionales del sistema en soporte papel existente que habrá que reestructurar para aprovechar las ventajas de la automatización. Ese fue el planteamiento utilizado con muchos de los organismos públicos participantes que se conectaron mediante interfaces a la ventanilla única rwandesa.

- **Conexión mediante interfaces del sistema existente:** Si el organismo seleccionado ya dispone de un sistema automatizado para intercambiar y tramitar los documentos oficiales de los que es responsable y este funciona adecuadamente, el Programa creará una interfaz entre dicho sistema y la implementación del ASYSW. La facilidad con que ello se llevará a cabo dependerá de las definiciones de datos y la sintaxis empleada en el sistema existente.
- **Proporcionar un portal de servicios web al organismo público participante:** En los casos en que el organismo seleccionado no disponga todavía de un sistema automatizado y no haya recursos suficientes para desarrollarlo, SIDUNEA puede crear un portal de servicios web para que el organismo en cuestión pueda intercambiar datos con la ventanilla única en línea mediante una computadora personal.

Se pueden encontrar ejemplos de todos estos planteamientos en los tres estudios de casos que figuran en el anexo, en los cuales es posible observar que el Programa utiliza el mismo enfoque basado en normas, empleando una sintaxis y un conjunto de datos comunes.

### 3.1.5. Seguridad

Obviamente, la seguridad es un elemento capital en todos los proyectos SIDUNEA. Se cuida la seguridad física a través de salas de servidores y centros de datos de acceso muy restringido y vigilado, y capacidades de recuperación remota en caso de desastre. También se estudian las opciones de seguridad virtual, como el uso de cortafuegos; la seguridad integrada de los sistemas operativos y las bases de datos; los mecanismos de cifrado; la utilización de claves privadas y públicas; las contraseñas de un solo uso; el acceso con nombre de usuario y contraseña; las firmas digitales y la autenticación multifactor, por ejemplo. El despliegue de las medidas citadas a menudo depende de los marcos de seguridad vigentes en cada país.

### 3.1.6. Producción de información estadística

La recopilación, el análisis y la producción de información estadística en el marco de la ventanilla única tienen lugar a través de varias plantillas normalizadas, aunque la mayoría de los países cuentan con sistemas de información específicos, que en ocasiones también son jurídicamente obligatorios. Cuando procede, se incluyen como parte de la asistencia técnica proporcionada por el Programa y pueden requerir un desarrollo específico.

### 3.1.7. Módulos SIDUNEA disponibles para implementar el concepto de ventanilla única

Como funciona a demanda, el Programa SIDUNEA no tiene un enfoque único de la implementación del concepto de ventanilla única electrónica, sino que ha desarrollado los métodos, principios

y sistemas informáticos que analizamos en este documento, que se configuran para responder a las necesidades y requisitos específicos de los Estados miembros por cuanto se refiere a sus respectivas implementaciones nacionales del concepto de ventanilla única. Los estudios de casos del anexo ilustran cómo se aplica en la práctica este sistema a medida. A continuación figura una breve descripción de los principales módulos del ASYSW actualmente disponibles (el lector puede remitirse al sitio web de SIDUNEA<sup>26</sup> para obtener más detalles al respecto). Cabe señalar que este conjunto de módulos está en proceso de constante mejora y ampliación gracias a la experiencia adquirida por el Programa en sus diversas implementaciones del concepto de ASYSW.

- **ASYSWS** – Sistema automatizado de solicitud y tramitación de certificados sanitarios y fitosanitarios que entre otras cosas posibilita la cancelación electrónica de las cantidades y los valores permitidos por los certificados previo cotejo con las correspondientes declaraciones de importación o exportación. Utilizado por organismos públicos participantes que expiden certificados, las aduanas, etc.
- **eCITES**<sup>27</sup> – Este sistema fue desarrollado conjuntamente con la Secretaría de la CITES del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y a petición de esta. Ofrece un sistema de permisos CITES totalmente integrado para que las autoridades administrativas puedan cumplir las obligaciones contraídas por las partes signatarias en virtud de la CITES. Utilizado por la Secretaría de la CITES, las aduanas, las autoridades administrativas y científicas de las Partes en la CITES, etc.
- **ASYREC**<sup>28</sup> – Sistema desarrollado para la coordinación automatizada de la respuesta humanitaria en caso de desastre y la facilitación de los movimientos de los envíos de socorro. Facilita la estrecha colaboración y coordinación entre las oficinas nacionales de gestión de desastres y otros agentes y sistemas que responden a una emergencia. Utilizado por las aduanas, el departamento de salud, la oficina nacional de gestión de desastres, las organizaciones no gubernamentales, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, la policía, las autoridades aeroportuarias y portuarias, etc.
- **ASYPX** – El sistema de procesamiento de pasajeros de primera línea se diseñó para ayudar a las administraciones aduaneras a desempeñar las labores de inmigración que a menudo se les delegan en puertos y aeropuertos. Utilizado por las autoridades de inmigración, las aduanas, etc.
- **ASYPM** – Sistema de medición del rendimiento desarrollado conjuntamente con la OMA que permite elaborar y medir indicadores de rendimiento específicos para cada país, además de los 29 indicadores de rendimiento normalizados de la OMA. Utilizado por las aduanas, las autoridades de expedición de certificados, etc.
- **MOSES** – Este sistema facilita la gestión de la cadena de valor de los minerales, desde su extracción hasta la exportación del producto final. Utilizado por el ministerio de agricultura, el ministerio de industria, las aduanas, etc.

26 <https://asycuda.org/es/>.

27 <https://www.ecites.org/>.

28 <https://www.asyrec.asycuda.org/>.

- **ASYHUB**<sup>29</sup> – Esta plataforma se destinó inicialmente a la tramitación antes de la salida y de la llegada (PdP/PaP) de los envíos marítimos, y se espera que se convierta en el sistema universal de intercambio y tratamiento de información entre los sistemas desarrollados por SIDUNEA y otros sistemas de terceros. Utilizado por las aduanas, las autoridades portuarias, las navieras, los transitarios, etc.
- **ASYPCD** – Se trata de una versión anterior de ASYHUB Postal que se desarrolló como estudio de viabilidad en colaboración con la Unión Postal Universal (UPU) (declaraciones CN22 y CN23). Actualmente existe en tres países. Utilizado por las aduanas, los servicios postales nacionales, la UPU, etc.

### 3.2. Enfoque de gestión de los proyectos SIDUNEA

Todos los proyectos de implementación del ASYSW se ejecutan siguiendo un detallado plan del proyecto tras amplias consultas y previo acuerdo con el país de implementación. Para traducir dicho plan en acción es preciso llevar a cabo una amplia labor de planificación, gestión, formación y consulta con las principales partes interesadas. También es necesario un gran apoyo político al más alto nivel administrativo. Basándose en más de 40 años de experiencia en la automatización de organismos aduaneros y organismos públicos participantes, el Programa SIDUNEA ha sintetizado las principales etapas de la implementación de proyectos, y todas las implementaciones del ASYSW las siguen en gran medida.

29 <https://www.asyhub.org/>.

Figura 6. Implementación del ASYSW: Principales etapas



## 4. IMPLEMENTACIONES DE UNA VENTANILLA ÚNICA APOYADAS POR SIDUNEA

Consciente de la capacidad de los sistemas aduaneros automatizados basados en normas para actuar como elemento fundacional de las ventanillas únicas electrónicas, el Programa SIDUNEA de la UNCTAD ha ayudado a 11 países a crear sus sistemas de ventanilla única en torno a la tecnología SIDUNEA, a saber, Barbados, Burundi, Comoras, Jamaica, Kazajstán, Rwanda, Timor-Leste, Turkmenistán, Uganda, Vanuatu y Zimbabwe.

Cada una de estas implementaciones del ASYSW se adapta a las necesidades nacionales en el marco de un proyecto específico de la UNCTAD desarrollado con el país y a menudo apoyado con fondos de donantes. SIDUNEA adopta un enfoque de desarrollo de la capacidad para garantizar la implicación nacional y la sostenibilidad del proyecto tras su implementación. Cada proyecto de ASYSW se lleva a cabo utilizando un conjunto de principios básicos, normas internacionales y buenas prácticas.

Si bien son muchos los sistemas de automatización aduanera y los enfoques de implementación de una ventanilla única a disposición de los Gobiernos, SIDUNEA ha sido pionero en la simplificación de los procedimientos aduaneros y comerciales en muchos países en desarrollo y ha contribuido notablemente a facilitar el comercio internacional. Además, SIDUNEA y la UNCTAD se centran fundamentalmente en la facilitación del comercio, y su objetivo principal es ayudar a los países a lograr el desarrollo del comercio, el crecimiento económico y un desarrollo sostenible. Ese es el valor añadido exclusivo que aportan la UNCTAD y el Programa SIDUNEA, especialmente en lo tocante a las implementaciones de ventanilla única.

Cabe señalar igualmente que los países que deseen fundamentar su ventanilla única en sus sistemas SIDUNEA pueden hacerlo a su manera y utilizando sus propios recursos: no tienen por qué necesitar el apoyo de la UNCTAD o del Programa SIDUNEA en ese proceso. Sin embargo, el Programa ha adquirido una amplia experiencia en este ámbito (como demuestran los estudios de casos que figuran en este documento) y está dispuesto a ponerla al servicio de todos los países que quieran desarrollar una estrategia de ventanilla única basada en sus sistemas SIDUNEA existentes.

La experiencia de los 11 países citados que ya están implementando ventanillas únicas electrónicas con ayuda de SIDUNEA ha sido muy positiva, ya que no solo se han simplificado considerablemente los trámites oficiales, sino que también se han reducido los plazos de despacho y se ha registrado un importante ahorro de costos tanto para el Gobierno como para los operadores comerciales. La experiencia de estos países se resume a continuación y en los anexos I a III se ofrece una descripción detallada de tres implementaciones de ventanilla única apoyadas por SIDUNEA (Jamaica, Rwanda y Timor-Leste).

### 4.1. Jamaica

La Ventanilla Única para el Comercio Internacional de Jamaica (JSWIFT) es un sistema electrónico único creado en torno a SIDUNEAWorld que permite a los operadores comerciales presentar información en un punto de entrada único para cumplir todos los requisitos normativos de importación

y exportación. Las labores de desarrollo comenzaron en 2017 y actualmente hay diez organismos públicos participantes conectados a JSWIFT, entre los cuales figura Trade Board Ltd (TBL), que es la entidad responsable de la expedición de licencias y permisos de importación y exportación. En el futuro se espera que JSWIFT conecte al menos a 20 organismos públicos participantes, lo que acortará los tiempos de despacho y se traducirá en un ahorro de los costos asociados del 20 %.

El portal JSWIFT, desarrollado por el Programa SIDUNEA, ofrece a los operadores comerciales un punto de acceso único donde pueden solicitar de manera totalmente integrada las licencias, permisos, certificados y otros documentos (LPCO) necesarios para importar y exportar mercancías en Jamaica. Este punto de entrada único es siempre el mismo, independientemente del organismo u organismos concretos que participen en el proceso. El formulario único introducido para solicitar y tramitar los documentos contempla un conjunto de datos normalizados que permite recopilar la información fundamental en todos los servicios digitales.

La implementación de JSWIFT ha traído consigo importantes mejoras, a saber:

- Procedimientos operativos ágiles y normalizados que aumentan la transparencia y la rendición de cuentas y promueven el cumplimiento de la normativa.
- Eliminación de la duplicación de información y minimización de las redundancias y los solapamientos.
- Prestación de servicios previsibles y coherentes que reducen en gran medida los plazos de tramitación de las solicitudes (a una media de 28 horas) y los tiempos de despacho (a una media de 32 horas), con un considerable ahorro en los costos asociados.

El proceso de desarrollo y puesta en marcha de JSWIFT corrió a cargo de SIDUNEA y está totalmente financiado por el Gobierno de Jamaica. En el anexo I figura una descripción más completa de JSWIFT.

## 4.2. Rwanda

El Gobierno de Rwanda se embarcó en la implementación de la ventanilla única electrónica rwandesa (ReSW) en 2012. El proyecto fue financiado por TradeMark East Africa (TMEA) y SIDUNEA se encargó del desarrollo. ReSW fue un ejercicio de reforma que contribuyó de manera fundamental a facilitar, simplificar y agilizar los trámites del despacho de mercancías (importación, exportación y tránsito). El objetivo era lograr una coordinación eficaz de los distintos agentes clave que intervienen en el comercio internacional a todos los niveles, mediante el intercambio de información en tiempo real.

ReSW se basa en SIDUNEAWorld y se implementó por fases, empezando por los cuatro organismos reguladores más importantes: la Agencia Tributaria de Rwanda (RRA), la Junta de Desarrollo de Rwanda (RDB), la Junta de Normalización de Rwanda (RSB) y el Ministerio de Salud (MOH). Una de las mayores dificultades fue que la mayoría de los organismos seleccionados seguían funcionando totalmente en papel. Ello llevó a adoptar una estrategia híbrida, consistente en conectar mediante interfaces a ReSW a los organismos que ya disponían de un sistema informático y en ofrecer a los organismos que aún no habían pasado por un proceso de digitalización un acceso directo a ReSW mediante un enfoque integrado.

Se desarrolló un portal único de transacciones fuera del sistema SIDUNEAWorld. El portal permite que todas las partes se conecten y presenten sus documentos en el marco de la ventanilla única y luego transmite la información a todos los usuarios pertinentes para su procesamiento.

Según una evaluación independiente encargada por TMEA en 2015, ReSW había aportado los siguientes beneficios:

- Reducción del tiempo medio de levante de 264 horas (11 días) en 2012 a 34 horas (1,5 días).
- Reducción de los tiempos de despacho de las exportaciones de 67 horas (3 días) a 34 horas (1,5 días).
- Reducción del índice de inspecciones de mercancías en la aduana del 42 % al 15 %.
- Aumento del número de declaraciones con levante inmediato del 40 % al 60 %.
- Importante avance de Rwanda en el índice de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial.
- En 2015, ReSW le había ahorrado a la economía de Rwanda entre 15 y 20 millones de dólares.
- ReSW contribuyó a un aumento en la recaudación de ingresos aduaneros.
- Antes de la ventanilla única, los agentes de aduanas cobraban 55 dólares por solicitud en concepto de tasas y comisiones para cumplimentar manualmente los formularios oportunos y hacer el seguimiento de la aprobación por los ministerios. Con la ventanilla única, esos costosos servicios ya no son necesarios.

En el anexo II figura un análisis más exhaustivo de ReSW.

### 4.3. Timor-Leste

La implementación del proyecto de Ventanilla Única de Timor-Leste (TileSW) comenzó en 2020. El proyecto tiene por objeto ayudar al Gobierno de Timor-Leste a mejorar lo siguiente:

- La eficacia y eficiencia del proceso de despacho.
- La coordinación entre las partes que intervienen en la regulación y el despacho de mercancías.
- La recaudación de derechos e impuestos.
- El riesgo de fraude.
- El apoyo brindado a los operadores comerciales mediante la agilización del despacho y el abaratamiento de los costos de hacer negocios.

La implementación de TileSW se hizo por fases. A los seis meses del lanzamiento del proyecto, dos organismos públicos participantes se unieron al sistema de ventanilla única, a saber, la Dirección Nacional de Cambio Climático para el Manejo y Monitoreo de las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y el nuevo puerto de la bahía de Tibar. También se unirán a TileSW otros tres organismos públicos participantes, a saber, la Autoridad Nacional de Petróleo y Minerales (ANPM), la Policía Nacional de Timor-Leste (PNTL) y el Banco Central de Timor-Leste (BCTL).

El titular del proyecto de TileSW es el Ministerio de Finanzas y la Administración de Aduanas es el organismo de implementación. El Ministerio de Finanzas además ejerce de promotor del proyecto.

El sistema ahora ofrece funciones como la facilitación de exenciones fiscales a la importación para los inversores; el control y la gestión de las sustancias que agotan la capa de ozono; la facilitación del despacho de medicamentos y equipos médicos; la solicitud y tramitación de permisos de importación y exportación de animales, plantas y productos derivados; el intercambio de datos entre los sistemas de la Autoridad Portuaria y los sistemas aduaneros; la inspección conjunta llevada a cabo entre tres organismos públicos; la presentación de solicitudes y la aprobación del certificado de origen; el registro de exportadores y las declaraciones aduaneras de los pasajeros; y el intercambio de datos entre los sistemas de la Agencia Tributaria y la aduana.

Asimismo, en el sistema se hace un amplio uso de las normas internacionales de datos y de los enfoques de integración. Aún no se ha establecido un punto de entrada único en TileSW. Los operadores comerciales y la aduana siguen conectándose a SIDUNEAWorld para tramitar las solicitudes de despacho aduanero. Los operadores comerciales y los organismos públicos participantes (que utilizan nuevas tecnologías) se conectan a TileSW para realizar tareas relacionadas con los organismos públicos participantes. No obstante, en el futuro está prevista la implementación de un punto de entrada único.

Hasta ahora, TileSW ha tenido los siguientes resultados:

- Reducción de los desplazamientos físicos de los inversores entre la aduana y TradeInvest de un 90 %.
- Reducción del consumo de papel de cerca del 80 %.
- Minimización de los retrasos y los costos gracias a la reducción de los gastos incurridos por demoras y a la facilitación del despacho de las mercancías nada más entrar estas en Timor-Leste.
- Ahorro de tiempo. La solicitud y tramitación de los permisos de importación y exportación de animales, plantas y productos derivados ha pasado de una a dos semanas a uno o dos días.

En el anexo III figura un examen más exhaustivo de la ventanilla única de Timor-Leste.

#### **4.4. Barbados**

En octubre de 2021, el Gobierno de Barbados y la UNCTAD acordaron llevar a cabo un proyecto de 30 meses para poner en marcha una ventanilla única electrónica destinada a mejorar el clima empresarial de Barbados, utilizando las tecnologías de vanguardia para facilitar el comercio transfronterizo. El Ministerio de Energía y Empresa ejerce de organismo coordinador de la implementación del proyecto BeSWIFT, y SIDUNEA es el organismo de ejecución responsable de proporcionar asistencia técnica y de coordinación.

BeSWIFT ofrecerá servicios digitales simplificados y armonizados, y promoverá un entorno de tramitación sin papel para satisfacer los requisitos normativos del comercio transfronterizo. El sistema proporcionará un punto de acceso único a través del cual los operadores comerciales podrán realizar transacciones con aproximadamente 28 organismos públicos responsables de expedir licencias, permisos, certificados y otros documentos (LPCO) para mercancías reguladas y

controladas. BeSWIFT también constituirá una plataforma fiable de conexión mediante interfaces con los sistemas existentes, como SIDUNEAWorld y otros sistemas públicos, para garantizar un intercambio integrado de datos normalizados.

El proyecto contará con la participación de asociados de los sectores público y privado durante las actividades de ejecución, entre las que figuran las siguientes:

- Desarrollo de un marco legislativo propicio.
- Reingeniería y reorganización de los procesos institucionales para mejorar la eficiencia.
- Fomento de la capacidad y aplicación de la estrategia de gestión del cambio y comunicación.
- Desarrollo de una política de gestión del riesgo a nivel nacional e institucional.

## 4.5. Burundi

El proceso para solicitar la autorización de la importación de productos médicos al país era complejo y manual. En primer lugar, los importadores tenían que presentar una solicitud en soporte papel al organismo nacional de reglamentación farmacéutica (ABREMA) que debía ser aprobada con firmas físicas por el Ministerio de Salud Pública. En total, el proceso llevaba entre dos semanas y un mes.

En julio de 2021, a petición de la Autoridad Fiscal, la ABREMA y el Ministerio de Salud, el Programa SIDUNEA desarrolló y desplegó un módulo dentro de la ventanilla única basada en SIDUNEA que permitió digitalizar el proceso de aprobación de la importación de medicamentos. Entre julio de 2021 y mayo de 2022, el módulo facilitó lo siguiente:

- El contacto entre los operadores comerciales y el personal de la ABREMA, lo que se tradujo en una reducción de los costos comerciales.
- La tramitación del 71 % de las solicitudes en menos de 24 horas.
- La generación de datos comerciales sobre la importación de medicamentos, disponibles las 24 horas al día, 7 días a la semana, en tiempo real.
- Un aumento del 39 % de los ingresos aduaneros en 2019-2021 a pesar de la COVID-19 (de 204 a 283 millones de dólares).

La implementación del módulo eliminó el tiempo que los operadores comerciales pasaban yendo y viniendo al organismo público participante y simplificó el proceso tanto para los declarantes como para los oficiales de aduanas.

## 4.6. Comoras

El proyecto de ventanilla única electrónica de las Comoras basado en SIDUNEA comenzó en 2018 y fue financiado por el Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA). A partir de 2020, permitió la automatización de los trámites y la digitalización de cuatro organismos públicos participantes, a saber: el Instituto Nacional de Investigación en Agricultura, Pesca y Medio Ambiente (INRAPE), la Agencia Nacional de Medicamentos y Evacuaciones Sanitarias (ANAMEV), la Dirección de Minería (vehículos) y la Agencia Nacional de Promoción de las Inversiones (ANPI).

Los resultados hasta la fecha incluyen lo siguiente: el Director General del INRAPE expresa su agradecimiento a la Aduana de las Comoras y a la UNCTAD por la automatización de su trámite de autorización en la ventanilla única que permitió controlar el 70 % de los alimentos importados en 2020, frente al 30 % en 2019.

- El INRAPE expide, gestiona y controla las autorizaciones de importación y exportación de animales, plantas y productos agrícolas. Entre marzo y octubre de 2020 se autorizaron 1.053 solicitudes y se cancelaron 728.
- La Dirección de Minería concede y gestiona los certificados de matriculación. Entre abril y octubre de 2020 se tramitaron 604 de estos certificados.

#### 4.7. Kazajstán

El 1 de marzo de 2017 empezó a funcionar en Kazajstán una pasarela de pagos de la administración electrónica conectada a 27 bancos. Ello se ha traducido en que el 90 % de las liquidaciones aduaneras se reciben al cabo de 15 minutos (anteriormente este trámite podía llevar entre dos y tres días). Luego, en 2018, Kazajstán puso en marcha el sistema de declaraciones electrónicas ASTANA-1, basado en SIDUNEAWorld.

En 2019, Kazajstán y SIDUNEA retomaron su colaboración con el lanzamiento de la ventanilla única electrónica del país. Actualmente el sistema tiene 3.778 usuarios registrados, ha eliminado la necesidad de enviar varias veces la información y los documentos justificativos y ha integrado 14 sistemas de terceros, a los que aún se han de sumar otros 3.

#### 4.8. Turkmenistán

El Servicio Estatal de Aduanas de Turkmenistán y el Programa SIDUNEA han estado trabajando en un proyecto de cooperación técnica para mejorar la capacidad operativa de la aduana, facilitar el comercio y aumentar la capacidad del país para el tránsito y asegurar el crecimiento económico mediante la implantación de SIDUNEAWorld y la implementación de una ventanilla única electrónica. El objetivo del proyecto consistía en modernizar los trámites aduaneros; facilitar la declaración electrónica de las mercancías; introducir un arancel aduanero plenamente integrado; mejorar el seguimiento y control de las operaciones de tránsito; implementar un sistema moderno de gestión del riesgo de acuerdo con las normas y las mejores prácticas internacionales; e integrar a los organismos públicos participantes que intervienen en los procesos comerciales a través de un marco de ventanilla única electrónica.

En enero de 2021 se iniciaron las labores para implementar un ASYSW en Turkmenistán. La primera tarea del proyecto consistió en crear una comisión interinstitucional integrada por los ministerios e instituciones competentes en lo tocante a la ventanilla única electrónica. Conjuntamente con SIDUNEA, la comisión llevó a cabo un análisis preliminar de la legislación, los trámites, los documentos y los procesos interinstitucionales relativos a la exportación y la importación. También se organizó una sesión de sensibilización sobre el proyecto y sus actividades para el Servicio Estatal de Aduanas y los organismos públicos participantes.

Cuando el proyecto se puso en marcha, a finales de 2023, se hallaban integrados en el ASYSW 22 organismos públicos participantes, entre los que figuraban el Servicio Estatal de Cuarentena de Especies Vegetales, el Servicio Veterinario, el Servicio Estatal de Producción de Semillas y Análisis de Variedades, el Servicio de Protección del Medio Ambiente, el Servicio Sanitario y Epidemiológico Estatal, el Centro de Registro de Medicamentos y Control de Calidad Estatal, el Ministerio de Finanzas y Economía de Turkmenistán, el Servicio Estatal de Aduanas, la Cámara de Comercio e Industria y el Banco Central, entre otros.

## 4.9. Uganda

En Uganda, 22 organismos públicos participantes están conectados a la ventanilla única electrónica (UeSW) y la aduana está implementando 33 módulos para la ventanilla única basados en SIDUNEA. De estos, 23 ya están funcionando, 8 se encuentran en la fase de pruebas beta y 2 siguen en la fase de desarrollo del sistema. Se han tramitado más de 500.000 permisos a través de UeSW desde su lanzamiento en 2016.

**Figura 7. Portal único de transacciones UeSW**



En 2022, una evaluación independiente concluyó que UeSW había aportado los siguientes beneficios:

- Reducción de los costos para hacer negocios gracias a tiempos de despacho más cortos y a las transacciones sin papel, equivalente a un ahorro de 26,4 millones de dólares para los operadores comerciales en 2021.
- El tiempo medio del despacho de determinados ministerios, departamentos y organismos públicos pasó de nueve días en 2014 a dos días en 2022, lo que supone una reducción del 79 %.
- El costo medio de las transacciones relacionadas con documentos comerciales pasó de 68 a 37 dólares en 2022, lo que supone una reducción del 45 %.

#### 4.10. Vanuatu

El proyecto de Ventanilla Única Electrónica de Vanuatu (VeSW) tiene por objeto automatizar e integrar los procesos de los organismos públicos participantes en un entorno de ventanilla única basado en SIDUNEA. Un éxito particular de la colaboración con SIDUNEA del equipo nacional del proyecto de VeSW fue el desarrollo y la implementación de un módulo sanitario y fitosanitario SIDUNEA a medida (ASYSPS) para automatizar los procesos de solicitud, aprobación y pago de certificados sanitarios y fitosanitarios. También se integró un mecanismo de gestión del riesgo entre las aduanas y el departamento gubernamental de bioseguridad utilizando la selectividad de SIDUNEAWorld. El módulo ASYSPS entró en funcionamiento en Port Vila en marzo de 2020 y en Santo en mayo de 2020. Se han obtenido los resultados que se detallan a continuación:

- El tiempo medio de tramitación de las solicitudes pasó de días a tan solo 10 minutos.
- Reducción del 65 % del papel empleado en el despacho aduanero.
- Reducción de siete documentos a uno en la tramitación de documentos sanitarios y fitosanitarios, lo que equivale a una reducción del 99 % en el consumo de papel al combinarla con la gestión del riesgo.
- Eliminación de la necesidad de personarse en las oficinas de autoridades de aduanas y bioseguridad.
- Las autoridades de aduanas y bioseguridad cooperan en la realización de intervenciones conjuntas en el entorno de ventanilla única.

Actualmente hay cinco organismos públicos participantes conectados a la VeSW, incluidos Bioseguridad Vanuatu, el Ministerio de Energía, el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Industria e Inmigración y la Autoridad de Regulación de las Telecomunicaciones, las Radiocomunicaciones y la Radiodifusión. En la fase III del proyecto se desarrollará y añadirá un módulo farmacéutico para facilitar la importación de medicamentos y fármacos que será gestionado por el Ministerio de Salud.

## 4.11. Zimbabwe

En junio de 2022, la Agencia Tributaria de Zimbabwe (ZIMRA) puso en marcha un proyecto de ventanilla única electrónica con tecnología SIDUNEA. Los primeros módulos de la ventanilla única de Zimbabwe se ocupan de la inspección de certificados de origen, certificados de vacunación, alimentos importados y productos químicos, en cooperación con el Organismo de Salud Portuaria del Ministerio de Salud.

Durante el lanzamiento del proyecto en junio de 2022, la Comisaria General en funciones de la ZIMRA, Regina Chinamasa, declaró: "Con el lanzamiento de la ventanilla única electrónica de Zimbabwe y a medida que los usuarios vayan poniendo sus documentos en línea y nosotros los procesemos, esperamos lograr una intervención humana mínima en términos de interacciones presenciales. En esta perspectiva, ello mejorará la eficiencia de nuestros procesos, y cuando los procesos son eficientes, uno constata que la corrupción tiende a disminuir".

**Cuadro 2. Cuadro de situación de los países con ventanilla única SIDUNEA a septiembre de 2023**

País	Nombre de la ventanilla única	Situación	Número de organismos conectados	Organismo coordinador	Sitio web
Barbados	Ventanilla Única Electrónica para el Comercio de Barbados (BeSWIFT)	Fase piloto en octubre de 2023	28 organismos	Ministerio de Energía y Empresa	<a href="https://beswift.asycuda.org">https://beswift.asycuda.org</a>
Burundi	Sin nombre específico	Lanzamiento en octubre de 2022	3 organismos	Aduana (OBR)	Sin sitio web
Comoras	Sin nombre específico	Lanzamiento entre 2020 y junio de 2021	4 organismos	Aduana	Sin sitio web
Jamaica	Ventanilla Única Electrónica para el Comercio de Jamaica (JSWIFT)	Lanzamiento en junio de 2020 y en proceso de mejora	10 organismos y más de 60 servicios electrónicos	Agencia Aduanera de Jamaica	<a href="https://www.jswift.gov.jm/">https://www.jswift.gov.jm/</a>
Kazajstán	Ventanilla Única de Kazajstán	10 organismos y más de 60 servicios electrónicos	12 organismos	Comité Tributario del Ministerio de Finanzas	<a href="http://www.eokno.gov.kz">www.eokno.gov.kz</a>
Rwanda	Ventanilla Única Electrónica de Rwanda (ReSW)	Lanzamiento en 2012 y en constante desarrollo	28	Agencia Tributaria de Rwanda	<a href="https://www.sw.gov.rw/">https://www.sw.gov.rw/</a>
Timor-Leste	Ventanilla Única Electrónica de Timor-Leste (TileSW)	Lanzamiento en febrero de 2021 y en proceso de mejora	13 implementados, 2 en curso	El comité directivo del proyecto está presidido por el Ministerio de Finanzas y la Administración de Aduanas es la responsable técnica	<a href="https://customs.gov.tl/doing-business/national-single-windows/">https://customs.gov.tl/doing-business/national-single-windows/</a>

País	Nombre de la ventanilla única	Situación	Número de organismos conectados	Organismo coordinador	Sitio web
Turkmenistan	Ventanilla Única para las Operaciones de Exportación e Importación	Fase de despliegue	22 organismos	Aduana	Sin sitio web
Uganda	Ventanilla Única Electrónica de Uganda (UeSW)	Lanzamiento en 2016 y en proceso de mejora	22	Ministerio de Comercio, Industria y Cooperativas	<a href="https://singlewindow.go.ug/">https://singlewindow.go.ug/</a>
Vanuatu	Sistema de Ventanilla Única Electrónica de Vanuatu	Lanzamiento en 2020. A enero de 2023 se habían puesto en marcha 6 módulos en la fase 2	13 implementados, 5 en curso	Unidad de Gestión de la Ayuda al Comercio de Vanuatu (VAMU)	<a href="https://singlewindow.gov.vu/">https://singlewindow.gov.vu/</a>
Zimbabwe	Sistema de Ventanilla Única Electrónica de Zimbabwe (ZESW)	El primer módulo con el Organismo de Salud Portuaria se pondrá en marcha a finales de septiembre de 2023	0	Agencia Tributaria de Zimbabwe (ZIMRA)	<a href="https://esw.gov.zw">https://esw.gov.zw</a>

## 5. CONCLUSIÓN

Esperamos que los principios, referencias, descripciones y ejemplos que figuran en la presente hoja de ruta ayuden a los países que ya utilizan un sistema aduanero automatizado basado en normas a dar el paso siguiente e implementar una ventanilla única electrónica para el comercio. Esperamos especialmente que la guía sea útil para los países que ya han implementado el *software* SIDUNEA y desean aprovechar esa inversión mediante la implementación de una ventanilla única electrónica. El Programa SIDUNEA está dispuesto a ayudar a todos estos países en sus esfuerzos. Las ventanillas únicas electrónicas para el comercio pueden ofrecer enormes beneficios económicos a una nación y todos los países deberían estudiar seriamente la posibilidad de embarcarse en un proyecto de ese tipo.

# ANEXO I. ESTUDIO DE CASO DE LA VENTANILLA ÚNICA DE JAMAICA PARA EL COMERCIO (JSWIFT)

## Evaluación y planificación iniciales

En 2016, tras la creación del Comité del Equipo de Tareas para Facilitación del Comercio de Jamaica (TF2), se decidió crear una hoja de ruta y un plan de proyecto para facilitar el comercio con miras a mejorar el entorno comercial internacional de Jamaica. Una misión conjunta del Centro de Comercio Internacional (CCI), la UNCTAD y el Banco Mundial se tradujo en la elaboración de un plan de implementación centrado en lograr un crecimiento sostenible de la economía jamaicana. El plan se diseñó con miras a conseguir lo siguiente:

- Reducir el tiempo y el costo de las operaciones transfronterizas mediante una mejor gestión de los organismos públicos participantes.
- Aumentar la transparencia y la eficiencia de los trámites transfronterizos.
- Reforzar la capacidad de las empresas para cumplir los requisitos de los trámites relacionados con el comercio internacional.
- Permitir que el país cumpla las obligaciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

Tras su lanzamiento en 2014, la implementación de SIDUNEAWorld en Jamaica trajo consigo importantes mejoras, especialmente en términos de reducción de los costos y los tiempos de despacho, el aumento de la recaudación y la disponibilidad de estadísticas del comercio internacional precisas y oportunas. Los resultados positivos registrados llevaron al TF2 a estudiar la posibilidad de ampliar el uso de los sistemas SIDUNEA a otros organismos transfronterizos mediante la implementación de un entorno de ventanilla única. Se reconoció que, si se ampliaba el uso del sistema ya implantado a otros organismos públicos participantes, esos departamentos podrían agilizar sus respectivos procesos de autorización comercial, lo que redundaría en beneficio de la eficiencia y las operaciones de comercio internacional.

## Objetivos del proyecto

Los objetivos generales de la Ventanilla Única para el Comercio de Jamaica (JSWIFT) eran mejorar lo siguiente:

- La eficiencia, mediante la agilización de procesos y trámites, el ahorro de costos y un mejor aprovechamiento de los recursos.
- La transparencia, mediante la posibilidad de acceder a información exacta, fiable y oportuna en línea.
- La competitividad, mediante la mejora de las condiciones para hacer negocios, el fomento de la capacidad y el uso de la tecnología.

## Estructura de gobernanza del proyecto

El Ministerio de Industria, Inversión y Comercio (MIIC) es el principal responsable ante el Consejo de Ministros del éxito de la ejecución del Programa de Reforma para la Facilitación del Comercio. El Ministerio de Finanzas y Servicios Públicos (MOFPS) es un colaborador clave y presta apoyo al MIIC a través de la presentación de informes conjuntos y otros documentos al Consejo de Ministros.

El Gobierno de Jamaica designó a la Agencia Aduanera de Jamaica (JCA) como organismo coordinador de la ejecución del proyecto. La JCA ofreció sus locales para las labores de la oficina de gestión del proyecto, incluido el equipo principal de expertos de SIDUNEA encargados de desarrollar y poner en marcha la ventanilla única. Como organismo coordinador, la JCA también recibió el mandato de gestionar la ventanilla única.

El comité directivo del proyecto está copresidido por la JCA y por el TF2. La composición del comité directivo se determinó previa consulta y acuerdo entre el MIIC, el MOFPS, el TF2 y la JCA. Los ministerios, departamentos y organismos participantes están representados en el comité directivo, así como las asociaciones del sector privado relacionadas con el comercio, como los colectivos de agentes de aduanas, la asociación de navieras, la Cámara de Comercio, etc. El comité directivo se creó para proporcionar coordinación política y orientaciones generales a lo largo del desarrollo y la implementación de la ventanilla única electrónica.

La oficina de gestión del proyecto alberga al equipo de implementación del proyecto de ventanilla única y a los expertos del Programa SIDUNEA. El director nacional del proyecto es el responsable global de la gestión y el control del equipo encargado de ejecutar el proyecto, integrado por el personal aportado por la JCA y por consultores locales.

La oficina multidisciplinaria de gestión del proyecto está dividida en varios grupos:

- Equipo de analistas institucionales: responsable del examen de los procesos institucionales y de la preparación de las especificaciones de requisitos de *software*.
- Equipo informático: responsable de la infraestructura informática básica, el desarrollo de *software* y el aseguramiento de la calidad.
- Equipo de formación: responsable de todas las actividades de transferencia de conocimientos.
- Equipo de asistencia: responsable de la puesta en producción y de proporcionar asistencia directa a los usuarios finales.

Todos ellos cuentan con el apoyo del grupo directivo y administrativo.

Existen varios grupos de trabajo técnicos cuyo cometido es colaborar con el equipo de implementación del proyecto durante las fases de desarrollo e implementación. Dichos grupos están formados por los ministerios participantes, los organismos públicos y las asociaciones de partes interesadas relacionadas con el comercio. En sus deliberaciones y actividades participan una selección de especialistas de cada entidad.

El Programa SIDUNEA fue el arquitecto e ingeniero responsable del desarrollo del *software* de la mayoría de los componentes y aplicaciones de JSWIFT. Proporcionó orientación al equipo de implementación del proyecto para llevar a cabo el examen de los procesos institucionales y el desarrollo de la aplicación de interfaz de usuario y contribuyó de manera importante a la introducción de medidas de facilitación del comercio y a la reforma de las políticas.

## Voluntad política

El Gobierno elaboró el Plan Nacional de Desarrollo titulado "Visión 2030: Jamaica" con la intención de abordar varias deficiencias que contribuían al desempeño económico insuficiente del país. El objetivo era lograr que Jamaica alcanzara el estatus de país desarrollado y convertirlo en un centro naviero y logístico internacional, lo cual se tradujo en la elaboración del Programa de Reforma para la Facilitación del Comercio. En consonancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, este incluyó como uno de sus resultados la creación de una ventanilla única electrónica. El Programa de Reforma para la Facilitación del Comercio fue aprobado por el Consejo de Ministros como parte del Programa de Transformación y Modernización del Sector Público.

## Participación de las partes interesadas

La selección de las partes interesadas que iban a participar en el proyecto de ventanilla única se hizo de la siguiente manera:

- Se identificó a los organismos públicos que intervenían en trámites comerciales y aduaneros tanto para la importación como para la exportación y se evaluó su importancia en el proceso comercial, su grado de preparación para la adopción de tecnologías digitales y la relevancia de sus requisitos normativos.
- Se seleccionó a 8 organismos transfronterizos para que participaran en la primera fase del proyecto y otros 12 fueron elegidos como posibles candidatos a la segunda fase, de modo que se identificó como posibles usuarios de la ventanilla única a un total de 20 organismos.
- Se invitó desde el principio a los beneficiarios (las partes interesadas del sector privado pertenecientes a asociaciones de agentes de aduanas, el sector manufacturero, los exportadores, etc.) a que aportaran su punto de vista y brindaran su apoyo.

En la figura 8 se hallan ilustrados los organismos que ya están operando en la plataforma JSWIFT (de color azul) y los que están pendientes de integración (de color gris). Los organismos públicos participantes pendientes de incorporación se irán integrando gradualmente en el sistema.

Los diversos servicios digitales accesibles a través de JSWIFT abordan de forma exhaustiva la mayoría de los requisitos normativos previos asociados con la importación y la exportación de mercancías.

**Figura 8. Organismos públicos participantes en JSWIFT, actuales y pendientes**



## Comunicaciones

SIDUNEA preparó el pliego de condiciones para una estrategia y un plan de acción en materia de comunicación. El organismo coordinador, la JCA, se encargó de la contratación de los servicios, y se designó al Servicio de Información de Jamaica (JIS) como entidad encargada de dirigir y ejecutar el plan de comunicación de JSWIFT.

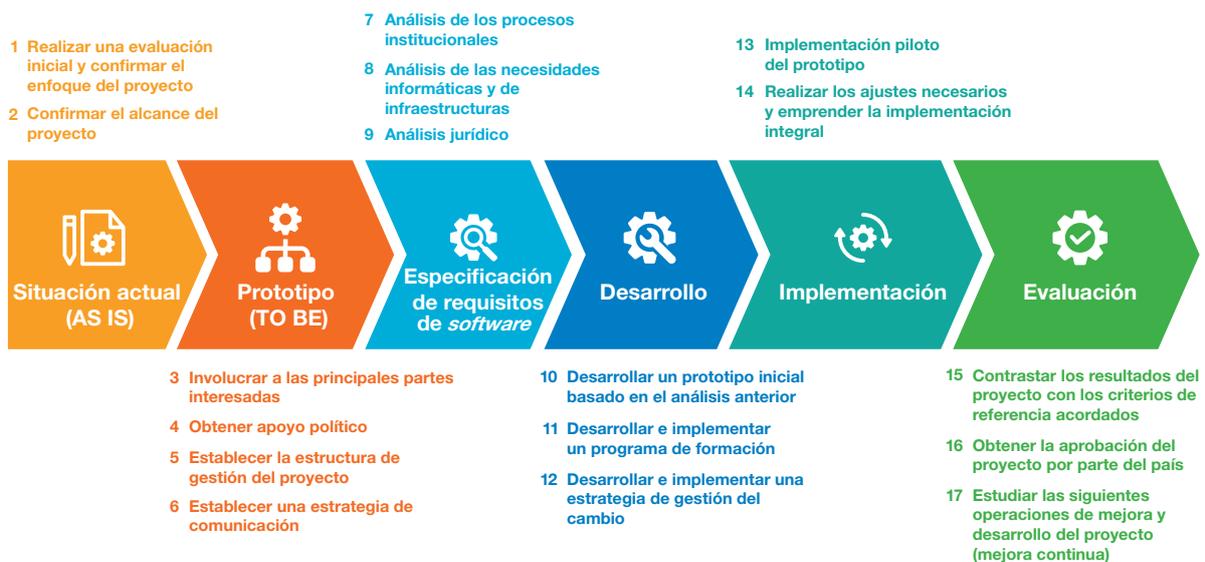
La JCA también recurrió a su Departamento de Relaciones Públicas para que le ayudara a comunicar la introducción de servicios en JSWIFT. Asimismo, se adoptó un enfoque de colaboración con los representantes de los organismos públicos participantes para dar a conocer las novedades entre los clientes del mundo del comercio transfronterizo.

## Análisis de los procesos institucionales

SIDUNEA llevó a cabo un completo examen de los procesos institucionales en relación con los flujos de procesos e información de los organismos públicos que formaban parte de JSWIFT. Dado que la mayoría de los organismos reguladores fronterizos tenían procedimientos que estaban parcialmente documentados, hubo que llevar a cabo un minucioso mapeo de procesos para reflejar la situación existente en forma de flujogramas, diagramas y textos. Entre otras cosas, se recogió información sobre los procedimientos, la dimensión organizativa, los recursos humanos y la estructuración de las

tasas mediante entrevistas, sesiones de tormenta de ideas y cuestionarios. Además, el equipo de examen de los procesos institucionales recopiló información y documentos por correo electrónico, y también publicó información en sus sitios web. Tras la recopilación de información, el mapeo de los procesos institucionales y la extracción de requisitos, se realizó un ejercicio de análisis de las carencias para comparar los procedimientos vigentes con las mejores prácticas recomendadas. SIDUNEA elaboró varios informes de análisis institucional en los que se destacaban los ámbitos en los que era necesario introducir cambios. El equipo de examen de los procesos institucionales utilizó dichos informes y otros datos de referencia para formular recomendaciones de mejora de los procesos que luego presentó a los organismos titulares de los servicios digitales para solicitar su aprobación. A continuación se elaboraron las especificaciones de requisitos técnicos, que constituyen el pilar de la labor de desarrollo mediante la que se crean y configuran los servicios digitales. En el siguiente diagrama se indican de principio a fin las principales actividades que el proyecto ha de llevar a cabo para posibilitar el despliegue de los servicios de los organismos.

**Figura 9. Actividades del proyecto que se deben llevar a cabo antes de la implantación en los organismos**



## Marco jurídico

El primer paso en el proceso de configuración de un marco jurídico sólido para JSWIFT consistió en llevar a cabo un análisis de deficiencias para comprobar si había o podía haber obstáculos legales en relación con el uso compartido y el intercambio de datos, las firmas digitales y la privacidad de los datos, entre otras cosas. El marco legislativo relacionado con el comercio se evaluó mediante un examen exhaustivo, en el que se identificaron lagunas e impedimentos que podían haber afectado el uso legítimo, por parte de los clientes, de los servicios digitales que estaban siendo desplegados. Además, se celebraron varias sesiones de diálogo con las partes interesadas sobre el conjunto de leyes modelo y otros documentos legislativos auxiliares que están sujetos a las fases de ratificación. En dichas sesiones participaron activamente los organismos públicos, el sector privado y los

miembros del grupo de trabajo técnico sobre legislación de JSWIFT. El cometido de este último es facilitar el examen y la renovación de las leyes nacionales relativas al procesamiento electrónico de las transacciones y las medidas de facilitación del comercio, y ayudar a redactar un marco regulador revisado para favorecer el comercio internacional de Jamaica. El grupo de trabajo técnico sobre legislación depende del Comité Técnico de Análisis Legislativo (TCLR) creado por el Gobierno para apoyar la ejecución de las medidas de reforma comercial.

## Resultados

El análisis del marco legislativo culminó con la constitución de una legislación propicia al comercio electrónico y a las transacciones electrónicas y con la introducción de disposiciones específicas sobre las operaciones de JSWIFT. El proyecto de ley modelo y la documentación marco conexas respondían esencialmente a las diversas necesidades del entorno del comercio sin papel en general y por lo tanto incluían normas sobre la privacidad de los datos y sobre el uso de firmas electrónicas. Las disposiciones legislativas de aplicación general se fundamentaron en las mejores prácticas y en normas y principios internacionalmente aceptados.

En concreto, se redactó la siguiente documentación, que se presentó a las autoridades competentes para que adoptaran las medidas necesarias:

- Análisis de deficiencias jurídicas en relación con los distintos organismos públicos participantes.
- Cláusulas propuestas para el proyecto de ley modelo relativa a JSWIFT.
- Instrucciones de redacción para la propuesta de ley modelo relativa a JSWIFT.
- Notas explicativas de la ley modelo relativa a JSWIFT.
- Un acuerdo de cooperación entre el organismo de implementación y operador de la ventanilla única y un organismo público participante sobre la implementación y el funcionamiento de JSWIFT.
- Proyecto de condiciones de uso de JSWIFT.

## Principales obstáculos encontrados

- Retrasos en la recepción de las observaciones necesarias de las principales partes interesadas sobre los proyectos de documentación.
- El entorno comercial se hallaba muy regulado, por lo que fue necesario crear e implementar con sumo cuidado un marco de análisis de deficiencias y consultas con las partes interesadas.
- La lentitud del proceso legislativo de promulgación.

## Enfoque de desarrollo técnico e implementación (prototipo, piloto e implementación integral)

JSWIFT es una versión a medida del enfoque general de SIDUNEA de la implementación del concepto de ventanilla única, que incorpora la utilización y reutilización de datos, la armonización y normalización de datos, y el uso del modelo de datos de la OMA y otras normas internacionales. El

proyecto adoptó una metodología de desarrollo de software ágil cuyo objetivo era realizar entregas incrementales mediante un enfoque de desarrollo iterativo en el que los requisitos evolucionaran gracias a la colaboración de equipos interdisciplinarios (analistas de procesos, desarrolladores y expertos en la materia). Las labores de desarrollo fueron dirigidas por el ingeniero de *software* de SIDUNEA, que era el responsable global del diseño de la arquitectura técnica de JSWIFT y trabajó en estrecha colaboración con otros expertos de SIDUNEA que participaron en el desarrollo de componentes clave. Aunque el sistema de administración electrónica e-Gov Jamaica ya contaba con aplicaciones informáticas para gestionar algunas de las licencias y permisos de importación emitidas por tres organismos públicos participantes (Trade Board Ltd., la Subdivisión de Cuarentena e Inspección de Productos Vegetales y los Servicios Veterinarios), las características funcionales y las capacidades técnicas que ofrecían no estaban a la altura de la experiencia de usuario, el flujo de procesos y los requisitos de datos esperados de JSWIFT. Por ello, esas aplicaciones heredadas se abandonaron a medida que se fueron desplegando los nuevos servicios de JSWIFT.

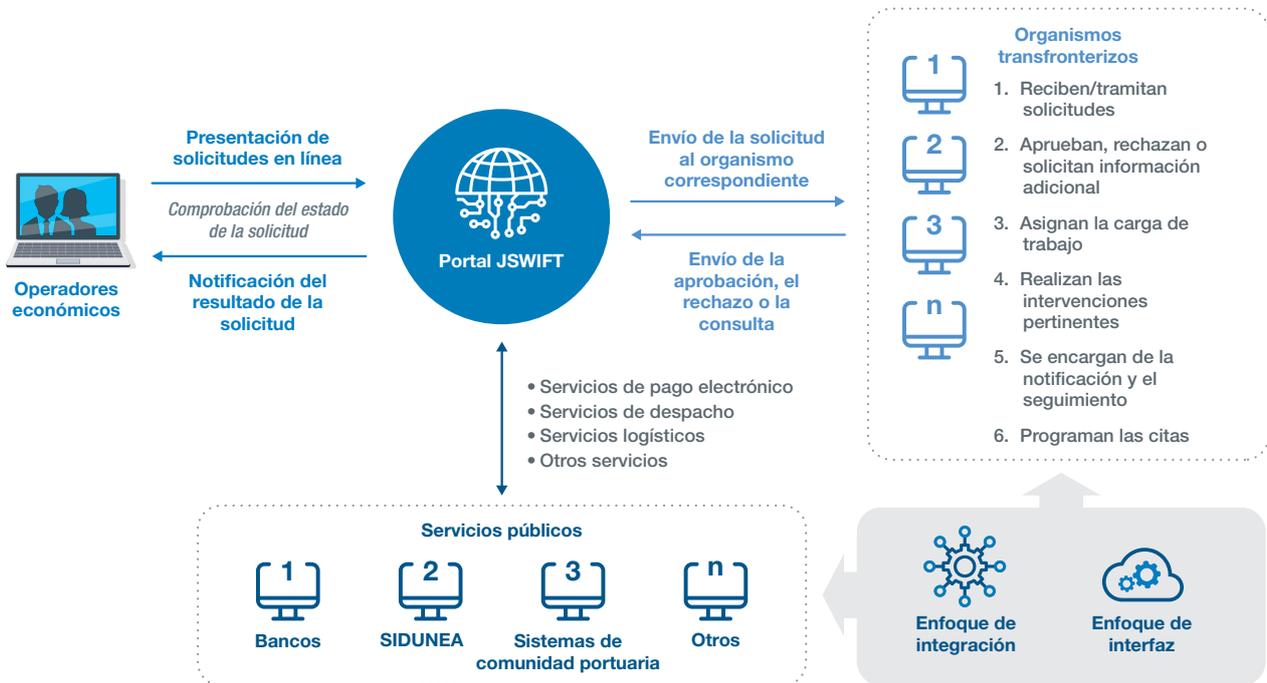
Los principios y conceptos en los que se basa el diseño de JSWIFT son los siguientes: i) orientación al servicio; ii) formularios normalizados; iii) agilización del procesamiento; y iv) centralización de la información. El primer concepto permite que el proyecto se concentre en configurar y prestar servicios de forma incremental para satisfacer los requisitos normativos de los organismos públicos participantes. En segundo lugar, la utilización de formularios normalizados de JSWIFT permite aplicar reglas de procesos armonizadas en todos los servicios, compartir información entre los organismos públicos participantes y construir un diccionario de datos robusto, fomentando así la uniformidad y previsibilidad necesarias en las interacciones de los operadores comerciales con el sistema.

### Punto de entrada único

El portal JSWIFT ofrece a los operadores comerciales un punto de acceso único donde pueden solicitar de manera totalmente integrada las licencias, permisos, certificados y otros documentos (LPCO) necesarios para importar y exportar mercancías en Jamaica. Este punto de entrada único es siempre el mismo, independientemente del organismo u organismos concretos que participen en el proceso. El formulario único introducido para solicitar y tramitar los documentos, conocido como LPCO, contempla un conjunto de datos normalizados que permite recopilar la información fundamental en todos los servicios digitales. El formulario LPCO de JSWIFT ofrece suficiente flexibilidad para incluir los segmentos de datos específicos que pueden requerir determinados servicios o productos.

A pesar de la simplificación resultante de la reingeniería de los procesos, los servicios digitales de JSWIFT permiten un procesamiento asíncrono. Los servicios son independientes incluso cuando una interoperabilidad abarca a otros organismos públicos participantes o utiliza servicios existentes, lo que brinda mayor flexibilidad para gestionar los casos en que el mandato de regulación pasa de un organismo a otro. Mediante la configuración y la definición de los parámetros, el sistema puede identificar a los organismos públicos participantes que deben intervenir en un determinado servicio.

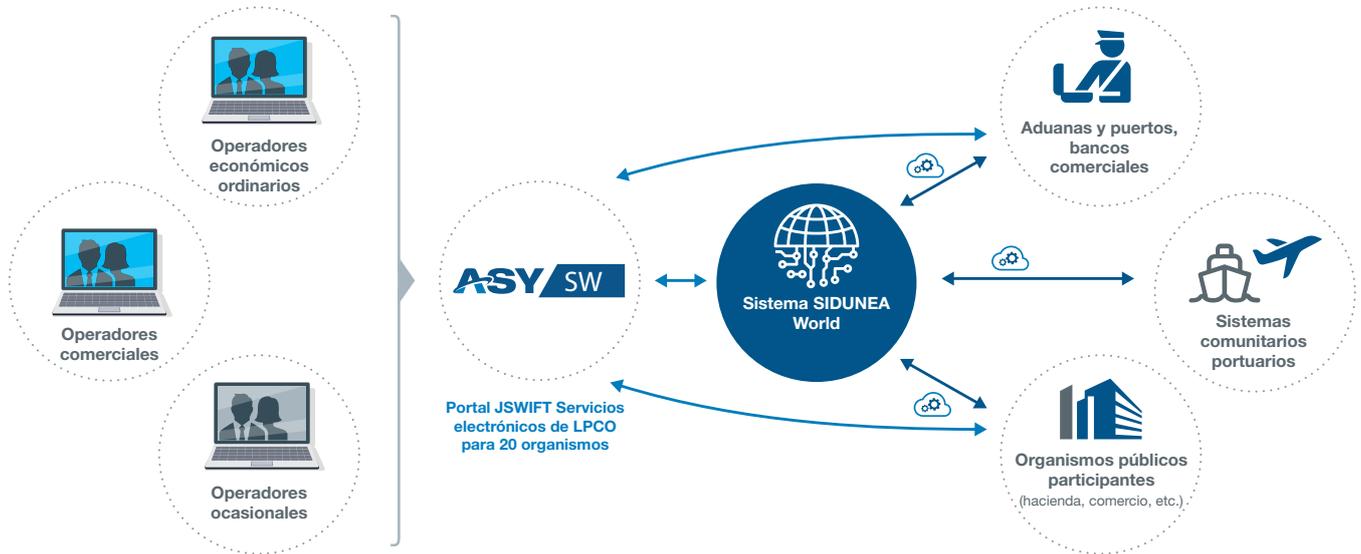
Figura 10. Concepto de portal único de transacciones



Cuando es necesario que dos o más organismos públicos participantes intervengan en la aprobación de LPCO, se procede a un procesamiento secuencial, paralelo o híbrido. El procesamiento secuencial significa que un organismo público participante aprueba el documento después de otro. El procesamiento paralelo significa que los organismos públicos participantes podrían realizar sus trámites al mismo tiempo sin la intervención de un precursor. El procesamiento híbrido consiste en combinar el método secuencial y el paralelo. Al final la idea es crear un repositorio central que permita efectuar búsquedas para poder encontrar y configurar rápida y fácilmente los elementos de datos necesarios con el fin de eliminar los silos y fomentar la producción de análisis y métricas. Se trata de una dimensión en la que no dejan de introducirse mejoras gracias al despliegue de nuevos servicios y a las observaciones formuladas por los usuarios finales.

La interoperabilidad con sistemas externos que se observa en la figura 11 fue otro aspecto crítico al que el proyecto dedicó tiempo en el proceso de desarrollo de JSWIFT. A raíz de la reingeniería de procesos y de la experiencia adquirida con la implementación de SIDUNEAWorld, se desarrollaron servicios para el intercambio electrónico de datos con el Registro Mercantil de Jamaica, la Agencia Tributaria y e-Gov Jamaica que introdujeron una interfaz segura principalmente con fines de verificación de datos. Además, la integración de JSWIFT y SIDUNEAWorld sirvió para tener un panorama de las transacciones comerciales de principio a fin. La interfaz permite que los operadores comerciales creen fácilmente una declaración de aduanas a partir de los datos de una LPCO. Dado que dispone de un mecanismo de intercambio de datos bidireccional, JSWIFT proporciona la información relacionada con la LPCO y recibe actualizaciones en tiempo real de SIDUNEAWorld cuando una declaración de aduanas cancela la LPCO. Ello permite a JSWIFT enviar notificaciones y actualizar los registros para reflejar la información más reciente y el estado de las transacciones.

Figura 11. Interconexiones en JSWIFT



La implementación de JSWIFT comenzó con un primer organismo público participante siguiendo una ejecución por etapas: los servicios que se iban a desplegar se pusieron a prueba en el entorno de producción con un grupo de usuarios finales preseleccionados y una vez que se comprobó su funcionamiento estable se abrieron a todos los operadores comerciales. A medida que se han ido introduciendo más servicios digitales, estos se han desplegado siguiendo una lógica similar.

Se ha creado un servicio de asistencia exclusivo para JSWIFT cuya función es ayudar a los usuarios externos que tengan problemas o dificultades con el sistema.

## Formación

Como parte de la fase de implementación, el equipo del proyecto organizó sesiones de sensibilización y formación sobre la incorporación de servicios digitales en el entorno de JSWIFT. Las sesiones de sensibilización estaban dirigidas a los usuarios finales de los servicios relacionados con el comercio transfronterizo. Se involucró a los miembros de los colectivos de agentes de aduanas, las manufacturas y la exportación a través de sus asociaciones y también como participantes en sesiones para grupos específicos. Asimismo, se emprendieron iniciativas especiales de formación para que el personal de los organismos públicos participantes se mantuviera al día durante el desarrollo y la implementación con diversos niveles de compromiso según el cometido de cada cual.

Con el fin de complementar la implementación de JSWIFT y desarrollar las capacidades de los usuarios, se creó una plataforma de aprendizaje electrónico destinada a apoyar a las partes interesadas implicadas en el comercio transfronterizo. La plataforma sirve para complementar la formación presencial y facilita a los alumnos un cómodo acceso a los contenidos lectivos. Los cursos de aprendizaje electrónico de JSWIFT están estructurados para posibilitar una transferencia

de conocimientos flexible y versátil que permita a individuos y organizaciones modificar la forma de acceder a la formación de manera que se adapte mejor a sus circunstancias concretas. Las ofertas de aprendizaje a distancia en combinación con la formación impartida por un instructor aportan una dimensión adicional que sirve para mejorar el proceso global de aprendizaje.

## Gestión del cambio

En el Marco de Gestión del Cambio de JSWIFT se incorporó la colaboración con las partes interesadas a fin de elaborar y ejecutar una estrategia de gestión del cambio de carácter práctico. La estrategia se elaboró principalmente para proporcionar un marco adecuado que facilitara una renovación continua de la dirección, estructuras y capacidades de los organismos públicos participantes en el entorno de ventanilla única. Se articuló en torno a los elementos clave del cambio (personas, cultura, sistemas, tecnología, documentación, cargos, funciones, procesos y competencias) y se desarrolló, junto al plan de comunicación correspondiente, mediante varios talleres y otras actividades llevadas a cabo con las partes interesadas.

Una estrategia de gestión del cambio ayuda a los organismos públicos participantes a ser plenamente conscientes de los requisitos que han de cumplirse para lograr una gestión eficaz del cambio en la medida en que traza un plan estratégico para alcanzar resultados más estables y satisfactorios en términos de misión y visión a través de JSWIFT.

La estrategia utilizó un plan de impacto institucional para identificar las necesidades de gestión del cambio de las principales partes interesadas teniendo presente el estilo de comunicación requerido. Se analizaron las posibles respuestas al cambio de las partes interesadas teniendo en cuenta sus principales preocupaciones y temores.

Antes de dar por concluida cada etapa de la ejecución de la estrategia, el equipo de gestión del cambio realizó sin falta una evaluación exhaustiva a fin de asegurarse de estar midiendo correctamente el impacto real del cambio en la capacidad del organismo para ofrecer una calidad de servicio y una productividad adecuadas, así como para evaluar de manera general la eficacia de las estrategias de cambio aplicadas.

## Análisis y perfeccionamiento para la mejora continua

Durante la fase inicial de implementación, se llevó a cabo un seguimiento semanal de la evolución para asegurarse de que el equipo siguiera centrado. Posteriormente, se celebraron reuniones similares cada mes.

### Medición del desempeño

JSWIFT proporciona herramientas de elaboración de informes que permiten analizar los tiempos de tramitación a lo largo de todo el recorrido de una solicitud de LPCO, desde su presentación inicial hasta su aprobación por el organismo público participante. Además, el sistema vincula la LPCO con la declaración de aduanas, lo que permite calcular los tiempos de despacho en el momento en

que esta se tramita en SIDUNEAWorld. Al comienzo del proyecto, se recabaron datos de referencia sobre los servicios de cada organismo público participante. Sin embargo, el escaso nivel de detalle y fiabilidad de dicha información impidió realizar análisis estadísticos sencillos o comparaciones con las métricas actuales disponibles en JSWIFT.

Periódicamente, el proyecto presentó indicadores que describían el desempeño de los organismos públicos participantes y los operadores comerciales en relación con la tramitación de LPCO y los tiempos de despacho.

### Encuestas de satisfacción de los clientes

Para poder evaluar la implementación de JSWIFT, es necesario recabar la opinión de los usuarios finales del sistema. Las encuestas de satisfacción de los clientes se realizan a distintos intervalos y pueden ajustarse a las necesidades de grupos de usuarios específicos o ser de carácter general. En el año 2020 se realizaron encuestas de satisfacción a los usuarios de los organismos que ya se habían incorporado y ese método de evaluación se ha seguido aplicando a medida que se han ido añadiendo servicios de organismos públicos participantes concretos. Durante el período comprendido entre 2020 y 2022, cinco de estos organismos realizaron encuestas de satisfacción de los usuarios para conocer la opinión del personal encargado de administrar los servicios en el marco de JSWIFT: Trade Board Limited (TBL), la Subdivisión de Cuarentena e Inspección de Productos Vegetales (PQPIB), la Autoridad Reguladora de Productos Básicos Agrícolas de Jamaica (JACRA), la Autoridad de Control de Plaguicidas (PCA) y la Agencia Aduanera de Jamaica (JCA).

Para dirigirse a todas las categorías de usuarios se emplean encuestas más generales. Estas encuestas comenzaron a realizarse en 2021 y la más reciente es del 30 de junio de 2023. La información es anónima y permite evaluar la prestación de servicios para facilitar la introducción de las mejoras necesarias.

### Beneficios obtenidos

La implementación de JSWIFT ha transformado gradualmente la forma en que los organismos públicos participantes prestan sus servicios a los operadores comerciales. JSWIFT se ha convertido en una plataforma transaccional única que facilita la prestación de servicios digitales ágiles y transparentes.

A pesar de la magnitud de las perturbaciones provocadas por la pandemia de COVID-19, el proyecto JSWIFT logró con creces el objetivo de ofrecer a los operadores comerciales y a los organismos públicos participantes una plataforma robusta y varios servicios digitales. La JCA se ha beneficiado enormemente de las numerosas capacidades técnicas, la mejora del comercio y el aumento de los ingresos que ha traído consigo la iniciativa JSWIFT, lo que por extensión también ha redundado en beneficio de la facilidad para hacer negocios en Jamaica.

JSWIFT proporciona a los clientes un ecosistema para cumplir los requisitos normativos del comercio transfronterizo con mayor facilidad. Gracias a los servicios digitales de JSWIFT, solo es necesario presentar la información y los documentos justificativos una vez, lo que permite satisfacer

los requisitos de los múltiples organismos que intervienen en la valoración y la expedición de LPCO a través de una única solicitud. Entre dichos servicios también figuran el pago electrónico y las notificaciones en tiempo real, que no hacen sino mejorar la experiencia de usuario. Los principales beneficios obtenidos con la implementación de JSWIFT son los siguientes:

- **Reducción de los desplazamientos y las visitas en persona:** La tramitación de las solicitudes de LPCO se lleva a cabo por vía electrónica, lo que reduce considerablemente la necesidad de personarse en las oficinas de los organismos públicos participantes. Además, la presentación electrónica de los documentos justificativos y los pagos en línea también han reducido las visitas en persona a los organismos públicos participantes.
- **Ahorro de tiempo:** Los operadores comerciales invierten un tiempo mínimo en preparar las solicitudes de LPCO. Las funciones simplificadas de JSWIFT les permiten finalizar, enviar y pagar las solicitudes de LPCO de forma eficiente y en cuestión de minutos. Además, la asignación automática a los agentes de los organismos les permite tener un acceso inmediato a toda la documentación necesaria para evaluar debidamente cada expediente y conceder las oportunas aprobaciones. Por ejemplo, Trade Board Ltd (TBL) solía tardar unos tres días en visar un permiso de importación. Con JSWIFT, las LPCO ahora se aprueban en un plazo de 24 horas a partir de la presentación y el pago de las solicitudes. Asimismo, más del 85 % de los certificados de origen se tramitan en el mismo día. Más del 80 % del total de LPCO tramitadas en JSWIFT corresponden a TBL.
- **Menor consumo de papel:** Todas las LPCO están a disposición de los operadores comerciales en formato electrónico (PDF), lo que reduce sustancialmente la demanda de impresiones físicas. No obstante, los certificados de origen y los certificados fitosanitarios, que se exigen en el país de destino, también se entregan en papel.
- **Disminución de los retrasos y los costos asociados:** La tramitación digitalizada de las LPCO desempeña un papel fundamental a la hora de agilizar el despacho general de mercancías y al mismo tiempo sirve para limitar los gastos incurridos por ocupaciones y demoras. La introducción de requisitos simplificados y una tramitación ágil ha propiciado un notable aumento del cumplimiento voluntario.

## Principales factores de éxito

A continuación resumimos los factores más significativos que condujeron al éxito de la implementación del sistema JSWIFT.

### Voluntad y compromiso políticos

El Gobierno era plenamente consciente de que la creación de una ventanilla única electrónica representaría un esfuerzo de reforma política multidimensional y complejo. Semejante empresa requería una voluntad política firme y un fuerte patrocinio al más alto nivel para garantizar la adhesión de las principales partes interesadas y el logro de los objetivos de reforma. En ese sentido, el Gobierno, a través de su Programa de Reforma para la Facilitación del Comercio, ha brindado un apoyo sin fisuras al proyecto y ha elevado JSWIFT a la categoría de prioridad nacional.

### Adhesión de las partes interesadas

Los operadores comerciales han adoptado el uso de la ventanilla única electrónica, y ese apoyo se ha sumado a la cooperación de los organismos públicos participantes, que han realizado grandes esfuerzos para colaborar y facilitar la implementación de JSWIFT. Los ejercicios de formación y las actividades de sensibilización pública, junto con los servicios continuos de asistencia brindados a los clientes, también han servido para consolidar unos cimientos que siguen ampliándose para dar cabida a los restantes organismos públicos participantes y a los servicios que se están desplegando en JSWIFT.

### Arquitectura de la ventanilla única y ecosistema de servicios digitales

La arquitectura y el diseño de los servicios digitales de JSWIFT siguen plenamente los principios de presentación única, procesamiento síncrono y punto único de despacho, lo que se traduce en una experiencia de usuario final fluida y muy adaptable. El sistema aprovecha al máximo la flexibilidad de su plataforma, que le permite evolucionar, crecer y ajustarse en respuesta a los cambios dinámicos de las sucesivas políticas y normativas comerciales.

### Principales obstáculos encontrados

Existen múltiples solapamientos en relación con las mercancías reguladas para el comercio transfronterizo: para autorizar las LPCO, deben intervenir varios organismos. Si bien JSWIFT proporciona la funcionalidad de sistema necesaria para dirigir las solicitudes a los organismos designados para su tramitación después de la presentación única, una reforma de mayor calado consistente en reducir el número de organismos que regulan determinadas mercancías permitiría lograr una mayor eficiencia y previsibilidad con respecto a los plazos de tramitación.

- Como parte del examen de los procesos institucionales, los expertos en la materia de los organismos públicos participantes deben colaborar con el equipo del proyecto en varias etapas. La falta de disponibilidad y los retrasos que se producen cuando se requiere la interacción y la opinión de esos expertos a menudo provocan demoras indebidas en la finalización, entrega y evaluación de las especificaciones técnicas necesarias para prestar los servicios en el marco de la ventanilla única.
- El ritmo al que se despliegan los servicios de JSWIFT depende del flujo de trabajo generado por el equipo de análisis institucional. El equipo de implementación del proyecto tuvo que hacer frente a múltiples cambios, lo que provocó importantes retrasos en el flujo de trabajo de suministro de producto, y estos repercutieron en el ritmo y la productividad generales de los procesos de desarrollo, formación y puesta en marcha de los servicios digitales.
- Los retrasos en la introducción de los diversos elementos del marco legislativo necesario para apoyar el sistema JSWIFT ralentizaron la reforma política y la introducción de los ajustes de procedimiento necesarios para complementar las actividades de digitalización.

## Lecciones aprendidas

El enfoque de la implementación exige que en algunas fases haya actividades paralelas a los servicios que se están poniendo en marcha. La integración progresiva de los servicios exige que se prevean los recursos necesarios para brindar asistencia al cliente final a medida que avanza la implementación. No contar con recursos directos disponibles y desplegados para gestionar las necesidades cotidianas de los clientes que utilizan los servicios podría sobrecargar a los recursos del equipo del proyecto con funciones adicionales y reducir su capacidad para llevar adelante las principales actividades del proyecto.

- Los recursos cedidos para los proyectos por las contrapartes deberían valorarse y compensarse en función de los resultados generados. No es recomendable adoptar una estructura operativa y contratar a personal para que trabaje 40 horas semanales cuando la ejecución del proyecto requiere una estructura de equipo y una gestión más basada en los resultados. Además, es preciso mantener motivados a los recursos humanos y remunerarlos en función del nivel de experiencia y conocimientos necesario para prestar servicios de calidad.
- El principal organismo de implementación debe encontrar la manera de retener al capital humano que participa en el proyecto, especialmente a los trabajadores que forman parte del equipo de desarrollo de *software*, para garantizar la sostenibilidad después de la implementación, desde un punto de vista operativo.

## Fuente de financiación

El Gobierno de Jamaica aportó la financiación necesaria para sufragar la asistencia técnica de SIDUNEA, la infraestructura informática, el equipo de implementación del proyecto y todos los gastos fijos.

## Modelo de negocio

El organismo coordinador y gestor de la ventanilla única garantiza el funcionamiento continuo y el mantenimiento necesario de la plataforma JSWIFT a través de su presupuesto ordinario. No se introdujeron tasas de tramitación adicionales como parte de la implementación de JSWIFT.

La JCA cobra una tasa administrativa aduanera sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas que equivale aproximadamente al costo de los servicios prestados.

## ANEXO II. ESTUDIO DE CASO DE LA VENTANILLA ÚNICA ELECTRÓNICA DE RWANDA (RESW)

### Evaluación y planificación iniciales

Una evaluación realizada por la Corporación Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial identificó varios cuellos de botella en los procesos de despacho aduanero de Rwanda, incluidas una falta de coordinación y la complejidad de los requisitos para despachar los envíos. En 2007, un estudio de viabilidad exploró la posibilidad de implementar un sistema de ventanilla única electrónica. Basándose en ese estudio y con el apoyo financiero de TradeMark East Africa (TMEA), el Gobierno de Rwanda decidió embarcarse en la implementación de la Ventanilla Única Electrónica de Rwanda (ReSW) en 2012, y tras evaluar ampliamente las opciones, seleccionó a SIDUNEA para que brindara asistencia a la ejecución del proyecto.

### Objetivos del proyecto

La implementación de la Ventanilla Única Electrónica de Rwanda (ReSW) fue un ejercicio de reforma que contribuyó en gran medida a facilitar, simplificar y agilizar los trámites del despacho de mercancías (importación, exportación y tránsito). Lo que se pretendía era lograr una coordinación eficiente de los distintos agentes clave que intervenían en el comercio internacional a todos los niveles, mediante el intercambio de información en tiempo real. Entre los objetivos concretos figuraban los siguientes:

- Reducción del tiempo, el costo y la complejidad de la presentación a los organismos públicos de la información y los documentos necesarios para cumplir los requisitos normativos en materia de importación, exportación y tránsito.
- Mayor colaboración entre los organismos públicos relacionados con el comercio.
- Mejora de las relaciones entre el Gobierno y las empresas.
- Un uso amplio de la tecnología de la información y las comunicaciones.

### Estructura de gestión del proyecto

El Gobierno, a través del Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, designó a la Agencia Tributaria de Rwanda para que coordinase la implementación del sistema ReSW. La estructura de gestión comprendía los siguientes elementos:

- El comité directivo del proyecto: Creado y presidido por el Ministerio de Comercio, estaba formado por las principales partes interesadas del Gobierno, el sector privado y SIDUNEA. Desde el principio se involucró a las partes interesadas de la Administración y el mundo empresarial, lo que garantizó que las especificaciones de requisitos del sistema respondieran a sus necesidades operativas y les dio un sentido de responsabilidad y custodia del servicio. El comité directivo se encargó de dirigir y aprobar todas las actividades relacionadas con el desarrollo y la implementación de la ventanilla única.

- Equipo de implementación del proyecto: Dirigido por el director nacional del proyecto, designado a su vez por la aduana. Estaba compuesto por personal local y por expertos de SIDUNEA.
- Equipo ampliado de implementación del proyecto: Compuesto por el equipo de implementación del proyecto y por representantes de los organismos públicos participantes y del sector privado. Se encargaba de brindar asesoramiento sobre todos los aspectos del análisis, el diseño y el desarrollo técnico del sistema, así como de informar sobre los problemas del sistema al equipo de implementación del proyecto en sí.

SIDUNEA brindó asistencia técnica para implementar el proyecto. El director nacional del proyecto colaboró con el personal de SIDUNEA en la ejecución del proyecto.

SIDUNEA participó en el comité directivo e informó sobre la evolución del proyecto, los retos y las propuestas, etc. SIDUNEA también formó parte del equipo de desarrollo de la aplicación y del equipo de implementación del proyecto.

## Voluntad política

El éxito de la implementación de la Ventanilla Única Electrónica de Rwanda (ReSW) sentó sus bases en un elevado nivel de voluntad y compromiso políticos con el proyecto. Las políticas, las infraestructuras, los recursos y la movilización de los agentes y las partes interesadas a nivel nacional facilitaron en gran medida la implantación de ReSW.

El Gobierno de Rwanda lanzó la política y el plan de Infraestructuras Nacionales de Información y Comunicación (NICI) para 2006-2010 (NICI-2010) con el fin de proporcionar orientaciones generales sobre la adopción y explotación de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. La finalidad de la política era simplificar la difusión de la información necesaria para las operaciones de importación y exportación, y establecer un único punto para todos los servicios que debían intervenir en las transacciones del comercio exterior, como aduanas, cámaras de comercio, transitarios, empresas de transporte, bancos, compañías de seguros, etc. En la estrategia se abordaban otras cuestiones, como la promulgación de leyes sobre los mensajes electrónicos, firmas electrónicas y transacciones electrónicas, y la mejora de la infraestructura informática. El Ministerio de Finanzas y Planificación Económica dio instrucciones a los principales organismos públicos para que se adhirieran a ReSW.

## Participación de las partes interesadas

Tres tipos de partes interesadas participaron plenamente en el desarrollo de ReSW, a saber:

- a) Las entidades responsables de iniciativas de facilitación del comercio, incluidos el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Finanzas;
- b) Los organismos de implementación (inicialmente la Junta de Desarrollo de Rwanda, la Junta de Normalización de Rwanda, el Ministerio de Salud y el operador de depósitos de aduana MAGERWA).
- c) Los usuarios del sistema (los operadores comerciales y los agentes de aduanas).

## Comunicaciones

Una empresa privada contratada por TMEA elaboró una estrategia de comunicación, si bien su ejecución corrió a cargo del equipo de implementación del proyecto. La promoción de ReSW se llevó a cabo a través de diferentes medios de comunicación rwandeses mediante informes sobre publicaciones y boletines informativos de la RRA, así como con materiales de comunicación con mensajes sobre ReSW (banderolas, cuadernos, camisetas, tarjeteros y llaveros que se distribuyeron entre las partes interesadas y los contribuyentes). Muchas de las actividades de promoción corrieron a cargo de los agentes de aduanas, que son los principales usuarios del sistema. También se recurrió a foros de partes interesadas para promocionar el servicio. Las comunicaciones se dirigieron a las principales partes interesadas y al público en general.

## Análisis de los procesos institucionales

El análisis de los procesos institucionales se llevó a cabo del siguiente modo:

### Actividades preliminares

- a) Evaluación inicial para identificar la función de cada organismo público participante, los procesos y las partes implicadas, con vistas a definir la reingeniería de procesos y el alcance de la automatización (módulos e interfaces).
- b) Evaluación del grado de preparación, especialmente por cuanto se refiere al marco jurídico y las infraestructuras necesarias.
- c) Elaboración de la hoja de ruta y del documento del proyecto.
- d) Desarrollo e implementación.
- e) Recopilación de información detallada sobre cada proceso identificado (situación actual).
- f) Análisis y validación de la reingeniería de los procesos institucionales por parte de la dirección.
- g) Elaboración de un documento pormenorizado sobre los requisitos de usuario (especificación de requisitos del sistema) que contemple el proceso futuro y una propuesta de solución.
- h) Lecciones aprendidas.
- i) El nivel de complejidad y los retrasos dependen principalmente de lo claros que estén los procedimientos. La mayoría de los organismos públicos no disponen de procedimientos claramente documentados y pueden facilitar información contradictoria.
- j) En algunos casos, hay divergencias entre la práctica operativa, los procedimientos documentados y la normativa, lo que puede generar retrasos mientras la dirección aclara qué procesos se deben tener en cuenta.
- k) Los cambios en los procedimientos, la normativa y la gestión habían modificado los requisitos de los usuarios.

## Marco jurídico

La implementación de ReSW fue posible gracias a un marco jurídico: la Ley núm. 18/2010, de 12/05/2010, relativa a los mensajes electrónicos, firmas electrónicas y transacciones electrónicas.

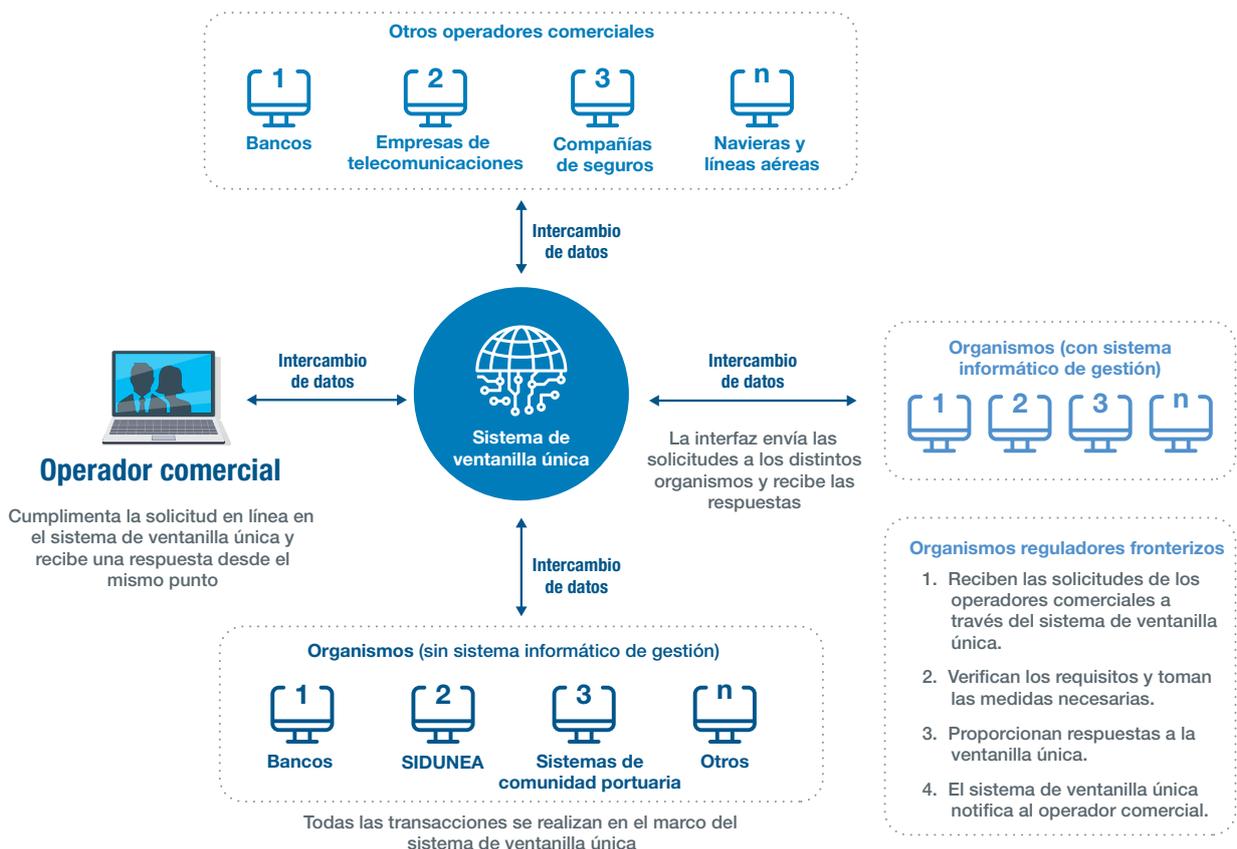
Esta ley tiene en cuenta la Recomendación 35 de la CEPE sobre el establecimiento de un marco jurídico con miras a la creación de una ventanilla única para el comercio internacional.

El análisis jurídico se puso en marcha con una perspectiva más amplia, es decir, no específicamente para los fines de la ventanilla única, sino también en relación con otros sectores como la banca, los servicios de utilidad pública y las telecomunicaciones. Cuando se inició el proyecto ReSW, la Ley ya estaba en vigor, lo que permitió ahorrar el tiempo que hubiera insumido preparar el marco jurídico.

## Desarrollo técnico e implementación (prototipo, piloto e implementación integral)

La primera versión de ReSW se integró en SIDUNEAWorld, de modo que el primer requisito para su implementación fue la migración de SIDUNEA++ a SIDUNEAWorld. La implementación de ReSW se planteó de manera gradual y de entrada tuvo lugar en cuatro organismos reguladores clave. Una de las mayores dificultades que se plantearon fue que la mayoría de los organismos seleccionados seguían funcionando totalmente en papel. Así pues, se adoptó un enfoque híbrido, en virtud del cual los organismos que ya disponían de su propio sistema informatizado se conectaron a ReSW mediante interfaces, y los organismos que no disponían de un sistema informatizado se beneficiaron de un acceso directo a ReSW mediante un enfoque integrado. Estos últimos pasaron a un enfoque de interfaz una vez que adquirieron los oportunos sistemas informáticos de *back-end*. Ello se ilustra en la figura 12.

Figura 12. Enfoque híbrido para procesos automatizados y manuales



TMEA brindó ayuda financiera a los organismos públicos participantes para que pudieran adquirir e implementar los sistemas de *back-end* y los procedimientos necesarios para automatizar la expedición de licencias o permisos, así como las inspecciones obligatorias para la importación y la exportación. El desarrollo e integración de estos sistemas comenzó en 2014. En el marco de la estructura institucional, el equipo informático local dirigió la implementación de ReSW y los expertos técnicos de SIDUNEA asumieron el liderazgo en términos de desarrollo de *software* y capacitación.

La fase 2 del proyecto ReSW se centró en la adopción de nuevas tecnologías para impulsar la reforma y modernización de la aduana. Se caracterizó por diversas mejoras que se finalizaron en junio de 2022. La mejora de ReSW en la fase 2 incluyó lo siguiente:

1. Actualización de SIDUNEAWorld.
2. Digitalización de la gestión y administración del régimen de operadores económicos autorizados (AEO).
3. Implementación del portal único de transacciones y de las funciones de inicio de sesión único en ReSW.

El portal único de transacciones fue desarrollado por SIDUNEA al margen del sistema SIDUNEAWorld. El portal permite que todas las partes se conecten y presenten sus documentos en el marco de la ventanilla única y luego transmite la información a todos los usuarios para su procesamiento. Por ejemplo, el certificado de origen electrónico se genera automáticamente a partir de una declaración de exportación después de que se seleccione de manera optativa el mercado preferencial y se añadan los datos requeridos. Además, una vez registrado el Documento Administrativo Único (DAU), el certificado de origen se remite automáticamente a la sección "Normas de origen" para que se tomen las medidas oportunas. Asimismo, para las importaciones de consumo interior que necesitan exenciones o incentivos fiscales a la inversión, las solicitudes se generan automáticamente a partir del DAU. ReSW también ofrece funciones de intercambio de datos para evitar la recaptura de datos. Una vez finalizada la tramitación, el agente de aduanas recibe una alerta que le notifica de la emisión de la orden de despacho.

Los principales clientes de ReSW son agentes de aduanas y transitarios, aduanas y organismos públicos participantes (concretamente, 181 agentes de aduanas, 34 organismos y las 31 aduanas de Rwanda). Las organizaciones regionales, como el Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA) o la Comunidad de África Oriental (CAO), y los organismos internacionales también se consideran clientes de ReSW. Esta idea se ilustra en el gráfico 13.

Además, ReSW abarca 12 tipos de transacciones, que han sido implementadas por 28 organismos y por 520 agentes de aduanas que operan en Rwanda y en la CAO en general. El servicio es de uso obligatorio para todo aquel que desee proceder al despacho aduanero de mercancías, está disponible 24 horas al día, 7 días a la semana, y ofrece respuestas en tiempo real en inglés y francés. El sistema ya tiene 2.369 usuarios.

**Figura 13. Organismos y módulos de ReSW**



### Normas técnicas

ReSW utiliza la plataforma SIDUNEAWorld con Oracle como sistema de gestión de bases de datos. ReSW se basa en normas internacionales y en herramientas desarrolladas por la CEPE y la UNCTAD, en el modelo de datos de la OMA y en el Directorio de Elementos de Datos Comerciales de las Naciones Unidas. Estos ofrecen orientaciones sobre la implementación de la ventanilla única y los aspectos técnicos de los conjuntos de datos, es decir, la información que necesitan los organismos transfronterizos para facilitar el despacho y el levante de las mercancías en la frontera.

En el contexto de ReSW se desarrollaron los siguientes módulos e interfaces, utilizando la tecnología SIDUNEA:

- Gestión de incentivos a la inversión.
- Licencias de operadores de depósitos de aduana.
- Licencias de agentes de aduanas.
- Pago electrónico.
- Exenciones electrónicas.
- Gestión de la inspección de la calidad.
- Productos agrícolas crudos.
- Despacho de importación y exportación de vehículos.

- Matriculación de vehículos.
- Gestión de la garantía de tránsito.
- Ministerio de Salud.
- Certificado de origen electrónico.
- Certificado de exportación de productos mineros.
- Gestión de homologaciones.

## Formación

Se organizaron varias formaciones con diferentes objetivos y destinatarios:

1. Expertos de SIDUNEA familiarizaron a las principales partes interesadas con el concepto de ventanilla única electrónica, el modelo de datos de la OMA y la reingeniería de los procesos institucionales.
2. Los expertos informáticos de SIDUNEA formaron al equipo informático local sobre la tecnología que se iba a utilizar.
3. Los expertos institucionales de SIDUNEA y el equipo local organizaron la documentación y las formaciones para familiarizar con los distintos módulos primero a los organismos públicos participantes y luego a la categoría específica de operadores comerciales que iban a utilizar el sistema.
4. Los expertos de la RRA y SIDUNEA impartieron seminarios sobre la gestión del cambio dirigidos a distintos públicos, a saber:
  - a) RRA (Agencia Tributaria de Rwanda);
  - b) Organismos públicos participantes que intervienen en ReSW;
  - c) Agentes de aduanas;
  - d) Operadores comerciales.
5. La estrategia de comunicación también incluyó programas de radio y televisión en inglés y kiñaruanda.

Parte del equipo de implementación del proyecto se destinó a la atención al cliente para prestar la oportuna asistencia a los usuarios del sistema. Además, se facilitaron los números de teléfono del equipo de implementación del proyecto a los clientes para que pudieran solicitar orientaciones por esa vía.

## Gestión del cambio

Al principio del proyecto, había una resistencia considerable al cambio. Además, algunos organismos públicos participantes tardaron en empezar a utilizar el sistema. Para resolver ese problema, se elaboró un plan de gestión del cambio, que incluía sesiones de formación, elementos

de comunicación y campañas y eventos de sensibilización. ReSW se promocionó en cadenas de radio y televisión nacionales. El equipo de implementación del proyecto presentó información sobre la evolución del proyecto a través del comité directivo con una periodicidad mensual y trimestral. También se celebraron reuniones con determinadas instituciones. Asimismo, se puso en marcha un amplio plan de formación para que todas las partes interesadas y los usuarios fueran plenamente competentes y pudieran utilizar el sistema con soltura.

## **Análisis y perfeccionamiento para la mejora continua**

El seguimiento y evaluación del proyecto ReSW se lleva a cabo mediante exámenes periódicos (semanales, mensuales y trimestrales) e informes sobre los logros que se remiten a los indicadores de éxito contenidos en el plan de acción de ReSW, aprobado por el comité directivo al comienzo del proyecto. Entre esos indicadores figuran los siguientes:

1. Objetivo de reducción de los costos por transacción/despacho.
2. Número de trámites que se automatizarán dentro de un plazo determinado.
3. Número de organismos públicos participantes que se conectarán mediante interfaces al sistema ReSW dentro de un plazo determinado.
4. Objetivos de reducción de los tiempos de levante con respecto a la situación de referencia.

El cotejo con las normas internacionales también se utiliza para proporcionar una orientación y una imagen clara del sistema ReSW. Esos resultados se comunican periódicamente al comité directivo.

ReSW fue objeto de una evaluación sistémica a principios de 2015 en cuanto a su pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad, cuyos resultados figuran a continuación.

## **Beneficios obtenidos**

La implementación de ReSW ha reportado importantes beneficios a la economía rwandesa.

Según una evaluación independiente encargada por TMEA en 2015, ReSW había aportado los siguientes beneficios:

- Reducción del tiempo medio de levante de 264 horas (11 días) en 2012 a 34 horas (1,5 días) en 2014.
- Reducción de los tiempos de despacho de las exportaciones de 67 horas (3 días) a 34 horas (cerca de 1,5 días).
- Reducción de la tasa de inspección de mercancías en aduanas del 42 % al 15 %, gracias a la gestión eficaz del riesgo en el sistema de ventanilla única.
- Aumento del número de declaraciones con levante inmediato del 40 % al 60 %.
- Rwanda no ha dejado de mejorar su posición en el índice de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial. En el último informe (2022), Rwanda ocupaba el puesto 38 de 190 economías de todo el mundo, lo que la convierte en la segunda nación de África con mejores resultados.

En términos más generales, la introducción de ReSW ha servido para lo siguiente:

- Ha permitido presentar los documentos oficiales relacionados con el comercio a través de una ventanilla única, gracias a la cual todos los organismos han podido acceder a la información para tramitarla simultáneamente y sin demoras, y los operadores comerciales han visto reducida la necesidad de interactuar con varios organismos.
- Ha generado un mayor sentido de la responsabilidad, ya que el sistema puede identificar a los organismos que causan retrasos.
- Ha reducido la interacción presencial, lo que puede traducirse en un menor riesgo de corrupción.
- Ha reducido el tiempo de respuesta gracias a la simplificación de procesos y trámites.
- Ha brindado acceso a la información en tiempo real, ya que el sistema está basado en la red.
- Ha mejorado la comunicación entre los organismos públicos participantes y el sector privado.
- Ha incrementado la transparencia y la integridad.

El valor estimado en dólares de los beneficios es el siguiente:

- En 2015, la economía rwandesa había ahorrado entre 15 y 20 millones de dólares gracias a la implementación de la ventanilla única.
- Los transportistas están haciendo un uso eficiente de sus vehículos gracias a unos tiempos de despacho más rápidos, lo que supone un ahorro de costos de unos 6 millones de dólares anuales.
- La automatización de algunos trámites aduaneros, como las exenciones, ha permitido ahorrar una media de 1 millón de dólares anuales en costos de transacción.
- ReSW ha contribuido a aumentar la recaudación aduanera gracias a la automatización, simplificación y armonización de los trámites.

### Principales factores de éxito

- Un fuerte apoyo gubernamental.
- El apoyo técnico del Programa SIDUNEA.
- El apoyo financiero de TMEA.
- La entrega y dedicación del equipo de implementación.
- La simplificación de procesos y trámites.
- La participación del sector privado desde el principio.

### Principales obstáculos encontrados

El principal obstáculo fue la resistencia al cambio al comienzo del proyecto. Ante dicha situación, se diseñó y llevó a cabo un plan de gestión del cambio, como se ya ha indicado.

## Lecciones aprendidas

El desarrollo de un sistema de ventanilla única requiere un planteamiento estructurado con una solución integral que permita responder a las necesidades de todas las partes interesadas y perseguir el bien común del país y no intereses y prioridades particulares.

- El sistema ReSW es una solución impulsada por las partes interesadas que se ha visto respaldada por una tecnología sólida, y no al revés.
- ReSW es un elemento que seguirá existiendo en el futuro y no un proyecto con una vigencia limitada. Requiere una mejora y un desarrollo continuos basados en las observaciones, la participación y las aspiraciones de las partes interesadas.

## Modelo de negocio

En aras de la sostenibilidad, la RRA elaboró un plan consistente en utilizar los importes actualmente imputables (comisiones de tramitación) para luego financiar la mejora de ReSW y el desarrollo de nuevos módulos que satisfagan los futuros requisitos de facilitación del comercio.

Cada declaración ordinaria o simplificada genera la obligación de liquidar una comisión de tramitación. Aunque dicha obligación se instituyó en 2004 —es decir, antes de la introducción de la ventanilla única—, el importe de la comisión no ha aumentado. Las comisiones de tramitación solo se utilizan para el mantenimiento del sistema.

El sistema ReSW tiene una elevada tasa interna de rentabilidad y de rentabilidad de la inversión, ya que cada dólar invertido se triplica.

## ANEXO III. ESTUDIO DE CASO DE LA VENTANILLA ÚNICA DE TIMOR-LESTE (TILESW)

### Evaluación y planificación iniciales

El Gobierno de Timor-Leste aprobó la resolución número 24/2017, de 17 de mayo de 2017, en virtud de la cual se decidió que SIDUNEAWorld sería la plataforma utilizada para desarrollar el sistema de ventanilla única electrónica en Timor-Leste (TileSW). El despliegue de SIDUNEAWorld en Timor-Leste concluyó felizmente en 2020 con la total automatización de los procesos de despacho aduanero de las oficinas de aduanas del puerto marítimo de Dili, el aeropuerto de Dili, Batugade, Salele, el aeropuerto de Suai, Maliana y Bayu Undan (emplazamiento en alta mar).

La ejecución del proyecto TileSW, actualmente en curso, se está llevando a cabo en dos fases distintas a lo largo de un período de cuatro años:

#### Fase 1

- Conectar TileSW con ocho organismos públicos participantes.
- Vincular TileSW con Indonesia, que forma parte de la región de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN).

#### Fase 2

- Vincular TileSW con el Brasil, que forma parte de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).
- Vincular TileSW con las ventanillas únicas electrónicas de los Estados miembros de la CPLP.
- Proporcionar una pasarela entre las ventanillas únicas regionales de la ASEAN y la CPLP.

A los seis meses del lanzamiento del proyecto, en 2020, dos organismos se unieron a TileSW, a saber, la Dirección Nacional de Cambio Climático para el Manejo y Monitoreo de las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, y el nuevo puerto de la bahía de Tibar.

Otros tres organismos, concretamente la Autoridad Nacional del Petróleo y Minerales (ANPM), la Policía Nacional de Timor-Leste (PNTL) y el Banco Central de Timor-Leste (BCTL), se unirán a TileSW dentro de poco para lograr una mejor gestión y supervisión del petróleo y sus derivados, los vehículos que cruzan las fronteras y el despliegue del sistema de pago electrónico, respectivamente.

### Objetivos del proyecto

La implementación de TileSW, cuya financiación corre a cargo del Gobierno de Timor-Leste, tiene por objeto ayudar al Gobierno a lograr lo siguiente:

- Un proceso de despacho aduanero más eficaz y eficiente.
- Una mayor coordinación entre las partes que intervienen en la regulación y el despacho de mercancías.
- Una recaudación más eficaz de derechos e impuestos.
- Minimizar el riesgo de fraude.
- Apoyar a los operadores comerciales agilizando el despacho y abaratando los costos de hacer negocios.

Esos objetivos estaban plenamente alineados con el programa de reforma fiscal iniciado en 2015 por el Gobierno y el Parlamento nacional para movilizar los ingresos nacionales, facilitar el comercio, apoyar la diversificación económica y mejorar la conectividad regional e interregional.

Los organismos públicos participantes identificados para su inclusión en TileSW son aquellos que tienen un mayor impacto en las operaciones de despacho de aduanas y cuya conexión debería eliminar la mayoría de los cuellos de botella que ahora mismo dificultan el comercio. Entre ellos figuraban el Servicio de Cuarentena, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio e Industria, TradeInvest, el Departamento de Hacienda, la Autoridad Portuaria y el Ministerio de Inmigración.

## Estructura de gestión del proyecto

El titular del proyecto es el Ministerio de Finanzas y la Administración de Aduanas es el organismo de implementación.

El Ministerio de Finanzas ha sido designado como patrocinador del proyecto, agente de cambio administrativo y responsable de las interacciones con los países miembros y las estructuras regionales de la CPLP y la ASEAN, y además informa al Consejo Interministerial para la Reforma Fiscal sobre la evolución de la implementación y los desafíos y oportunidades que esta trae consigo.

El Ministerio de Finanzas también preside el comité directivo del proyecto, que está formado por el jefe de la Administración de Aduanas, los jefes de los organismos seleccionados, los representantes del mundo comercial y, en su caso, por el director del proyecto TileSW, uno o varios representantes de la UNCTAD y los representantes de los ministerios públicos clave y grupos de interés específicos. Otras partes interesadas (como el Banco Central o la Autoridad Portuaria) podrán ser invitadas a las reuniones del comité directivo cuando se debatan aspectos del proyecto que guarden relación con sus respectivos ámbitos de actividad.

El comité directivo es un componente integral e imprescindible para una correcta implementación de TileSW. Se trata de un comité de alto nivel que realiza una labor continua de supervisión, orientación política, coordinación y resolución de conflictos en nombre del Gobierno durante las distintas fases de ejecución del proyecto, con el objetivo de garantizar el éxito de la implementación de la ventanilla única nacional en Timor-Leste. Lleva a cabo las siguientes actividades:

- Ejercer una supervisión, un liderazgo y una dirección generales.
- Tomar decisiones institucionales estratégicas.
- Promover la aplicación de las mejores prácticas institucionales.
- Comunicar el sentido y la importancia del proyecto a las partes interesadas.
- Eliminar los obstáculos para que el equipo del proyecto pueda ejecutar el proyecto con éxito.
- Ejercer autoridad y supervisión financiera, y llegado el caso activar los fondos para imprevistos.
- Llevar un seguimiento de la evolución del proyecto mediante controles periódicos.
- Validar el plan de trabajo detallado del proyecto.
- Garantizar la coordinación y la satisfacción de los intereses de todas las partes implicadas.
- Validar cada fase del proyecto tras la presentación del informe de final de fase.
- Validar la finalización del proyecto tras la presentación del informe de final de proyecto.
- Aprobar las mejoras o los cambios necesarios en el sistema.

Además, se ha creado un comité para la reforma y modernización de las aduanas y los organismos públicos participantes, que está presidido por el Director General de la Administración de Aduanas y se halla integrado por el director del proyecto TileSW y por altos representantes de los organismos seleccionados.

Este comité es un componente integral e imprescindible para el éxito, la sostenibilidad y la futura mejora de TileSW. Su mandato incluye lo siguiente:

- La vinculación de cada organización.
- La coordinación institucional, operativa, técnica y jurídica del proyecto por el bien de todas las partes implicadas.
- El seguimiento y evaluación del proyecto TileSW a lo largo de todas las fases de su desarrollo.
- La toma de decisiones sobre la asignación de recursos.

Asimismo, se ha creado un equipo de implementación, dirigido por un director nacional del proyecto y compuesto por expertos locales y de SIDUNEA.

## **Voluntad política**

El éxito del proyecto TileSW hasta la fecha sienta sus bases principalmente en el alto nivel de voluntad y compromiso políticos que existen en relación con el proyecto.

## **Participación de las partes interesadas**

Tres tipos de partes interesadas participan plenamente en el desarrollo de TileSW, a saber:

1. Los organismos participantes identificados en un primer momento.

2. Los organismos públicos participantes que no entraban dentro de la selección inicial pero que reconocen las ventajas de TileSW y han expresado su interés en utilizar el sistema.
3. Los usuarios finales del sistema.

## Comunicaciones

No existe una estrategia de comunicación específica.

Cuando tiene lugar un evento relacionado con TileSW, se envían invitaciones a los ministerios, los representantes de las Naciones Unidas, los donantes, las asociaciones de agentes de aduanas, los usuarios finales, etc., y en tales ocasiones se distribuyen cuadernos con mensajes sobre TileSW a los participantes. La prensa escrita y los medios audiovisuales locales se hacen eco de algunos de esos eventos.

Cada cierto tiempo se publica un boletín de TileSW, que se distribuye ampliamente en todo el país. Los eventos se anuncian en los canales de SIDUNEA en las redes sociales.

También se ha hecho referencia a TileSW en las siguientes publicaciones:

- CESPAP, “Asia-Pacific Trade and Investment Report 2021: Accelerating Climate-Smart Trade and Investment for Sustainable Development”.
- Compendio y boletines informativos del Programa SIDUNEA:
  - a) Boletín informativo de SIDUNEA 2022<sup>30</sup>;
  - b) Boletín informativo de TileSW<sup>31</sup>;
  - c) Compendio de SIDUNEA 2022<sup>32</sup>.

Por último, se llevan a cabo algunas actividades de promoción a nivel estatal (por ejemplo, con un *stand* en el Día Nacional).

## Análisis de los procesos institucionales

El análisis de los procesos institucionales se llevó a cabo en las siguientes etapas.

### Actividades preliminares

Debido a la COVID, la evaluación inicial se realizó principalmente en línea utilizando las siguientes herramientas:

- Cuestionario dirigido a las partes interesadas para recabar la información básica necesaria a fin de desarrollar el concepto de TileSW.

30 [https://unctad.org/system/files/official-document/dtlasycudainf2022d2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtlasycudainf2022d2_en.pdf).

31 [http://tilesw.asycuda.org/sites/default/files/2023-05/TileSW\\_Newsletter\\_December\\_2022\\_v3\\_1\\_1.pdf](http://tilesw.asycuda.org/sites/default/files/2023-05/TileSW_Newsletter_December_2022_v3_1_1.pdf).

32 <https://asycuda.org/wp-content/uploads/ASYCUDA-Compendium-2022-Timor-Leste.pdf>.

- Entrevista virtual a las diferentes partes interesadas, con inclusión de la aduana y de siete organismos públicos participantes.
- Comentarios sobre el cuestionario recibido.
- Esta evaluación inicial se diseñó para recoger información básica entre las distintas partes interesadas sobre sus trámites, requisitos, nivel de intervención en el proceso de despacho, nivel de informatización y predisposición a participar en el proyecto TileSW.

### Actividades necesarias de desarrollo e implementación

- Recopilación de información detallada sobre cada proceso identificado (situación actual).
- Identificación de los requisitos de reingeniería de procesos: el análisis de procesos permitió identificar los cuellos de botella y las redundancias que había que abordar antes de desarrollar el sistema.
- Análisis y validación de la reingeniería de los procesos institucionales por parte de la dirección.
- Elaboración de un documento pormenorizado sobre los requisitos de usuario (especificación de requisitos del sistema), el futuro proceso y una propuesta de solución.
- Elaboración de la hoja de ruta y del documento del proyecto.

Figura 14. Proceso de desarrollo e implementación



### Lecciones aprendidas

- El nivel de complejidad y los retrasos dependen principalmente de lo claros que estén los procedimientos. La mayoría de los organismos públicos no disponen de procedimientos claramente documentados y pueden facilitar orientaciones contradictorias.
- En algunos casos, hay divergencias entre la práctica operativa, los procedimientos documentados y la normativa, lo que puede generar retrasos mientras la dirección aclara qué procesos se deben tener en cuenta.
- Cuando la información que se intercambia entre los distintos sistemas no está armonizada y normalizada, los datos pueden interpretarse de distintas maneras, y la migración o la integración de los datos en los respectivos sistemas puede fracasar.

- Dada la diversidad del personal que participa en el proyecto TileSW y el amplio abanico de actividades que se llevan a cabo en el marco de dicho proyecto, la formación debe ser polifacética y coherente. Debe tener en cuenta los aspectos normativos, las funciones institucionales, el intercambio de datos (comunicación técnica y funcional), la tecnología informática y la gestión de sistemas.

## Marco jurídico

Los artículos 81 a 86 y 155, párrafos 2 y 3, de la Ley 14/2017, que contiene el código aduanero de Timor-Leste, versan sobre la presentación de documentos, los requisitos en materia de firmas, el valor jurídico, la expedición de información y decisiones automatizadas, el acceso al sistema de información aduanera, los requisitos técnicos y la transmisión electrónica de las declaraciones de aduanas.

La implementación de TileSW fue posible gracias al marco jurídico y la resolución número 24/2017, aprobada por el Gobierno de Timor-Leste con fecha de 17 de mayo de 2017, que define SIDUNEAWorld como la plataforma para desarrollar el sistema de ventanilla única electrónica en Timor-Leste.

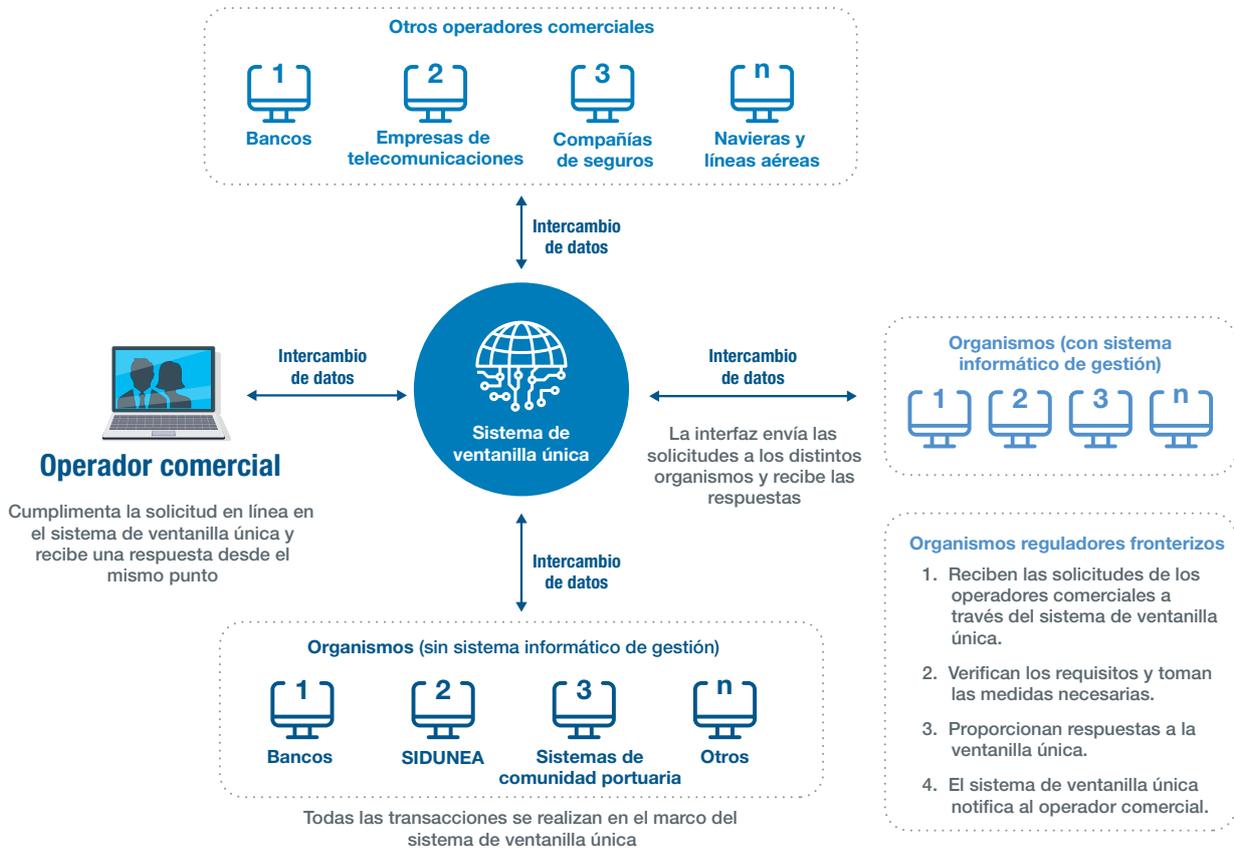
## Desarrollo técnico e implementación (prototipo, piloto e implementación integral)

La implementación de TileSW se planteó de forma gradual con la idea de comenzar por los organismos más comprometidos y dispuestos que podían experimentar con carácter inmediato los efectos en términos de facilitación del comercio (por ejemplo, TradeInvest).

Varios organismos que no figuraban en el documento inicial del proyecto reconocieron las ventajas de TileSW y manifestaron su interés por utilizar el sistema (entre otros, la Dirección Nacional de Cambio Climático de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente).

Como todos los organismos seleccionados salvo dos funcionaban exclusivamente con papel, se adoptó un enfoque híbrido que consistió en conectar a TileSW mediante interfaces a los organismos que ya tenían un sistema informatizado (incluidos los organismos "extranjeros", como los indonesios), y en dar acceso directo a TileSW a aquellos que carecían de dicho sistema.

**Figura 15. Enfoque híbrido para procesos automatizados y manuales**



Se encontraron otros problemas, como el escaso nivel de conocimientos informáticos, la limitada disponibilidad de equipos informáticos básicos (computadoras o impresoras) y la ausencia de unos servicios de Internet apropiados. El Gobierno de Timor-Leste, a través de su Ministerio de Finanzas, brindó asistencia a los organismos públicos participantes en lo que se refiere al suministro de computadoras personales.

El equipo nacional de implementación dirigió la implementación de TileSW. El experto técnico de la UNCTAD lideró el desarrollo de *software*, mientras que el personal de contratación local se encargó de la capacitación.

Dadas las dificultades experimentadas con la conexión a Internet, en 2023, TileSW pasó a utilizar nuevas tecnologías en SIDUNEAWorld para posibilitar la incorporación de los organismos públicos participantes. Así pues, la aplicación que se ofrece es más ligera y flexible para los usuarios finales (es decir, que puede utilizarse en distintos dispositivos de cualquier tamaño), responde a las necesidades de una amplia variedad de usuarios en cualquier nivel e incluye funciones de autoservicio como el registro de usuarios, el cambio de contraseñas o el panel de control. Actualmente, abarca lo siguiente:

- Inspección conjunta de la Dirección Nacional de Transporte Terrestre (DN TT) y la Dirección Nacional de Comercio Exterior (DNCEE).

- Certificado de origen.
- Gabinete de Expedición de Licencias y Registro de las Actividades Sanitarias y Dirección Nacional de Farmacia y Medicamentos.
- Autodeclaración del viajero (mercancías y efectivo)<sup>33</sup>.

La migración de los organismos previamente incorporados en SIDUNEAWorld a las nuevas tecnologías comenzará pronto y con el tiempo incluirá a las siguientes entidades:

- TradelInvest.
- Unidad Nacional del Ozono.
- Servicio de Cuarentena.

Ya está en marcha el intercambio de datos para evitar la recaptura de datos (Agencia Tributaria) y agilizar el proceso de despacho (puerto de la bahía de Tibar).

Además, el sistema se actualizó a la última versión de Oracle para utilizar la tecnología más reciente y disponer de un mecanismo de respaldo en línea.

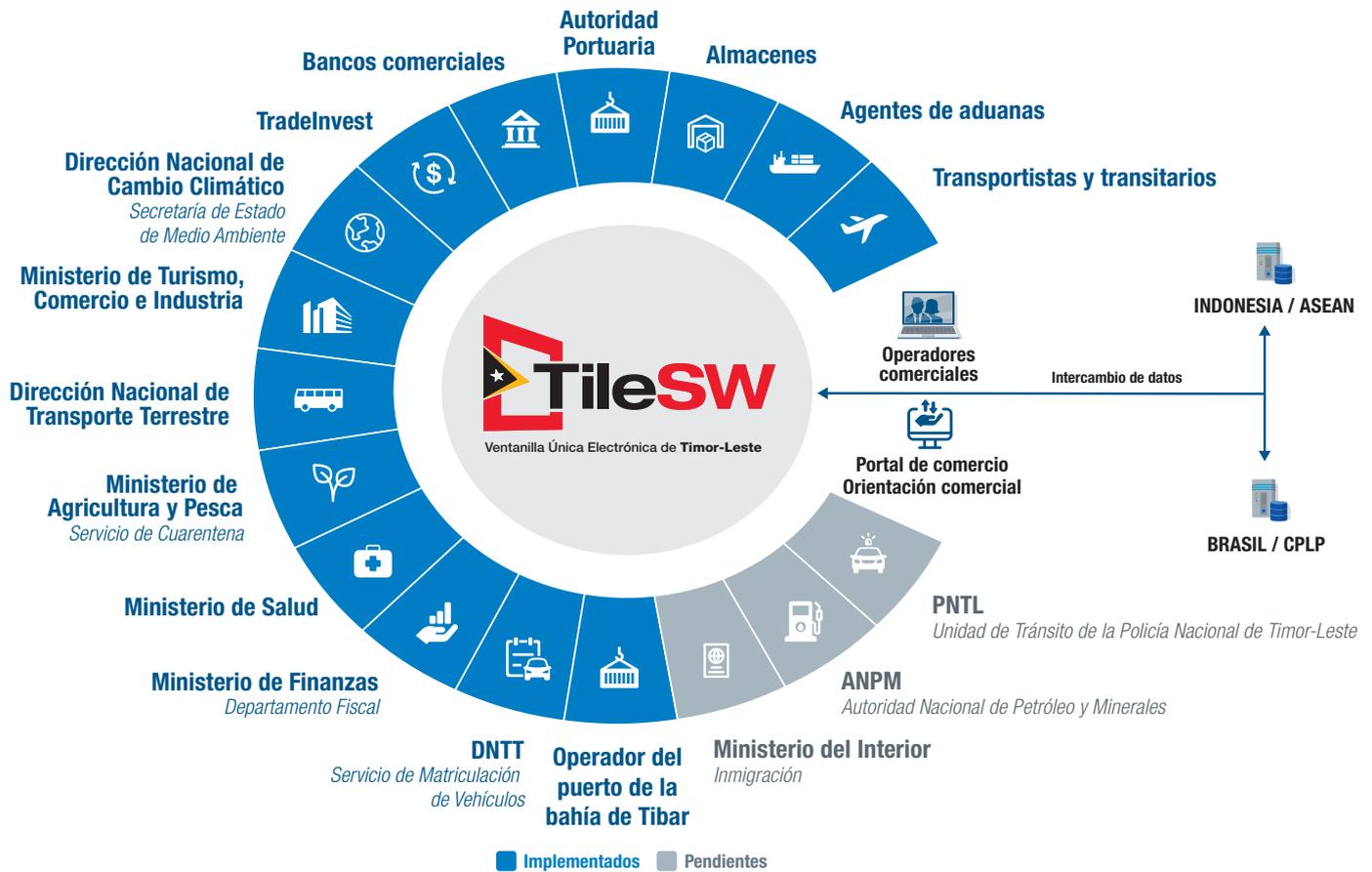
El sistema ahora ofrece funciones como la facilitación de exenciones fiscales a la importación para los inversores; el control y la gestión de las sustancias que agotan la capa de ozono; un despacho facilitado de medicamentos y equipos médicos; la solicitud y tramitación de permisos de importación y exportación de animales, plantas y productos derivados; el intercambio de datos entre los sistemas de la Autoridad Portuaria y los sistemas aduaneros; la inspección conjunta entre tres organismos públicos participantes; la solicitud y aprobación del certificado de origen; el registro de exportadores y las declaraciones aduaneras de los pasajeros; y el intercambio de datos entre los sistemas de la Agencia Tributaria y la aduana.

Pronto se incorporarán a TileSW otros organismos públicos participantes, que figuran en gris en el gráfico (Autoridad Nacional de Petróleo y Minerales (ANPM), Policía Nacional de Timor-Leste (PNTL) y Banco Central de Timor-Leste (BCTL)).

Se está debatiendo con el Gobierno de Indonesia la posibilidad de intercambiar datos electrónicamente con dicho país, y se está revisando el memorando de entendimiento existente entre la autoridad aduanera de Timor-Leste y la aduana de Indonesia.

33 <https://tilesw.customs.gov.tl/#/eservice/traveller/declaration>.

Figura 16. Principales clientes y usuarios de TileSW



Se han dado los primeros pasos para facilitar la conexión con los sistemas del Brasil. Se espera avanzar en ese sentido con ocasión de la próxima reunión de directores generales de aduanas de la CPLP, que tendrá lugar en Dili a principios de diciembre de 2023.

Con los procesos en papel, las mercancías de importación y exportación se definían a través de una descripción comercial, mientras que para las declaraciones de aduanas se utilizaban los códigos del SA (Sistema Armonizado), reconocidos internacionalmente, por lo que la reconciliación resultaba complicada. Con la utilización de los códigos del SA en la lista oficial de TradelInvest, el certificado de origen (CoO), etc., los datos se consideran exactos, se presentan una sola vez, es posible una reconciliación/cancelación, se recaudan los ingresos debidos y es posible intercambiar datos con otros países. De este modo, los datos presentados por una entidad pueden ser reutilizados o comprendidos por cualquier otra entidad.

La utilización del modelo para la emisión de la información del certificado de origen (CoO) que figura en el Acuerdo sobre el Comercio de Mercancías de la ASEAN (ATIGA) permitirá intercambiar información entre Timor-Leste e Indonesia sin necesidad de convertir o mapear los datos. Lo mismo ocurrirá a la hora de intercambiar declaraciones de aduanas, y más concretamente con el conjunto de datos convenido por los miembros de la ASEAN, gracias a la integración del modelo de datos de la OMA en SIDUNEAWorld.

Se hace un amplio uso de las normas internacionales de datos y de los enfoques de integración. Por ejemplo, TileSW utiliza normas internacionales como códigos de país, códigos de unidad de moneda, localización de carga y descarga o códigos de empaquetamiento. También utiliza normas nacionales como el número de identificación fiscal para identificar de forma única a los operadores comerciales, facilitar el intercambio de datos entre sistemas y mejorar la conexión mediante interfaces y/o la integración. Por ejemplo, los manifiestos de SIDUNEAWorld se integran fácilmente con el sistema OSCAR utilizado por el operador del puerto de la bahía de Tibar. Otro ejemplo son los datos intercambiados entre SIGTAS, el sistema financiero del Gobierno de Timor-Leste, y SIDUNEAWorld.

La armonización de datos permite un intercambio sistemático de información entre las entidades y un mayor control de las mercancías comercializadas, y facilita y agiliza el proceso de despacho aduanero.

Aún no se ha establecido un punto de entrada único en TileSW. Los operadores comerciales y la aduana se siguen conectando a SIDUNEAWorld para tramitar el despacho aduanero. Los operadores comerciales y los organismos públicos participantes (que utilizan nuevas tecnologías) se conectan a TileSW para realizar tareas relacionadas con estos organismos. No obstante, está previsto introducir un punto de entrada único en el futuro.

Normas técnicas: TileSW utiliza la plataforma SIDUNEAWorld de la UNCTAD con Oracle como sistema de gestión de bases de datos y se basa en normas internacionales y en herramientas que han sido desarrolladas por la CEPE y la UNCTAD, y en el modelo de datos de la OMA.

## Formación

Se organizaron cursos de formación para los diferentes destinatarios con arreglo al calendario de implementación para que todas las partes interesadas y los usuarios fueran plenamente competentes y pudieran utilizar el sistema con soltura. Entre dichas iniciativas figuraban las siguientes:

- El personal de contratación local y el experto institucional de SIDUNEA llevaron a cabo las pruebas de aceptación y prepararon la documentación y el manual del usuario.
- El personal de contratación local impartió formación a los usuarios en el idioma nacional para cada organismo público participante, los distintos tipos de operadores comerciales y los oficiales de aduanas.
- El personal de contratación local realizó cursos de actualización siempre que fue necesario.

El equipo de implementación también está prestando la oportuna asistencia a los usuarios del sistema.

## Gestión del cambio

La mayoría de los organismos públicos participantes no solo aceptaron que era necesario un cambio, sino que lo solicitaron. Sin embargo, algunos tardaron en convenir los detalles de la reingeniería institucional. Para abordar dicho problema, se celebraron reuniones periódicas con las instituciones afectadas a fin de presentar soluciones y alternativas.

Asimismo, se celebraron reuniones periódicas y cursos de repaso en aquellos casos en que se consideró que los funcionarios estaban retomando las antiguas prácticas.

## Análisis y perfeccionamiento para la mejora continua

El equipo de implementación informa sobre la evolución del proyecto al coordinador regional del Programa SIDUNEA cada mes (reunión en línea) y al comité directivo cada trimestre.

El alcance del proyecto evoluciona en función de las nuevas solicitudes de los organismos públicos participantes que reconocen las ventajas de TileSW y manifiestan su interés por utilizar el sistema.

## Beneficios obtenidos

La implementación de TileSW comenzó en 2020. Los beneficios fueron inmediatos e hicieron al país más atractivo para la inversión:

- **Ahorro de tiempo:** Antes las mercancías importadas llegaban al país y los operadores comerciales que se beneficiaban del régimen de inversión debían personarse en TradelInvest y luego a la aduana para obtener sendas cartas de exoneración antes de poder proceder al despacho de las mercancías. Con la implementación de TileSW, TradelInvest y los operadores comerciales acordaron una lista oficial de productos y cantidades autorizadas para su importación con arreglo al régimen de inversión. Esa lista oficial se menciona en la declaración de aduanas y ahora los productos se cotejan con la lista en el momento de la importación. Ello se ha traducido en los siguientes resultados:
- **Reducción de los desplazamientos / reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>:** Reducción de alrededor del 90 % de los desplazamientos físicos de los inversores entre la aduana y TradelInvest.
- **Reducción del consumo de papel:** Reducción de alrededor del 80% de la cantidad de documentos impresos.
- **Reducción de retrasos y costos:** Reducción de los costos incurridos por demoras, al tener lugar el despacho en cuanto las mercancías llegan a Timor-Leste.

Cuando la Dirección Nacional de Cambio Climático para el Manejo y Monitoreo de las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (SAO) de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente se incorporó a TileSW, se obtuvieron otros beneficios, a saber:

- Mayor control de las mercancías importadas peligrosas para el medio ambiente con respecto al contingente autorizado.
- Medidas de protección del medio ambiente.
- Cumplimiento de las disposiciones del PNUMA.

La interfaz de sistema a sistema con los sistemas de la Agencia Tributaria y el puerto de la bahía de Tibar permite manejar datos exactos, lo que se traduce en mejores estadísticas, y limita la intervención humana al mínimo, con el consiguiente ahorro de tiempo y dinero y la mejora de la eficacia.

En lo relativo a la solicitud y tramitación de permisos de importación y exportación de animales, plantas y productos derivados, los resultados fueron los siguientes:

- **Reducción del tiempo de despacho:** Se ha pasado de una a dos semanas a uno o dos días para obtener el permiso.
- **Reducción de los desplazamientos / reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>:** Un solo viaje a los servicios de cuarentena para recoger el permiso concedido.

### Principales factores de éxito

- Un fuerte apoyo gubernamental.
- La entrega y dedicación del equipo de implementación.
- La simplificación de procesos y trámites.

### Principales obstáculos encontrados

Los principales obstáculos encontrados fueron los siguientes:

- Falta de una conexión fiable a Internet.
- Disponibilidad limitada de equipos informáticos básicos.
- Escaso nivel de conocimientos informáticos.
- La conexión mediante interfaces de los organismos públicos participantes con un sistema informático ya instaurado depende de que haya disponibles empresas externas o privadas que suministren el sistema y conlleva costos y retrasos adicionales.
- Los cambios legislativos influyeron en el desarrollo y el uso de los dispositivos ya existentes.
- Dificultades de contratación.
- Dificultades para involucrar a los oficiales de aduanas.
- Uno de los organismos contemplados en el alcance original del proyecto aún no se ha incorporado.

### Lecciones aprendidas

Un sistema de ventanilla única requiere lo siguiente:

- Un estudio detallado de los procesos de los organismos públicos participantes en la fase inicial para lograr una mejor reingeniería.
- La plena participación de todas las partes implicadas.
- Una mejora y un desarrollo continuos de acuerdo con las necesidades y los requisitos del país en aras de una mayor automatización y digitalización.
- La sensibilización de los operadores comerciales habituales para fomentar la aceptación de los cambios.

- La plena involucración del organismo coordinador o de implementación para la continuidad del apoyo a los sistemas.
- La disposición de las aduanas para la plena digitalización.
- Un planteamiento sistémico con una solución integral que permita responder a las necesidades de todas las partes interesadas y perseguir el bien común del país y no intereses y prioridades particulares.

## Modelo de negocio

Aún no existe un modelo de negocio documentado.

Se solicitó a SIDUNEA que preparara y presentara una propuesta para contribuir a TileSW (que incluyera el alcance, la infraestructura, los recursos humanos y los recursos financieros).

Se ha contactado con donantes para seguir ampliando TileSW.

## ANEXO IV. ASISTENCIA OFRECIDA POR LA UNCTAD Y EL PROGRAMA SIDUNEA

### **En relación con SIDUNEA y la ventanilla única**

Programa SIDUNEA

División de Tecnología y Logística de la UNCTAD

Palacio de las Naciones, 1211 Ginebra, Suiza

Correo electrónico: [asycuda@unctad.org](mailto:asycuda@unctad.org)

### **En relación con la facilitación del comercio, los portales comerciales, etc.**

Sección de Facilitación del Comercio

División de Tecnología y Logística de la UNCTAD

Palacio de las Naciones, 1211 Ginebra, Suiza

Correo electrónico: [tfs@unctad.org](mailto:tfs@unctad.org)

