

**FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y COOPERACIÓN
ADUANERA: UN RETO PARA LA ALIANZA
DEL PACÍFICO Y EL MERCOSUR**

TRADE FACILITATION AND CUSTOMS COOPERATION: A
CHALLENGE FOR THE PACIFIC ALLIANCE AND MERCOSUR

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ GALARZA*
UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR. CARACAS. VENEZUELA
<https://orcid.org/0000-0003-1146-118X>

Fecha de recepción: 19/03/2022 Fecha de aceptación: 11/04/22
<https://doi.org/10.54642/RVAC.2022.28.2.1>

* Profesor Asociado en la Universidad Simón Bolívar, Doctor en Ciencia Política con orientación a las Relaciones Internacionales (USB), Economista y Abogado (USM). En la actualidad es jefe del Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas de la (USB). Ha sido Profesor invitado en el Postgrado de la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (ENAHAP), en las áreas de Derecho Económico Internacional, Derecho Aduanero, Gobierno Electrónico y TIC's. Correo Electrónico: gongala@usb.ve

RESUMEN

El concepto del regionalismo abierto latinoamericano se caracterizó por hacer énfasis en la liberalización comercial, con el objeto de mejorar la inserción de la región en una economía mundial globalizada, mediante la reducción simultánea de las barreras al comercio intrarregional y el resto del mundo. En tal sentido, las medidas de facilitación del comercio juegan un papel preponderante como instrumentos que materializan los posibles avances que en materia aduanera y comercial, pueden adelantar los acuerdos de integración regional, como es el caso del Mercosur y la Alianza del Pacífico (AP), los dos bloques comerciales que agrupan las principales economías latinoamericanas y que en abril de 2017, acordaron una hoja de ruta para su convergencia en acciones de facilitación del comercio, una esfera en la cual las ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE), tienen un rol central. La presente investigación revisa los avances en esa materia en los países que conforman ambos modelos de integración regional y concluye en que es perentorio que los gobiernos y el sector privado agrupados en la AP y Mercosur, prioricen la agenda de facilitación del comercio y cooperación aduanera incluyendo en ella mecanismos de gobernanza creíbles y seguros con acceso verificable a los grandes mercados extranjeros.

Palabras clave: Alianza del Pacífico. Mercosur. Facilitación del comercio.

Código JEL: F1, F15.

ABSTRACT

The concept of open regionalism in Latin American was characterized by emphasizing trade liberalization in order to improve the region's insertion in a globalized world economy by simultaneously reducing barriers to intra-regional trade and the rest of the world. In this sense, trade facilitation measures play a preponderant role as instruments that materialize the possible advances that regional integration agreements can advance in customs and commercial matters, as is the case of Mercosur and the Pacific Alliance (AP), two of the trade blocs that group the main Latin American economies which, in April 2017, agreed on a roadmap for their convergence in trade facilitation actions, an area in which the foreign trade single windows (VUCE) have a center role. This research reviews the advances in this matter in the countries who are members in both models of regional integration and concludes that it is imperative that the governments and the private sector grouped in the PA and Mercosur, prioritize the trade facilitation and customs cooperation agenda, including in it credible and secure governance mechanisms with verifiable access to large foreign markets.

Keywords: Pacific Alliance. Mercosur. Trade Facilitation.

INTRODUCCIÓN

En palabras de Pascal Lami¹ (2013), una facilitación del comercio efectiva incrementaría la productividad de las aduanas mejorando el cobro de impuestos en las fronteras y contribuye con la entrada de mayores montos en inversiones extranjeras directas. Se refiere, palabras más palabras menos, a la simplificación, estandarización, armonización y automatización de procedimientos y toda la información necesaria requerida para el movimiento de mercancías del vendedor al comprador y su correspondiente pago.

La facilitación del comercio incluye la eliminación de la burocracia para facilitar los movimientos transfronterizos de mercancías. La burocracia puede incluir la duplicación de procedimientos administrativos y de los requisitos de documentación, la baja eficiencia o la falta de personal calificado en los entes reguladores, la falta de transparencia. En fin, cuando nos referimos a la facilitación del comercio, hacemos alusión a aquella que representa un conjunto de medidas que reducen la burocracia en las transacciones comerciales internacionales y los controles regulatorios. Por lo tanto, las aduanas como oficinas reguladoras del comercio transfronterizo, deben establecer un programa de cooperación aduanera para que, de conformidad con el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC), cada miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), asegure que sus autoridades y organismos responsables de los controles y procedimientos fronterizos relacionados con la importación, exportación y tránsito de mercancías cooperen entre sí y coordinen sus actividades regulatorias para facilitar el comercio.

Por otro lado, en Latinoamérica existen dos grandes bloques comerciales de integración el Mercado Común del Sur (Mercosur), y la Alianza del Pacífico, en lo sucesivo, (AP), los cuales en conjunto representan combinados más de 80% del comercio exterior regional, así como de su población, y más de 90% de su producto interno bruto (PIB) y de sus flujos de inversión extranjera directa (CEPAL, 2014). Los países que lo conforman forman parte de la OMC, sin embargo, la integración económica al parecer no es sinónimo de facilitación del comercio o de cooperación aduanera, prueba de ello es el hecho de que, a la fecha, estos esquemas de integración muestren pocos adelantos en materia de facilitación comercial.

El presente trabajo abordará este aspecto de la facilitación comercial y la cooperación aduanera entre los dos acuerdos más significativos de la integración económica regional suramericana, ya que el comercio exterior interregional es considerado un importante mecanismo que podría servir como catalizador para el desarrollo económico de la AP y Mercosur. Sin embargo, se debe motorizar el

¹ Ex director general de la OMC

dinamismo de los flujos comerciales entre ambos bloques ya que son bajos y ello hace necesario que, en principio, se puedan descubrir nuevos mecanismos que incentiven al sector privado empresarial de estos países para que logren acuerdos de negociación y desarrollar nuevos mercados regionales y, a través de esta plataforma ampliada, poder proyectarse hacia otros países en Europa, América Latina, incluyendo al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, conocido por siglas como (T-MEC), antes (TLCAN).

En ese orden de ideas, se describirán los dos acuerdos comerciales en su estructura y objetivos, las principales características de cada uno y en especial las que resultan esenciales para su funcionamiento², para luego pasar a analizar el punto de la facilitación del comercio y por ende la cooperación aduanera entre ambos bloques. Posteriormente se arribarán a algunas conclusiones finales y se propondrán algunas recomendaciones emanadas del diagnóstico realizado a lo largo de la investigación.

Todo con el fin último de contribuir y aportar al avance en el estudio de la integración regional latinoamericana y sus lazos con el mundo aduanero y comercial a través quizás de dos dimensiones: una regional, local, con sus especificidades y otra, más globalizada, más multilateral representada por los acuerdos en materia de facilitación del comercio y la cooperación aduanera, cuyos organismos rectores son mundiales (OMC, OMA, UNCTAD), evitando que principios como el “trato preferencial” no se convierta en el origen de arreglos legales que vayan en contra de la integración de los países en desarrollo en la economía global ya que la naturaleza de la cooperación y la urgencia de las respuestas políticas acordadas a los desafíos del desarrollo pueden variar con el tiempo.

LA ALIANZA DEL PACÍFICO.

La AP nació como una iniciativa económica y de desarrollo entre cuatro naciones de América Latina: Chile, Colombia, México y Perú. Es un mecanismo de articulación política, económica, de cooperación e integración que busca encontrar un espacio para impulsar un mayor crecimiento y mayor competitividad de las cuatro economías que la integran a través de un avance progresivo de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Uno de sus principales mercados meta es el que se extiende en el litoral asiático del Pacífico, una de las regiones fundamentales de la

² En el entendido que las teorías ayudan a explicar los procesos y resultados de la integración, lo que no solo conduce a una mejor comprensión del conjunto actual de instituciones, sino que también puede ayudar a formular expectativas sobre desarrollos futuros y comportamiento institucional.

economía global caracterizada por su gran dinamismo comercial³. Cuenta con un total de 59 Estados observadores que, si bien no tienen margen de maniobra en el organismo, sí pueden participar en los foros. Además, ese estatus les permite acercarse al proceso de adhesión a la AP una vez que cumplan los demás requisitos⁴.

Su estructura base está conformada por los presidentes de los cuatro países y son, en la práctica, el máximo órgano de decisión del proceso; se reúnen sobre bases ad hoc en las llamadas Cumbres. La siguiente figura muestra la estructura institucional de la AP.

Figura 1. Estructura institucional de la Alianza del Pacífico.



Fuente: <https://alianzapacifico.net/organigrama-y-objetivos/>

El Consejo de Ministros, integrado por los ministros de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores, tiene entre sus atribuciones adoptar decisiones que desarrollen los objetivos y acciones específicas previstas en el Acuerdo Marco, así como en las

³ Según datos analizados para el 31-03-2021, el total de la Alianza del Pacífico en población alcanzaba los 229.567.453 habitantes, mientras que el PIB total era de 2.094.759 USD. Ver más en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/alianza-pacifico>. [Consulta realizada el 03-04-2021]

⁴ Los requisitos para la participación de los Estados Observadores de la Alianza del Pacífico los puede encontrar en: <http://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Lineamientos-para-Estados-Observadores-de-AP.pdf>

declaraciones presidenciales de la AP. Como se puede apreciar, el Consejo de Ministros, por ejemplo, es altamente dependiente de los presidentes de los países miembros fundadores, en consecuencia no tiene un espíritu independiente, dado que sólo puede velar y evaluar los objetivos y declaraciones que hayan sido expresadas en las Cumbres Presidenciales, y teniendo en cuenta que los ministros ya en sí, dependen de la voluntad de estos, su accionar en la Alianza dependerá de su intención política lo que la convierte en una instancia sin autonomía decisoria y altamente dependiente del poder ejecutivo de los países fundadores.

El Grupo de Alto Nivel (GAN), conformado por los viceministros de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores, es el encargado de supervisar los avances de los grupos técnicos, evaluar las áreas en las cuales se pueda avanzar y preparar una propuesta para la proyección y acercamiento externo con otros organismos o grupos regionales, en especial de la región Asia Pacífico.

La presidencia Pro Tempore de la Alianza es ejercida por cada uno de los países miembros, en orden alfabético, por períodos anuales lo que hace que esta instancia administrativa de la AP, no esté lo suficientemente dotada de fuerza o autoridad para obligar a los Estados en su deber de cumplir con los objetivos o compromisos establecidos.

Los grupos y subgrupos técnicos, compuestos por servidores públicos de los cuatro países miembros, cuya función es negociar disciplinas relacionadas con los temas de la AP. En este sentido, existen dentro de su conformación estructural, 26 equipos divididos en temas como la Facilitación del Comercio y Cooperación Aduanera, con expertos que analizan las propuestas del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, Pymes, Servicios y Capitales, así como los grupos técnicos de Medio Ambiente y Crecimiento Verde, el subgrupo del Operador Económico Autorizado (OEA). Cabe señalar que la misma estructura de la AP favorece su crecimiento, al existir una vinculación económica y política entre estas naciones mediante los acuerdos bilaterales de libre comercio firmados previamente, mismos que son la base sobre la cual se pretende desarrollar el comercio y la inversión en la región, sin contravenir el modelo de regionalismo abierto⁵.

⁵ Al Regionalismo Abierto, la CEPAL (1994), lo define como un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.

Ver en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-regionalismo-abierto-america-latina-caribe-la-integracion-economica-al-servicio>. Consulta realizada el 20 de abril de 2021.

Prueba de ello es la reunión que se llevó a cabo el 6 de junio de 2012 en Antofagasta, Chile, donde los representantes de los cuatro países que conforman la (AP)⁶, ratificaron su compromiso de privilegiar la integración, y el propósito de avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, a través, entre otros, de la eliminación de obstáculos para generar mayor dinamismo en los flujos de comercio e inversión entre los países de la AP, y propiciar una mayor vinculación con otras regiones, en particular con el Asia Pacífico.

Específicamente, el acuerdo consiste en avanzar la implementación de la interoperabilidad de las ventanillas únicas y el reconocimiento mutuo del OEA, asimismo, se continúen los trabajos con miras a alcanzar un acuerdo de cooperación aduanera entre los países de la AP y en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, se establezca una hoja de ruta con acciones concretas, que agregue valor, para avanzar en la identificación de temas de interés y áreas de coincidencia.

Adicionalmente, se incluyó en este acuerdo un punto en materia de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)⁷, con el objeto de que se continúe en la identificación de sectores de interés común con el fin de avanzar, entre otros, en los trabajos de cooperación regulatoria tales como armonización, reconocimiento mutuo, asistencia técnica, con el objeto de contar con un plan de trabajo en aras de facilitar el comercio en la región. Se observa un ánimo y voluntad política de avanzar en temas relativos a las medidas que prevé, por ejemplo, el artículo 20 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el cual permite a los gobiernos adoptar medidas que afecten al comercio con el fin de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o preservar los vegetales, pero bajo la condición de que no sean discriminatorias ni se utilicen como un proteccionismo encubierto.

En este sentido, ya el Fondo Monetario Internacional (FMI) había dicho sobre la AP: “La combinación de entusiasmo político y de mercado puede hacer de la Alianza del Pacífico una iniciativa más exitosa que los intentos regionales anteriores” (FMI,

⁶ Ver en: IV Cumbre Alianza del Pacífico:

http://www.sice.oas.org/tpd/pacific_alliance/Presidential_Declarations/IV_Summit_Paranal_Declaracion_s.pf Consultado el 20 de abril de 2021.

Cabe resaltar que en esta reunión el ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, John Baird; participó como Invitado Especial. Además, estuvieron presentes en representación de sus países, la embajadora de Australia en Chile y en Colombia, Virginia Greville y el embajador de Japón en Chile, Hidenori Murakami.

⁷ El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), trata de asegurar que los reglamentos, las normas y los procedimientos de prueba y certificación no creen obstáculos innecesarios. En general el Acuerdo autoriza a los países a utilizar normas y métodos diferentes para la inspección de los productos, en consecuencia, si un país exportador puede demostrar que las medidas que aplica a sus exportaciones logran el mismo nivel de protección sanitaria que las del país importador, se espera que el país importador acepte las normas y métodos del país exportador. Ver más sobre Normas y Seguridad en el Comercio en: <https://www.wto.org>

2016). Esto representa una desviación sustancial de los tratados comerciales latinoamericanos anteriores que no involucraban directamente a los Estados Unidos. En estos tratados anteriores, el ímpetu estaba más en el proteccionismo que en el libre comercio. El resultado final fue que los tratados comerciales regionales, como el Mercosur, entre las grandes economías de América del Sur, se convirtieron en proteccionistas, más que en libre comercio, y hoy siguen siendo en gran medida irrelevantes como referentes de los beneficios del libre comercio global.

EL MERCADO COMÚN DEL SUR, MERCOSUR.

El Mercosur⁸ se creó en 1991, cuando Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción. Venezuela se incorporó como miembro pleno en 2012, pero, por razones políticas⁹, fue suspendido; mientras que Bolivia se encuentra en proceso de incorporación. El objetivo original del bloque era convertirse en un mercado común caracterizado por: (1) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; (2) un AEC y políticas comerciales comunes con respecto a terceros Estados y en foros multilaterales; (3) la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales; y (4) la armonización de las legislaciones en las áreas pertinentes.

Si bien se lograron grandes avances en los primeros dos objetivos, aún persiste una importante brecha de implementación, que es aún más pronunciada para los últimos dos.

Las aspiraciones del Mercosur por conformar un área profundamente integrada se combinaron con un marco institucional igualmente ambicioso. Los organismos más relevantes en la estructura del Mercosur¹⁰ son:

1) Consejo del Mercado Común (CMC): Órgano superior del bloque responsable de velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción y los acuerdos

⁸ Según datos analizados para el 31-03-2021, los cuatro países fundadores que conforman Mercosur, alcanzaron en número de habitantes, la cantidad de 265.592.370, mientras que PIB anual fue para esa fecha de US\$ 2.378.366. Ver en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/mercosur>. [Consulta realizada el 04-04-2021]

⁹ En la ciudad de Sao Paulo, Brasil en agosto de 2017, los gobiernos de los países fundadores del Mercosur, deciden suspender a la República Bolivariana de Venezuela en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del Mercosur, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5º del Protocolo de Ushuaia, donde se establece entre otras, que toda ruptura del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración.

¹⁰ Las instituciones del Mercosur fueron establecidas por el Protocolo de Ouro Preto ("Protocolo Adicional al Tratado de Asunción, sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR") (POP), firmado el 17 de diciembre de 1994 por Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay.

firmados. Su presidencia es ejercida por rotación, en orden alfabético de los Estados participantes.

2) Grupo Mercado Común (GMC): Órgano ejecutivo compuesto por funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía y de los Bancos Centrales de los Estados miembros.

3) Comisión de Comercio, (CCM): Fija los aranceles que deben pagar las mercancías que entran en el Mercosur.

4) Otros órganos del Mercosur son: El Alto Representante General del Mercosur (ARGM), el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), el Instituto Social del Mercosur (ISM), el Parlamento del Mercosur (Parlasur), el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), la Unidad de Apoyo a la Participación Social del Mercosur (UPS) y la Secretaría del Mercosur (SM).

Es importante destacar que de acuerdo con las normas constitucionales de los Estados Partes, las decisiones del Mercosur no tienen efecto directo y deben ser incorporadas a la legislación nacional mediante mecanismos internos de incorporación de la norma al ordenamiento jurídico de cada país antes de adquirir fuerza legal. A diferencia con el Derecho Comunitario Europeo, la aplicabilidad automática e inmediata que adquiere la norma comunitaria la reviste de carácter de derecho positivo en el orden interno de los Estados, por tal motivo, la norma comunitaria posee efecto directo, crea directamente derechos y obligaciones para los Estados, para las personas naturales y jurídicas quienes pueden invocarla ante sus tribunales en razón de su primacía, es decir, de la jerarquía superior que tiene ante cualquier norma de orden interno y por ello los Estados pueden incurrir en responsabilidad por daños causados a los particulares cuando incumplan con las obligaciones que le incumben en virtud del derecho comunitario.

En ese sentido sostiene Malamud (2009), que la soberanía, vinculada en exceso con el nacionalismo, termina siendo un freno para la integración porque impide la construcción de instituciones y órganos de carácter supranacional, por tanto, los Estados no ceden una parte de la soberanía, por lo que no es posible hablar de una integración en estricto sentido. Además, para poder hablar de una verdadera Unión Aduanera, se requiere al menos de la eliminación de derechos entre las partes; el establecimiento de aranceles externos comunes; y la armonización de la normativa de comercio, temas en lo que el Mercosur ha mostrado pocos avances desde su creación.

Brewer Carías (1998), en este aspecto opina que, en contraste con lo que sucedió en Europa, las constituciones de los países de América Latina, salvo algunas importantes excepciones, no solucionan los problemas jurídicos que plantea el ingreso a procesos

de integración económica de carácter comunitario, por lo que la transferencia de competencias de los órganos constitucionales internos a los órganos comunitarios supranacionales, como exigencia de un proceso de integración regional, no tiene respaldo decisivo en el derecho constitucional interno de los países.

Tal situación vulnera seriamente la conformación de órganos supranacionales que desarrollen principios de la integración regional (IR) tal como se ha venido planteando; al parecer este proceso se ve obstaculizado por los factores identificados que impiden la cesión de algunas facultades propias de los Estados hacia estos entes para que, de acuerdo con la propia naturaleza integracionista, se pueda avanzar sobre bases sólidas y se superen los atascos que se han venido presentando en el correr de los años.

Recordemos que, aunque el Mercosur es un instrumento de política exterior, sobre todo de Brasil, el mismo ha representado un serio esfuerzo por preservar un margen de autonomía por parte de una subregión que incluye a dos economías líderes en América Latina, que si bien es cierto da muestras de algunos elementos neoliberales, en la práctica, incluye políticas autonomistas sobre todo por parte de Brasil. Este elemento representa un obstáculo en la conformación de una Unión Aduanera (UA), ya que afecta directamente el movimiento transfronterizo de mercancías, por ejemplo, en lo relativo a medidas o Barreras No Arancelarias (BNA)¹¹, entre las cuales predominan las zoo y fitosanitarias, con lo cual se evidencia el constante resurgir del interés proteccionista de los gobiernos, por un lado se avanza en la eliminación o reducción de aranceles, pero por el otro, emergen nuevas BNA.

Este tipo de Neo-proteccionismo¹² es un verdadero obstáculo al comercio intra y extrazona no solo del Mercosur sino de cualquier acuerdo cuyo objetivo fundamental

¹¹ Se trata principalmente de temas como: valoración en aduana, licencias de importación, normas de presentación /etiquetado de productos, subvenciones y aranceles compensatorios, contratos públicos o compras gubernamentales y el régimen de aranceles antidumping y compensatorios.

¹² Tanto Estados Unidos como Alemania Occidental vieron la Ronda de Tokio como una forma eficaz de contrarrestar las crecientes tendencias proteccionistas después de la primera crisis del petróleo. Tanto Alemania Occidental como Estados Unidos acordaron, a diferencia de anteriores rondas de negociación, que las Barreras comerciales No Arancelarias (BNA), deberían ser el tema principal de las negociaciones de Tokio. La abolición de las (BNA), junto a una mayor reducción de los aranceles resultó especialmente atractiva para los Estados Unidos, ya que las BNA desempeñaban un papel mucho más importante en Japón y en muchos Estados miembros de la Comunidad Europea. De tal forma que este tipo de decisiones en materia comercial, sirvió en gran medida a los intereses estadounidenses y alemanes, y ambos Estados lo promovieron como un principio del sistema comercial internacional y la hicieron extensiva (su propia constitución económica liberal interna), a sus socios comerciales más importantes promoviendo el sistema de comercio basado en reglas mundiales. Andreas Falke, *American and German Trade Policy Between Liberal Multilateralism, Neoprotectionism, and Regional Integration. The United States and Germany in the Era of the Cold War, 1945–1990 A Handbook*, 2004 p.221.

sea precisamente liberar el comercio. Ya la UNCTAD¹³ en su informe del año (2013), advertía que el acceso a los mercados en el comercio internacional actual no viene determinado únicamente por los aranceles. La mayor presencia de medidas no arancelarias, es decir medidas normativas en el país como por ejemplo las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio, afecta cada vez más a los intercambios comerciales y a menudo los restringe. Con ello se llegó a concluir que entre los más afectados por la restricción del comercio derivada de las medidas no arancelarias y las normas privadas están los exportadores de los países en desarrollo de renta baja y los países menos adelantados, entre otras razones, porque los productores en estos países por lo general carecen de la tecnología y de los marcos institucionales necesarios para cumplir las normas de calidad de los productos y los requisitos de elaboración en los mercados de los países desarrollados.

Más recientemente y (solo a los fines de realizar una breve mención a la pandemia), el informe de la UNCTAD (2020)¹⁴, señala que el impacto del Covid-19 en los volúmenes comerciales va más allá de la fuerte contracción del crecimiento económico y la demanda experimentada ya que incluyó las interrupciones experimentadas en los enlaces de transporte y las cadenas de suministro en todo el mundo cuando los gobiernos introdujeron severas restricciones en un esfuerzo por detener la propagación del virus mediante el cierre de puertos y fronteras, restricciones en los viajes aéreos (que afectan el transporte de mercancías por vía aérea), así como retrasos en el procesamiento aduanero (particularmente relevante para el comercio de mercancías perecederas). Asimismo, la adopción de barreras comerciales por numerosos países, en particular en lo que respecta a las restricciones a la exportación de suministros médicos y productos alimenticios.

El informe resalta por ejemplo el fuerte impacto del brote de Covid-19 en el comercio de servicios en todo el mundo particularmente en los sectores de viajes y turismo los cuales se vieron especialmente afectados por la suspensión de vuelos, el cierre de hoteles y otros servicios relacionados con el turismo y la aplicación de restricciones de viaje en todo el mundo que según datos de la (IATA), es decir la Asociación Internacional de Transporte Aéreo, mostró un colapso en los viajes de

¹³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo*, Junta de Comercio y Desarrollo 60º período de sesiones Ginebra, 16 a 27 de septiembre de 2013, Tema 7 del programa provisional, p.4, documento en línea disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/tdb60d2_es.pdf

¹⁴United Nations Conference On Trade And Development, *Trade And Development Report 2020 From Global Pandemic To Prosperity For All: Avoiding Another Lost Decade*, documento en línea disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf. [Consulta realizada el 7 de abril de 2021]

pasajeros aéreos, con una caída del 94 por ciento en abril de 2020, en comparación con el mismo mes del año anterior, lo que representa una disminución sin precedentes.

En resumen, según este informe, la combinación del colapso repentino y severo de la demanda mundial de bienes y las interrupciones en los enlaces de transporte tuvo un impacto descomunal en el volumen de carga aérea y marítima con lo cual se observa que los países se encontraron frente a una amenaza con consecuencias muy severas en lo comercial, que fue imposible preverla y actuar con antelación para minimizar sus efectos negativos sobre estos sectores de la economía mundial.

FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y COOPERACIÓN ADUANERA EN LA AP Y MERCOSUR.

Si existe un tema en donde los estudios e investigaciones académicas han arrojado algunos resultados disímiles, ha sido el de la Integración Económica Regional Latinoamericana (IERL), ya que engloba una gran variedad de análisis que se distinguen por su preferencia hacia el diagnóstico y las exploraciones de los casos bajo examen, por ejemplo estudios desde la economía política del Mercosur, la AP, sobre los cuales se ha escrito profusamente y, curiosamente, no se ha llegado a una conclusión homogénea sobre el porqué de los fenómenos que se verifican en los bloques comerciales de la región, pero que no alcanzan a explicar los problemas de índole social y económica por los que atraviesan los países que los conforman, dejando en el camino una serie de incógnitas que deben ser despejadas sobre todo en el ámbito comercial, específicamente el que se refiere a la cooperación entre los países con el objeto de mejorar el comercio transfronterizo.

Tomemos como primer caso la AP. La Alianza del Pacífico¹⁵ tiene como objetivo construir un modelo de integración económica profunda, mediante el incremento gradual de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas (factores de producción). Además de ello, su protocolo fundacional prevé la promoción de la competitividad regional y un mayor bienestar social para convertirse en una plataforma de integración comercial con el resto del mundo, bajo un esquema de “regionalismo abierto”¹⁶ que busca en primer lugar insertar esas cuatro economías de manera eficiente en un mundo globalizado a través de su interconexión con otras

¹⁵ La Alianza del Pacífico es un mecanismo de articulación política, económica y de cooperación e integración entre Chile, Colombia, México y Perú, establecido en abril de 2011 y constituido formal y jurídicamente el 6 de junio de 2012, con la suscripción del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

¹⁶ El regionalismo abierto se constituyó como una estrategia de los países latinoamericanos para alcanzar la inserción internacional durante la década de los noventa, una de sus características más resaltantes es, precisamente, que promueve facilidades para el comercio armonizando las normas aduaneras.

iniciativas de regionalización, especialmente con el mercado asiático, teniendo en cuenta que se pueden llegar a realizar negociaciones con la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, su sigla en inglés) pondrá a China, India y Japón en una zona de comercio única junto a 13 países, llegando a conformar un mercado de aproximadamente 3.400 millones de personas. Se trata de una asociación económica compuesta por las diez que integran la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), es decir Malasia, Indonesia, Brunei, Vietnam, Camboya, Laos, Myanmar, Singapur, Tailandia y Filipinas, además de seis países con los que mantiene tratados de libre comercio a saber: Australia, China, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda. Esto abriría un escenario de posibilidades muy positivas para los países de la AP, debido en primer lugar al gran dinamismo de muchas economías asiáticas y su firme creencia de que la apertura al comercio ha sido un ingrediente importante y hacen que los acuerdos comerciales en la región de Asia y el Pacífico sean de gran interés, pero, hasta qué punto estos acuerdos regionales contribuyan a una mayor integración económica mundial en su conjunto es, hoy día, un tema muy debatido.

Para el caso de la AP, la región Asia-Pacífico representaría además del aspecto comercial, una plataforma de política económica estratégica debido a que:

- a) busca la integración profunda de servicios, capitales, inversiones y movimiento de personas.
- b) es un proceso de integración abierto e incluyente, constituido por países con visiones afines de desarrollo y promotores del libre comercio como impulsor de crecimiento.
- c) es una iniciativa dinámica, con alto potencial y proyección para negocios.
- d) en conjunto las economías de los países miembros ocupan el octavo sitio a nivel mundial.
- e) se orienta hacia la modernidad, el pragmatismo y la voluntad política para enfrentar los retos del entorno económico internacional, ofreciendo ventajas competitivas para los negocios internacionales, con una clara orientación a la región Asia-Pacífico.

El surgimiento de la AP supone un impacto sobre el proceso de integración regional en América Latina. Sin embargo, la integración económica regional y su concepto en el contexto asiático es entendida como integración comercial, es decir, como instrumento que hace posible estandarizar la legislación económica y comercial

ayudando a impulsar el comercio y la inversión como bases de un crecimiento económico fuerte y sostenido. Por ello, la AP resalta el aspecto pragmático-comercial frente a esquemas como el ALBA¹⁷, por ejemplo, cuyo fundamento es principalmente ideológico, enviando un mensaje al sudeste asiático de construir una agenda sobre la base de la profundización de la integración comercial que promueve el aprovechamiento de la cooperación adicionando temas como la tecnología, la movilidad de personas y de capitales.

En cuanto a la facilitación del comercio, se puede decir que uno de los temas más importantes es el de los marcos regulatorios, el cual incluye normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias e incluso regulaciones en sectores de prestación de servicios, junto con el de facilitación de comercio y procedimientos aduaneros. Por ejemplo, la integración económica regional (IER), hace referencia a los distintos acuerdos de intercambio que se generan entre países en razón de sus afinidades comerciales, políticas, económicas, culturales, es un concepto amplio que engloba numerosos ámbitos: comercio e inversiones, unión aduanera, movilidad del capital, unión monetaria o libre tránsito de trabajadores, entre otros mientras que el término de (FCI), se refiere principalmente a los marcos regulatorios, es decir, a ese conjunto de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias e incluso regulaciones en sectores de prestación de servicios, al comercio propiamente dicho y a los procedimientos aduaneros, en otras palabras, nos referimos a la facilitación del comercio, cuando hacemos alusión al conjunto de medidas que reducen la burocracia en las transacciones comerciales internacionales y los controles regulatorios. Si bien es cierto que ello puede darse dentro de un marco más amplio de cooperación regional mediante un Tratado de Libre Comercio (TLC), no terminan siendo lo mismo.

Existe al, parecer la voluntad política de seguir trabajando en este aspecto, un ejemplo de ello es la declaración que hicieron Brasil y Argentina en 2019, cuando sus respectivos presidentes decidieron:

(...) trabajar durante sus consecutivas presidencias pro tempore, en 2019, para rever la tarifa externa común, mejorar el acceso a mercados y avanzar en facilitación de comercio y convergencia regulatoria. En el

¹⁷Es una alianza política, económica, y social en defensa de la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos. La integran: Venezuela como miembro fundador, (2004); Cuba miembro fundador (2004); Bolivia (2006); Nicaragua (2007); Mancomunidad de Dominica (2008); Antigua y Barbuda (2009); Ecuador (2009); San Vicente Las Granadinas (2009); Santa Lucía (2013). Es una plataforma de integración de los países de América Latina y el Caribe, que pone énfasis en la solidaridad, la complementariedad, la justicia y la cooperación, que tiene el propósito histórico fundamental de unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran. Ver en: <http://albatcp.cubaminrex.cu/page/alba-tcp>

plano externo, acordaron impulsar las negociaciones más promisoras ya en curso y evaluar el inicio de nuevas negociaciones con otros socios¹⁸.

Entre otras cosas, esto se traduce en trabajar por lograr un trámite acelerado a operadores económicos autorizados OEA¹⁹, interconexión informática de las aduanas; criterios de valoración de la mercadería; criterios de selección de riesgo; entre otros aspectos. Según la (CEPAL, 2021), el impacto de los avances en facilitación del comercio se multiplica cuando estos logran un alcance regional. Por eso es importante acelerar los trabajos para alcanzar un acuerdo de reconocimiento mutuo entre los mecanismos nacionales de Operador Económico Autorizado de los países miembros de la Alianza del Pacífico y del Mercosur, al que podrían sumarse otros países de la región.

Estos temas son, en apariencia, secundarios en relación a los tratados de libre comercio pero de gran importancia para la materialización de los negocios ya que pueden contribuir a la construcción de una agenda negociadora pragmática inicial, que dé lugar luego a la inclusión de nuevos aspectos más “integrales” o profundos como los que exhibe la AP, en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, específicamente en el Capítulo 5 sobre Facilitación del Comercio y

¹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, “Declaración conjunta emitida en el marco de la visita de trabajo a Brasil del presidente de la Nación Argentina, Mauricio Macri-Brasil”, 16 de enero de 2019, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 16 de ene de 2019, <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/19964-declaracion-conjuntaemitida-en-el-marco-de-la-visita-de-trabajo-a-brasil-del-presidente-de-lanacion-argentina-mauricio-macri-brasil-16-de-enero-de-2019>. Consultado el 20 de abril de 2021.

¹⁹El Operador Económico Autorizado (OEA), está definido por el Marco de Estándares SAFE de la Organización Mundial de Aduanas, (OMA) como una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías cualquiera que sea su función, y que cumple con las normas de la OMA o normas equivalentes de seguridad de la cadena logística. Ver más en: <http://tfig.unece.org/SP/contents/authorized-economic-operators.htm>. Podría definirse como aquella empresa que cuenta con la confianza suficiente como para no tener que hacerle controles aduaneros exhaustivos. Lo anterior no supone un privilegio sino una anticipación a las revisiones, toda vez que a la empresa se le exige, según la norma que regula la figura, que disponga de un esquema de control interno que sea lo suficientemente sólido como para que pueda asegurar que la mercancía que llevan es la que reporta. Entre los beneficios incluyen un menor número de reconocimientos, trato prioritario durante los reconocimientos, reconocimiento mutuo en programas OEA en otros países, menor seguridad y requisitos de garantía, liberación y despacho previo, expedito, procesos simplificados, trato prioritario en situaciones de emergencia. A nivel mundial hay una serie de antecedentes de figuras como el OEA; un ejemplo es el esquema que nació en Colombia y que se conoce como BASC (Business Alliance for Secure Commerce), es una alianza comercial internacional, creada para promover el comercio internacional seguro en cooperación con gobiernos y organizaciones internacionales cuyo enfoque principal era controlar el narcotráfico. También existen otras iniciativas bilaterales como las alianzas establecidas entre EEUU y algunas compañías europeas. Ver más en: <http://www.zonalogistica.com>

Cooperación Aduanera. En tal sentido el artículo (5.14) del mencionado Protocolo establece:

(...) Las administraciones aduaneras reconocen que la cooperación aduanera entre ellas es fundamental para facilitar el comercio. Para tal efecto, cooperarán para lograr el cumplimiento de sus respectivas legislaciones aduaneras, así como, las disposiciones relativas al cumplimiento del presente Capítulo. Una administración aduanera brindará a las demás administraciones aduaneras asesoría y asistencia técnica con el objeto de mejorar la aplicación de las normas de valoración aduanera y administración de riesgos, facilitar la implementación de normas de cadenas de suministro internacionales, simplificar y hacer más expeditos los procedimientos aduaneros para el despacho oportuno y eficiente de las mercancías, incrementar las habilidades técnicas del personal y mejorar el uso de tecnologías que puedan conducir al mejor cumplimiento de la legislación o regulaciones de una Parte que rijan el ingreso de mercancías a su territorio.

Más adelante, el mismo artículo establece que:

(...) Las Partes, de conformidad con su legislación y sujetas a los recursos disponibles, promoverán y facilitarán la cooperación y asistencia entre sus respectivas administraciones aduaneras a fin de asegurar la aplicación de la legislación aduanera y en especial para: (a) organizar programas de entrenamiento conjunto sobre los temas relativos a la facilitación del comercio y asuntos aduaneros propios del presente Capítulo; (b) contribuir en la recopilación e intercambio de estadísticas relativas a la importación y exportación de mercancías, la armonización de la documentación utilizada en el comercio y la estandarización de datos; (c) prevenir las operaciones contrarias a la legislación aduanera, y (d) promover el entendimiento mutuo de la legislación, procedimientos, mejores prácticas de cada una de las Partes.

Fue a partir del año 2016 cuando los países del Mercosur ratificaron el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, según la lista de ratificaciones que aparece disponible en <https://www.tfafacility.org/es/ratifications>²⁰, ya que hasta esa fecha,

²⁰ El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio entró en vigor el 22 de febrero 2017 cuando dos tercios de los Miembros ratificaron a nivel interno un Protocolo de Enmienda y notificaron a la OMC su aceptación. En virtud de este Protocolo de Enmienda, que ese abrió oficialmente a la aceptación el 27 de noviembre de 2014, se insertará el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio al Acuerdo sobre la OMC. Las fechas de

sólo se habían adelantado algunos avances en materia de facilitación comercial y aduanera en el bloque, entre los cuales se destacan el Programa Piloto Intra Mercosur de Seguridad Aduanera en la Cadena de Suministro de Bienes, los trabajos regionales para implementación del Sistema de Informatización del Tránsito Internacional Aduanero (SINTIA), el Programa para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo Aduanero en el Mercosur, los avances relacionados con normativa sanitaria y fitosanitaria, la suscripción del Proyecto de Armonización de Modelo de Datos en el marco de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), entre otros.

Los temas de facilitación del comercio, entre ambos bloques son comunes, lo que hace el tema una potencial fuente de negociación en términos de alcanzar acuerdos mínimos que favorezcan una mayor apertura comercial entre ambos bloques, toda vez que lucen como mercados naturales en beneficio de una mayor oferta de bienes y servicios. Estos adelantos en materia comercial ponen de relieve que América Latina debe apuntar a una cooperación más pragmática y no ideológica para enfocarse en el aumento del desarrollo regional, de tal manera que se pueda hacer frente a los desafíos que enfrenta la región entre desigualdades masivas, dependencia económica, economías aún subdesarrolladas y alta inestabilidad política.

En tal sentido las labores que se llevan a cabo desde el año 2017, cuando se firmó en Buenos Aires, una "hoja de ruta" para dar pasos "concretos" hacia una mayor integración comercial, en ella se definió una agenda para concretar resultados en este acercamiento entre los dos bloques, acordaron establecer líneas de trabajo en facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial, apoyo a las pymes e identificación de posibles cadenas regionales de valor. Las labores estarán en cabeza del Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico (México, Chile, Colombia y Perú) y del Grupo Mercado Común (GMC) del Mercosur, cuyos integrantes deberán reunirse periódicamente sobre la base de que existe una especial vocación por trabajar en la eliminación de las barreras arancelarias y para-arancelarias que obstruyen los flujos comerciales entre los países de los dos bloques y son, en parte, responsables de un volumen de comercio intrazona que estaría muy por debajo de sus potencialidades, en resumen, los representantes de ambos bloques coinciden en reconocer la importancia de contribuir a favor del libre comercio y de la integración económica regional.

ratificación del Acuerdo por parte de los países miembros del Mercosur son: Paraguay 01.03.2016; Brasil, 29.03.2016; Uruguay: 30.08.2016 y Argentina, 22.01.2018. Por su parte las fechas de ratificación de los países de la Alianza del Pacífico son las siguientes: México: 26.07.2016; Perú: 27.07.2016; Chile: 21.11.2016 y Colombia: 06.08.2020.

En consecuencia y según lo establecido por el BID (2019)²¹, la AP y el Mercosur son proyectos complementarios y su acercamiento es fundamental para la integración regional, no solo entre sus miembros sino de toda América Latina y el Caribe dadas sus importantes implicancias económicas y geopolíticas. En efecto, ambos bloques combinados representan el 78% de la población y casi el 90% del PIB y de las exportaciones de la región al mundo, por lo que representan una masa crítica de países con la fuerza gravitatoria suficiente para impulsar la integración regional.

LA VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR (VUCE), UNA HERRAMIENTA DE FACILITACIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL.

Según el BID²², uno de los elementos importantes para que las empresas tengan una participación exitosa en el comercio internacional, (ya sea una pequeña empresa incursionando en su internacionalización o en el comercio electrónico, o bien una mediana empresa integrándose en una cadena global de valor), es el contar con procedimientos ágiles y expeditos, para que no se conviertan en obstáculos al comercio. Se considera que la transformación digital, es una poderosa herramienta para la facilitación y recuperación del comercio en la región, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas (PYME), en consecuencia, esta transformación digital se presenta en la forma de una Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)²³.

La VUCE es un instrumento de facilitación del comercio, que permite el trámite electrónico de las autorizaciones, permisos, certificaciones o vistos buenos previos exigidos por las respectivas entidades gubernamentales, para las operaciones de importaciones y de exportaciones que además permite intercambiar información, eliminar redundancia de procedimientos, implementar controles eficientes y promover actuaciones administrativas transparentes²⁴. El desarrollo informático que

²¹ Ver en: <https://conexionintal.iadb.org/>

²² Ver más en: https://cursos.iadb.org/es/indes/ventanillas-nicas-de-comercio-exterior-herramientas-de-la-facilitaci-n-comercial#utm_source=blog&utm_medium=cta&utm_campaign=VUCES

²³ Se puede observar que por los grandes beneficios que encierra y el impacto que tiene en los procesos de comercio exterior, distintos organismos multilaterales como (BID, SELA, CAF, OMA) han trabajado y apoyado el desarrollo de la VUCE en la región. Para ahondar en el tema **VUCE** visitar: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45395/S1901156_es.pdf

²⁴ En su forma más básica o general, podría definirse como una instalación que le permitiría a una empresa enviar todos los datos requeridos por el gobierno solo una vez para cumplir con los requisitos reglamentarios o para utilizar los servicios gubernamentales cuando se realicen operaciones de comercio exterior. Ver más en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/g372_s.pdf

soporta a la VUCE garantiza la seguridad tecnológica y jurídica de los diferentes trámites al integrar la firma digital y el pago electrónico en línea.

En el caso de la AP se observa que priorizó la necesidad de implementar una “ventanilla única” con el objetivo de reducir los tiempos de despacho de aduanas y agilizar los procesos y costos de importación y exportación. En ese sentido, el Capítulo de Facilitación del Comercio del Protocolo de Acuerdo de la Alianza del Pacífico, Anexo 5.9 de la Ventanilla Única de Comercio Exterior establece que:

Las Partes implementarán y mejorarán sus Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (en adelante VUCE) para agilizar y facilitar el comercio, y garantizarán su interoperabilidad, con el fin de intercambiar información para facilitar el comercio y permitir a las partes verificar la información de las operaciones de comercio exterior.

Según un estudio realizado por la APEC (2018)²⁵, los países miembros de la AP interconectaron sus (VUCE’s) obteniendo algunos beneficios importantes de mencionar:

Tabla 1. Alianza del Pacífico, implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y Beneficios obtenidos

País	Fecha de lanzamiento Vuce	Beneficios obtenidos
Colombia ²⁶	noviembre de 2006	Para los usuarios del comercio exterior: <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de costo de traslados físicos para realizar el trámite, reducción de costo de correo, de papelería, seguridad en las operaciones que realiza. • Eliminación de los privilegios y tratos preferenciales no justificados • Eliminación de pasos o documentos anexos del trámite • Reducción de los tiempos de respuesta al usuario que permite acceder las 24 horas los 365 días del año y hacer seguimiento del estado del trámite

²⁵[https://www.apec.org/ Study on Single Window Systems' International Interoperability: Key Issues for Its Implementation APEC Policy Support Unit August 2018](https://www.apec.org/Study-on-Single-Window-Systems-International-Interoperability-Key-Issues-for-Its-Implementation-APEC-Policy-Support-Unit-August-2018). Consultado en fecha: 16 de abril de 2021.

²⁶ En diciembre de 2004 se emitió el Decreto 4149 como la base jurídica necesaria para el funcionamiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). En total fueron aproximadamente tres años para la implementación de la VUCE. A nivel de desarrollo del sistema lo que más tiempo tomó fue la estandarización de procesos y la parametrización de los flujos de los procesos en el aplicativo.

Perú ²⁷	julio 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de 25% del tiempo en trámites de comercio exterior y del 5% de los costos de procedimientos de comercio exterior. • Triplicó sus comerciantes a 24.000 y ha resultado en un ahorro acumulado de USD 11 millones en 2014.
México	enero 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del 90% de trámites burocráticos. • Se verificaron mayores eficiencias, como procesar más de 22,000 facturas por día, reducir los trámites en más del 90%, mejorar la capacidad de respuesta de 15 a 20 días a 1-5 días y reducción en el tiempo de despacho de aduanas en más del 10%
Chile ²⁸	mayo 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Permite al gobierno prestar mejores servicios a los usuarios del comercio internacional, garantizar mayor transparencia y seguridad en el intercambio de información, así como importantes beneficios en el ámbito regulatorio. • Procedimientos se reducen de 48 horas a 10 minutos para salmónidos, ahorro de USD 250 por contenedor, por menor tiempo de almacenaje. • Logró la interoperabilidad nacional de ocho agencias, incluido el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio Agrícola y Ganadero y el Instituto de Salud Pública.

²⁷ Según el informe de la OMC de agosto 2019, denominado "Examen de las Políticas Comerciales, Informe de la Secretaría", Perú ha seguido adoptando medidas para facilitar el comercio, que incluyen acciones en las siguientes áreas: operatividad aduanera, logística del comercio exterior, coordinación institucional y simplificación administrativa. Entre las medidas específicas adoptadas para mejorar la operatividad aduanera figuran: el fomento de la utilización del despacho anticipado; la agilización del despacho diferido; la mejora de la reglamentación de los agentes de aduanas; y el fomento de la creación de plataformas logísticas. Para mejorar la coordinación institucional, a fines de 2017 se creó la Comisión Multisectorial para la Facilitación del Comercio Exterior, que es el comité nacional para efectos del AFC. También se aprobó legislación para fortalecer la Ventanilla Única de Comercio Exterior. El informe afirma que Perú cuenta con un programa de Operador Económico Autorizado (OEA), introducido en 2012, al que pueden acceder los exportadores, los importadores, los agentes de aduana, los almacenes autorizados y las empresas de servicios de entrega rápida. A fines de 2018, había 101 empresas con certificación OEA. Ver más en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s393_s.pdf

²⁸ Sobre ese particular, desde el año 2004 en Chile se trabaja en la simplificación y automatización de los procesos de comercio exterior por medio del establecimiento del proyecto de Ventanilla Única de Comercio Exterior, período en el cual se establecen los primeros compromisos que dan origen al mismo. En ese contexto, en el año 2010 mediante el Decreto N°1049, se crea la Comisión Asesora del presidente de la República para el establecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior denominada Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX). Ver más en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137727/Sistema-integrado-de-comercio-exterior-en-Chile-avances-y-desafios-en-la-implementacion-2012-2015.pdf?sequence=1>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Informe APEC (2018) “Study on Single Window Systems” International Interoperability: Key Issues for Its Implementation.

Otro factor para el progreso de la AP, es el apoyo activo del foro regional de diálogo y cooperación del BID, denominado Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Internacional (REDVUCE)²⁹, que proporciona un fuerte catalizador para promover la integración regional. REDVUCE también participa activamente en la unión de agencias públicas y el sector privado para diseñar, desarrollar y administrar ventanillas únicas para el comercio exterior en las Américas.

Tabla 2. MERCOSUR, implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y Beneficios obtenidos

País	Fecha de lanzamiento Vuce	Beneficios obtenidos
Argentina	Septiembre de 2016	<ul style="list-style-type: none"> •El ahorro de tiempo, un cumplimiento más simple y rápido de los requisitos de exportación e importación y la mejor coordinación entre entidades gubernamentales. •Principalmente las pymes, los importadores y exportadores. •A su vez, obtienen grandes beneficios los despachantes de aduana, todos los terceros organismos involucrados, las cámaras con intervención activa en el comercio exterior (emisoras de certificados de origen), las empresas medianas y grandes con cadenas globales de valor, los operadores de logística y las entidades bancarias y financieras³⁰.
Brasil ³¹		<ul style="list-style-type: none"> •La mayor previsibilidad en los trámites es uno de los principales beneficios de la VUCE.

²⁹ La Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (RedVUCE) es un foro regional de diálogo y colaboración que integran voluntariamente las agencias gubernamentales, públicas y/o privadas a cargo del diseño, desarrollo y/o administración de las ventanillas electrónicas de comercio de los países de las Américas. Se constituyó en Washington D.C., en octubre de 2011, por iniciativa de los países representados por los responsables de las ventanillas únicas de los países participantes.

³⁰ <https://www.argentina.gob.ar/vuce/institucional>. Consulta realizada el 20 de abril de 2021.

³¹ En 1992, el Decreto 660 creó el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SISCOMEX), operativo desde el año siguiente 1993 como una interfaz electrónica entre los exportadores y los diversos organismos gubernamentales que intervienen en el comercio exterior. La informatización de procesos buscaba ya simplificar las operaciones de exportación. En 1997, el SISCOMEX se amplió con la creación de un nuevo módulo para las operaciones de importación. Asimismo, Brasil trabaja en el ámbito del Mercosur para crear un modelo de datos del bloque, elemento central para la interoperabilidad, incluyendo la documentación fitosanitaria. Ver en: <https://conexionintal.iadb.org/2017/10/04/hacia-la-vuce-2-0-economia-digital-y-facilitacion-del-comercio-en-alianza-del-pacifico-y-mercosur/> consultado el 16 de abril de 2021

	En 2014 comenzó el Programa Portal Único de Comercio Exterior	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor cooperación entre los intervinientes del gobierno y el sector privado. • Rediseño y armonización de los procesos • Uso de la tecnología de la información en el ámbito aduanero comercial.
Paraguay	Comenzó el desarrollo de la VUCE en 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Casi la totalidad de las 120 mil operaciones de exportación mensuales pasan por VUCE. • Los procesos relativos a importación y exportación se encuentran separados y son dependientes del Ministerio de Industria y Comercio, para las exportaciones, y de la Aduana, para las importaciones. • Todos los certificados sanitarios de Paraguay se emiten digitalmente. Se encuentra en proceso de homologación el Certificado de Origen de ALADI, mientras que se están desarrollando procesos avanzados de gestión de riesgo.
Uruguay	La plataforma comenzó a operar en 2013	<ul style="list-style-type: none"> • La VUCE está integrada con la Aduana, lo que permite el cruce automático con la información aduanera. Asimismo, se pueden verificar electrónicamente los certificados de origen y revisar los emitidos por otros países. • Desde el primer día cuenta con un sistema de pago online de todos los trámites lo que agiliza las operaciones. • Actualmente, 120 trámites están incorporados a la VUCE, la cual tiene un elevado grado de sustentabilidad financiera.

Fuente: Elaboración propia sobre datos obtenidos de: Conexión INTAL (2017)³².

Según información del INTAL y el SELA (2017)³³, se suscribió una “hoja de ruta” que incluye seis capítulos: facilitación del comercio y ventanillas únicas de comercio exterior, cadenas regionales de valor y acumulación de origen, cooperación aduanera, promoción comercial y Pymes, barreras no arancelarias y facilitación del comercio de servicios. Igualmente, se suscribió el Plan de Acción de Puerto Vallarta³⁴ entre los

³²<https://conexionintal.iadb.org/2017/10/04/hacia-la-vuce-2-0-economia-digital-y-facilitacion-del-comercio-en-alianza-del-pacifico-y-mercosur/> Consultado en fecha 16 de abril de 2021.

³³<http://www.sela.org/es/imprimir/?n=24787>. Reunión GAN de Alianza del Pacífico y GMC del Mercosur. Consultado el 16 de abril de 2021.

³⁴Ver para mayor información sobre el Plan de Puerto Vallarta:

<http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20-%20Anexo%20de%20de%20Puerto%20Vallarta.pdf> Consultado el 20 de abril de 2021.

países de la AP y del Mercosur con el fin de complementar y ampliar la Hoja de Ruta existente entre los países de ambos bloques comerciales.

En este sentido, la propuesta de convergencia entre dos bloques como AP y Mercosur despierta interés para un análisis que permita entender el incentivo que detonó la búsqueda de esta asociación, pues los hechos sugieren que el factor político tiene mayor peso que el económico y esto hay que advertirlo³⁵: es importante reconocer que la AP no es una panacea. Los cuatro países que la construyen no son socios comerciales importantes y como todo acuerdo comercial latinoamericano enfrenta algunos desafíos para el futuro, especialmente debido a los cambios de gobierno, sin embargo, la AP ha hecho que sus cuatro economías emerjan como una sola, lo que es de enorme beneficio para los empresarios e inversores que buscan encontrar formas más fáciles de comerciar en todo el mundo. La AP podría quedar en el camino, como tantas otras iniciativas de integración en América Latina en el pasado. Un problema al que se enfrenta este continente es la inestabilidad y se debe reconocer que ha sido difícil para estos países lograr mantener democracias consolidadas. Un desafío político muy importante para todos los países que quieran unirse a la AP y Mercosur por la vigencia del Protocolo de Ushuaia, es que sean democracias consolidadas y además tener suscritos acuerdos de libre comercio con cada país fundador. En fin, se espera que la AP se convierta en una especie de modelo político y económico a imitar por el resto de Centro y Sudamérica³⁶.

CONCLUSIONES

La facilitación del comercio desempeña un papel central en la determinación de la competitividad de un país ya que se relaciona con el sector exportador sobre todo en los países en desarrollo, en consecuencia, es un área importante de ayuda para el apoyo comercial. Los altos costos del cumplimiento de los procedimientos aduaneros y de fronteras y de otras medidas o Barreras no arancelarias (BNA) representan cargas significativamente altas en comparación con su pequeño volumen comercial. Esto hace que las Pyme no sean proveedoras competitivas y dificulta su integración en las cadenas de valor regional y mundial.

Se concluye en que el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, (que será vinculante para todas las agencias en las fronteras, no solo para las autoridades

³⁵ Un diálogo entre discursos y hechos: el acercamiento del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico (AP). Mariana Aparicio, Gustavo Islas e Iván López. Documento disponible On Line en: <https://www.researchgate.net/publication/347661495>. [Consultado el 31 de mayo de 2021].

³⁶ Business Opportunities in the Pacific Alliance: *The Economic Rise of Chile, Peru, Colombia, and Mexico*. John E. Spillan y Nicholas Virzi. Documento disponible On Line en: <https://www.LibraryofCongressControlNumber:2017941518>. [Consulta realizada el 25-05-2021].

aduaneras, de los 159 Estados miembros de la OMC), será benéfico para todos los operadores. Varios países en desarrollo, en especial los países menos adelantados, están preocupados por su aplicación, por lo que el acuerdo ofrece cierta flexibilidad y se ha incluido asistencia técnica para poder implementarlo³⁷.

Es obligante que los gobiernos y el sector privado de los países de la región agrupados en la AP y Mercosur, prioricen la agenda de facilitación del comercio y cooperación aduanera, y que además requiere de mecanismos de gobernanza creíbles y seguros, y de un acceso verificable a los grandes mercados extranjeros que no esté obstaculizado ni por los funcionarios de aduanas ni por acciones nacionales que se materializan en la adopción de medidas que bajo el velo de la “protección”, terminan por convertirse en verdaderas barreras al comercio exterior, esto se debe principalmente a la ausencia de reglas internacionales claras brinda oportunidades para que los proteccionistas influyan en las políticas nacionales y obstaculicen el libre comercio, en conclusión, una vez que se eliminan los aranceles, quedan problemas complejos entre las naciones relacionados con diferentes políticas regulatorias que deben ser resueltos en un marco de cooperación y entendimiento mutuo.

Por otra parte, se debe establecer el grado de profundidad de los acuerdos alcanzados por ambos bloques comerciales a saber, AP y Mercosur, y las materias a tratar: si es el caso de cooperación aduanera transfronteriza, es más beneficioso llegar a un arreglo binacional o local por así decirlo, que empezar desde un acuerdo multilateral donde los factores políticos juegan un rol más preponderante en la conformación de las agendas internacionales, y aquellos temas mundiales como el calentamiento global, la reducción del hambre, pobreza, metas del milenio por ejemplo, requerirán confeccionar una agenda más integral, compleja y difícil que una para cubrir objetivos locales binacionales como sucede con el paso transfronterizo de personas por citar un caso, en consecuencia, será importante considerar el posible efecto de convergencia de los programas de facilitación del comercio entre las economías, ya que un acuerdo más amplio con menos restricciones quizás sea más deseable que los acuerdos con menos países; en todo caso, es primordial favorecer los programas de facilitación del comercio orientados a reducir los costos de transacción.

Se concluye en que lo más importante es el grado de compromiso político y cumplimiento voluntario que han alcanzado las normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria en ambos bloques, teniendo en cuenta que la decisión de participar o no en un acuerdo de integración económica regional también es resultado del cálculo que hacen los países de los beneficios económicos y los riesgos políticos

³⁷ Centro de Comercio Internacional (ITC), *Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC: Una guía de negocios para los países en desarrollo*, Ginebra: ITC, 2013. xi, 34 páginas (documento técnico), Doc. N° BTP-13-239.S

que éste conlleva, en consecuencia, las diferencias entre la AP y Mercosur variarán según los intereses de las políticas nacionales que los conduzcan y orienten hacia los temas de facilitación de comercio y cooperación aduanera.

En tercer lugar, en lo relativo al impulso de la integración económica latinoamericana, a diferencia de la europea, se ha dado a través de un marcado carácter intergubernamental, lo cual ha impedido que se puedan crear y conformar verdaderas estructuras supranacionales que permitan su consolidación. La estructura institucional de ambos bloques en lo relativo a la toma de decisiones, siguen reflejando una debilidad en términos legales que se manifiesta en un regionalismo abierto (concepto de integración que se enfoca principalmente en temas comerciales, con una cesión de soberanía limitada), excesivo presidencialismo e intergubernamentalismo, en el caso del Mercosur, además de su naturaleza intervencionista, existe una variedad de órganos que muchas veces convierten al sistema en inoperante, por lo que siempre se tiene la necesidad de realizar continuas reformas a través de los protocolos modificatorios, que se dilatan en el tiempo y deben sufrir trámites de incorporación interno por parte de cada Estado miembro.

En el caso de la AP, hay ejemplos como la integración física, la homologación de normas tributarias, la homologación de normas técnicas, certificados sanitarios, ventanillas únicas, acumulación de origen, competitividad logística y cooperación en educación que son temas, que trascienden lo que usualmente se puede analizar en los Tratados de Libre Comercio, en conclusión, se observa que el caso de la AP se han convertido en espacios de continuo trabajo, pero además con la participación directa del sector privado, resaltando el hecho de la constante mejora de su aspecto regulatorio interno es, a diferencia del Mercosur, más propositivo que reactivo.

Se concluye que, tanto para la AP como Mercosur, herramientas como la VUCE pueden transformarse en un eje o pivote para el comercio internacional, funcionando como una plataforma tecnológica para fortalecer y apoyar otras iniciativas y programas gubernamentales que ayuden a la internacionalización de las Pymes.

Finalmente, se deben hacer mayores esfuerzos más allá de la simple intención de lograr la convergencia entre ambos bloques, evitando favorecer la arista político-ideológica y balancearla con el aspecto relativo a la materia económico-comercial, sobre todo por las escasas acciones encaminadas a incrementar el reducido intercambio comercial existente entre las partes; con el asentamiento de instituciones fuertes se puede hacer una proyección más sólida a largo plazo, a través de la mejor adaptación de las estructuras decisionales a las necesidades de los Estados, planteando el rumbo de la integración de los países latinoamericanos, independientemente de su afinidad o tendencia política.

BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS ELECTRÓNICOS CONSULTADOS.

- Brewer C., A. R. (1998). *Las Implicaciones Constitucionales De La Integración Económica Regional*. Universidad Católica Del Táchira N° 5. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas. Recuperado de <http://www.acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/Brewer/L-0263.pdf>.
- BID (2020). *Shock Covid-19 Un Impulso Para Reforzar La Resiliencia Comercial Tras La Pandemia*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Monitor-de-Comercio-e-Integracion-2020>.
- CEPAL. (2021). Informe sobre *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*. La integración regional es clave para la recuperación tras la crisis. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org>.
- CEPAL. (2014). *Alianza del Pacífico y MERCOSUR representan más de 80% del comercio exterior regional*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/>.
- Fondo Monetario Internacional. (2016). Informe sobre las *Perspectivas de la economía mundial*. Base de datos en línea. Recuperado de www.imf.org.
- Malamud Rikles, C. La crisis de la integración se juega en casa. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela Nro. 219.
- OMC. *Entender la OMC: Los acuerdos sobre normas y seguridad*. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm4_s.htm#TRS.