

Los retos de la aduana frente a la continuidad de
los negocios en los tiempos del COVID-19

SEBASTIAN GALINDO CANTOR

Los retos de la aduana frente a la continuidad de los negocios en los tiempos del COVID-19

Customs Challenges about business continuity on Covid-19 times

Os desafios da Alfândega frente à continuidade dos negócios nos tempos da COVID-19

SEBASTIAN GALINDO CANTOR¹

Para citar este artículo / To reference this article

Sebastian Galindo Cantor. *Los retos de la aduana frente a la continuidad de los negocios en los tiempos del COVID-19*. Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario 82. Junio de 2020. At. 541.

Recibido: 25 de abril de 2020

Aprobado: 22 de julio de 2020

Página inicial: 541

Página final: 551

Resumen

En tiempo récord, la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 obligó a reconfigurar la forma en que tradicionalmente se han ejecutado las actividades de comercio exterior. Por esto, la habilidad de adaptación de la aduana y el uso de instrumentos internacionales como el acuerdo de facilitación del comercio y los lineamientos de la OMA se convierten en pilares para la continuidad y flujo de los procesos en un momento donde el suministro de bienes básicos es de alta prioridad. En ese sentido, la forma y agilidad con que las normas se ejecuten y entren en vigor impactan la capacidad de respuesta actual, así como las estrategias a largo plazo para el restablecimiento de la operación normal de este proceso.

1 Especialista en Derecho Aduanero de la Universidad Externado de Colombia y estudiante de la maestría en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente ocupa el cargo de Senior de Aduanas y Comercio exterior en la firma BDO Legal S.A.S

Palabras Claves: Acuerdo de facilitación del comercio, covid-19, proceso de aduana

Abstract

In record time, health emergency caused by COVID-19 forced to reconfigure how foreign trade activities have traditionally been carried out. For this reason, the ability of customs to adapt and use of international instruments, such as the Trade Facilitation Agreement and the WCO guidelines, become pillars for the continuity of the trade flow when supply Basic goods are a high priority. In that sense, the agility of execution of the policies is reinforced in the current response capacity, as well as the long-term strategies for restoring the normal operation of this process.

Key Words: Trade Facilitation Agreement, covid-19, customs procedure.

Resumo

Em tempo recorde, a emergência sanitária provocada pela COVID-19, obrigou a reconfigurar a forma em que tradicionalmente se têm executado as atividades de comércio exterior. Por isto, a habilidade de adaptação da alfândega e o uso de instrumentos internacionais, como o acordo de facilitação do comércio e os lineamentos da OMA, tornam-se em pilares para a continuidade e fluxo dos processos, em um momento onde o fornecimento de bens básicos é de alta prioridade. Nesse mesmo sentido, a forma e agilidade com que as normas se executem e entrem em vigor impactam a capacidade de resposta atual, assim como as estratégias a longo prazo para o reestabelecimento da operação normal deste processo.

Palavras-chave: Acordo de facilitação do comércio, covid-19, processo de alfândega.

A lo largo de las últimas dos décadas, el comportamiento del comercio internacional ha sido fluctuante. Este tiene un crecimiento leve en el periodo de 2012 a 2014, como vestigio de la recesión económica que se vivió en el 2009 y vive un significativo avance durante el 2015 y 2018 (UNCTAD,2019).² A esto podemos

2 United Nations Conference on Trade And Development "During the last few years international trade patterns have been characterized first by anaemic growth (2012-2014), then by a downturn (2015 and 2016) and finally by a strong rebound (2017 and 2018). While the anaemic growth period was a continuing result from the great recession of 2009, particularly surprising was the fact that the downturn of 2015 and 2016 occurred against positive global real GDP growth. Such a pattern was largely unprecedented and

añadir que para el año 2017 se perfilaron grandes oportunidades comerciales, con la mayor tasa registrada hasta el momento (4,7%); que fue soportada por un incremento del gasto de los Estados Unidos, un aumento del consumo en Japón junto a una demanda estable de los mercados europeos y de China (OMC, 2018).

En contraste, los resultados positivos y la recuperación del comercio exterior del inicio de la década se vieron opacados con el producto de 2018, en el cual hubo una reducción que alcanzó el 1,7% frente a los resultados del año inmediatamente anterior (OMC, 2019).^a Esta situación se deriva de tensiones comerciales, como el giro transversal de las políticas establecidas por el gobierno americano, que han permeado en los rendimientos del año siguiente. Esto representa que para el 2019 se calculó en total un crecimiento de tan solo el 2,9% (IMF, 2020).

Al iniciar el 2020, se estimaban proyecciones de crecimiento estables ligadas a los impactos de la guerra comercial (OMC, 2019),^b y en este escenario, se ha propiciado un giro inesperado. El primer trimestre del año en curso, en contraste, resultó completamente imprevisible, dejando cualquier proyección realizada como un mero documento de trabajo; las estimaciones generales sobre el comportamiento del comercio en los últimos meses del año no tuvieron en cuenta que el 17 de noviembre de 2019, en la provincia de Hubei, en China, se detectó la existencia de los primeros casos de una enfermedad respiratoria con etiología desconocida (Davidson, 2020) que sería el punto de disrupción de la estabilidad social, política y económica del mundo. Aun así, solo sería hasta el 31 de diciembre de 2019 que el gobierno chino realizó el reporte oficial de la situación a la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020).

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, ocurridos en los Estados Unidos, no había sucedido ningún hecho de tal magnitud que obligara a la disrupción de las operaciones de comercio exterior, tal como lo hemos visto a la fecha. Esta situación abre un cuestionamiento esencial para los procesos aduaneros: ¿cuál ha sido la reinención propuesta por las aduanas con el propósito de atender los retos que proponen los negocios internacionales frente a la pandemia del COVID-19?

En primer lugar, hay que resaltar que el impacto del virus se vio subestimado desde su aparición. Tan solo al mes de enero, China reportaba más de 9.700

was the result of several factors including declining commodity prices, weak demand in major economies and United States dollar appreciation. The rebound of 2017 was also largely unanticipated, and more so the strong increase in trade for 2018 as last year was characterized by increasing global uncertainty. Although it is still too early to gauge whether international trade has started to follow a more cyclical pattern, the recent trends have been decidedly uncommon." Key statistics and trends in international trade 2018 P.1

casos confirmados y 106 en más de 19 países (OPS, 2020). La amplia interconectividad y libertad en el tránsito de personas y mercancías funcionaron como canales amplios de propagación a nivel mundial. De esta manera, las primeras recomendaciones impartidas por la OMS con el propósito de frenar la propagación del virus partieron desde las restricciones de viajes comerciales, hasta la imposición de medidas de alto impacto, como el cierre de fronteras en Italia y España. De este modo, la consecución de medidas preventivas adoptadas por los países de la Unión Europea y, posteriormente, el mundo entero, se volverían más drásticas ante el riesgo infeccioso del COVID-19, el cual fue luego categorizado por la OMS como pandemia, según lo informado el pasado 11 de marzo del 2020.

Todo esto ha desembocado en dificultades precisas para la importación y exportación de mercancías, especialmente aquellas ya embarcadas y en procesos de tráfico internacional, lo que ha generado una gran preocupación por parte de aquellas compañías que emplean modelos de producción de alto volumen y periodos de entrega definidos. El impacto estimado de esta situación en el corto plazo significará una posible redistribución de proveedores y un cambio de concepto a las cadenas regionales de valor.

En este contexto, la preocupación es aun más latente cuando se tiene en cuenta que los cruces de frontera y las operaciones en puerto se convirtieron durante los últimos años en puntos centrales para las transacciones internacionales, de forma que los análisis lineales y adimensionales de las zonas fronterizas se han reestructurado (Volpe, 2017). Por lo anterior, vale la pena mencionar que los puntos de cruce de fronteras se han convertido en espacios neurálgicos para el desarrollo de operaciones relacionadas con el comercio exterior, ya que corresponden a centros de conexión que permiten el intercambio de mercancías, servicios, capital humano e inversión (OECD, 2018).

Por lo mismo, con el fin de atender la inevitable disrupción de las cadenas de suministro internacional, la agilidad y el tiempo de respuesta de las políticas gubernamentales a las operaciones en puertos y fronteras juegan un rol importante. La disrupción y adaptación de las normas a través del tiempo a favor de la satisfacción de las necesidades precisas y el avance de la pandemia son el principal reto al que se enfrenta la aduana en la actualidad.

Otro de los temas que se ha puesto en tela de juicio como consecuencia de esta situación es el concepto de globalización, que durante los años ochenta y noventa se proyectaba como un catalizador de integración de mercados, bienes y servicios, así como de capital humano (Hartungi, 2006). Por mucho tiempo, este concepto se perfiló como un garante del comercio internacional. Sin embargo, el

escenario de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, vigente desde hace unos años, y las políticas asociadas a restricciones de exportaciones serán disrupciones que derivarán en relocalizaciones de producción, partiendo de oriente hacia nuevos puntos focales en occidente, convirtiéndose en una bomba de tiempo que podrá reconfigurar la concepción del libre mercado hacia la consolidación de nuevas prácticas proteccionistas (Javorcik, 2020).

Así las cosas, en estos momentos, la apuesta para facilitar las operaciones en tiempo de complejidad e incertidumbre es la priorización de la puesta en marcha de buenas prácticas, las cuales permitirán un trabajo sincronizado entre los diferentes actores de la cadena de suministro y las autoridades de control en los puntos de entrada con el propósito de atender la situación actual de manera eficiente y responsable. En este sentido, la implantación de nuevos lineamientos de las políticas de las aduanas debe versar sobre buenas prácticas que permitan el flujo del comercio y el acceso de manera oportuna de los dispositivos y ayudas humanitarias con el objetivo de atender a los afectados por el virus. Por ende, se atienden normativas tales como la Resolución del Consejo de Cooperación de aduanas frente al rol de estas en desastres naturales de 2011, y el anexo del capítulo 5 sobre envíos de urgencia, del protocolo de Kyoto de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). En cuanto a procesos expeditos en aduanas como la eliminación temporal de restricciones a la importación, debe mencionarse el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, acordado en la Conferencia Ministerial de Bali en 2013 y puesto en marcha en febrero de 2017, con la aprobación de las dos terceras partes de los países miembros. En este instrumento se destacan aspectos claves como la publicación y disponibilidad de la información, cooperación aduanera, clave al momento de cierre de fronteras y se suman a los comités de facilitación del comercio, descritos en el artículo 23 del documento en mención, que se han convertido en piezas determinantes para el flujo de operaciones durante la pandemia. Más allá de controlar y gestionar la implementación del acuerdo, estos funcionan como punto de encuentro para la coordinación, simplificación, armonización y estandarización de procesos en momentos de crisis.

El compromiso y adopción de buenas prácticas que asumen las administraciones aduaneras han sido una variable común que genera estrategias de reinversión y facilitación para el acceso a ciertos productos de mayor prioridad. A manera de ejemplo, encontramos las medidas establecidas por la Administración General de Aduanas de China (GAC por sus siglas en inglés), quienes instituyeron pasos preferenciales, “*green passages*”, tales como una ventanilla especial en la web de la aduana para adelantar procesos expeditos para material médico y donaciones extranjeras (Xinhua, 2020).⁹ Por esto, el aeropuerto Hefei Xinqiao de

la provincia de Anhui ha logrado atender vuelos procedentes de Tailandia cargados con más de 170.000 mascarillas médicas en tan solo 90 minutos contados desde su llegada hasta el proceso de inspección en aduana (Xinhua, 2020).^b

Con el transcurso de los días, cada aduana fue optando por la implementación de lineamientos enfocados en la continuidad de las operaciones de comercio exterior, tomando medidas preventivas para la protección de la seguridad de sus colaboradores como el establecimiento de canales electrónicos específicos de operación, aceptación de documentos soportes en copias o en formato digitales, reducción del número inspecciones físicas acorde a la aplicación de un análisis de riesgo. Además, se establecieron procesos simplificados y la reducción de aranceles e impuestos sobre la importación de productos médicos y de primera necesidad.

Ahora bien, Colombia no ha sido la excepción en aplicar un cierto número de medidas para enfrentar la situación actual con la finalidad de permitir la continuidad de las operaciones de comercio exterior. Según las últimas cifras de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), al 13 de abril, la entidad cuenta con 474 funcionarios en los principales puertos del país, quienes han logrado movilizar más de 1,2 millones de toneladas de carga y más de 58 mil trámites de tránsito (DIAN, 2020). Se han expedido lineamientos en este sentido que impactan la reducción de aranceles para bienes de primera necesidad, junto a la restricción de exportación o reexportación de estos, para atender integralmente las necesidades del mercado nacional.

Una de las medidas implementadas por el gobierno nacional de mayor impacto son las mesas de facilitación del comercio dirigidas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante el esfuerzo permanente que se mantiene de la mano con el sector privado. Este instrumento, que se deriva del acuerdo de facilitación de la OMA, fue avalado por nuestro país a través de la Ley 1879 del 9 de enero de 2018. En tal sentido, el Ministerio ha adelantado más de ocho mesas de trabajo durante el periodo de contingencia de la mano de los diversos actores de la cadena logística y cuyas reuniones han permitido identificar más de 92 acciones de mejora. De aquellas se han ejecutado más del 77% (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2020). Por todo esto, dentro de las medidas propuestas se encuentran el fortalecimiento del sistema de carga, la facilitación e intercambio de información de manera electrónica y la emisión de digitalizada de certificados de origen.

Bajo el contexto anterior, podríamos establecer las siguientes conclusiones:

- La pandemia ha cambiado el uso y la aplicación de las normas en el tiempo. Las respuestas que se demandan hoy en día tienen que ser expeditas y de pronta aplicación, claras y sin ambigüedades. Esto tiene el fin de que las operaciones de intercambio comercial se puedan abordar de manera segura y responsable para todos los actores de la cadena de suministro. Ejemplo de ello es la rápida acción del gobierno en la adopción de buenas prácticas derivadas de lineamientos internacionales para la continuidad de las operaciones de comercio exterior, dando un espacio para que los sectores involucrados en la operación presenten sus preocupaciones y necesidades, y de manera conjunta establezcan escenarios que permitan la continuidad de las operaciones de comercio exterior.
- En la actualidad, el fenómeno de la globalización de los mercados hace que el intercambio comercial entre naciones sea un pilar clave en las circunstancias actuales. Así lo señala el director general de la Organización Mundial del Comercio, Roberto Azevêdo, quien menciona en el boletín de la entidad la necesidad de dejar de lado las diferencias ideológicas, reconociendo que ningún país es altamente autosuficiente y que el comercio exterior es imperativo para el suministro de alimentos, bienes y servicios esenciales a precios asequibles con el único objetivo de contar con los inventarios necesarios para atender la emergencia sanitaria de forma idónea (World Trade Organization, 2020).
- La situación actual expone un imprescindible llamado de urgencia para la reconfiguración de los procesos de la aduana acelerando la implementación y uso de nuevas tecnologías que le permitan atender los nuevos retos del distanciamiento, que abarcan el intercambio de información con otras aduanas, el análisis integral de riesgos de las mercancías que llegan a puertos y las inspecciones no intrusivas.
- Los hechos actuales reconfigurarán el concepto de cadena de valor global enfrentándonos a la búsqueda de opciones de producción más cercanas y la exploración de nuevas opciones a nivel regional. Así las cosas, hay una necesidad del establecimiento de nuevas medidas en las políticas de promoción del régimen de zonas francas. Estas se convertirán en nuevas opciones para la reubicación de centrales de producción.
- Finalmente, es hora de comenzar a estudiar y visualizar las implicaciones y lecciones de esta pandemia, atendiendo a los constantes cambios en la perspectiva de la preferencia del consumidor y los

procesos de toma de decisiones relacionados. En vista de ello, los esfuerzos deben enfocarse hacia nuevas medidas para la regulación del comercio electrónico y los modelos de operación de estas plataformas, con el fin de atender las nuevas necesidades del mercado, en lo que respecta al tráfico de la mercancía y el control de flujo de divisas.

- Ahora bien, no podríamos dejar de mencionar la necesidad de reestructuración ante los nuevos riesgos a los que se han visto expuestas las cadenas de suministro internacional. Todo esto se convierte en un punto clave para que las compañías que desarrollen funciones como Operador Económico Autorizado (OEA), establezcan en sus matrices de riesgo nuevas variables y replanteen sus planes de continuidad de negocio, con el propósito de afrontar los retos que surgirán a lo largo del proceso de restablecimiento de las actividades económicas sin dejar de contemplar la posibilidad de enfrentar un evento de estas magnitudes en el futuro

Bibliografía

- Davidson, H. (13 de 03 de 2020). First Covid-19 case happened in November, China government records show - report. *The Guardian*. Recuperado el 02 de 04 de 2020, de <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/13/first-covid-19-case-happened-in-november-china-government-records-show-report>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (17 de 04 de 2020). *Consolidado Operaciones Aduaneras principales puertos y aeropuertos al 13 abril de 2020*. Recuperado el 18 de 04 de 2020, de Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales: <https://www.dian.gov.co/aduanas/Paginas/Informe-de-Operaciones-Direcciones-Seccionales-de-Aduanas-durante-emergencia-sanitaria.aspx>
- Hartungi, R. (2006). Could developing countries take the benefit of globalisation? *International Journal of social economics*, 728-743.
- Javorcik, B. (2020). Global supply chains will not be the same in the post-COVID-19 world. En C. f. Research, COVID 19 and trade policy: why turning inward wont work (págs. 111-116). London, UK: CEPR Press.
- International Monetary Fund (IMF). (2020). *Tentative stabilization. sluggish recovery?* Washington DC, USA: International Monetary Found.Pro
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (16 de 04 de 2020). *En octava mesa de facilitación del comercio, viceministra Valdivieso reitera compromiso para garantizar flujo de operaciones*. Recuperado el 18 de 04 de 2020, de Ministerio de Comercio Industria y Turismo: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/comercio/se-reitera-compromiso-para-garantizar-operaciones>
- OECD. (2018). *Trade Facilitation and the global economy*. Paris: OECD. /doi.org/10.1787/9789264277571-en.

- Organización Mundial del Comercio. (2018). *Examen estadístico del comercio mundial 2018*. Ginebra, Suiza: Organización Mundial del Comercio.
- Organización Mundial del Comercio. (2019) ^a. *Tendencias del comercio mundial 2018-2019*. Ginebra, Suiza: Organización Mundial del Comercio.
- Organización Mundial del Comercio. (2019) ^b. *El crecimiento del comercio mundial pierde impulso en tanto que persisten las tensiones comerciales*. Ginebra; Suiza: Organización Mundial de Aduanas. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/news_s/pres19_s/pr837_s.pdf
- World Trade Organization. (03 de 25 de 2020). Azevedo sees sharp fall in trade, calls for global solutions to COVID 19 Crisis. Obtenido de https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_25mar20_e.htm
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*. Ginebra; Suiza: Organización Mundial de Salud.
- Organización Panamericana de la Salud.(OPS) (2020). *Actualización epidemiológica nuevo coronavirus (covid-19)*. Washington D.C; USA: Organización Panamericana de la Salud.
- UNCTAD. (2019). *Key Statistics an trends in international trade 2018*. New York USA: United Nations Publications.
- Xinhua. (26 de 01 de 2020) ^a. *China provides fast customs clearance for overseas donations on coronavirus fight*. Recuperado el 12 de 04 de 2020, de The State Council the People Republic of China: http://english.www.gov.cn/statecouncil/ministries/202001/26/content_WS5e2d363cc6d019625c603f4e.html
- Xinhua. (01 de 02 de 2020) ^b. *China speeds up customs clearance for epidemic prevention materials*. Recuperado el 12 de 04 de 2020, de The State Council the People's Republic of China: http://english.www.gov.cn/news/topnews/202002/01/content_WS5e35296cc6d0a585c76ca2c2.html
- Volpe, C. (2017). *Como salir del laberinto fronterizo: Una evaluación de las iniciativas de facilitación del comercio en América Latina y el Caribe*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

