

EL DESAFÍO DE LA PANDEMIA POR COVID -19 PARA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN CHILE Y PERÚ

*THE CHALLENGE OF THE PANDEMIC
FOR TRADE FACILITATION IN
CHILE AND PERU*

autor
Dr. Miguel A. Muñoz*

Artículo recibido en diciembre
y aceptado en diciembre de 2021.

RESUMEN

Este trabajo busca describir la reacción de las autoridades aduaneras en Chile y Perú en el contexto de crisis sanitaria, distinguiendo las medidas de facilitación del comercio que implementaron durante el año 2020. Se realiza una indagación exploratoria y descriptiva de las acciones de ambas autoridades aduaneras mediante la revisión de las resoluciones emanadas del SNA en Chile y de la Sunat en Perú. El período revisado abarca desde la llegada de la COVID-19 a cada país hasta el último día de 2020.

En Perú, la mayoría de las medidas de facilitación del comercio implementadas fueron estructurales y diseñadas antes de la aparición de la pandemia. En Chile, las medidas no son estructurales y fueron originadas durante la pandemia. En ambos casos, la implementación intensiva de tecnologías de la información es central, lo que abre la posibilidad de consolidar su uso cuando se haya superado la emergencia sanitaria.

PALABRAS CLAVE: facilitación del comercio, Chile, Perú, coronavirus, aduanas

ABSTRACT

This work seeks to describe the reaction of the customs authorities in Chile and Peru in the context of the health crisis, distinguishing the trade facilitation measures that they implemented during 2020. An exploratory investigation is carried out. This describes the reaction of both customs authorities by reviewing the resolutions issued by the SNA, in Chile, and by SUNAT, in Peru. The revised period covers the arrival of the disease in each country until the last day of 2020.

In Peru, most of the trade facilitation measures implemented are structural and were designed before the appearance of the disease. In Chile, the measures are not structural, but were originated during the pandemic. In both cases, the intensive implementation of information technologies is central. This opens the possibility of consolidating its use when the health emergency is over.

KEY WORDS: trade facilitation, Chile, Perú, coronavirus, customs

* Dr. en Estudios Americanos. Mg. en Estudios Internacionales. Departamento de Economía, Recursos Naturales y Comercio Internacional, Facultad de Administración y Economía, Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago de Chile. Correo electrónico: miguel.munoz@utem.cl. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8030-5829>.

INTRODUCCIÓN

La emergencia sanitaria causada por el SARS-CoV-2 está catalizando distintas reacciones de las autoridades nacionales en algunos aspectos del comercio internacional. Se han reducido, en lo inmediato, las tasas arancelarias aplicadas a la importación de bienes de la industria sanitaria, pero también se ha hecho lo contrario: en muchos casos, se dispusieron restricciones a la salida de ese tipo de bienes con el propósito de abastecer a la población con los recursos médicos necesarios para salvaguardar su salud. Sin embargo, tales políticas no son suficientes si el movimiento de las mercancías no es fluido o si estas se encuentran en cuellos de botella, especialmente en las fronteras. Es necesario recurrir al *plomero* del comercio internacional, como lo ha definido Brian Staples, según recoge Grainger (2011, p. 40): la *facilitación del comercio*.

Dado el carácter de la enfermedad, ha sido necesaria la agilización de los trámites de ingreso y de salida de los productos en las fronteras. De este modo, se han evitado retrasos y la población puede contar a tiempo con medicamentos y otros insumos. Por tal motivo, además de las reducciones arancelarias y las restricciones a ciertas exportaciones, los gobiernos han recurrido a las medidas de facilitación del comercio (Sidorov y Sidorova, 2021). Este ámbito parece estar ganando preponderancia en la disciplina del comercio internacional, conforme los países han reducido sus barreras arancelarias y se han plegado al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), alcanzado en 2013.

La implementación de instrumentos que contribuyan a facilitar el comercio constituye un tipo de política pública frente a la actual contingencia. Con ellos, los gobiernos intentan resolver un problema público que tiene determinadas características: es de alta intensidad en términos de la demanda de la sociedad por atención a su salud; tiene amplio alcance y visibilidad pública; es novedoso, lo cual provoca incertidumbre sobre las dimensiones del problema; y es urgente, dada su elevada prioridad (Paz-Noguera, 2020). Así, entonces, el examen de las medidas de facilitación del comercio redobla su valor en medio de la actual crisis sanitaria.

Este trabajo busca describir la reacción de las autoridades aduaneras en Chile y Perú en el contexto de crisis sanitaria, distinguiendo las medidas de facilitación del comercio que implementaron durante el año 2020. Para ello, el texto comienza por exponer las distintas interpretaciones que autores y organismos internacionales hacen de los elementos que abarca el concepto de *facilitación del comercio*. Luego, se explican los rasgos metodológicos del trabajo y las limitaciones que han debido ser aplicadas. Seguidamente, se muestran antecedentes comerciales de los países en estudio, destacando sus respectivas trayectorias comerciales en las últimas décadas, sus desempeños en materia de exportaciones e importaciones y su caracterización en materia de libertad comercial. También se ofrece una caracterización de los trámites aduaneros de exportación e importación y, posteriormente, se organizan y describen las medidas de facilitación del comercio aplicadas por las autoridades aduaneras de cada país. Para cerrar, el trabajo ofrece una revisión de lo analizado y algunos comentarios finales a modo de conclusión.

1. ¿QUÉ ES LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO? DIVERGENCIA EN SUS DEFINICIONES

Las discusiones que se han referido explícitamente a este ámbito del comercio internacional han tenido lugar desde hace varios años. Entre algunos hitos que podrían destacarse, se hallan la fundación de la actual Organización Mundial de Aduanas (OMA), en 1953, y el establecimiento de un grupo de trabajo para la simplificación y armonización de documentos comerciales, en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (Unece, por sus siglas en inglés). Incluso, en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) apareció, en 1975, el boletín para la facilitación del comercio y el transporte en América Latina y el Caribe (Boletín FAL), en el año 1975. Esta área se ha desplegado también en la OMC, al menos desde la Conferencia Ministerial de Singapur, de 1996, ocasión en la cual una serie de discusiones se refirieron a procedimientos oficiales, requerimientos de información, transparencia y temas relacionados (Bafna, 2021; Izam, 2001).

Lo anterior representa un aspecto relevante del comercio internacional, tanto como las barreras arancelarias. Según Grainger (2011, p. 40), la facilitación del comercio se dirige más bien a sus aspectos operativos, “por ende, difiere, en cierta medida, de discusiones de tinte económico referidas a las tarifas arancelarias, que tradicionalmente son consideradas en el centro de las negociaciones comerciales”. El mismo autor puntualiza que el propósito de la facilitación es hallar la manera de “mejorar los procedimientos

y controles que gobiernan el movimiento de los bienes a través de las fronteras, con vistas a reducir los costos y maximizar la eficiencia, al tiempo que se resguardan los legítimos objetivos regulatorios” (2011, p. 42).

A lo largo de la última década, la preponderancia de este aspecto ha aumentado en la OMC, así como la atención del mundo académico dedicado a los estudios del comercio. Ciertamente, una razón para este creciente interés se encuentra en el Acuerdo de la OMC sobre Facilitación del Comercio (AFC), del año 2013, alcanzado en el marco de la Conferencia de Bali de ese año. Dicho acuerdo tiene por objetivo perfeccionar los elementos incluidos en los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, referidos a la libertad de tránsito internacional, las formalidades que deben cumplirse en los despachos aduaneros y la publicación de las medidas administrativas que podrían alterar el comercio. El AFC, entonces, promueve la publicación de información relevante sobre despachos aduaneros a través de internet. También se refiere a la posibilidad de gestionar el despacho de mercancías antes de la llegada de estas e invita a facilitar los pagos de derechos e impuestos a través de plataformas virtuales y a aligerar los procedimientos que deben cumplir los *operadores autorizados*. En cuanto a las exigencias documentales propias del despacho aduanero, se dispone que los países tomen las medidas necesarias para simplificar y reducir su uso, por ejemplo, a través del establecimiento de ventanillas únicas virtuales (AFC, 2014).

No obstante, no es posible todavía consensuar una definición clara sobre los elementos que abarca la facilitación del comercio. De hecho, Izam (2001, p. 7) sostiene que cuando se analizan las negociaciones internacionales que tuvieron lugar hasta el año 2000, puede notarse que en

cada una de ellas “se han desarrollado definiciones propias y conceptos operacionales específicos respecto de la facilitación del comercio”. En efecto, es posible distinguir que algunas publicaciones especializadas ofrecen definiciones estrictas o restringidas que incluyen como parte de la facilitación, principalmente, los elementos relacionados con el quehacer en las fronteras y, por ende, tareas aduaneras. Quizás esta definición está relacionada con el foco puesto en los servicios de control de fronteras tras los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 (Sidorov y Sidorova, 2021). Otras publicaciones, en cambio, sostienen definiciones amplias, que incorporan aspectos que van más allá de las fronteras, incluyendo tareas logísticas y de infraestructura física. Es decir, apuntan a las cadenas logísticas internacionales.

En el conjunto de definiciones *amplias* se encuentra la de Moïse y Sorescu (2013), para quienes la facilitación del comercio se refiere a “las políticas y medidas dirigidas a reducir los costos comerciales, mejorando la eficiencia en cada etapa de la cadena de comercio internacional” (2013, p. 7). Estas autoras también toman la definición que ofrece la OMC: “simplificación de procedimientos comerciales”, es decir, de “actividades, prácticas y formalidades involucradas en el acopio, presentación, comunicación y procesamiento de datos requeridos para el movimiento de los bienes en el comercio internacional”. Según señalan, tal es la definición que hay detrás de las negociaciones de la OMC en materia de facilitación.

Según Lee (2014, p. 3), la facilitación:

[...] se refiere a la eliminación de ineficiencia ocasionada por barreras no arancelarias no solo en la frontera, como los gravosos procedimientos aduaneros, sino que, más ampliamente, también cubre las regulaciones al otro lado de la frontera y la infraestructura relacionada con el comercio, cuya falta de eficiencia puede impedir el flujo de bienes al consumidor o usuario final.

Al mismo tiempo, reconoce la importancia de los elementos más allá de las fronteras, puesto que:

[...] para que un bien pueda ingresar en un mercado, no solo debe atravesar los trámites aduaneros y otros de carácter administrativo, que retrasan el pronto despacho de los bienes, sino que también deben tenerse en cuenta la logística doméstica y la infraestructura de comunicaciones, pues su carencia puede actuar como una barrera importante al despacho oportuno de bienes al destino correspondiente, incluso luego de haber atravesado la frontera.

Para Mann, la investigación sobre facilitación del comercio inicialmente estaba “enfocada en los costos directos, no arancelarios, de mover los productos a través de las fronteras internacionales, tales como costos de cargar un contenedor sobre un barco o el número de días que toma despachar la mercancía a través de las aduanas”. Sin embargo, “gracias a la complejidad de las cadenas internacionales de suministro de producción, esta definición tradicional de facilitación del comercio que se enfoca en instalaciones portuarias y aduaneras, y en costos logísticos, es demasiado estrecha” (2012, p. 8). Asimismo, define una matriz de políticas de facilitación del comercio que incluyen, por una parte, medidas aplicables en las fronteras, que son más tradicionales, y

otros aspectos del ambiente de negocios de una economía al otro lado de la frontera, que son menos tradicionales. Además, distingue infraestructuras “duras” tradicionales, como los puertos y el transporte, e infraestructura menos tradicional o *suave*, como los estándares y las instituciones.

Para la Unec (2021), “Facilitación del comercio se refiere a la simplificación, estandarización y armonización de los procedimientos y flujos de información asociada, requeridos para mover los bienes desde el vendedor hasta el comprador, así como para la realización del pago”. Es decir, no se limita a las tareas en las fronteras, en cambio, asume una perspectiva de cadena logística, puesto que enfocarse en las operaciones aduaneras *no es suficiente*.

Sin embargo, también es posible distinguir las definiciones *estrictas*. En el informe *Trade implementation and paperless trade implementation in Latin America and the Caribbean* (Cepal, 2017, p. 15) se establece que, “en términos sencillos, la facilitación del comercio debe simplificar los procedimientos aduaneros, a objeto de reducir el tiempo y los costos del comercio; esencialmente, reducir la burocracia en la frontera”.

En su informe *Trade Facilitation and the Global Economy*, la OECD (2018, p. 14) define la facilitación del comercio como: “procedimientos fronterizos transparentes, predecibles y sencillos que agilizan el movimiento de bienes a través de las fronteras”. Particularmente, en un contexto de producción global, esta es esencial para *reducir los costos del comercio*, lo cual es importante para conseguir que este funcione para todos. De ese modo, las empresas se beneficiarían de participar más en el comercio, y los consumidores, de precios más bajos, mayor calidad y variedad de productos.

También es posible situar en este grupo la definición que ofrece Echeverría (2007), para quien “la facilitación del comercio abarca la simplificación, normalización y racionalización de los procedimientos e intercambios de información correspondientes a las operaciones comerciales de importación y exportación de mercancías”, es decir, “está enfocada en la logística del movimiento de bienes a través de puertos o pasos de frontera, interrelacionando variados factores tales como agentes de aduanas y las aduanas, servicios de infraestructura de transporte (carreteras, puertos y aeropuertos) y de tecnologías de la información, marcos regulatorios, Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), etc.” (2007, pp. 9-10).

En definitiva, aparecen definiciones que reconocen en la facilitación del comercio los costos y tareas logísticas *en las fronteras y más allá de las fronteras* (definiciones amplias) y otras definiciones que, sin desconocer la relevancia de las tareas fuera de las fronteras, se concentran en aquellas que se ejecutan o convergen *en las fronteras* (definiciones estrechas). Estas últimas, pues, centran su atención en aspectos portuarios y aduaneros.

Por otra parte, Sidorov y Sidorova (2021) han propuesto ampliar la clasificación de medidas de facilitación como *duras* y *suaves*, incorporando la dimensión *digital*. La dimensión *dura* remite a las medidas que pueden ayudar a reducir los costos del comercio, relacionadas con las infraestructuras físicas (portuarias, carreteras, entre otras). Una dimensión *suave* remite a los procedimientos que se ejecutan en las fronteras ante las aduanas y otras entidades estatales, amparada en reglas procedimentales y normativas. Por último, la dimensión *digital* de la facilitación se refiere a la “disponibilidad de la infraestructura digital, el acceso y la aplicación de los sistemas

de información e internet y la seguridad de las tecnologías de la información”, de tal suerte que la falta de estas herramientas constituye una barrera no arancelaria al comercio (2021, pp. 9-10).

Un aspecto que no se encargan de desarrollar Sidorov y Sidorova es que esa infraestructura suave (ligada a la aplicación del ámbito institucional) parece unida inextricablemente a la dimensión digital. Hoy es difícil imaginar que ambas corran por carriles separados. Sin embargo, esta clasificación es relevante para este trabajo, puesto que estos mismos autores reconocen la importancia de las tecnologías de la información para la facilitación en el contexto de la pandemia, pues “redujeron el volumen de contactos entre personas y al mismo tiempo simplificaron los procedimientos comerciales, han creado las condiciones para el comercio de suministros esenciales a pesar de las restricciones en las fronteras” (2021, p. 13).

¿Qué hay del impacto de la facilitación del comercio en el flujo de bienes y en los costos? Möisé y Sorescu (2013) construyeron 16 indicadores compuestos por 97 variables de facilitación del comercio, para hacer estimaciones del impacto que estos aspectos tienen en los volúmenes y costos de las operaciones de comercio internacional. De todas las medidas de facilitación, las más significativas son: disponibilidad de información, armonización y simplificación de documentos, procedimientos automatizados y gestión de riesgos, racionalización de los procedimientos en las fronteras y buena gobernanza e imparcialidad. Para países de menores ingresos, el área que impacta más en el aumento de flujos comerciales (volúmenes transados) es la armonización y simplificación de documentos. Lo mismo para países del África subsahariana. Para países de ingresos medios, el impacto más

importante es ejercido por la racionalización de procedimientos. En cuanto al impacto sobre los costos, para el caso de países de menores ingresos, las medidas para armonizar y simplificar documentos y el uso de procedimientos automatizados son los que más contribuyen a reducirlos. En países de ingreso medio bajo contribuyen la armonización y simplificación de documentos y la racionalización de procedimientos; en países de ingreso medio alto, la racionalización de procedimientos y automatización de los mismos (Moisé y Sorescu, 2013).

Según Hoekman y Shepherd (2013, pp. 2-3), hay evidencia de que la facilitación del comercio trae ciertos beneficios. En este sentido, los análisis econométricos sostienen que “la facilitación del comercio (o la falta de facilitación) tiene un papel relevante como un determinante de los costos comerciales generales y es probable que tenga un impacto más amplio sobre el flujo del comercio que las tarifas de importación”.

Por otra parte, Dong (2021) se ha referido al impacto de la facilitación sobre el comercio en redes de valor agregado. Tras utilizar el análisis de redes sociales para estudiar más de 40 países, el autor señala que, en un nivel macro, la facilitación ayuda a aumentar la densidad de las redes comerciales de valor agregado. En tanto, en un nivel micro, la facilitación comercial de un país mejora su capacidad comercial puesto que impacta positivamente, por ejemplo, en su grado de centralidad. En un nivel meso —en regiones—, la facilitación tiene un impacto mayor en naciones europeas que en naciones del Asia Pacífico. Y el impacto es mayor en países en vías de desarrollo que en países desarrollados.

En un análisis sobre los efectos que algunos aspectos de la facilitación del comercio tienen sobre países desarrollados y en vías de desarrollo, se ha mostrado que variables como burocracia, corrupción, internet y situación geográfica impactan en los tiempos que toma realizar exportaciones e importaciones. Los productos más sensibles en este aspecto son aquellos perecibles, estacionales y de alto valor añadido (Zaki, 2015).

Para el caso de comunidades económicas, como la Comunidad Económica de Estados de África Central (Ceeac) y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (Ceeao), se han publicado estudios que muestran que el uso de internet ha tenido un impacto importante en el comercio intra Ceeac, pero no lo ha tenido en el caso de la Ceeao. En ambas comunidades, sin embargo, el uso de teléfonos móviles ha tenido un impacto significativo en el comercio intrarregional. El número de días que toma realizar exportaciones, también en ambas zonas comunitarias, tiene un impacto negativo en el comercio intrarregional (Nguenkwe y Tchitchoua, 2019).

También en el contexto de países africanos, Hoekman y Shepherd (2015) sostienen que la facilitación puede tener impactos positivos, especialmente en aquellos que participan como proveedores en las cadenas de valor. Además, no hallan evidencia para sostener que la facilitación beneficie principalmente a las grandes empresas de estos países ni de que pueda perjudicar sus balanzas comerciales.

En un estudio de 127 países, también se ha demostrado que los países de la OECD son los que han exhibido un mejor desempeño en facilitación del comercio, mientras que el peor lo pre-

sentan los países de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (Qazi et al., 2021).

Dado el contexto de pandemia, los gobiernos parecen haber tendido a acelerar el recurso para las tecnologías digitales. Según un informe de la OECD, la digitalización de certificados sanitarios y fitosanitarios tiene efectos positivos sobre los volúmenes de comercio. Además, facilita que las partes intercambien información precisa velozmente, lo cual contribuye a tomar mejores decisiones y a reducir los tiempos de procesamiento. En este sentido, la pandemia ha sido un aliciente en esta transición hacia la digitalización de estos certificados, de ello dan prueba países como Chile y Argentina, que en mayo de 2020 comenzaron la transmisión recíproca de certificaciones electrónicas, por mencionar solo un ejemplo (OECD Trade and Agriculture Directorate, 2021).

Y, más aún, la tecnología *blockchain* ha llegado también al plano de la facilitación del comercio. De hecho, algunos autores sostienen que puede ayudar a reducir los costos e incrementar los niveles de seguridad. Entre otras cosas, podría hacer innecesario la participación de determinados intermediarios (Siddik et al., 2021).

2. METODOLOGÍA

La indagación que se presenta es de carácter exploratorio (Creswell, 2009), puesto que la tarea de describir la vinculación entre la crisis sanitaria y la reacción de autoridades aduaneras en países latinoamericanos aún no ha sido puesta en el foco de investigaciones sobre el comercio internacional bajo el actual contexto. Se trata, entonces, de un ejercicio que contrasta tal reacción en dos casos, las autoridades aduaneras de Chile y de Perú. Estos países, por lo demás, comparten muchas similitudes, entre las cuales vale la pena subrayar que han sostenido una política de apertura comercial durante las últimas tres décadas y sus principales productos de exportación corresponden al ámbito de la explotación minera.

Para sostener lo anterior, este trabajo se apoya en información cuantitativa sobre aspectos ligados al desempeño en materia de libertad comercial, costos y tiempos de despacho aduanero, y montos de exportación e importación (US\$). Las principales fuentes de información en este aspecto fueron: *World Integrated Trade Solution* y el informe *Doing Business 2020*, del Banco Mundial; *International Trade Statistics*, de UN Comtrade; los indicadores de los índices de libertad económica del *Fraser Institute* y de la *Heritage Foundation*.

En cuanto a las medidas tomadas por los países en materia de facilitación del comercio, estas fueron delimitadas en dos sentidos. En primer lugar, se definieron las medidas de facilitación del comercio tomadas por las autoridades aduaneras respectivas; es decir, aquellas que se refieren a las actividades en la frontera, de modo que este trabajo asume la perspectiva de las definiciones restringidas o estrechas de facilitación del comercio. En el caso de Chile, se trata de las resolu-

ciones emanadas del Servicio Nacional de Aduanas (SNA); en el caso de Perú, las resoluciones producidas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat). En segundo lugar, la revisión de las resoluciones se delimitó temporalmente al año 2020, cubriendo a partir de la llegada de la enfermedad, mediante el primer caso de coronavirus detectado. Esto, además, coincide con la referencia a la crisis sanitaria que puede hallarse entre los considerandos de las distintas resoluciones. En el caso de Perú, se trata del período que comienza el 6 de marzo de 2020 y concluye el último día de diciembre de 2020. En el caso de Chile, desde el 3 de marzo y hasta el 31 de diciembre de 2020. Huelga señalar que la extensión temporal de la crisis sanitaria es todavía incierta.

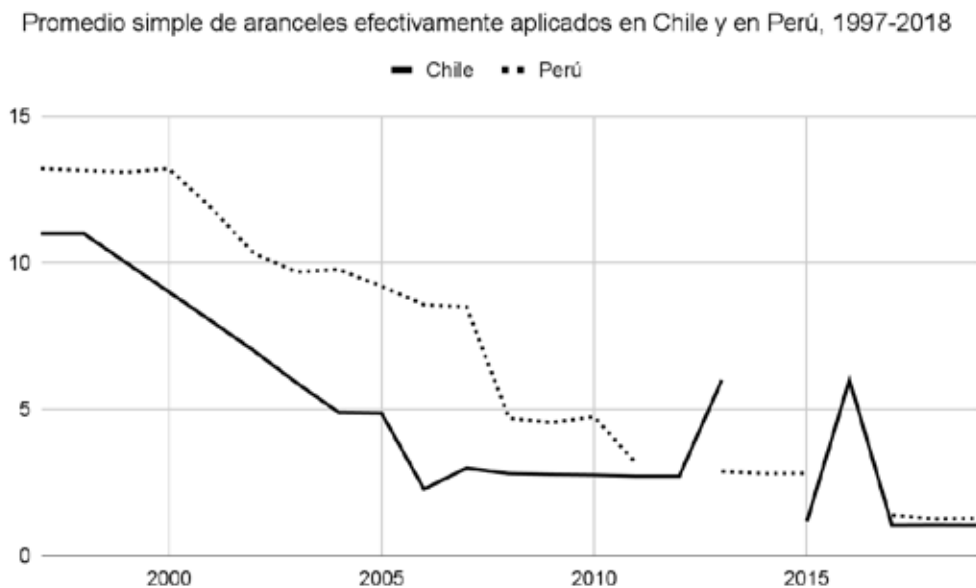
Una vez acopiadas las resoluciones, estas fueron analizadas y agrupadas de acuerdo con su correspondencia a las medidas de facilitación del comercio.

3. ANTECEDENTES: LIBERALIZACIÓN COMERCIAL EN CHILE Y PERÚ

Tanto Chile como Perú han mostrado el despliegue de una estrategia de apertura comercial apoyada en acuerdos comerciales bilaterales, y en su incorporación en acuerdos plurilaterales (como el Cptpp, el Foro APEC) y multilaterales (con su participación en la OMC). Durante la dictadura militar, Chile abandonó la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) tras la aparición de un discurso antiestatista debido

a “los magros resultados de la etapa ‘difícil’ de la industrialización” y “en no menor medida el ataque a la propiedad privada durante los mil días de Allende”. La participación chilena en la competencia internacional –a juicio de la dictadura militar– “racionalizaría la estructura productiva” y llevaría a las industrias locales a implementar nuevas tecnologías (Dingemans, 2016, p. 153). De esta manera, el país inició una etapa de apertura comercial unilateral, mediante la reducción sostenida de sus tarifas arancelarias. Posteriormente, con la restauración de la democracia, en 1990, el país inició una re inserción comercial internacional por medio de compromisos bilaterales con países de América Latina, fundamentalmente mediante la firma de Acuerdos de Complementación Económica (ACE). A esa fase le siguió otra en la cual el país se enfocó en la suscripción de acuerdos comerciales con naciones industrializadas: tratados comerciales con Estados Unidos, con la Unión Europea y EFTA, a inicios de la década de 2000. También puso su foco en economías del Asia-Pacífico, mediante acuerdos con Corea, China, India, Japón y Australia, además del P-4 (que incluye, además de Chile, a Nueva Zelanda, Brunei Darussalam y Singapur). En los últimos años, el país ha dirigido su interés a la actualización de acuerdos comerciales vigentes (como en los acuerdos con Canadá y China, por ejemplo). Ha suscrito acuerdos de última generación, que incluyen disposiciones tan diversas como género y comercio, medio ambiente o normas laborales, en acuerdos con Argentina, Uruguay y Brasil. Y se encuentra trazando mecanismos de vinculación comercial con regiones a las cuales antes no se había dirigido, como la Unión Económica Euroasiática (UEEA) y los países del Medio Oriente y el Norte de África (MENA) (Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, 2009; Subrei, 2019). La Figura 1 muestra los países con los cuales Chile mantiene acuerdos comerciales en vigor.

En el caso de Perú, el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) fue el que llevó adelante reformas de liberalización de las importaciones para dejar atrás el modelo ISI. Lo hizo mediante la aplicación de reducciones arancelarias e impuestos del 10% a las exportaciones. A diferencia de Chile, inició su apertura mediante acuerdos comerciales en la época de 2000. La Figura 2 muestra los acuerdos comerciales suscritos por Perú que hoy se encuentran vigentes. El primero en entrar en vigor fue el ACE con Cuba. Le siguió un ACE con el Mercosur ese mismo año. Continuaron con la firma de acuerdos de libre comercio con otros países del continente, como Estados Unidos, Chile y Canadá (los tres entraron en vigor en 2009). Estos acuerdos inauguraron una serie de tratados de liberalización comercial que continúa hasta el día de hoy. Destacan entre los acuerdos que entraron en vigor desde 2010: Singapur, China, EFTA, Corea, Tailandia, México, Japón, Unión Europea, Reino Unido (en 2020) y el Cptpp (2021). Por último, junto a Chile, Colombia y México, Perú conforma la Alianza del Pacífico (2016) (Jiménez Peña, 2018).

Figura 3.

Fuente: elaboración propia con datos de (Banco Mundial, 2021b).

Al tiempo que se desarrollaba el proceso de apertura comercial mediante la firma de acuerdos comerciales, ambos países experimentaron notables incrementos en los montos de exportación e importación.

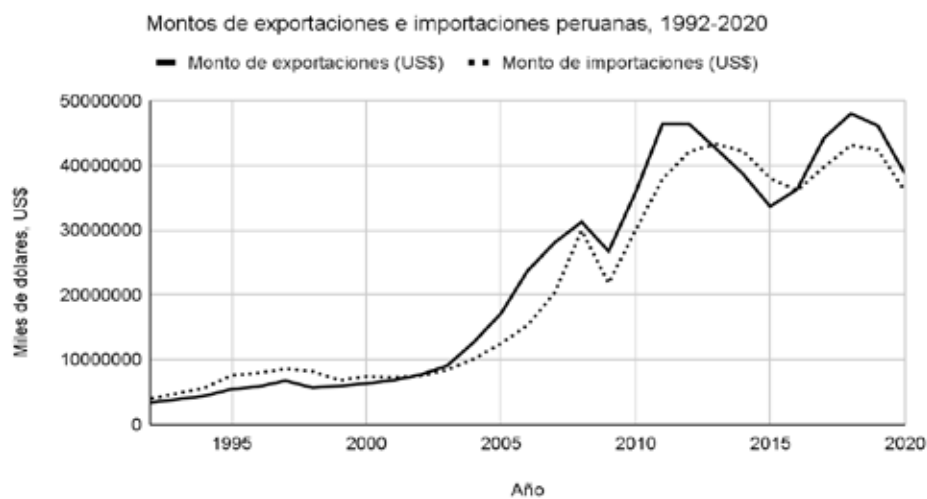
Los datos extraídos de *UN Comtrade* muestran ese crecimiento en ambos casos a partir de la década de 2000, que es cuando distintos acuerdos comerciales entran en vigor.

Figura 4



Fuente: UN Comtrade (2021).

Figura 5



Fuente: UN Comtrade (2021).

Las figuras 4 y 5 dan cuenta de una trayectoria similar en la evolución de las exportaciones e importaciones chilenas y peruanas. En líneas gruesas, cabría subrayar que variaciones en las condiciones económicas, tales como la *crisis subprime* (iniciada en 2007) y la variación en los precios del mineral de cobre (especialmente, su caída aproximadamente desde 2012), son fenómenos que han alterado notablemente la evolución de estos indicadores. En efecto, el mineral de cobre es el principal producto de exportación de ambos países.

La liberalización comercial ha significado que ambos países se ubiquen entre aquellos con mayores niveles de libertad de comercio internacional en al menos dos mediciones de libertad económica. El canadiense *Fraser Institute* elabora un ranking de libertad económica que, metodológicamente, reconoce como restricciones de la libertad comercial los “derechos arancelarios, cuotas, restricciones administrativas ocultas, y controles sobre los tipos de cambio y el movimiento de capitales”, de tal modo que un país con alto desempeño en libertad comercial “debe tener bajos derechos arancelarios, despachos sencillos de mercancías, administración eficiente de las aduanas, una moneda libremente convertible, y pocos controles sobre el movimiento de capital físico y humano” (Gwartney et al., 2020, p. 5).

Asumiendo tal definición, aunque el desempeño de Chile en el grueso ámbito de la libertad económica es superior al de Perú, este último está mejor posicionado en lo que se refiere a libertad en comercio internacional (véase Cuadro 1) y se ubica en el puesto 13 frente al 48 que ocupa Chile en el ranking mundial. Ambos, en cualquier caso, se posicionan por debajo de Panamá. Chile, por

su parte, se ubica por debajo de otros países latinoamericanos también, como Guatemala y República Dominicana, además de los países que integran la Unión Europea. En la categoría de tarifas arancelarias, el desempeño chileno es ligeramente superior al peruano (9,48 frente a 9,22 puntos, con un puntaje máximo de 10) y lo mismo ocurre en términos de barreras regulatorias al comercio (6,92 frente a 6,08 puntos de un máximo de 10). En cambio, Perú muestra un desempeño muy superior en la categoría de “controles del movimiento de capitales y personas”: tiene 9,49 puntos frente a 6,24 puntos de Chile.

Cuadro 1. Libertad económica en Chile y Perú

	Libertad económica	Libertad en comercio internacional
Chile	29	48
Perú	35	13

Fuente: Fraser Institute (2021).

Otro indicador de libertad económica es el elaborado por la *Heritage Foundation*. En este, igualmente, se ofrece una descripción metodológica del concepto de libertad de comercio: “es una medida compuesta del nivel de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a las importaciones y exportaciones de bienes y servicios”. Reconocen, pues, estas dos variables: barreras arancelarias y barreras no arancelarias. Ambas son incluidas en una ecuación que asigna un puntaje total de libertad de comercio a cada país. La variable “barreras no arancelarias” incluye: restricciones cuantitativas, tales como cuotas de importación, límites a la exportación, entre

otras; restricciones regulatorias, como licencias, medidas sanitarias y fitosanitarias, por señalar algunas; restricciones aduaneras, como requisitos de depósito, procedimientos de valoración aduanera y de clasificación de mercancías y despacho aduanero; e intervención gubernamental directa, mediante subsidios y otras políticas de ayuda (Miller et al., 2021, p. 460,461).

En este ranking, Perú ocupa el puesto 7, por debajo de Islandia, Mauricio, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur. En cambio, Chile ocupa el puesto 43, por debajo de países miembros de la Unión Europea, principalmente. Entre los países latinoamericanos, solo está por debajo de Perú (Miller et al., 2021).

El desempeño peruano, por lo tanto, sitúa al país entre los líderes mundiales en el plano de libertad de comercio. El rendimiento chileno no es tan notable como el de su vecino. En las mediciones es superado, principalmente, por países de la Unión Europea y por algunos países latinoamericanos, como el propio Perú, Guatemala y Panamá, entre otros.

4. CARACTERIZACIÓN DE LAS OPERACIONES DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN EN CHILE Y PERÚ

En ambos países, los trámites correspondientes al despacho aduanero de exportación e importación se realizan con la participación de un agente de aduanas (despachador de aduanas), quien debe contar con un mandato certificado para actuar en representación del exportador o del importador. Este actor presenta ante la aduana respectiva el régimen correspondiente (exportación, importación u otro) para su aprobación, a través de una *declaración de exportación* o *de importación*, en Perú, y de un *Documento Único de Salida* (para exportaciones) o *Declaración de Ingreso* (para importaciones), en el caso de Chile. En estas operaciones, los bienes pueden ser objeto de revisiones físicas. La autoridad aduanera correspondiente también puede determinar la realización de exámenes pormenorizados a la documentación que respalda a la operación respectiva. Es necesario, por lo tanto, tener a disposición de las autoridades aduaneras un conjunto de documentos, por parte de importadores o exportadores, según la operación de que se trate. Algunos de ellos son: factura comercial, documento de transporte, certificaciones o declaraciones de origen y certificaciones técnicas, de ser el caso. El informe *Doing Business 2020*, del Banco Mundial, detectó que suelen ser necesarios los siguientes documentos en operaciones típicas de importación y exportación de Perú:

Cuadro 2. Documentos para operaciones aduaneras típicas de exportación e importación en Perú

Exportación	Importación
Recibo de manipulación en el terminal	Orden de liberación de carga
Declaración aduanera de exportación	Certificación de estándares técnicos
Factura comercial	Recibo de manipulación en el terminal
Lista de empaque	Declaración aduanera de importación
<i>Bill of Lading</i> (documento de transporte marítimo)	Factura comercial
Certificado de origen	Lista de empaque
Certificación Solas	<i>Bill of Lading</i> (documento de transporte marítimo)
	Certificado de origen
	Certificado SOLAS

Fuente: Banco Mundial (2021a).

En el caso de Chile, la cantidad de documentos es algo menor:

Cuadro 3. Documentos para operaciones aduaneras típicas de exportación e importación en Chile

Exportación	Importación
<i>Bill of lading</i> (documento de transporte marítimo)	<i>Bill of lading</i> (documento de transporte marítimo)
Certificado de origen	Certificado de origen
Factura comercial	Factura comercial
Declaración aduanera de exportación	Declaración aduanera de importación
Lista de empaque	Lista de empaque
Certificación Solas	Certificado de pago de impuesto
	Recibo de manipulación en el terminal
	Certificado Solas

Fuente: Banco Mundial (2021a).

Vale la pena tener en cuenta que la elaboración de documentos es tan relevante para las operaciones de comercio exterior como lo es la destinación de recursos para los trámites de despacho de las mercancías, indistintamente de que se trate de operaciones de exportación o importación. La razón es que las actividades de despacho y la documentación se traducen en mayor o menor eficiencia en términos de tiempo y costos. En términos simples: tanto la elaboración (llenado) como la presentación de documentos tienen un costo, así como los propios trámites que deben realizarse ante las aduanas. El mismo reporte *Doing Business* muestra el desempeño de ambos países este terreno:

Cuadro 4.
Desempeño de Chile y Perú en trámites fronterizos y documentales de exportación e importación

	Indicador	Chile	Perú	OECD ingreso alto	América Latina y el Caribe
Exportación	Tiempo para exportar: cumplimiento fronterizo (horas)	60	48	12.7	55.3
	Costo para exportar: cumplimiento fronterizo (USD)	290	630	136.8	516.3
	Tiempo para exportar: cumplimiento documental (horas)	24	24	2.3	35.7
	Costo para exportar: cumplimiento documental (USD)	50	50	33.4	100.3
Importación	Tiempo para importar: cumplimiento fronterizo (horas)	54	72	8.5	55.6
	Costo para importar: cumplimiento fronterizo (USD)	290	700	98.1	628.4
	Tiempo para importar: cumplimiento documental (horas)	36	48	3.4	43.2
	Costo para importar: cumplimiento documental (USD)	50	80	23.5	107.3

Fuente: Banco Mundial (2021a).

Evidentemente, los desempeños de Perú y Chile en los distintos aspectos de facilitación del comercio exhibidos en el Cuadro 4 son menos eficientes que los exhibidos por países del grupo OECD. En los aspectos documentales, puede verse que en estos últimos la gestión en dicho ámbito toma poco más de dos horas en el caso de las exportaciones, y menos de 4 horas en importaciones. En tanto, en Chile y en Perú la gestión documental de exportación toma 24 horas; 36 y 48 horas, respectivamente, la gestión documental de importación. Además, estas tareas son, desde luego, más costosas en estos países que en la selección OECD. El cumplimiento de las tareas fronterizas también es revelador de las ineficiencias de estos países sudamericanos: el cumplimiento de exigencias para despachos de importación suele tomar menos de 9 horas en países OECD seleccionados, mientras que en Chile toma 54 horas y en Perú 72.

Sin embargo, cuando el foco está dirigido hacia el promedio latinoamericano, puede observarse que Perú y Chile tienen un mejor rendimiento en la mayoría de las áreas. La tarea más deficiente frente al promedio latinoamericano, en el caso de Chile, es el tiempo que toman las actividades de despacho aduanero de exportación (60 horas frente a 55,3 horas). Perú, en tanto, muestra un desempeño más bajo en los costos del cumplimiento fronterizo de las exportaciones (US\$630 frente a US\$516,3 en el promedio latinoamericano), en el tiempo y costo de trámites de importación (72 horas frente a 55,6; US\$700 frente a US\$628,4) y en el tiempo que toma el cumplimiento de tareas documentales (48 horas frente a 43,2 horas en el promedio latinoamericano).

Chile exhibe un mejor desempeño que Perú en una parte importante de los costos y tiempos estimados, a excepción del tiempo que toman los trámites de exportación: 60 horas frente a 48 de Perú. Ambos, sin embargo, tienen un desempeño muy deficiente en estas variables de facilitación del comercio en contraste con los países OECD, pero algo superior al compararlos con el promedio de América Latina y el Caribe.

5. IMPACTO DE LA PANDEMIA Y REACCIÓN DE LAS AUTORIDADES ADUANERAS

En el año 2020, el comercio internacional sufrió el impacto de la pandemia: se redujo en un 5,3% respecto de 2019. En cualquier caso, la caída fue menor a la que esperaba la OMC: en principio, se estimaba un descenso de 12,9%, si bien luego la cifra se ajustó a 9,2%. Esta entidad ha sostenido que detrás de ese impacto mitigado están, principalmente, los estímulos económicos que implementaron los diferentes gobiernos y la rápida adaptación al trabajo remoto en distintas industrias (Subrei, 2021b, p. 4).

La pandemia afectó de modo dispar al comercio exterior chileno y peruano. En el caso chileno (figura 6), las importaciones experimentaron una caída equivalente al 15% respecto de 2019: de US\$69591 millones retrocedieron a US\$59215 millones. En el caso de las exportaciones, en cambio, estas crecieron en poco más de 5%: pasaron de US\$69681 millones en 2019, a US\$73479 millones en 2020 (UN Comtrade, 2021).

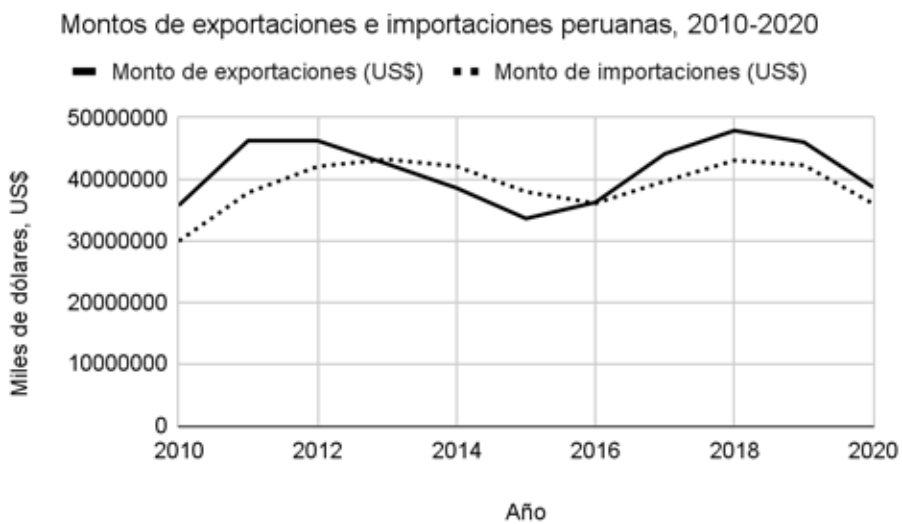
Figura 6



Fuente: UN Comtrade (2021).

En el caso peruano, en cambio, ambas variables se redujeron ostensiblemente, como puede verse en la Figura 7: las exportaciones pasaron de US\$46131 millones, en 2019, a US\$38757 en 2020, es decir, cayeron un 16%. Las importaciones, por su parte, bajaron casi en la misma proporción: un 15%, de US\$42376 millones a US\$36064 (UN Comtrade, 2021).

Figura 7



Fuente: UN Comtrade (2021).

Por cierto, el movimiento de determinadas mercancías asociadas al enfrentamiento de la pandemia experimentó un incremento relevante. Las importaciones, en ambos países, crecieron en una magnitud sobresaliente. Cuando se tienen en cuenta nada más dos productos del sector sanitario, como son los ventiladores de la subpartida 9019,20 y las mascarillas de la subpartida 6307,90, puede evidenciarse con facilidad lo que esto significó. Como muestran las figuras siguientes (8 a 11) las compras de estos bienes se multiplicaron.

Figura 8



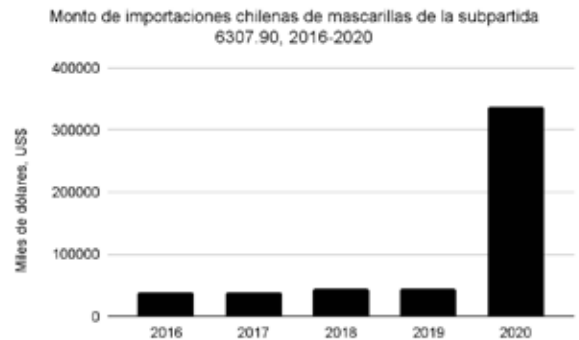
Figura 9



Figura 10



Figura 11



Fuente de las figuras: UN Comtrade (2021)

La emergencia de la pandemia ha supuesto, por una parte, la reacción de la demanda por ciertos bienes necesarios para su combate, pero también, puede suponerse, habría motivado a estos países a tomar medidas de simplificación y aceleración de los despachos aduaneros en las fronteras locales. En breve: implementar medidas de facilitación del comercio. ¿Ocurrió esto? ¿Qué medidas aplicaron las autoridades aduaneras para enfrentar la contingencia sanitaria? Una revisión a las resoluciones adoptadas permite distinguir dos categorías:

- Digitalización y o simplificación de despachos aduaneros: incluye el conjunto amplio de medidas relativas a la simplificación y digitalización de las exigencias documentales para el despacho de

mercancías y, por otra parte, a la simplificación y automatización de los procedimientos que han de cumplirse para el despacho bajo distintos regímenes aduaneros.

- Eliminación o postergación de sanciones: se refiere tanto a la disponibilidad de información sobre cargos y tasas que pudieran afectar al despacho de mercancías, como a la aplicación oportuna, transparente y ecuaníme de este tipo de medidas y normas.

Los cuadros siguientes muestran, compendiosamente, las principales medidas, agrupadas por la categoría que cubren.

Cuadro 5. Medidas de facilitación del comercio tomadas por la autoridad aduanera de Perú (Sunat)

Sunat – PERÚ	
<i>Digitalización y o simplificación de despachos aduaneros</i>	Resolución 077-2020/Sunat, 8 de mayo de 2020: Aprueban la creación de la Mesa de Partes Virtual de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.
	Resolución 000172-2020/Sunat, 10 de octubre de 2020: Aprueban el procedimiento general Tránsito aduanero internacional de mercancías CAN-ALADI Despa-PG.27 (versión 4).
	Resolución 000174-2020/Sunat, 10 de octubre de 2020: Aprueban del procedimiento específico Despacho simplificado web de exportación Despa-PE.02.03 (versión 2).
	Resolución 000171-2020/Sunat, 10 de octubre de 2020: Aprueban el procedimiento general Almacén libre (duty free) Despa-PG.17 (versión 2).
	Resolución 000169-2020-Sunat, 10 de octubre de 2020: Modifican el procedimiento general Reimportación en el mismo estado Despa-PG.26 (versión 1).
	Resolución 000173-2020/Sunat, 10 de octubre de 2020: Modifican el procedimiento específico Mandato electrónico Despa-PE.00.18 (versión 1).
	Resolución 000176-2020/Sunat, 11 de octubre de 2020: Aprueban procedimiento general Admisión temporal para perfeccionamiento activo Despa-PG.06 (versión 6) y derogan procedimientos.
	Resolución 000180-2020/Sunat, 17 de octubre de 2020: Aprueban el procedimiento general Envíos postales transportados por el servicio postal Despa-PG.13 (versión 3).
	Resolución 000182-2020/Sunat, 22 de octubre de 2020: Modifican procedimiento general Transbordo Despa-PG.11 (versión 4).
	Resolución 000184-2020/Sunat, 23 de octubre de 2020: Aprueban el procedimiento general Envíos de entrega rápida Despa-PG.28 (versión 3).
	Resolución 000183-2020/Sunat, 23 de octubre de 2020: Aprueban el procedimiento general Restitución simplificado de derechos arancelarios Despa-PG.07 (versión 5).
	Resolución 000185-2020/Sunat, 25 de octubre de 2020: Aprueban el procedimiento general Admisión temporal para reexportación en el mismo estado Despa-PG.04 (versión 6) y derogan otros procedimientos.
	Resolución 000199-2020/Sunat, 18 de noviembre de 2020: Aprueban el procedimiento general Exportación temporal para reimportación en el mismo estado y exportación temporal para perfeccionamiento pasivo Despa-PG.05 (versión 4).
Resolución 000200-2020/Sunat, 18 de noviembre de 2020: Modifican procedimiento general Reembarque DESPA-PG.12 (versión 2) y derogan Circular.	

	Resolución 006-2020-Sunat /300000, 20 de marzo de 2020: Aprueban facultad discrecional para no determinar ni sancionar infracciones previstas en la Ley General de Aduanas cometidas durante la Emergencia Sanitaria declarada como consecuencia de la COVID-19.
	Prórroga: Resolución 0008-2020-Sunat /300000, 7 de junio de 2020.
<i>Digitalización y o simplificación de despachos aduaneros</i>	Resolución 013-2020-Sunat /300000, 5 de julio de 2020: Aprueban facultad discrecional para no determinar ni sancionar infracciones previstas en la Ley General de Aduanas durante el aislamiento social obligatorio dispuesto en el Decreto Supremo 116-2020-PCM como consecuencia de la COVID-19.
	Resolución 000016-2020-Sunat /300000, 12 de agosto de 2020: Aprueban facultad discrecional para no determinar ni sancionar infracciones previstas en la Ley General de Aduanas durante el aislamiento social obligatorio dispuesto como consecuencia de la COVID-19.
	Resolución 000019-2020-Sunat /300000, 17 de septiembre de 2020: Aprueban facultad discrecional para no determinar ni sancionar infracciones previstas en la Ley General de Aduanas durante el aislamiento social obligatorio dispuesto como consecuencia de la COVID-19.

En cuanto a la categoría de *Digitalización y o simplificación de despachos aduaneros*, llama la atención la cantidad de procedimientos que sufren una modificación estructural al implementarse el uso de tecnologías que permiten el trámite electrónico documental. Por ejemplo, los procedimientos de tránsito, despacho simplificado de exportación, reimportación y envíos de entrega rápida, por señalar algunos. El procedimiento de exportación definitiva fue actualizado por Resolución 024-2020, publicada el 30 de enero, razón por la cual no aparece en el Cuadro 5. Cosío (2021) puntualiza que la Sunat había determinado, coincidentemente con anterioridad a la aparición del coronavirus, que a lo largo de 2020 se ejecutaría el Programa FAST (Programa de Facilitación, Seguridad y Transparencia Aduanera). Este contempla el remozamiento de un conjunto de procedimientos aduaneros, tales como los que han sido agrupados en la categoría que se revisa. El propósito de estas medidas es acortar los tiempos y trámites de despacho para distintos regí-

menes aduaneros. Para ello, estas resoluciones declaran la necesidad de reemplazar la presentación física de documentos por su transmisión electrónica, así como de reducir procedimientos que no aportan valor o que son reiterativos. Desde luego, los considerandos de estas resoluciones subrayan la necesidad de estas medidas en el marco de la crisis sanitaria.

Esas actualizaciones, además, se apoyan en el establecimiento de la Mesa de Partes Virtual, establecida en mayo de 2020, para la presentación virtual de documentación que anteriormente debía presentarse de forma presencial en las reparticiones aduaneras.

Con la Resolución 000173-2020/Sunat se extiende la posibilidad de otorgar el mandato al agente de aduana por vía electrónica para todos los regímenes aduaneros. Hasta entonces, únicamente operaba en regímenes como importación para el consumo, depósito aduanero, admisión

temporal para perfeccionamiento activo y admisión temporal para reexportación en el mismo estado. Con esta nueva normativa se incluyeron regímenes de salida, como exportación definitiva, exportación simplificada y reembarque, entre otros.

En otra categoría, la autoridad peruana determinó la eliminación o postergación de sanciones por determinados incumplimientos en los procesos de despacho o de llenado de documentos. Por citar un ejemplo, la Resolución 013-2020 se refiere a la facultad de no determinar sanciones por “no proporcionar o no transmitir la información del manifiesto de carga de ingreso, de los documentos vinculados o del manifiesto de carga desconsolidado, en la forma y plazo establecidos legalmente [...]”. Además, extiende esa posibilidad a regímenes de importación y de perfeccionamiento, cuando se haya transmitido “la declaración aduanera de mercancías con información que no guarde conformidad con los datos proporcionados por el operador interviniente respecto a: valor, marca comercial, modelo, calidad, origen”.

Todos estos cambios acompañan esfuerzos de facilitación anteriores, como la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y el Operador Económico Autorizado (OEA), establecidas respectivamente en 2006 y 2015.

Sin embargo, estas políticas no obstaron que el país ejecute otras medidas de liberalización aduanera y, también, de restricción a las exportaciones. A través del Decreto Supremo 051-2020-EF, del 13 de marzo de 2020, el gobierno peruano determinó “fijar temporalmente un *Ad Valorem* del 0%, para el ingreso de bienes” nece-

sarios para hacer frente a la crisis sanitaria. Entre otros, se incluyen cloro, de la subpartida 280110; medicamentos que contengan penicilina, de la subpartida nacional 3004.1010; botiquines para primeros auxilios (3006.5000); y jeringas (9018.31.20.00).

Al decreto anterior le siguió el Decreto Supremo 051-2020-EF, que modifica el listado de bienes beneficiados de la reducción arancelario, incorporando, por ejemplo: mascarillas (6307.90), gafas protectoras (9004.90) y termómetros (9025.11).

En cuanto a medidas restrictivas, mediante Decreto Supremo 013-2020 del 8 de abril de 2020, se establece que la salida de bienes sanitarios, como mascarillas, “solo puede realizarse con opinión favorable del Ministerio de Salud”. El decreto se modificó, posteriormente, para incluir ciertas telas utilizadas en la confección de mascarillas.

En el caso de la autoridad aduanera chilena, las medidas adoptadas se agrupan en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Medidas de facilitación del comercio tomadas por la autoridad aduanera de Chile (SNA)

SNA – CHILE	
<i>Digitalización y o simplificación de despachos aduaneros</i>	Resolución Exenta 1179, 18 de marzo de 2020: Adóptense, por parte de las Direcciones Regionales, Administraciones de Aduanas, y demás Órganos de este Servicio Nacional, las siguientes medidas, hasta que sean dejadas sin efecto por una Resolución fundada por el Director Nacional.
	Resolución Exenta 1313, 26 de marzo de 2020: Apruébese, instrucciones para el ingreso simplificado de mercancías que sean declaradas por la autoridad sanitaria como insumos críticos para afrontar la emergencia provocada por la enfermedad COVID-19.
	Resolución Exenta 1377, 1 de abril de 2020: Entrega indicaciones para efectuar presentaciones ante la Dirección Nacional de Aduanas.
	Resolución Exenta 1556, 17 de abril de 2020: Modifíquese la Resolución Exenta N° 1.179 de fecha 18.03.2020, sobre diversidad medidas de facilitación por parte de las Direcciones Regionales, Administraciones de Aduana y los demás órganos de este Servicio Nacional, con objeto de atender adecuadamente la emergencia producida por la COVID-19.
	Resolución Exenta 2082, 15 de junio de 2020: Apruébese, las instrucciones de llenado para los documentos de importación tramitados bajo los sistemas DIPS CARGAS Y FRANQUICIAS, DIPS VIAJEROS, DIPS COURIER Y SICOMEXIM, que amparen mercancías que ingresen al país por vía aérea, y que correspondan a productos sujetos a control sanitario del Instituto de Salud Pública (ISP).
	Resolución Exenta 2363, 21 de julio de 2020: Modifica Compendio de Normas Aduaneras y Resolución que indica, en materia de presentación de SMDA por ajustes al valor aduanero relativo al pago de cánones y/o derechos de licencia.
	Resolución Exenta 2575, 19 de agosto de 2020: Que modifica los Capítulos III y V, del Compendio de Normas Aduaneras y los Capítulos II, III y IV del Manual de Pagos, conforme a la entrada en vigencia de las instrucciones relativas a la presentación electrónica total de las solicitudes de modificación al documento aduanero para las declaraciones de ingreso, tramitadas en el sistema Sicomexin.
	Resolución Exenta 2870, 25 de septiembre de 2020: Modifica el Capítulo V del Compendio de Normas Aduaneras conforme a la entrada en vigencia de las instrucciones relativas a la presentación electrónica de las solicitudes de modificación al documento aduanero –SMDA– para las declaraciones de salida en estado AT, con autorización de salida.
<i>Eliminación o postergación de sanciones</i>	Resolución Exenta 1556, 17 de abril de 2020: Modifíquese la Resolución Exenta 1.179 de fecha 18.03.2020, sobre diversidad medidas de facilitación por parte de las Direcciones Regionales, Administraciones de Aduana y los demás órganos de este Servicio Nacional, con objeto de atender adecuadamente la emergencia producida por la COVID-19.

A diferencia de las medidas aplicadas por Perú, las normas sobre digitalización y/o simplificación de despachos aduaneros establecidas por las autoridades aduaneras chilenas exhiben mayor heterogeneidad. La más preponderante en esta categoría es la Resolución exenta 1179. En vista de la necesidad de responder a la crisis sanitaria y proteger la salud de las personas vinculadas a los procesos de despacho de mercancías, esta norma fija un conjunto de medidas de facilitación. Por señalar algunos ejemplos, permite la realización de aforos físicos sin la presencia de auxiliares de agentes de aduana, determina la entrega de respuestas a los agentes de aduana a través de correo electrónico, permite que el canje y las correcciones de documentos de transporte marítimo (*bill of lading*) sean enviadas al agente de aduana en forma electrónica y permite que la solicitud de modificación de los documentos aduaneros pueda presentarse, también, a través de correo electrónico. De hecho, esta última medida fue extendida para que todas las solicitudes vinculadas con la corrección de documentos aduaneros en el ámbito de la importación puedan realizarse electrónicamente, mediante las resoluciones exentas 2363 y 2575. En el caso de solicitud de corrección a documentos de exportación, esta se extendió a través de la Resolución exenta 2870. Finalmente, la misma Resolución 1179 autoriza la concesión del mandato al agente de aduana, de modo que este sea entregado mediante correo electrónico.

La Resolución 1313 reconoce que “se hace necesario asistir de manera expedita el flujo de mercancías, y en particular de aquellos insumos críticos que ingresen producto de la emergencia sanitaria provocada por esta pandemia” y, por ende, admite la internación de bienes *críticos* mediante un procedimiento acelerado.

Bajo la misma categoría en examen, las autoridades aduaneras simplifican la exigencia documental de conocimientos de embarque (Resolución 1556), así como las instrucciones de llenado de documentos necesarios para el ingreso de medicamentos (Resolución 2081).

Sobre la categoría de eliminación o postergación de sanciones, la autoridad chilena tiene en cuenta, en Resolución 1556, que “a raíz de los apremios económicos que han sufrido, diversas personas se encuentran imposibilitadas de cancelar el régimen de almacén particular dentro del plazo por el que se les ha concedido”. Por ello, determina que deben considerarse los incumplimientos de este plazo como “suficientemente justificados por un caso fortuito”, de tal modo que no procedería la presunción de abandono de las mercancías.

Tal como en el caso de Perú, Chile contaba desde antes con una ventanilla única para facilitar el comercio exterior, el Sistema Integrado de Comercio Exterior (Sicex), que comenzó a operar en 2013. Además, el programa OEA se estableció en el año 2018, a cargo del SNA, con el propósito de facilitar el comercio mediante el incremento de los niveles de seguridad de las cadenas logísticas, según el Decreto 1140 de ese año.

Ambas autoridades aduaneras establecieron una serie de medidas a través de resoluciones inspiradas en o aceleradas por el contexto sanitario. En particular, muchas de las medidas de la autoridad peruana ya habían sido definidas antes de la pandemia, pero hallaron suelo fértil en esta circunstancia. Muestran, por ende, una mayor homogeneidad, en el sentido de que se trata de medidas estructurales que apuntan a modificar los procedimientos aduaneros propios de los dis-

tintos regímenes. En el caso chileno, las medidas son heterogéneas y no estructurales, puesto que se dirigen a resolver dificultades concretas originadas o estimuladas por la crisis sanitaria.

El uso de tecnologías de la información para sostener el contacto necesario que exigen los procedimientos aduaneros y para la transmisión electrónica de documentos digitales, también encuentra en el actual contexto la posibilidad de desplegarse. En las resoluciones aduaneras revisadas, el recurso en torno a estas tecnologías es constante, ya sea para la realización de procedimientos físicos (automatizados) o la gestión de información referida a las operaciones.

Por último, las autoridades aduaneras también han reconocido las dificultades prácticas de operar bajo las circunstancias sanitarias. Por esa razón, han establecido medidas excepcionales que permiten omitir la aplicación de sanciones a errores o faltas en los procedimientos aduaneros. Con esto, contribuyen, por cierto, a reducir los costos de estas operaciones de comercio exterior.

CONCLUSIÓN

El propósito de este texto ha sido describir las medidas de facilitación del comercio implementadas por las autoridades aduaneras de Chile y Perú en un contexto tan excepcional como lo es una pandemia. Se exhibieron distintos enfoques sobre la facilitación del comercio, de los cuales se puede discernir la existencia de dos perspectivas: una amplia, que se enfoca en costos y tareas en la frontera y más allá de ella; y otra estrecha o restringida, que lee la facilitación del comercio

en clave de procedimientos que ocurren en las fronteras. Este trabajo se ha concentrado en aspectos aduaneros y, por lo tanto, puede reconocerse principalmente en el enfoque restringido de la facilitación del comercio.

Chile y Perú han consolidado una trayectoria de apertura comercial que se afirma en la suscripción de acuerdos comerciales de distinto tipo. Con ello, las tasas arancelarias, en ambos casos, se han reducido drásticamente desde la década de 1990. Correlativamente, exportaciones e importaciones han experimentado incrementos notables. De tal modo, Perú ha conseguido una posición destacada en materia de libertad comercial. Chile igualmente tiene un desempeño rescatable en este ámbito, pero es más bajo que el peruano y, en algunas mediciones, también es menor que el de otros países latinoamericanos. En materia de procedimientos propios del despacho aduanero, aunque ambos países tienen bajo rendimiento frente a países de la OECD, este es superior al promedio de sus pares latinoamericanos. En la mayoría de los indicadores de este aspecto, Chile muestra mayor eficiencia que Perú.

La pandemia golpeó de modo distinto a estos países. En el caso chileno, se vieron afectadas las importaciones, mientras que sus exportaciones crecieron. En cambio, Perú experimentó caídas en ambas variables.

Finalmente, en cuanto a las reacciones de las autoridades aduaneras en la implementación de medidas de facilitación, ambas generaron mecanismos de agilización de los despachos. En el caso de Perú, buena parte de las medidas son de carácter estructural y ya habían sido determinadas con anterioridad al fenómeno sanitario. Su aplicación, de hecho, coincidió con la llegada de la enfermedad. En el caso chileno, las medidas no

han significado modificaciones ostensibles a los procedimientos ya existentes, aunque esto no quiere decir que no sean relevantes. Tal como en el caso peruano, la mayor parte de ellas buscan simplificar la documentación y los procedimientos mediante el uso más intensivo de tecnologías de la información.

El uso de tecnologías de la información es un elemento central en las normas de facilitación del comercio resueltas en los países estudiados. Catalizadas por la pandemia, estas podrían caminar a paso firme hacia su consolidación, pero ello depende de las capacidades y disposición favorables, una vez concluida la crisis, del conjunto de actores intervinientes, tales como exportadores, importadores, autoridades aduaneras y agentes de aduana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO, OMC, WT/L/931 (2014). Recuperado de: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/tfn/wco-doc/931-es.pdf?db=web>

BAFNA, N. (2021). A TWAIL Perspective on WTO's Trade Facilitation Agreement. *Journal of International Law and Trade Policy*, 22(1), 18.

BANCO MUNDIAL (2021a). *Doing Business 2020. Explore Economies* [Text/HTML]. World Bank. Recuperado de: <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies>.

BANCO MUNDIAL (2021b). World Integrated Trade Solution. Recuperado de: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/country/by-country/startyear/LTST/endyear/LTST/tradeFlow/Import/indicator/AHS-WGHTD-AVRG/partner/WLD/product/Total>

CEPAL (2017). Trade facilitation and paperless trade implementation in Latin America and the Caribbean. Reporte Regional 2017. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42254/S1700852_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

COSÍO, E. (2021). La legislación aduanera en la nueva normalidad de la COVID-19. *Advocatus*, (40), 195-211. Recuperado de: <https://doi.org/10.26439/advocatus2021.no40.5294>.

CRESWELL, J. W. (2009). *Research design. Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (3ª edición). SAGE. Recuperado de: https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_609332/objava_105202/fajlovi/Creswell.pdf

DINGEMANS, A. (2016). El fin de una etapa exitosa. Los TLC en la estrategia comercial de Chile. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 151-172.

DIRECCIÓN DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES (2009). *Chile: 20 años de negociaciones comerciales*. Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

DONG, H. (2021). The Impact of Trade Facilitation on the Networks of Value-Added Trade—Based on Social Network Analysis. *Emerging Markets Finance and Trade*, 0(0), 1-10. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/1540496X.2021.1974393>.

ECHEVERRÍA, M. (2007). La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales. *Cepal*, (46).

FRASER INSTITUTE (2021). *Economic Freedom of the World*. Fraser Institute. Recuperado de: <https://bit.ly/2h5xBVI>.

GRAINGER, A. (2011). Trade Facilitation: A Conceptual Review. *Journal of World Trade*, 45(1), 39-62.

GWARTNEY, J.; LAWSON, R., HALL, J. Y MURPHY, R. (2020). *Economic Freedom of the World: 2020 Annual Report*. Fraser Institute. Recuperado de: <http://www.deslibris.ca/ID/10104738>

HOEKMAN, B. M. Y SHEPHERD, B. (2013). Who Profits From Trade Facilitation Initiatives? *EUI Working Paper*. RSCAS, RSCAS 49, 25.

HOEKMAN, B. Y SHEPHERD, B. (2015). Who profits from trade facilitation initiatives? Implications for African countries. *Journal of African Trade*, 2(1), 51-70. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.joat.2015.08.001>

IZAM, M. (2001). *Facilitación del comercio: Un concepto urgente para un tema recurrente*. Naciones Unidas, Cepal, División de Comercio Internacional e Integración.

JIMÉNEZ PEÑA, G. (2018). Entendiendo la convergencia de políticas: La política comercial de Chile, Colombia y Perú (1995-2017). Tesis para optar al título de doctor en Ciencia Política. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.

LEE, H. (2014). Trade facilitation and global supply chains: The role of FTA trade facilitation rules in promoting global supply chains. *Journal of International Logistics and Trade*, 12(1), 3-21.

MANN, C. (2012). Supply chain logistics, trade facilitation and international trade: A macroeconomic policy view. *Journal of Supply Chain Management*, 48(3), 7-14.

MILLER, T.; KIM, A. B. Y ROBERTS, J. M. (2021). *2021 Index of Economic Freedom*. The Heritage Foundation. Recuperado de: https://www.heritage.org/index/pdf/2021/book/2021_IndexOfEconomicFreedom_FINAL.pdf.

MINCETUR (2021). *Acuerdos Comerciales del Perú*. Recuperado de: <https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/>

MOÏSÉ, E. Y SORESCU, S. (2013). Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade. OECD Trade Policy Papers n.º 144; OECD Trade Policy Papers, Volumen 144. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/5k4bw6kg6ws2-en>.

NGUENKWE, R. B., Y TCHITCHOUA, J. (2019). Intra-regional trade facilitation: A comparative analysis between ECCAS and ECOWAS. *Turkish Economic Review*, 6(4), 294-312.

OECD (2018). *Trade Facilitation and the Global Economy*. OECD. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264277571-en>

OECD TRADE AND AGRICULTURE DIRECTORATE. (2021). Digital opportunities for Sanitary and Phytosanitary (SPS) Systems and the trade facilitation effects of SPS Electronic Certification. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers* 152(152). Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/cbb7dof6-en>

PAZ-NOGUERA, B. (2020). Tendencias de los diseños de políticas públicas sanitarias para la pandemia Covid-19 en América Latina. *Universidad y Salud. Suplemento 1: Especial Covid-19*, 22(3), 327-339. Recuperado de: DOI: <https://doi.org/10.22267/rus.202203.205>

QAZI, T. F.; NIAZY, A. A. K., ASGHAR, W. Y BASIT, A. (2021). Ease of Doing Business: Analysis of Trade Facilitations of One Hundred Twenty-Seven Countries of the World. *Journal of Accounting and Finance in Emerging Economies*, 7(1), 65-75.

SIDDIK, MD. N. A.; KABIRAJ, S., HOSEN, MD. E. Y MIAH, MD. F. (2021). Blockchain Technology and Facilitation of International Trade: An Empirical Analysis. *FIB Business Review*, 10(3), 232-241. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/2319714520968297>.

SIDOROV, V. N. Y SIDOROVA, E. V. (2021). La facilitación del comercio en tres dimensiones: «suave», «dura» y digital. *Revista de la Facultad de Derecho*, 51. Recuperado de: <https://doi.org/10.22187/rfd2021n51a8>.

SUBREI (2019). *Impacto de los tratados de libre comercio. Hacia una política comercial inclusiva*. Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

SUBREI (2021a). *Acuerdos Comerciales Vigentes*. Default. Recuperado de: <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes>

SUBREI (2021b). *Informe anual. Comercio exterior*.

UN COMTRADE (2021). *International Trade Statistics*. Recuperado de: <https://comtrade.un.org/data/>

UNECE (2021). *Trade Facilitation—Principles and benefits*. Trade Facilitation Implementation Guide. Recuperado de: <https://tfig.unece.org/details.html>.

ZAKI, C. (2015). How Does Trade Facilitation Affect International Trade? *The European Journal of Development Research*, 27(1), 156-185. Recuperado de: <https://doi.org/10.1057/ejdr.2014.36>.