

**De:** Secretaria General de ASAPRA  
**A:** Señores Consejeros  
**Ref:** Discurso de la Ing. Yila Harris, Presidente de UNCAP, en el 9º Simposio de las Américas:  
Aduanas Comercio y Finanzas.

De mi consideración:

Por encargo del Sr. Secretario General, Dr. Alvaro Pinedo, cumplo en transmitirles la siguiente información.

---

Señor Consejero:

Transcribimos a continuación para su conocimiento el Discurso pronunciado por la Ing. Yila Harris en oportunidad del 9º Simposio de las Américas celebrado en Miami entre el 11 y el 13 de abril.

**EL PAPEL DEL AGENTE ADUANAL O DESPACHANTE DE ADUANAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL DEL SIGLO XXI: REALIDADES Y PERSPECTIVAS.**

Señoras y señores:

Exponer ante Ustedes sobre un tema que se plantea con una perspectiva temporal tan amplia, como es el siglo XXI, me parece bastante osado. Sin embargo, junto con la complejidad que ello conlleva, es muy atractivo reflexionar en torno a que factores que el devenir de este nuevo siglo alterará o mantendrá constantes, circunscrito al ámbito aduanero y – dentro de éste – a la actividad del Agente de Aduanas, Despachante o – como se denomina en mi país – Corredor de Aduanas.

**PROYECCIONES: ELEMENTOS PARA UN DIAGNOSTICO**

Debo advertir, por una parte que no haré predicciones sino proyecciones de realidades y factores determinantes y, por otra parte distinguir aquello que constituye una constante y por lo mismo condiciona el análisis de otros elementos que en función de sus resultados puede o debe también transformarse en una constante en esta compleja relación de intereses públicos y privados que concurren en las operaciones aduaneras y que son ineludibles para entender el vínculo entre Comercio Internacional y Aduanas.

Este último aspecto –que considero básico para cualquier análisis- requiere de una ecuación absolutamente armónica y equilibrada que debe darse entre el legítimo interés de dinamismo y facilitación que reclama el comercio, con el resguardo y cuidado de intereses públicos y generales que corresponde a las aduanas y que se traduce en la fiscalización y control que soberanamente realizan.

El desequilibrio a favor de la facilitación o de la fiscalización – como ya sabemos – lesiona el interés privado o el interés público, sea éste último económico o supra económico.

Luego, al iniciar mi análisis, la primera constante que considero es que - el comercio internacional seguirá desarrollándose con mayor o menor intensidad según los ciclos de expansión o contracción económica. Y, la segunda constante es que - las Aduanas seguirán cumpliendo su rol fiscalizador y protector de aquello que la Nación quiere resguardar, sean simplemente ingresos o bien, salud y seguridad.

Difícilmente puede concebirse un futuro de naciones tan auto suficientes que puedan prescindir del intercambio comercial. Tampoco es imaginable la existencia de un Estado que aún careciendo de aranceles, se sientan totalmente auto protegidos de todo riesgo o peligro para su población o economía. Lamentablemente en esta última consideración, hay otra constante que es – la naturaleza humana y que como consecuencia de ella el fraude, los ilícitos y por supuesto las agresiones – es más, cada vez más sofisticadas – seguirán existiendo.

Otra constante es – la desigualdad de las economías y que se traduce en la disposición de recursos y su relación con las necesidades que prioritariamente deben satisfacerse. Este

continente tiene muy fuertes limitaciones para poder pensar en que siempre tendrá tecnología de última generación y es mucho más realista pensar que por mucho tiempo tendrá que decidir entre computadoras y escuelas u hospitales.

## MODERNIDAD TECNOLÓGICA Y CONCEPTUAL

Por ello, doy como un hecho de que muchos son y serán los que con recursos y conocimientos especializados – principalmente de ingeniería, administración, o informática – se seguirán ocupando de temas como la automatización de las Aduanas, las alianzas aduaneras comerciales para combatir el fraude comercial, las sociedades aduaneras marítimas, el procesamiento comercial electrónico, y la armonización de los procesos aduanales.

Sin embargo, con todo lo importante que es la automatización, la tecnología y la informática, hay otros elementos que para este siglo que iniciamos, debemos plantearnos – o replantearnos – en relación a la modernización. Y, sería un grave error, asumir única y exclusivamente que modernidad es sinónimo de tecnología de punta.

Hay una modernidad previa y tanto o más importante que la tecnológica: me refiero a la modernidad **CONCEPTUAL** y que muchas veces y especialmente en nuestros países genera bases y procesos jurídicos, más que procedimientos informáticos o “máquinas” que por su sola existencia nos proporcionen la confianza que necesitamos o que por sí mismas mantengan el equilibrio en la ecuación de facilitar y fiscalizar – que es el tema que nos ocupa – y en esa perspectiva el rol que hoy corresponde al Agente, Despachante o Corredor de Aduanas y como su función se vislumbra para los nuevos tiempos.

Por ello, en este breve tiempo del que disponemos, quiero reflexionar acerca de algunos conceptos e ideas que pueden ser tan modernizadoras como las máquinas y, sin duda, más importantes.

Insisto en este enfoque conceptual, porque creo evidente que nuestras naciones deberán mantener un equilibrio entre tecnología y “**personas calificadas**” y respecto de estas últimas – también producto de la limitante que imponen los recursos versus necesidades – resolver sobre si este personal son legiones de funcionarios públicos o existen terceros fiscalizados por la Aduana que manteniendo su condición de Agente Privado, sobre él recaen responsabilidades públicas, que el Estado fiscaliza y controla a través de las Aduanas pero que son un valor agregado y no representan gasto alguno en los presupuestos nacionales.

Volviendo a lo tecnológico, en el ámbito es evidente que la automatización traerá consigo grandes beneficios en términos de ocupación de personal, de tiempo, de precisión en las operaciones, de almacenamiento de datos y otros semejantes. Los ejemplos que las aduanas nos han venido dando son muy elocuentes en ese sentido y ello permitirá, sin duda, que la Aduana ejerza un mayor control – mejorando su relación con otros servicios, por ejemplo con los encargados de los impuestos internos – e investigando zonas que siempre parecen permanecer obscuras, como cajas negras, en la etapa de comercialización de las materias importadas. Ello, para fiscalizar, a posteriori, aspectos tales como la naturaleza y condiciones de la mercancía y el valor aduanero de las mismas.

Además así, la Aduana, junto con desarrollar su función fiscalizadora en forma científica, deberá privilegiar e incrementar su calidad para que la misma sea ejercida con posterioridad a la consumación de importaciones y exportaciones y, considerando parámetros de riesgo, realizarla ya no en forma individual por cada destinación aduanera, sino que a nivel de cada consignante o consignatario de mercancías, en base a resultados de auditorías practicadas a la documentación contable y comercial, al análisis de resultados de producción, a la verificación de la determinación del origen, naturaleza e identificación de los bienes comercializados y de insumos utilizados o incorporados en la producción, a la propia naturaleza de las mercancías frente a su clasificación en el Sistema Armonizado; a los antecedentes que existan entre aquél y su proveedor, etc.

Creo – sin embargo – que la inserción de las Aduanas como parte receptora y revisora de trámites automatizados, las podría hacer perder una dimensión que es parte del ser mismo de las Aduanas, en su tarea fiscalizadora. La automatización y los procedimientos electrónicos, imprescindibles para el desarrollo de los sistemas aduanales, despersonalizan la transacción comercial y los controles, al punto que incluso los sujetos participantes en ella nos pueden llegar a

parecer que también son parte del sistema armonizado y con ello cometer el error de no valorar sus roles, funciones y responsabilidades.

## **ADUANAS – INTERES PUBLICO Y FE PUBLICA**

En esta nueva perspectiva pienso que es tremendamente interesante que en este nuevo siglo – y la afirmación la hago avalada por la experiencia y resultados ya obtenidos por quienes iniciaron este camino – se siga avanzando en la consolidación profesional de los Agentes Aduanales, como terceros que mediadores entre la Aduana y los importadores y exportadores, constituyan una garantía de comprobación fidedigna de que los datos entregados computacionalmente en los diversos envíos que tienen lugar con ocasión de una transacción comercial internacional, corresponden efectivamente a la operación de que se trata.

Además, existen otras esferas que son tocadas por las operaciones de comercio exterior en las que también se requiere un control indirecto de parte de terceros relevantes y autorizados. Nos referimos a todo lo que significa la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural. De la salud, de la flora y de la fauna, de la calidad, de la seguridad nacional y otros semejantes. El cumplimiento de las normas establecidas respecto de cualquiera o de varias de esas dimensiones, no puede ser, tampoco, controlado por las Aduanas al momento de efectuarse las operaciones. Interesante es, también, en estos aspectos, la intervención y el control efectivo que pueden realizar terceros relevantes ajenos pero vinculados al Servicio como son los Agentes Aduanales, Despachantes o Corredores de Aduanas.

Esa fe no puede provenir de quien celebró el contrato de compraventa internacional, por cuanto tiene un interés demasiado directo en la operación, y si proviene de éste, preciso es que la Aduana, desde ya, efectúe un escrutinio muy severo respecto de la seriedad de quien entrega los datos a la Administración; tampoco puede provenir del operador del transporte internacional, sea efectivo o no efectivo, ya sea el transportador, el transitario o el courier, toda vez que éstos, por una parte no han tenido participación en la compraventa internacional; por otra y por definición declaran desconocer la naturaleza de las mercancías que transportan y, finalmente, como es obvio, declaran desconocer su valor.

El Agente Aduanal, Despachante o Corredor de Aduanas es contratado, es cierto, por el importador o por el exportador de mercancías. Pero también es cierto que si se lo especifica debidamente en las leyes, el importador o el exportador deben tener muy en claro que el Agente contratado es controlado por la Aduana para que, a su vez, controle la operación de comercio exterior de que se trata. Esto es lo que permite que exista una diferencia específica entre el Agente Aduanal y otros participantes en el comercio exterior.

Al respecto, es bueno en estas materias, revisar antiguos, pero muy lógicos, principios que permiten configurar la posición que estos terceros relevantes deben tener respecto del Servicio de Aduanas.

## **EL CONCEPTO DE LA DELEGACIÓN DE FACULTADES: UNA EXPERIENCIA POSIBLE Y EXITOSA.**

En un mundo en que nos enfrentamos, casi cotidianamente con privatizaciones y con el concecionamiento o tercerización a particulares de actividades que desde siempre o, a lo menos, desde hace muchos años han sido desarrolladas por el Estado, existe la tendencia a pensar que la entrega de responsabilidades propiamente aduaneras, de control o de fiscalización que las Aduanas hacen a personas distintas al Servicio, son un ejemplo más del privatizar actividades.

Pero no es así: No es que el Estado renuncie a su función fiscalizadora porque otros, esto es, determinados sujetos que cumplen ciertas condiciones y son debidamente designados, desempeñen una función que desde siempre fue estatal. No es que la función que antes fue estatal pase ahora a ser privada, como ocurre, por ejemplo, con los transportes, los sistemas telefónicos y otros.

Lo que distingue a la actividad de los Agentes Aduanales, Despachantes o Corredores de Aduanas, de otras como las mencionadas, es que parte de esa actividad tiene una dimensión clara y netamente estatal, como son todas las de fiscalización y control que hemos señalado, y en las cuales realmente estas personas pasan a ser – como ya varias legislaciones lo consignan expresamente – auxiliares de la función del Estado. No se trata entonces de una privatización,

sino que de una **DELEGACIÓN DE FACULTADES** de un servicio en personas especialmente designadas, que han acreditado ante la autoridad conocimientos especializados; que han brindado garantías reales del buen cumplimiento de su función; que son controlados y supervisados permanentemente por la autoridad aduanera, que no se ha desprendido ni ha privatizado su labor sino que la ha delegado en personas a las que puede exigir cada vez nuevas mayores responsabilidades y que no constituyen ninguna carga ni para la Aduana ni para el Estado; y que, como beneficio marginal, permite reducir el gasto público y especializar hacia nuevas funciones, según los intereses de cada Estado, a los servicios aduaneros.

En consecuencia, uno de los desafíos, que a mi juicio presenta la Aduana del Siglo XXI es la de, conceptuar, definir y luego transformar en norma positiva el concepto de la **DELEGACIÓN DE FUNCIONES** y procurar que este recaiga en personas especializadas que le ofrezcan garantías al Estado en el cuidado conjunto de los intereses fiscales; que brinden seguridad y certeza a los particulares que los requieren; y, que no constituyan una carga sino una ayuda para la función pública aduanera.

Hoy, esta tesis que he planteado no sólo es compatible – sino que también necesaria – con los nuevos conceptos que estudia e impulsa la Organización Mundial de Aduanas y la Organización Mundial de Comercio y que se orientan, tras valorar en toda su peligrosidad, el riesgo del terrorismo y de las asociaciones ilícitas, y que llevan a la búsqueda de Aduanas cada vez más eficientes en la implementación y ejecución de sistemas de fiscalización y control, imposibles de cumplir eficientemente por sí solas.

Es una realidad que el mundo en general – y el comercio en particular – deben asumir que la rapidez no es sinónimo de eficiencia ni mucho menos de certeza; y que en la fiscalización y control no hay obstaculización, sino que tranquilidad.

En esta finalidad, las Aduanas del nuevo milenio cuentan y pueden seguir contando con los Agentes Aduanales, Despachantes o Corredores de Aduanas, como ya se realiza con muy positivos resultados en la mayoría de los países de este continente.

**Muchas Gracias.**

Sin otro particular, le saluda muy atte..

**Alvaro Pinedo**  
Secretario General

---

Por instrucción de la Secretaría General  
Mario Lev B.  
Sub Secretario Gral.