

El camino hacia el comercio sin soporte de papel: el caso de Senegal (actualizado el 27 de enero de 2016)

Una empresa local, GAINDE 2000, creó y administra desde 2004 la ventanilla única senegalesa (denominada ORBUS), mediante una asociación público-privada. A través del proyecto para el comercio sin soporte de papel iniciado en 2009, GAINDE 2000 introdujo la firma digital y mejoró la interconectividad electrónica entre las partes interesadas de la cadena de suministro internacional, tanto dentro de las fronteras como a través de las mismas, acercando así al país a un entorno comercial sin soporte de papel. La contribución de GAINDE 2000 fue reconocida recientemente, al obtener el primer lugar en el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público 2012.

Avances en la ejecución de la ventanilla única en Senegal

La idea de usar la ventanilla única para facilitar las transacciones comerciales en Senegal surgió a mediados de la década de los 90, cuando un grupo de formuladores de políticas del Departamento de Comercio Exterior, una división del Ministerio de Comercio, se percataron de lo poco propicio que resultaba el entorno comercial en Senegal y comprendieron que la situación podía mejorar con el uso de las tecnologías de la información.

Un simposio auspiciado por la UNCTAD en 1994 fue un detonante clave que condujo al Departamento de Comercio Exterior, con el apoyo del Ministerio de Comercio de Senegal y del programa de Centros de Negocio (Trade Point) de las Naciones Unidas, a comenzar iniciativas formales para mejorar la facilitación del comercio. La Asociación para la Eficacia Comercial (AEC por sus siglas en francés), integrada por asociaciones clave del sector privado involucradas en el comercio, así como por la aduana y otros organismos que participan en el control fronterizo, fue fundada como una plataforma para las consultas entre el Gobierno y los sectores que participan en el comercio, con el objetivo de apoyar al Departamento de Comercio Exterior en este tema.

En 1996, basándose en las recomendaciones de la AEC, el Gobierno de Senegal estableció el Centro de Comercio de Senegal (TPS por sus siglas en inglés), un organismo independiente cuya misión es facilitar el comercio y llevar a cabo la ejecución de la ventanilla única. Una vez que se tomó la decisión de establecer una ventanilla única electrónica (ORBUS), el TPS llevó a cabo un estudio para:

- ▶ identificar las necesidades y expectativas de los usuarios futuros de ORBUS, incluidos los comerciantes, las compañías de seguros, los funcionarios portuarios, los agentes aduaneros, los bancos, la aduana y otros organismos públicos involucrados en el control fronterizo; e
- ▶ identificar características técnicas necesarias de ORBUS y su modelo operativo.

El estudio se realizó desde 1996 hasta 1998. Mientras que el TPS aprendía sobre las necesidades y expectativas de los futuros usuarios de ORBUS mediante los comentarios recabados durante sus talleres, seminarios y reuniones, el equipo del TPS visitaba varios países que cuentan con sistemas de control fronterizo. El TPS, a partir de lo aprendido, desarrolló una serie de recomendaciones para describir una solución de ventanilla única que no solo correspondiera a las necesidades y expectativas de los usuarios futuros de ORBUS, sino que también fuera adecuada para Senegal. Se tomó en cuenta la situación de Senegal en cuanto a su preparación en materia de tecnologías de la información y las limitaciones legales y organizacionales que impedían en ese momento la automatización de ciertos procesos relacionados con el comercio. Se realizó un taller para dar a conocer las recomendaciones al público. A continuación, el TPS creó un sólido equipo técnico para desarrollar ORBUS. El sistema estuvo listo en 1999.

La resistencia de las aduanas a la ejecución de este sistema congeló el proyecto entre el año 2000 y el 2002 y la adminis-



tración del proyecto pasó del TPS a la Administración de Aduanas. La decisión estuvo apoyada tanto por el Ministerio de Comercio como por el Ministerio de Finanzas. Esto también llevó al establecimiento de GAINDE 2000 mediante una asociación público-privada. GAINDE 2000 se estableció en 2002 con el mandato de finalizar el sistema, así como de ejecutarlo y operarlo.

Para asegurar que la ventanilla única fuera apropiada para las partes interesadas y el público en general, GAINDE 2000 inició actividades de relaciones públicas, con la participación de funcionarios y medios de comunicación, en las que se difundió un video en francés y wolof (el idioma nacional de Senegal). Se mantuvo a las partes involucradas informadas sobre el progreso de la ejecución y el despliegue del sistema mediante reuniones regulares y cartas enviadas por las autoridades o por el Director General de Aduanas.

GAINDE 2000 desplegó ORBUS en tres fases:

- ▶ En la primera fase (de febrero de 2004 a julio de 2004), GAINDE 2000 llevó a cabo pruebas de aplicación para evaluar cómo funcionaba ORBUS en un entorno real. Durante esta fase, GAINDE 2000 también proporcionó capacitación gratuita a los usuarios: impartió un curso sobre operación básica de ordenadores para quienes carecían de conocimientos de informática y otro sobre la aplicación de ORBUS. A los usuarios de organizaciones de gran tamaño se les impartió la capacitación en sus mismas oficinas para asegurarse que se sentían a gusto con la aplicación. También se distribuyeron manuales de formación al final del período de capacitación.
- ▶ En la segunda fase (de julio de 2004 a febrero de 2005), GAINDE 2000 inició el uso paralelo de ORBUS dentro del entorno existente. ORBUS manejó solamente el 55 por ciento de las transacciones, lo que permitió al equipo técnico de GAINDE 2000 trabajar de cerca con los usuarios y mantener la calidad adecuada del servicio. Se estableció un Centro de Facilitación para coordinar las operaciones de ORBUS y supervisar el desempeño del sistema.
- ▶ La tercera fase corresponde al uso general del sistema que comenzó en 2005. El uso de ORBUS se hizo obligatorio.

Debido a que la Administración de Aduanas requería que, en lo sucesivo, todos los permisos y autorizaciones se recabaran a través de ORBUS y la aduana era también el operador de la ventanilla única (el 80 por ciento de GIE GAINDE también pertenecía a la aduana), la aceptación de estos permisos de manera electrónica por parte de la aduana no supuso ningún problema. Por tanto, no era necesaria nueva legislación para permitir a ORBUS ser operativo. La aduana solo publicó una nota oficial firmada por el Director General para informar a todas las partes interesadas de que la aduana reconocía a ORBUS como el único medio para recabar y emitir permisos y certificados relacionados con el comercio.

ORBUS se ejecutó entre 1996 y 2004, con un costo ligeramente superior a 6 millones de dólares de los Estados Unidos. Los costos de operación y mantenimiento del sistema fueron de alrededor de 1,75 millones de dólares de Estados Unidos al año. La operación y el mantenimiento de ORBUS son financiados por GAINDE 2000; el mantenimiento de los servidores centrales donde se aloja ORBUS es financiado por la Aduana. Los servidores también alojan el sistema aduanero conocido como GAINDE (acrónimo francés de Administración Automatizada de la Información Relacionada con la Aduana y el Comercio).

El cambio hacia un comercio sin soporte de papel

Desde su ejecución en 2004, se han hecho muchas mejoras a ORBUS, las más importantes de las cuales se introdujeron en 2009. Esta mejora importante fue parte del proyecto de comercio sin soporte de papel parcialmente financiado por el Mecanismo para Mejorar el Clima de Inversiones en África (ICF por sus siglas en inglés), una institución financiera con sede en Tanzania.

Después de lograr un consenso entre todas las partes interesadas de la cadena internacional de suministro, GAINDE 2000 estableció un entorno de comercio sin soporte de papel en Senegal. Su presentación en julio de 2009 marcó el inicio del proyecto. Todas las partes interesadas fueron invitadas a desarrollar un plan de acción que sirviera como base del trabajo con el equipo técnico. Esto coincidía también con la existencia de nuevas leyes en materia de transacciones electrónicas.



El proyecto de comercio sin soporte de papel tenía dos fases.

La primera fase se centró en:

- optimizar los procedimientos comerciales existentes;
- optimizar el control fronterizo llevado a cabo por entidades no aduaneras; y
- modernizar el equipo de tecnologías de la información.

La segunda fase se centró en:

- desarrollar un módulo de pago electrónico para el Sistema de Administración de la Aduana;
- conectar GAINDE, junto con su módulo de pago electrónico, con ORBUS;
- conectar el Sistema de Comunidad Portuaria con ORBUS para permitir el intercambio electrónico de los manifiestos de carga; e
- introducir nuevas aplicaciones para la integración de la firma electrónica.

La segunda fase del proyecto de comercio sin soporte de papel también estableció una interconexión entre ORBUS y los sistemas de información en otros países. Hasta ahora, GAINDE 2000 ha firmado memorandos de acuerdo con los proveedores de estos sistemas en Francia y Malasia.

La Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y otras leyes sobre transacciones electrónicas, firmas electrónicas y protección de información personal, que fueron decretadas en 2008, contribuyeron a la ejecución exitosa del proyecto del comercio sin soporte de papel. Además, el entorno de comercio sin soporte de papel ha contado con el respaldo de un memorando de acuerdo sobre las reglas operativas de la plataforma para el comercio sin soporte de papel, firmado por el Director General de Aduanas, y por la Resolución sobre procedimientos de comercio sin soporte de papel en Senegal, firmada por el Primer Ministro. Con esas leyes y resoluciones, el gobierno de Senegal ha aceptado los documentos electrónicos con firma electrónica como documentos jurídicamente vinculantes.

Últimos acontecimientos

Desde 2014 se han producido cambios tanto positivos como negativos. Por el lado positivo, la ventanilla única ha desarrollado una plataforma de comercio que permite a los comercian-

tes hacer simulaciones de las importaciones y exportaciones y acceder a estadísticas y a una base de datos nacional de los actores del comercio y la logística. Actualmente se está desarrollando una plataforma logística nacional de negocios entre empresas (B2B) que facilitará el movimiento de mercancías a nivel nacional y subregional. El Gobierno emplea también los conocimientos técnicos de GAINDE en otros ámbitos para lograr que Senegal sea un lugar mejor para hacer negocios.

Por el lado negativo, el hecho de no haber podido asegurar la participación de los principales puertos marítimos en el componente de logística del sistema nacional de ventanilla única ha limitado el impacto potencial del sistema en el desarrollo general de la economía de Senegal. Esto, en combinación con otros factores, ha resultado en un empeoramiento de la posición de Senegal en el indicador Doing Business del Banco Mundial relativo al comercio transfronterizo, en el que Senegal ha bajado varias posiciones en los últimos 3 años. Continúan los esfuerzos para hacer frente a esta situación.

Planes futuros

Los planes futuros para el desarrollo del servicio de ventanilla única incluyen su expansión para permitir la interoperabilidad con otros países y la aceptación mutua de los documentos electrónicos. A escala regional, en la actualidad hay un considerable interés en el desarrollo de sólidas estrategias de difusión a través de la Alianza Africana para el Comercio Electrónico (AAE) y Senegal tiene un papel destacado en estos esfuerzos.

El impacto de ORBUS en la facilitación del comercio

ORBUS ha racionalizado las transacciones comerciales en Senegal. Simplifica la administración del comercio, al reemplazar numerosos documentos y solicitudes que se requerían anteriormente para realizar los trámites previos al despacho aduanero por un solo formulario disponible en Internet. Facilita las operaciones de los comerciantes, al enviar de manera electrónica la información que proporcionan en ese formulario único a las entidades públicas y privadas involucradas en las transacciones comerciales. El tiempo que se requiere para completar los trámites previos al despacho aduanero, incluida la tramitación de solicitudes de permisos y certificados para una operación de importación o exportación, se ha reducido en



un 70 por ciento, de 4 días a medio día. El tiempo asociado con el proceso de despacho aduanero se ha reducido en un 50 por ciento, pasando de un promedio de 18 a solo 9 días.

ORBUS no sólo permite a las entidades públicas y privadas brindar a los comerciantes un servicio de mayor calidad con menores costos, sino que los procesos más eficaces que trae consigo también mejoran la recaudación aduanera de tasas y aranceles. El monto de la recaudación de ingresos de la Aduana subió de 625 millones de dólares de Estados Unidos en 2005 a más de 1.000 millones de dólares de Estados Unidos en 2008.

Lecciones aprendidas

Las experiencias senegalesas en la ejecución de la ventanilla única sugieren que la manera más sencilla de obtener una am-

plia aceptación entre las partes interesadas es centrarse en los beneficios comunes que el nuevo sistema traerá a las partes interesadas y a los comerciantes, más que en las implicaciones legales. Es importante que se consiga la aceptación de la ventanilla única por parte de todos los actores y que todos ellos participen desde la etapa inicial.

Además de la voluntad política, el compromiso del Gobierno, la presencia de una entidad fuerte que dirija el proyecto y la capacidad de administrar cambios que se deriven de la introducción de una sola ventanilla única, otro factor crucial es contar con un equipo de proyecto local y motivado que contribuya al éxito del proyecto.

Referencias

- GAINDE 2000, Newsletter. Disponible en: http://www.senegalpaperlesstrade.com/senegal-paperless-trade/news_archiv.php
- GAINDE 2000 y Microsoft, Modernizing Customs and Trade Facilitation in Senegal (2011). Disponible en: http://blogs.technet.com/cfs-file.ashx/_key/communityserver-blogs-components-weblogfiles/00-00-00-82-95/8637Gainde_5F00_S0_5F00_060511_5F00_LowRes.pdf
- Ibrahima Diagne, "Senegal," UNECE Single Window Repository (2009). Disponible en: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single_window/sw_cases/Download/Senegal.pdf
- Ibrahima Diagne, "Developing a Single Window to Facilitate Trade," Investment Climate in Practice, No. 59835 (2010). Disponible en: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Senegalnote11.pdf>
- Ibrahima Diagne, "Senegal's Transition from a Paper-Based System to a Paperless Trading System," UNNeXT Brief No. 5 (enero 2011). Disponible en: <http://www.unescap.org/unnex/pub/brief5.pdf>

Información de contacto

Ibrahima Diagne
Director General, GAINDE 2000
Tel.: +221-77-5695128
Fax: +221-33-24 1724
Email: idiagne@gainde2000.sn