



ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS

Informe sobre tendencia y prácticas de la OMA

- idea general del fortalecimiento de capacidades

"Pasando del dicho al hecho"

NÚMERO UNO – JUNIO DE 2007

Copyright © 2007 World Customs Organization.
All rights reserved. Requests and enquiries concerning translation, reproduction and adaptation rights
should be addressed to copyright@wcoomd.org

ÍNDICE

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Resumen general	5
Fortalecimiento de capacidades para la modernization aduanera	9
Marco de diagnóstico de la OMA	10
Programa Columbus de la OMA	11
Tendencias y prácticas en el fortalecimiento de capacidades	12
Principales conclusiones	13
Gestión estratégica	14
Recursos (Humanos y presupuestarios)	17
Marco jurídico	18
Sistemas y procedimientos aduaneros	19
Tecnología de la información y las comunicaciones	24
Cooperación externa, comunicación y asociación	24
Gobernabilidad	26
Conclusión	27
Seguimiento	28

Copyright© 2007 Organización Mundial de Aduanas.
Todos los derechos reservados. Cualquier consulta relativa a los derechos de traducción, reproducción y adaptación del presente documento debe ser dirigida a copyright@wcoomd.org.
D/2007/0448/19

Estimado Lector:

Cuando lanzamos el Programa Columbus de la Organización Mundial de Aduanas en enero de 2006 nos pareció evidente el considerable desafío que iba a significar. El objetivo de completar, en un período de 18 meses, 100 misiones de diagnóstico de dos semanas era el programa más ambicioso que la OMA había intentado nunca. Nos complace anunciar que con varios meses todavía por delante hemos completado más de 60 misiones de diagnóstico y estamos en condiciones de completar 100 para julio de 2007. Este objetivo no se hubiera podido alcanzar sin el apoyo de numerosos colaboradores, incluidos los miembros de la OMA y las instituciones internacionales. A cada uno de ustedes, quiero expresarles nuestro agradecimiento.

También se hizo evidente que después de terminar ese trabajo, la OMA estará en una posición ideal para elaborar un informe sobre tendencias y prácticas basado en las conclusiones y recomendaciones de los diagnósticos. Ustedes encontrarán ese análisis en este primer número del Informe sobre tendencias y prácticas del fortalecimiento de capacidades elaborado por la OMA. La información proviene directamente de nuestras experiencias en el trabajo realizado desde enero de 2006 en más de 60 países. Este informe global complementa el material de investigación existente, directa o indirectamente relacionado con las operaciones de las administraciones aduaneras.

Tal como se afirma en el resumen, ahora tenemos una imagen más clara de la situación actual de las administraciones aduaneras y de lo que se requiere para avanzar más en la modernización. Queda mucho por hacer pero después de terminar las evaluaciones de las necesidades, estamos convencidos de que vamos por la buena dirección..

Este es solo el comienzo. El conocimiento y la comprensión que se desprenden del informe de la OMA sobre tendencias y prácticas del fortalecimiento de capacidades, permitirán que la comunidad aduanera mundial avance en los programas existentes y mejore los programas de apoyo a la modernización. Los resultados del informe identifican donde estamos ahora e indican claramente la dirección a seguir.

Michel Danet
Secretario General

Organización Mundial de Aduanas

Lars Karlsson
Director, Dirección de Fortalecimiento
de Capacidades
Organización Mundial de Aduanas

AGRADECIMIENTOS

El informe sobre tendencias y prácticas en el fortalecimiento de capacidades se basa en las conclusiones de 32 diagnósticos que fueron realizado por los expertos del Programa Columbus durante misiones de evaluación de necesidades entre enero de 2006 y enero de 2007. Las misiones contaron con expertos de la Secretaría de la OMA y de las administraciones aduaneras nacionales.

Este informe ha sido dirigido y redactado por Robert Ireland, asistente técnico de la Organización Mundial de Aduanas.

Los expertos del Programa Columbus son: Ulf Akerblom, Christer Andersson, Tracy Annett, Andy Argyle, Merete Atne, Andy Badrick, Paul Barton, Edwin Basi, Claude Bergeron, Jag Bhullar, Robert Boogaard, François Brassard, Jim Brown, Larry Burton, Sandra Caligari, Norbert Carbonnier, Michael Chandaris, Ernani Checcucci, Brian Collins, Tom Corwin, Ian Cremer, Sonja Davidsen, Pascal Decanter, Rene François Defranchi, Richard Delattre, Erik Devilee, Sholpan Dossymkhanova, David Dubrulle, Serge Duhamel, Frédérique Durand, Håkan Eliasson, Larry Esposito, Chole Fairfax, Wesley Ferris, Claudine Fuentes, Hugues-Lionel Galy, Samy Gardemeister, Alan Hall, Jane Hassan, Maria Herlitz, Maria Instanes, Robert Ireland, Myrna Irizarry, Gioconda Jofre, Per Rösdaal Johanssen, Brian Jones, Ana Maria Jorcano, Norio Kasashima, Arja Kasnanen, Bryan Kegley, Masahiro Kikuchi, Joe Kelly, Ki Wai-Leung, David King, Maki Kitaura, Anne Kline, Jukka Knaapi, Christopher Kristensson, Franck Lacroix, Mats Larsson, Franck Lecointre, Jouko Lempiäinen, Correia Ludgero, Roger Lundstrom, Leonardo Correa Lima Macedo, James Marceda, Takashi Matsumoto, Malcolm McAllister, Bryant McCray, Angelo Merola, Hideki Mori, Vitali Mikeladze, Letchmee Naidoo, Hachim Ndiaye, Per Arvid Nordli, Yoko Odashima, Lionel Pascal, Danny Pedley, Jean François Perfetti, Daniel Perrier, Patrick Rijdsdijk, Norm Roy, Rick Patterson, Emily Seymour-Redd, Patrick Shea, Bill Simpson, Varsha Singh, Nina Storeng, Robert Struthers, Thierry Piraux, Christian Terasse, Eleanor Thornton, Maria Silvina Tirabassi, John Tremills, François Toure, Kelly Trott, Takehiro Uemura, Olivier Vallette, Henk Van Zandwijk, Leo Van Veen, Natalya Vorontsova, Robert Watt, Phillip Wood, Wu Li Ping, Neyda Yejo, y Yuri R. Zamorano Braun.

Stefanie D'Herde, Nejma Blicck, y André Maltese [han aportado una inestimable ayuda en la traducción y en la realización del mencionado Programa Columbus.](#)

La OMA quisiera dar también las gracias a las administraciones aduaneras que generosamente recibieron a los expertos en sus respectivos países. Si bien el Programa Columbus tiene como finalidad ayudar a los miembros de la OMA a acelerar sus programas de modernización, los expertos de la OMA aprendieron mucho de los conocimientos y experiencias de los Directores Generales y de los funcionarios de Aduanas que trabajan en primera línea en los países miembros.

RESUMEN GENERAL

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) ayuda activamente al fortalecimiento de capacidades de sus miembros con el fin de que sus operaciones sean más eficaces, eficientes, transparentes, y predecibles. Si bien el fortalecimiento de capacidades adopta diversas formas, la principal actividad de la OMA es analizar estratégicamente las necesidades de las administraciones aduaneras en materia de modernización. Desde enero de 2006, la Secretaría de la OMA y los miembros de la organización han realizado, en el marco del Programa Columbus, misiones de evaluación de necesidades en más de 60 países. En consecuencia, la OMA dispone ahora de un conjunto importante de informes de diagnóstico que contienen conclusiones y recomendaciones sobre las operaciones aduaneras en el mundo. El presente documento es un análisis de tendencias y prácticas descritas en 32 informes de diagnóstico.

Las misiones de diagnóstico y los análisis de los informes le han dado a la OMA un mayor conocimiento sobre las tendencias en materia de gestión del comercio internacional que se tienen en cuenta en este informe. Por tanto, la OMA puede perfeccionar su estrategia para abordar concretamente los desafíos más importantes a los que se enfrentan las administraciones aduaneras. En particular, la OMA continúa ayudando a las administraciones aduaneras a lograr los objetivos de su modernización con programas, instrumentos, orientaciones y apoyo multifacéticos

Muchas dificultades que encuentran las administraciones aduaneras pueden ser resueltas sin financiación adicional. Algunas actividades requieren cantidades modestas de financiamiento, tal como la ayuda a la planificación estratégica. Hay algunos campos de modernización en los cuales se requiere una financiación substancial, tales como la renovación de los puestos fronterizos y el mantenimiento de los sistemas de automatización. La OMA estima que gran parte de estos trabajos pueden ser realizados a partir de proyectos de desarrollo ya existentes o planificados basándose en una mejor priorización y una adecuada definición de las etapas..

En relación a los proyectos que requieren financiación, la OMA continúa colaborando con los miembros e instituciones donantes para aprovechar mejor los recursos limitados. El objetivo es reunir a todos que suministran medios financieros y humanos, importantes o modestos, obtener una ayuda técnica en favor de la reforma y modernización aduanera. , con el fin de conseguir recursos adicionales, mejorar la coordinación, y planificar el futuro desarrollo de las Aduanas.

La conclusión alentadora que se desprende de este análisis es que muchas administraciones aduaneras conocen y quieren poner en práctica los principios modernos contenidos en el Convenio de Kyoto Revisado y el Marco Normativo SAFE, incluyendo la recopilación sistemática de datos, gestión de riesgos, control a posteriori, dictámenes anticipados obligatorios, ventanilla única y el uso

de información electrónica. También saben que la realización de controles eficaces permite llegar a un equilibrio en las responsabilidades principales que son la recaudación de ingresos, la facilitación del comercio, la seguridad, la recopilación de estadísticas comerciales, el desarrollo económico y la protección social. Las administraciones aduaneras no necesitan una guía porque ya saben cuál es el camino a seguir.

Todavía hay retos. Las Aduanas necesitan asistencia para poner la teoría y los conocimientos en acción. En particular, piden ayuda para perfeccionar sus capacidades en materia de técnicas administrativas necesarias para cambiar y crecer, tales como la planificación estratégica, la contratación, el empleo de la tecnologías de la información y las comunicaciones y la gestión de proyectos. . Además, solicitan asistencia para seleccionar entre las múltiples recomendaciones formuladas por las numerosas partes interesadas; en especial en lo que se refiere a la realización de forma adecuada y por etapas del desarrollo. Los Directores Generales de Aduanas también requieren asistencia para influir sobre los dirigentes políticos y los operadores económicos nacionales.

Para muchas administraciones, el plan de modernización consiste en reducir el tiempo de despacho y, en efecto, muchas administraciones están haciendo progresos en materia de reducción del tiempo necesario para liberar las mercaderías. No obstante, falta una aplicación adecuada de la amplia variedad de controles aduaneros modernos necesarios para un sistema seguro y de facilidad. Es necesario cultivar más la selectividad usando un buen análisis de riesgos y una selección informatizada, un control a posteriori para vigilar el procesamiento sistémico y ajustar los perfiles de riesgo y unas buenas técnicas para combatir el contrabando.

En resumen, he aquí las principales tendencias y prácticas observadas en las misiones de evaluación realizadas en el marco del Programa Columbus :

- Las administraciones aduaneras saben y comprenden lo que deben hacer para lograr la modernización.
- :Las administraciones aduaneras conocen los principios del Convenio de Kyoto Revisado y el Marco Normativo SAFE pero requieren asistencia en cuanto a la ejecución, especialmente sobre planificación estratégica, gestión de proyectos, influencia política, comercialización, mantenimiento de equipos y contratación.
- Conviene adoptar un enfoque más holístico en materia de operaciones aduaneras a fin de no perder la visión de conjunto como resultado de un énfasis excesivo en una de las funciones o responsabilidades de la Aduana. Por lo tanto, todas las administraciones aduaneras deberían

prestar atención adecuada a todas sus responsabilidades, en especial a la recaudación de ingresos, la facilitación del comercio, la seguridad, la lucha contra el fraude, la protección de la sociedad y la recopilación de estadísticas comerciales fiables.

- Existen todavía ciertas ideas falsas como, por ejemplo, que inspeccionar todos los cargamentos conduce a una mayor recaudación de ingresos o mayor seguridad, o que inspeccionar pocos cargamentos es esencial para facilitar el comercio, sin que ello perjudique la recaudación de ingresos, la seguridad, ni la lucha contra el fraude. De hecho, el “todo o nada” en materia de inspecciones no se traducirá nunca en controles eficaces.
- El análisis de riesgos se entiende generalmente pero, en la práctica, es necesario mejorar el análisis de riesgos y selección de objetos a inspeccionar a fin de definir una estrategia más completa en materia de gestión de riesgos.
- Hay una infraestructura informática importante; lo que falta es el uso óptimo de las funciones disponibles.
- Hay una creciente cantidad de consultas y concertaciones con los medios empresariales. Lo que todavía se necesita es progresar en la elaboración de programas de operadores económicos autorizados.
- Son frecuentes programas aislados de ética. Éstos se deberían ampliar para integrarlos en los planes de modernización.
- Las administraciones aduaneras se han puesto a la vanguardia en el desarrollo integrado de sistemas de gestión fronteriza. Se debe ejercer mejor la influencia política para instar a otros organismos gubernamentales a participar con más intensidad en esas iniciativas.
- Hay posibilidades de mejorar la facilitación del comercio. Un mayor comercio y un ambiente comercial sano fortalecen las economías y aumentan la captación de ingresos. A fin de que las mejoras en materia de facilitación del comercio sean sostenibles y aumentar la facilitación todavía más, es esencial perfeccionar las capacidades de gestión en materia de conformidad aduanera y poner en marcha sistemas modernos y eficaces de control y de respeto a la ley.
- Es evidente que al responder a los desafíos mencionados en este documento, la dirección de Aduanas resultará fortalecida y el comercio mundial será más seguro y contará con más facilidades. Afortunadamente, muchos de los elementos básicos (herramientas, convenciones internacionales, y directrices) ya están disponibles. Para lograr el objetivo general de la modernización, es necesario realizar medidas concertadas

dirigidas de forma apropiada. Además, si la asistencia técnica y capacitación son todavía necesarias y recomendadas en circunstancias apropiadas, éstas se deben inscribir en un marco holístico y completo de gestión del cambio

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA LA MODERNIZACIÓN ADUANERA

Desde su inicio, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) ha sido pionera en el campo del fortalecimiento de capacidades. La actual estrategia de fortalecimiento de capacidades de la OMA, que fue adoptada por el Consejo de la OMA en junio de 2003, afirma que para tener éxito, el fortalecimiento de capacidades debe concebirse estratégicamente y debe ser sostenible. Esta estrategia se basa en seis principios claves: (1) la necesidad de diagnosticar con precisión las necesidades en materia de fortalecimiento de capacidades y de encontrar respuestas específicas a cada país; (2) la necesidad de voluntad y compromiso político sostenido a alto nivel; (3) la necesidad de mayor cooperación y coherencia; (4) la necesidad de mayor participación del personal de Aduanas que debe apropiarse del concepto; (5) la necesidad de expectativas realistas de parte del gobierno y de los donantes; y (6) la necesidad de asignar recursos humanos y financieros adecuados a las iniciativas de fortalecimiento de capacidades.

La OMA define el fortalecimiento de capacidades como “actividades que permiten reforzar el conocimiento, habilidades, técnicas y conducta de individuos y mejorar las estructuras y procedimientos institucionales, para que la organización pueda realizar su misión eficazmente y alcanzar sus metas de forma sostenible.” El fortalecimiento de capacidades puede ser suministrado por entidades externas pero, en último término, son los principales concernidos, las administraciones aduaneras quienes deben fortalecer sus capacidades.

El fortalecimiento de capacidades aduaneras está directamente vinculado a la *modernización de Aduanas* (que en esencia significa una amplia estrategia y meta para mejorar la efectividad, eficiencia, transparencia, y carácter previsible de las operaciones de una administración a fin de satisfacer mejor las demandas de los tiempos modernos). Por tanto, la modernización de Aduanas constituye el concepto y el objetivo; el fortalecimiento de las capacidades representa el medio o la acción.

Los programas de fortalecimiento de capacidades difieren especialmente porque los objetivos de las administraciones divergen. Tradicionalmente, la función de la Aduana consiste en controlar las mercancías y personas que cruzan las fronteras. No obstante, conviene matizar esto porque las administraciones aduaneras tienen diversas funciones, recursos, y poderes diferentes. Si bien todas las Aduanas recaudan aranceles, para algunas es la *razon de ser*. Si los ingresos percibidos por Aduanas financian una cantidad substancial del presupuesto de un gobierno, los superiores políticos del Director General de Aduanas pondrán énfasis en la recaudación de derechos aduaneros. Para otros, el ingreso gubernamental no es lo único esencial, por cuanto asuntos no financieros tales como el narcotráfico o la seguridad son prioritarios. Otro aspecto es que las naciones con tarifas de importación bajas y que intentan

aumentar la participación en el comercio internacional están decididas a facilitar el comercio. Si los ingresos de Aduanas representan un porcentaje mínimo de los ingresos generales del país, los dirigentes políticos exigirán de la aduana que realice esfuerzos en áreas tales como el despacho rápido de mercancías o una lucha mayor contra el contrabando.

El énfasis excesivo en una función puede afectar a otras responsabilidades. Por ejemplo, algunas administraciones inspeccionan físicamente todos los cargamentos, lo que a su vez limita la facilitación del comercio. Puede haber muchas razones para que haya mucho control y un nivel bajo de facilitación: en un diagnóstico del Programa Columbus, los expertos de la OMA se informaron de que los funcionarios examinan todos los cargamentos porque la policía tiene autoridad para castigar a los funcionarios aduaneros « de base » que, sin darse cuenta, no descubren el no pago de aranceles.

Sin embargo, no vivimos en un mundo ideal, lo cual significa que la pura facilitación del comercio (dejar de hacer revisiones o inspecciones) conduce a la evasión fiscal y a la entrada o salida sin trabas de mercancías ilegales. El gobierno posiblemente recaude menos ingresos de lo que podría recaudar y mercancías tales como armamentos peligrosos o medicinas falsificadas cruzan la frontera con total impunidad.

Por tanto, la Aduana debe esforzarse por alcanzar un equilibrio. Está ampliamente aceptado que, la gestión de riesgos o selectividad, conduce a una mayor recaudación de ingresos porque hace el procedimiento más eficiente y facilita el intercambio comercial, lo que conduce a un comercio más rentable.

MARCO DE DIAGNÓSTICO DE LA OMA

La herramienta central para el fortalecimiento de capacidades elaborada por la OMA es el *Marco de diagnóstico en materia de fortalecimiento de capacidades aduaneras* que en la actualidad es reconocido a escala internacional. Este marco de diagnóstico se basa en orientaciones relativas a la planificación estratégica cubriendo siete elementos claves : (1) La gestión estratégica ; (2) Los recursos (humanos y presupuestarios) ; (3) El marco jurídico ; (4) Los sistemas y procedimientos aduaneros ; (5) La tecnología de la información y la comunicación ; (6) La cooperación, comunicación, y colaboración con el exterior; y (7) La buena gobernabilidad (especialmente la lucha contra la corrupción). El marco de diagnóstico se presenta en forma de tablas que contienen una serie de preguntas dirigidas a establecer el diagnóstico, las lagunas e insuficiencias frecuentes, las soluciones posibles y las opciones susceptibles de mejorar la situación, y los documentos de referencia útiles.

El marco de diagnóstico, que incluye los principios contenidos en el *Convenio de Kyoto Revisado* y en el *Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global*, orienta al analista a examinar la efectividad y eficiencia de una administración desde una perspectiva estratégica. También lo pueden usar las

administraciones para producir un autorretrato de dónde están y adónde van. El Convenio de Kyoto Revisado constituye una hoja de ruta que indica a qué debe parecerse una administración en el siglo XXI. El Marco Normativo SAFE plantea la necesidad de lograr un equilibrio entre seguridad y facilitación del comercio, y cómo ese equilibrio puede afectar positivamente a todas las funciones y responsabilidades.

PROGRAMA COLUMBUS DE LA OMA

El *Programa Columbus*, principal motor que impulsa el fortalecimiento de capacidades, surgió de una confluencia de acontecimientos. La OMA convirtió su política y programas de fortalecimiento de capacidades en una política de liderazgo de alto nivel, en un consenso filosófico (amplia aceptación del enfoque basado en el Marco de Diagnóstico), en un impulso estratégico como resultado de la aparición de instrumentos innovadores (la entrada en vigor del Convenio de Kyoto Revisado y el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global); en una reorganización administrativa (la creación de la Dirección de Fortalecimiento de Capacidades); en unos complementos financieros (donaciones financieras de los Miembros destinadas al fortalecimiento de capacidades); y en una explotación de recursos (coordinación de donantes y asignación de personal).

En el centro de esta evolución, la OMA ha sido pionera del principio según el cual, para que el fortalecimiento de capacidades sea sostenible, se debe efectuar un diagnóstico preciso de las necesidades de desarrollo y técnicas y adoptar un enfoque global. Las pruebas empíricas recogidas de las experiencias de éxitos y fracasos impulsaron esta transición. También resulta ya anacrónico creer que la capacitación y asistencia técnica pueden ser eficaces sin necesidad de considerar la extensa lista de desafíos conexos, como la motivación y competencia técnicas de los beneficiarios, las barreras lingüísticas y sensibilidades culturales, la tecnología y su mantenimiento, la autoridad legal, la voluntad de las cúpulas políticas, la estructura administrativa, los recursos y el control del seguimiento. Esto no significa afirmar que la capacitación y la asistencia técnica no sean nunca útiles; el nuevo discurso en materia de fortalecimiento de capacidades sostiene simplemente que los proyectos deben ponerse en el contexto apropiado y realizarse en las etapas apropiadas..

Desde esta perspectiva, la actividad fundamental del Programa Columbus , consiste en hacer realizar por un experto, un diagnóstico completo y preciso de las deficiencias de una administración aduanera, sobre la base de la investigación y el análisis efectuado en el país diagnosticado. El informe de diagnóstico, que contiene conclusiones y una lista de recomendaciones jerarquizada, es presentado por el analista de la OMA a la jefatura de la administración aduanera examinada y a otros funcionarios gubernamentales de alto nivel. Posteriormente, La administración aduanera tiene la flexibilidad y responsabilidad de tomar medidas – puede decidir implementar algunas, todas o

ninguna de las recomendaciones. Si la administración intenta poner en práctica algunas o todas de dichas recomendaciones, la OMA puede ser consultada, en concreto para la elaboración de un plan de acción.

El Programa Columbus tiene tres fases: evaluación de necesidades (diagnóstico), implemento, y seguimiento. La primera comenzó en enero de 2006 y concluyó en julio del 2007 con la realización de 100 misiones de diagnóstico. La segunda es la más decisiva y larga e implica muchas actividades de implemento, tales como la planificación de medidas, gestión del cambio y formación. La tercera mide el progreso alcanzado en el implemento por cada uno de los beneficiarios del Programa Columbus.

TENDENCIA Y PRÁCTICAS EN EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

Hasta el 1 de marzo de 2007, la OMA y sus miembros habían completado más de 60 misiones de diagnóstico del Programa Columbus en todas las regiones del mundo. Los informes que se presentan al final de las misiones de diagnóstico contienen las conclusiones y recomendaciones para un desarrollo sostenible. Nunca ha habido un conjunto de tantos análisis recientes de las administraciones de Aduanas. Por ello, la OMA se encuentra en una situación ideal para realizar en todo el mundo un análisis de tendencias y prácticas de las administraciones de Aduanas. El presente documento es el primero de la OMA sobre tendencias y prácticas sobre el fortalecimiento de capacidades y presenta, desde una perspectiva mundial, informaciones actualizadas obtenidas durante las misiones del Programa Columbus. Los próximos informes presentarán otras tendencias mundiales constatadas durante las misiones de diagnóstico del Programa Columbus, tendencias regionales así como informes sobre algún tema en particular con un análisis más detallado, como por ejemplo, el de riesgo.

Debido al carácter sensible del documento, el informe no identifica ningún país en particular. Es también importante observar que este informe no se basa en datos de comparación, el informe sobre las tendencias se basa en el informe cualitativo de las misiones de diagnóstico. Por consiguiente, esta es una investigación que complementa informes cuantitativos, tales como el publicado recientemente por la OCDE que reúne y analiza datos sobre facilitación del comercio, como el tiempo que se tarda en pasar la frontera, el número de firmas necesarias para exportar o importar mercancías, el número de documentos necesarios para el despacho de mercancías¹, y los estudios de la OMA sobre el tiempo de dicho despacho, que tratan de detectar los cuellos de botella debido a procedimientos relacionados con las fronteras. La OMA realizó estudios sobre el tiempo de despacho en Mozambique, Nigeria y Zambia en 2006.

¹ OECD, Norbert Wilson, *Examining the Trade Effect of Certain Customs and Administrative Procedures*, OECD Trade Policy Working Paper No. 42, TD/TC/WP(200618/FINAL), 26 January 2007

Copyright © 2007 World Customs Organization.

All rights reserved. Requests and enquiries concerning translation, reproduction and adaptation rights should be addressed to copyright@wcoomd.org

En el presente informe las tendencias y prácticas presentadas son organizadas en conclusiones fundamentales y en función de los siete elementos clave del Marco de diagnóstico. Adicionalmente, cuando ello es posible, presenta información sobre las actividades realizadas por la OMA y sus tres direcciones para promover el avance realizado. Estas informaciones son presentadas tanto a lo largo de todo el informe como a lo largo de su conclusión.

Este documento incluye verdades incómodas que no deberían ser ni temidas ni ignoradas sino que deberían ser recibidas con los brazos abiertos para conjuntamente buscar soluciones. Igualmente, la comunidad aduanera tiene la responsabilidad de considerar las consecuencias favorables o adversas de las recomendaciones y actividades pasadas, presentes y futuras, dado que cada medida tendrá impactos imprevistos.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

Es importante tener en cuenta la necesidad de un enfoque más integral para el cumplimiento de la legislación y los controles aduaneros. En muchos países, las Aduanas se concentran en un aspecto importante, tal como la recaudación de ingresos, la facilitación del comercio o la seguridad, y ello potencialmente va en detrimento de otras responsabilidades. Por ejemplo, mucha facilitación comercial es contraproducente para el control de las mercancías, es decir, la detección del comercio ilícito y la disuasión. Para cada control, las Aduanas deben usar criterios objetivos para analizar el nivel de riesgo que un envío determinado presenta en cuanto a subvaloración, falsificación, narcóticos, tráfico de armas y otras amenazas. Poner demasiado énfasis no solo es desfavorable porque la inacción ignora funciones importantes, sino también porque puede tener consecuencias negativas directas. Para lograr una mejor comprensión de los hechos in situ, las administraciones de Aduanas necesitan obtener de manera más sistemática los datos relacionados con el tratamiento de importaciones, exportaciones y trasbordos.

Respecto al exceso de énfasis, se comete el error de pensar que la inspección de todos los envíos lleva a ingresos más altos y mayor seguridad, o que la inspección de unos pocos o ningún envío facilita el comercio. Cada uno de estos enfoques, lleva a controles superficiales y al debilitamiento de las capacidades tradicionales de las Aduanas tales como la valoración, la clasificación o la aplicación de la ley. Con la inspección total, la Aduana dispersa su atención, aún en la tarea central supuesta.

Además de prevenir la pérdida de los conocimientos técnicos tradicionales, existe ahora el desafío de tener que desarrollar nuevos conocimientos. Si bien los dirigentes de la mayoría de las administraciones de la Aduana saben lo que se necesita, algunas no cuentan con la ayuda de otros conocimientos no aduaneros tales como planificación estratégica, gestión de proyectos, influencia política, marketing, mantenimiento de equipos y contratación. Para poner en

vigor el Convenio de Kyoto revisado y el Marco SAFE, será necesario un mayor desarrollo de este tipo de conocimientos especiales.

GESTIÓN ESTRATÉGICA

Sensibilización.

Después del compromiso casi general que los Miembros de la OMA han manifestado en favor de la aplicación del Marco de normas SAFE, los funcionarios de la OMA también quedaron sorprendidos del notable interés de las administraciones por recibir una misión de diagnóstico. Una de las razones por las cuales se han completado tantas misiones en tan poco tiempo, es que la mayoría de las administraciones tomaron con mucha seriedad el proceso de diagnóstico y respondieron ampliamente a las peticiones de información. Además, la OMA se complace en informar que los expertos del Programa Columbus observaron que sus Miembros, de forma voluntaria, están decididos a poner en obra todo lo que sea necesario para acelerar el proceso de modernización de las Aduanas.

Jerarquía Política

Los expertos del diagnóstico observaron en muchas misiones que se espera que los dirigentes de Aduanas sean tecnócratas: los ministerios de tutela les imponen alcanzar objetivos prácticos en materia de recaudación o confiscaciones, pero limitan su participación en la elaboración de políticas sobre cuestiones tales con el comercio, la economía o la seguridad nacional. Esta percepción puede privar a los dirigentes de Aduanas de participar plenamente en la transformación política. Por otra parte, algunos ministerios no tienen una comprensión profunda de la complejidad de las Aduanas. Por eso los dirigentes de Estas deben esforzarse por informarles de la necesidades y de las realidades a las que las administraciones de Aduanas están confrontadas. . Por último, en el contexto del problema del exceso de énfasis antes mencionado, existe en las Aduanas una característica endémica que consiste a ejercer una presión excesiva sobre la aduana para que ella se concentre sobre una u otra de sus responsabilidades.

Acento sobre la recaudación de ingresos.

No es una revelación el hecho de que la recaudación de ingresos siga siendo el objetivo principal de la mayoría de las administraciones de Aduanas, especialmente en el mundo en desarrollo. No se puede esperar que la situación cambie hasta que la economía de una nación haya crecido lo suficiente como para tener ciudadanos que generen un impuesto sustancial sobre los salarios. Aunque no tenemos conocimiento de ningún análisis de regresión para probarlo, parece haber una relación directa entre la riqueza de una nación y el énfasis que se pone sobre esta función de la administración aduanera. Las administraciones

de Aduanas de países en desarrollo, centran la atención en la recaudación de ingresos porque es el medio principal de financiar las operaciones del gobierno. Los países desarrollados no necesitan concentrarse en los derechos aduaneros porque tiene otras fuentes de ingresos fiscales. No obstante, debido a esa riqueza y al aumento de la renta disponible, que puede ser el blanco de una cierta violencia existencial, estas administraciones de Aduanas se concentran en cuestiones ligadas a los tráficos, a la seguridad y a la protección de la sociedad.

Debido a las ventajas y desventajas de la globalización, se ha hecho más importante ampliar la función de las Administraciones de Aduanas. El así llamado “concepto de transición” recomienda este cambio. El apoyo a la implementación del Marco Normativo SAFE, que consiste en la diversificación de las funciones de recaudación de ingresos, seguridad y facilitación del comercio, también respalda dicho concepto. En medio de todo este contexto, está la necesidad de desarrollar capacidades para que los países en desarrollo alcancen este equilibrio. Es esencial que ello no solo sea entendido y adoptado por los países en desarrollo, es también fundamental que los donantes promuevan este mensaje.

En los países que están creciendo a un ritmo razonable, los expertos observaron que la parte del presupuesto general del Estado que proviene de los aranceles aduaneros está generalmente disminuyendo, y que probablemente continúe disminuyendo debido a los acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales, y al aumento de los ingresos de los habitantes y el consecuente aumento de los impuestos sobre los salarios (en algunas administraciones los aranceles aduaneros están disminuyendo pero el impuesto sobre valor añadido está aumentando). Debido a esta dinámica de disminución de recaudación de aranceles, las administraciones de Aduanas deberían reestructurarse para aumentar sus esfuerzos en áreas no fiscales. A menudo, las Aduanas pueden considerar el aumentar su capacidad de combatir el contrabando.

Algunos países en desarrollo que han recibido misiones de diagnóstico, están ampliando sus enfoques de políticas aduaneras a otros sectores más allá de la simple recaudación de ingresos. Estos países están evolucionando desde la inspección total al enfoque de gestión del riesgo en el cual los envíos se clasifican como de “línea roja” (alto riesgo) o de “línea verde” (bajo riesgo). Dichos países están usando sistemas informatizados de gestión de riesgo y control posterior al despacho de mercancías para hacer sus operaciones más efectivas, eficientes y rápidas. Están constatando que se facilita el comercio sin que ello vaya en detrimento de sus economías.

En otros países diagnosticados, los informes de misión ponen claramente el énfasis en la recaudación de ingresos y, en consecuencia, las otras funciones de la aduana en materia de, facilitación del comercio, protección social, colecta de datos estadísticos y de seguridad, no han sido una prioridad a los efectos de la planificación y el seguimiento. Ello se ha visto aumentado por el proceso de

integración de las Aduanas a las Autoridades Fiscales durante la última década. Por otra parte, muchas Aduanas siguen comprometidas en examinar cada envío porque temen que hacer algo menos pueda reducir los ingresos. Como consecuencia de ello, los indicadores de rendimiento solo se analizan para la recaudación de ingresos. Lo más inquietante es que algunas partes interesadas externas han señalado la lentitud de los procesos aduaneros como el mayor obstáculo al aumento de la inversión extranjera y de la productividad económica del país.

Los expertos de la OMA también confirman que los Directores Generales de Aduanas son dirigidos por los ministros de finanzas. Estos dirigentes políticos buscan aumentar los ingresos aduaneros ejerciendo en consecuencia una presión sobre los Directores Generales de Aduanas, dejando menos flexibilidad a las Aduanas para modificar sus operaciones. Es pues evidente que influir sobre los ministros es tan decisivo como influir en los cambios dentro de las administraciones de Aduanas.

Establecimiento de las etapas adecuadas.

El establecimiento de las etapas adecuadas es esencial para la modernización exitosa y sostenible de las Aduanas. No vale la pena implementar un nuevo programa si no existe el andamiaje necesario. Muchas de las administraciones de Aduanas diagnosticadas están siguiendo la secuencia temporal adecuada. Un área dónde dichas etapas necesita mejorarse es la que se relaciona con la adquisición de equipos antes de tener una comprensión plena de cómo se pueden usar o antes de tener la infraestructura necesaria para esta nueva tecnología. Por ejemplo, los expertos de la OMA observaron en varios países situaciones en la que los ordenadores permanecían inactivos porque su destino no había sido precisado. Los expertos observaron asimismo que administraciones que no tienen programa de gestión de riesgo utilizaban escáneres.

Gestión de proyecto y gestión del cambio

La mayoría de las administraciones visitadas por la OMA conocen los principios modernos expresados en el Convenio de Kyoto Revisado y en el Marco Normativo SAFE. A ello se suma el hecho de que los donantes y los consultores han elaborado estrategias o planes de acción sofisticados para la reforma aduanera que, algunas administraciones de Aduanas tienen dificultades en asimilar e implementar. En consecuencia, dichos miembros han solicitado asistencia en materia de gestión de proyecto y de gestión del cambio para poder poner en marcha estos principios y estas recomendaciones formulados por los expertos. Dentro del marco de las misiones de la fase dos del Programa Columbus, la OMA ha comenzado este proceso con talleres consagrados a la planificación de medidas y a la gestión de proyecto.

Recursos (Humanos y presupuestarios)

Financiación del desarrollo

Los expertos de la OMA encontraron que si bien hay muchas cosas que se pueden hacer con rapidez y sin financiamiento (Jeffrey Sachs: “medidas de efecto rápido”)², de todas maneras existe la necesidad de financiar proyectos como los sistemas de informatización o la renovación de puestos fronterizos. Si bien el fortalecimiento de capacidades aduaneras necesita de medios financieros suplementarios, muchos de esos medios de apoyo pueden provenir del apoyo ya acordado por los donantes al desarrollo del comercio que no se relacionan directamente con la aduana.

Presupuesto de funcionamiento y presupuesto de inversiones

Los presupuestos de algunas administraciones aduaneras provienen del presupuesto nacional. Resulta interesante notar que el presupuesto de algunas Aduanas se basan en un porcentaje de los fondos recaudados por éstas. Por ejemplo, en uno de los países diagnosticado, el presupuesto de la administración aduanera es el cinco por ciento del ingreso que recauda anualmente. En ese caso, el gobierno puede modificar la asignación del cinco por ciento si la economía del país produce un ingreso aduanero excepcionalmente alto o bajo.

Si bien la OMA no tiene una posición respecto a esta política, sus expertos han expresado algunas preocupaciones sobre esta práctica. El posible problema es que la fijación del presupuesto no toma como base cuáles son los medios necesarios para el funcionamiento de la Aduana ni, lo que es más importante, para lo planificado, sino que se basa en los caprichos de los ciclos económicos. En consecuencia, este enfoque puede diluir la planificación presupuestaria a largo plazo, especialmente para el presupuesto de inversiones. La gestión financiera debe garantizar, no frenar el carácter sostenible de los proyectos de desarrollo.

Presupuesto para el implemento de Kyoto y del Marco Normativo SAFE

Pocas administraciones cuentan con presupuestos específicamente consagrados al implemento de Kyoto y del Marco Normativo SAFE. La asignación de presupuestos especiales para estos instrumentos en vez de incluirlos en el presupuesto general, le conferiría una importancia suplementaria al proceso de ejecución de éstos.

² Sachs, Jeffrey D. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Nueva York Penguin Press, 2005

Escuelas y academias

Si bien algunas administraciones solo disponen de formación en el trabajo, otras están tomando la medida positiva de invertir en sus propias escuelas profesionales. Esas escuelas ofrecen, para los nuevos funcionarios aduaneros, cursos sobre procedimientos básicos, idiomas y formación en informática. Algunas tienen tanto éxito que, en virtud de convenios oficiales, ahora incluso reciben estudiantes aduaneros provenientes de numerosos otros países de su región. La OMA está apoyando activamente esos centros de formación con el fin de ayudarlos a modernizar su enseñanza e introducir nuevos conceptos tales como el análisis de riesgos, el procedimiento de selección y el control posterior al despacho de mercancías.

SIDA/VIH

La prevención y tratamiento de enfermedades puede ser un asunto que le corresponda a la Organización Mundial de la Salud, pero las administraciones aduaneras se ven afectadas directamente por ciertas epidemias médicas. El SIDA/VIH es un ejemplo grave. Una administración africana informó que desde 2002, casi 100 de sus funcionarios aduaneros han muerto o han sido incapacitados por esta terrible enfermedad. Esta tragedia exige honestidad y acción. Como mérito de esta administración, cabe señalar su valentía por informar de este problema y el haber establecido un activo programa de sensibilización.

Marco Jurídico

Legislación aduanera y legislación propuesta

La mayoría de los miembros del Programa Columbus tienen una legislación aduanera que les otorga poderes en lo que respecta a la responsabilidad principal de la aduana: el control de las mercancías y de las personas que cruzan las fronteras. No obstante es necesario ampliar el poder de inspección a todos los envíos, especialmente a los controles de las exportaciones. A título de ejemplo, hemos constatado que algunas administraciones no están legalmente autorizadas para inspeccionar contenedores con mercancías supuestamente falsas sin antes haber obtenido permiso de parte del transportista. También falta una legislación primaria y secundaria sobre el concepto de Operador Económico Autorizado (OEA), aunque ello sea lógico dado que la noción está todavía en sus comienzos, incluso en los países desarrollados. Existe ciertamente una legislación básica en materia de cooperación con los operadores de la "lista blanca" y en materia de consignación electrónica de declaraciones de carga (e-Customs, e-signature). Frecuentemente, no existe legislación respecto al control posterior al despacho de mercancías. También, en algunos países, la legislación aduanera contiene disposiciones por las cuales se autoriza la

utilización de las técnicas de gestión de riesgos pero no prevee la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios..

Un campo que los miembros de la OMA podrían abordar es la modificación del Convenio Bilateral modelo de la OMA para incorporar disposiciones relativas a la puesta en marcha del Marco Normativo SAFE. Los convenios bilaterales y multilaterales existentes no incluyen cláusulas relativas al Marco Normativo SAFE.

Protección de los datos

En muchos países del Programa Columbus, la Aduana no tiene leyes ni reglamentos sobre la protección de los datos. Otros que tienen referencias en la legislación nacional no dan protección adecuada a los individuos ni a la comunidad mercantil. Ésto es un obstáculo importante para la asistencia administrativa mutua y el intercambio de información entre Aduanas y operadores del comercio.

Sistemas y procedimientos aduaneros

Gestión de riesgos

El análisis del riesgo es la piedra angular de una administración aduanera equilibrada y moderna. Es una medida de control y facilitación del comercio. Permite que los operadores en regla vean controladas de manera más rápida por la aduana sus mercancías gracias a verificaciones de documentos y a inspecciones materiales menos numerosas. Al mismo tiempo, el análisis de riesgo permite detectar mejor el comercio ilícito, ofrece a la aduana la posibilidad de realizar una selección más precisa y de acelerar el despacho de mercancías..

Algunas administraciones de Aduanas del Programa Columbus están emprendiendo iniciativas para introducir el análisis de riesgo, no obstante, salvo contadas excepciones, aun las más avanzadas se encuentran en un nivel rudimentario. El análisis de riesgo se usa de manera poco frecuente o sistemática para la elaboración de políticas e instrumentos de gestión. Además, la tendencia en los parámetros del análisis de riesgo tiende a centrarse más estrechamente en la recaudación de ingresos que en aspectos como la seguridad y la protección social. La gestión de riesgos raramente se implementa de manera armonizada en todo el territorio de la Aduana y, por lo tanto, es necesario que la puesta en marcha se realice de la misma forma en todo el país. Con frecuencia, se constata una ausencia de un control a posteriori y de una evaluación del proceso de evaluación del riesgo, como se evidencia en el hecho de que los indicadores de éste no se actualizan de manera regular. Los controles aduaneros en la aplicación del análisis de riesgo y la selección se mantienen altos, debilitando de esa manera el propósito del riesgo y ocasionando retrasos inútiles en el comercio lícito.

A veces la relación entre el control y la facilitación del comercio no se entiende, llevando ya sea a controles demasiado estrictos ya sea a controles muy poco rigurosos. La realización total de un enfoque riguroso de gestión del riesgo se ve a menudo como una amenaza a los controles aduaneros existentes y no como una ventaja.

La OMA ha elaborado un Modelo de 27 elementos como parte de su trabajo en materia de seguridad y facilitación. Ciertas administraciones han comenzado a usar algunos de esos elementos, sin embargo, ninguna de las Administraciones de Aduanas del Programa Columbus están utilizando los 27 elementos de datos.

El control posterior al despacho de mercancías (APD), parte esencial de un sistema de gestión integral, se conoce como nomenclatura, pero en la práctica, es generalmente un elemento asimétrico con respecto a lo que dispone la Convención de Kyoto Revisado. En la mayoría de los países, la APD solo se utiliza en el Marco de Valoración de la OMC. Algunas administraciones están usando la APD meramente como un sistema de control diferido. Se está usando con el objetivo de aumentar los derechos de aduana suplementarios y no para afinar y completar el sistema de gestión de riesgos. Además, las lecciones aprendidas de la APD no se usan frecuentemente para actualizar los criterios de riesgo.

Controles a la importación.

En gran parte del mundo en desarrollo, la escasez de sistemas de gestión de riesgos se ve aún más debilitada o quizás directamente ligada a la gran cantidad de documentación e inspección física de las importaciones. Se sigue temiendo que la inspección física sea necesaria para prevenir cualquier trampa. Las cuestiones de gestión de riesgo, la APD, la confianza entre el comercio y la Aduana y la inspección física excesiva están estrechamente unidas.

Controles a la exportación.

La mayoría de las administraciones están casi exclusivamente centradas en los controles a la importación, los controles a la exportación se mantienen superficiales y con inspección física limitada. Ello parece que se debe principalmente al énfasis en la recaudación de ingresos y las medidas para el crecimiento de las exportaciones. Otro desafío para la mejora de los controles a la exportación es que la participación de varias agencias es aún más complicada que en los controles a la importación. Con el surgimiento de las redes internacionales ligadas a la proliferación de la tecnología de armas nucleares, como la red A.Q. Khan, es esencial que las Aduanas aceleren su participación en los controles a la exportación.

Programas de recompensas

En algunas administraciones, los expertos de la OMA han observado programas de recompensas o incentivos en los cuales, los funcionarios de Aduanas son remunerados en base al valor de las confiscaciones que hayan realizado o a las

sanciones impuestas. El propósito parece que es benevolo, y consiste generalmente en ofrecer un suplemento a los bajos salarios y servir de motivación para descubrir a quienes violan las leyes. La OMA no tiene conocimiento de ningún estudio con datos empíricos que evalúen el impacto positivo o negativo de esos programas.

Sin embargo los expertos de la OMA tienen algunas inquietudes sobre cómo las partes interesadas perciben estos programas y los incentivos inapropiados que han creado. Algunas partes interesadas del sector privado han señalado la preocupación de que tales programas influyan en los funcionarios de Aduanas para que inspeccionen envíos de gran volumen y se centren en el fraude en materia de valoración. Otras han denunciado incidentes de clasificación y valoración incorrecta a fin de establecer las sanciones. Finalmente, la percepción es tan importante como la realidad, de ahí que sea necesario considerar la falta de aceptación de estos programas. Éste es un tema que se debe seguir considerando en el contexto de las reuniones de comités, especialmente en el Subcomité de Integridad y en el Comité Técnico Permanente.

Escáneres

Los equipos para revisar contenedores (generalmente escáneres de rayos-x o rayos gamma), también conocidos como equipos de inspección no intrusiva o INI, pueden aportar una contribución positiva en la identificación de envíos ilícitos, permitiendo a los funcionarios de Aduanas la capacidad de realizar inspecciones sin necesidad de recurrir a largas y costosas búsquedas manuales. Los expertos de la OMA observaron que la adquisición de escáneres está aumentando rápidamente.

Los escáneres, cuando son usados por expertos con experiencia dentro de la administración de Aduanas, y funcionan correctamente, pueden ayudar a detectar el contrabando y facilitar el comercio legítimo. En esencia, el uso de los escáneres puede ser eficaz cuando hay una evaluación del riesgo, una selección, unos controles a posteriori eficientes y un programa de cooperación aduana-empresa en vigor, de manera que solo se inspeccionen contenedores de alto riesgo, seleccionados utilizando información recibida preferentemente por anticipado .

No obstante, las administraciones deberían introducir la INI con precaución. Como se enuncia en el documento de la OMA sobre equipos para revisar contenedores², “es esencial que la infraestructura de evaluación del riesgo esté funcionando antes de la introducción de los equipos para revisar contenedores. En este marco, se requiere disponer de los datos previos a la llegada ,a fin de

²World Customs Organization, Container Scanning Equipment: Guidelines to Members on Administrative Considerations of Purchase and Operation, Task Force on Supply Chain Security, TF0022E1, 22 October 2003

permitir que la evaluación de riesgo tenga lugar suficientemente pronto para informar a las partes correspondientes de que tal contenedor ha sido seleccionado para ser revisado". Además, "el equipo implica un gran desembolso de capital y el proceso de su puesta en marcha, desde la concepción hasta la utilización, tiene un impacto en todos los sectores de control e información, que podría acarrear cambios en la infraestructura de los departamentos y en los procedimientos.

Los informes del Programa Columbus observan que muchas administraciones están introduciendo los escáneres y al mismo tiempo perfeccionando sus programas de gestión del riesgo. No obstante, existe una tendencia preocupante y es que algunos países están usando escáneres sin evaluación del riesgo, ni una definición adecuada de las distintas etapas, ni estrategias claras ni suficiente infraestructura.

La gran demanda de escáneres se explica por varias razones. La más importante, por supuesto, es que se puede ser eficaz si se usan adecuadamente. Pero lamentablemente, hay quienes consideran erróneamente que los escáneres son la panacea para los grandes desafíos de la subvaloración y el contrabando.

Otras administraciones se sienten obligadas a obtener escáneres a fin de ampliar su rol más allá de la recaudación de ingresos. Ciertas administraciones están comprando tecnología INI sin examinar primero qué tipo de equipo es el que se necesita realmente, ni cómo se usará con el nuevo sistema de gestión del riesgo, ni la formación que será necesaria, ni los requisitos de mantenimiento. Por otra parte, la venta de escáneres es muy lucrativa; los expertos de diagnóstico de la OMA observaron ejemplos de vendedores que sacan provecho de la excesiva importancia acordada a los escáneres en países que aún no están preparados para usarlos.

Algunas de las administraciones que fueron objeto de diagnóstico revisan con escáner todos los cargamentos y luego realizan la inspección manual de algunos de dichos cargamentos, aún cuando el escáner no haya detectado posibles problemas. De esa manera no se cumple la finalidad del uso de escáneres.

Como se ha dicho anteriormente, los escáneres son sumamente caros y los constantes progresos tecnológicos hacen su coste todavía más prohibitivos. Muchos países en desarrollo no tienen los recursos financieros para comprar escáneres y por ello están buscando donantes o sistemas de financiación que les ayuden en la adquisición. A este respecto, los expertos de diagnóstico de la OMA también han observado programas de pagos de escáneres. En un país, donde la administración no estaba en condiciones de comprar escáneres, consiguió que una empresa privada le suministrara gratuitamente los equipos. Así, es la empresa misma quien procede a la inspección. Los operadores están descontentos con esta situación que aumenta los costes en lugar de reducirlos.

Es más, el país no está preparado para escáneres porque no dispone de un sistema de gestión de riesgos.

Sanciones contra funcionarios de Aduanas que usan la gestión de riesgos.

En algunos países la legislación prevee sanciones para los funcionarios de Aduanas cuando se descubre posteriormente que sus decisiones han sido incorrectas, aun si el error ocurre durante la aplicación del análisis de riesgos. En un país los funcionarios se quejaron porque si ellos no hacían revisiones manuales y luego la policía descubría un caso de infracción (como por ejemplo una subvaloración), era el funcionario de Aduanas quien era castigado, no la empresa concernida. Esto representa una amenaza para los funcionarios que aplican la gestión del riesgo y hace prácticamente imposible otra cosa que no sea el examen de cada envío. Que se trate de seguros o de Aduanas, la gestión del riesgo no es perfecta ; inevitablemente habrá infracciones que se cometerán aún con el sistema más perfecto. Como mínimo, estas leyes deberían distinguir entre la voluntad deliberada de no detectar las infracciones y la realidad en la utilización de la selectividad. Idealmente, la legislación nacional debería reflejar normas internacionalmente aceptadas en materia de procedimientos aduaneros tales como las enunciadas en el Convenio de Kyoto Revisado.

Valoración

Los expertos de diagnóstico de la OMA observaron que muchos países aún encuentran dificultades en la aplicación del Acuerdo de la OMC sobre valoración en aduana. Según el artículo 1 del Acuerdo, la Aduana está obligada a usar el valor de transacción como base para la evaluación de las mercancías. Si el valor de transacción no se puede usar, la aduana puede aplicar otros métodos de evaluación en el orden jerárquico aquí señalado: el valor transaccional de mercancías idénticas, el valor transaccional de mercancías similares, el valor deductivo y el valor calculado. Se observó que en algunos países se utilizan bases de datos de precios para verificar el valor declarado. Frecuentemente, se da la situación de que el valor de transacción es inferior al valor de la lista de precios, lo cual causa conflictos entre la Aduana y el operador afectado. Un control a posteriori limitado constituye igualmente un obstáculo a la aplicación del Acuerdo de la OMC sobre valoración. Sin duda, las dificultades en la aplicación del Acuerdo se debe no solo a la falta de capacidad de las administraciones ; con frecuencia, los envíos subvalorados y la escasez o inexistencia de registros comerciales, son también un factor significativo.

Dictámenes anticipados obligatorios

Los dictámenes anticipados obligatorios sobre clasificación y valoración son sinónimos de previsibilidad en las transacciones comerciales y reducen la posibilidad de que los funcionarios de Aduanas usen su discrecionalidad. Por otra parte, la creación de un conjunto de dictámenes anticipados es beneficioso

para las administraciones de Aduanas pues elimina la necesidad de proceder ulteriormente a una búsqueda que ya ha sido efectuada. Estas ventajas sustanciales se han constatado a partir de las experiencias de las administraciones de Aduanas modernas y explican la razón por la cual constituyen un principio clave del Convenio de Kyoto Revisado. A pesar del hecho de que algunos países del Programa Columbus han ratificado el Convenio de Kyoto Revisado, hay muy pocos ejemplos de administraciones que han instalado sistemáticamente programas para dictámenes anticipados.

Tecnología de la información y las comunicaciones

Automatización

La mayoría de las administraciones de Aduanas cuentan con grados distintos de informatización, pero el problema reside en la utilización de los instrumentos informáticos y en los conocimientos necesarios para utilizarlos. En varias administraciones de Aduanas, los expertos de la OMA observaron que había ordenadores nuevos que no eran utilizados porque no sabían para qué servían y por falta de conocimientos informáticos. En algunos países la escasez de electricidad y los fallos en las redes de comunicación hacen difícil la utilización de la informática. Esta observación indica bien el espectro que presenta la asistencia al desarrollo: se adquieren tecnologías caras sin considerar cuidadosamente las etapas adecuadas, su mantenimiento y la finalidad de su utilización.

Despacho automatizado de mercancías.

La mayoría de las administraciones tienen sistemas de despacho de mercancías automatizados, algunos provistos por donantes y otros por las propias administraciones. A pesar de todas estas instalaciones, numerosas funciones ofrecidas por estos sistemas no son explotadas. Por ejemplo: la información de carga anticipada, el proceso de selección, la valoración automática de datos y el análisis de riesgos. Esta situación lleva a la realización de procedimientos manuales excesivos, aun cuando estén en funcionamiento sistemas de despacho sofisticados. Los donantes deberían trabajar con esas administraciones de Aduanas para promover una aplicación más integral de estas funciones útiles.

Uno de los motivos de cambio en esta cuestión es algo que observaron los expertos y que está relacionado con el Decomiso directo por los operadores, *Direct Trader Input (DTI)*. En este sistema supuestamente sin papel, el operador introduce electrónicamente la declaración con la información y la transmite a la aduana. Pero, se ha observado en varios casos, que la aduana sigue exigiendo la declaración y los documentos justificativos en papel para verificar lo que ha introducido el operador. Así pues, no se trata de un sistema completamente electrónico dado que, el único cambio es que ahora el operador es responsable

de introducir los datos ;la aduana sigue necesitando los documentos en papel. Eso no es una tendencia positiva para la facilitación del comercio, dado que realmente puede requerir aún más tiempo del operador económico.

Cooperación, comunicación y colaboraciones externas.

Colaboraciones Aduanas - Empresas

Hay muchas colaboraciones informales aduanas-empresas en fases rudimentarias. Es necesario lograr una cooperación más estrecha con las empresas a fin de que los cambios del sistema sean entendidos y, si fuera posible, apoyados por las partes interesadas ; sin ello las nuevas funciones no serán bien recibidas y su eficacia potencial se debilitará. Este enfoque también ayudará a obtener información valiosa y a compartir conocimientos para fortalecer el proceso aduanero de gestión del riesgo y facilitar el desarrollo de un programa de Operadores Económicos Autorizados.

Avances en acuerdos de cooperación/Ventanilla única y Centro de servicios integrados.

Las administraciones de Aduanas están firmando con sus países vecinos acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación más avanzados que en el pasado. Dichos acuerdos incluyen el uso de instalaciones comunes en las fronteras, material común, equipos de control comunes y el intercambio de información.

Aunque se están produciendo las reformas de las administraciones de Aduanas y esté disminuyendo el tiempo de despacho de mercancías, la puesta en marcha de forma eficaz y rentable de esta reforma se complica por el hecho de que ésta debe realizarse en colaboración con otras agencias como la de la administración fiscal, inmigración, policía, defensa y agricultura. En todos los países del Programa Columbus, el flujo del comercio internacional está sujeto a la intervención de varios organismos de regulación encargados de proceder a ciertas formas de control administrativo. Las administraciones de Aduanas son pioneras en el establecimiento de iniciativas de cooperación con otras agencias de gobierno con el objetivo final de crear sistemas de ventanilla única. Al igual que en el mundo desarrollado, hay problemas con la coordinación y la protección de « su territorio ». En varios países diagnosticados, hay iniciativas en materia de servicios integrados que presentan las etapas iniciales hacia un sistema de ventanilla única. En concreto, conviene señalar que los países de la ASEAN se han asociado para desarrollar un sistema de ventanilla única regional.

Gobernabilidad

Corrupción

A lo largo de la historia, las administraciones de Aduanas de todo el mundo, debido a sus funciones y responsabilidades únicas en su género, han sufrido la corrupción. Como consecuencia de ello, la OMA adoptó la Declaración de Arusha con el fin de promover la integridad en las Aduanas. Además, se pueden tomar medidas preventivas para luchar contra los problemas de integridad, como la adopción de un Código de conducta, tan transparente como sea posible, y la limitación de contactos personales a puerta cerrada entre los funcionarios de Aduanas y los representantes de empresas, a fin de reducir la discrecionalidad de los funcionarios gracias a la adopción TIC y de la simplificación de los procedimientos aduaneros. El nacimiento de alianzas de Aduanas-empresas también está contribuyendo a reforzar la integridad.

Debido al carácter clandestino y oculto de la corrupción y de otros comportamientos de esta naturaleza, las misiones estratégicas de diagnóstico no son el vehículo apropiado para investigar el nivel de los problemas de integridad. Por eso, el Programa Columbus no está en condiciones de evaluar los niveles de corrupción de las Aduanas. Para lo que sí están preparados los expertos de la OMA es para poner de relieve las tendencias y prácticas en materia de medidas y programas anti-corrupción.

La mayoría de las administraciones de aduaneras diagnosticadas tienen conocimiento de los principios de la Declaración de Arusha y muchas han preparado códigos de conducta basados en dichos principios. Lo que falta principalmente son medidas proactivas. Por ejemplo, muy pocas administraciones hacen encuestas anuales a las partes interesadas a fin de determinar el nivel al que se sitúa el problema. Además, muy pocas de dichas administraciones tienen oficinas de asuntos internos dedicadas exclusivamente a la investigación de la corrupción y el enjuiciamiento de los culpables. Lo que se ha visto en la mayoría de los casos es que la corrupción es esencialmente combatida cuando las pruebas de la misma llegan a conocimiento de los directores o cuando es sacada a la luz por fuerzas externas, por ejemplo por los medios de comunicación.

Mediante comunicados de prensa y difusión a través de los sitios web de las Aduanas, se debería dar mayor consideración a la publicación de los casos y de las tendencias de corrupción, a la manera como ésta es combatida y a las sanciones aplicables. Esto se añadiría a los elementos disuasivos que tienden a animar a los empleados a no cometer abusos. Además, en lugar de poner el énfasis en los problemas de corrupción, este enfoque simbolizará la seriedad con la que la aduana toma en consideración estas cuestiones y la estima en la que tiene las competencias de los encuestadores. Las administraciones deberían

también considerar la publicación interna de los procedimientos aplicables para tratar las alegaciones de faltas por parte de los funcionarios.

Políticas de rotación

La Declaración de Arusha establece que las administraciones de Aduanas deben asegurarse de que “las decisiones relativas al despliegue, movilidad y cambio de afectación del personal, tengan en cuenta la necesidad de reducir las posibilidades de que los empleados de Aduanas ocupen cargos vulnerables por períodos largos”. Basándose en ello, es habitual que los consultores en materia de desarrollo recomienden la movilidad geográfica de los funcionarios de Aduanas. Esta recomendación merece que se examine con atención, especialmente en lo relativo a las complicaciones que se derivan. En la mayoría de los países diagnosticados, la movilidad geográfica es limitada. En efecto, dichas administraciones han considerado atentamente sus consecuencias. En los países de una gran superficie o con puestos fronterizos alejados, la movilidad geográfica puede: crear problemas de moral en los empleados, costes extra significativos para una administración con recursos escasos, impacto limitado en la corrupción, y provocar una disminución eventual en la eficacia de la aduana afectada por la movilidad. Hay pues que reconsiderar la recomendación sistemática de la movilidad geográfica.

CONCLUSIÓN

Esta primera edición del Informe de tendencias y prácticas en materia de fortalecimiento de capacidades, ha presentado informaciones con respecto a observaciones efectuadas por los expertos durante la fase de evaluación de las necesidades del Programa Columbus. En junio de 2007, se habían completado 100 misiones de diagnóstico. El próximo desafío es ahora la fase de ejecución, o fase dos del mencionado Program.. Se trata sin duda de la actividad más difícil, en la cual han fracasado muchos programas en el pasado. Su realización lleva más tiempo, necesita más recursos financieros y plantea desafíos mayores.

Por varias razones, en la fase dos, la participación de la OMA será más concentrada que en la fase uno. Por ejemplo, varios países están haciendo grandes avances sin una gran necesidad de apoyo por parte de la OMA. Otros están recibiendo apoyo significativo por parte de donantes institucionales. En consecuencia, en 2007, la primera parte de la estrategia de la OMA para la fase dos se concentrará en el apoyo a un número reducido de países. Ese número será limitado, entre otras cosas, por las razones antes mencionadas y se establecerá según diferentes criterios adicionales. En concreto, dichos países deberán mostrar voluntad política para modernizarse. Otros criterios secundarios son el haber formulado un plan de acción, la ayuda financiera por parte de los donantes y su reparto equilibrado entre las regiones.

SEGUIMIENTO

Los miembros de la OMA que participarán en la primera parte de la fase dos serán los países pioneros del Programa Columbus. Sus progresos y actividades piloto servirán de modelo para que otras administraciones de Aduanas avancen en su ejecución..

La OMA está apoyando las administraciones que de maneras diversas se esfuerzan por responder a los desafíos. Las recomendaciones enunciadas en los informes de diagnóstico son un componente clave de esta asistencia. Por otra parte, mediante sus convenios internacionales, trabajos de comité, instrumentos y publicación de directivas, la OMA está prestando un apoyo activo en la puesta en marcha de tales recomendaciones.

La asistencia se determinará en base a las necesidades particulares de las administraciones miembro. No obstante es posible que la principal preocupación de la OMA sea ayudar a los miembros a que establezcan las estructuras y los mecanismos necesarios para dirigir su propio desarrollo e implementar el cambio. En concreto:

- Apoyo en materia de desarrollo en el campo de la gestión del programa y del proyecto.
- Puesta a punto y coordinación de los proyectos de desarrollo en curso
- Misiones de consulta y asesoramiento
- Reclutamiento de especialistas de apoyo
- Coordinación de donantes
- Lanzamiento de un programa de desarrollo global para dirigentes.
- Intervención a nivel político elevado.
- Apoyo en lo que respecta a competencias que no son aduaneras, como la licitación y contratación
- Apoyo a actividades piloto

La Secretaría de la OMA además continuará:

- Ofreciendo seminarios sobre el Marco Normativo SAFE y otras cuestiones técnicas
- Realizando estudios sobre el tiempo necesario para el despacho de mercancías.
- Elaborando directrices técnicas
- Proporcionando, a través de estructuras regionales, asistencia técnica y formación mixta de carácter durable .

- Compartiendo información y resultados con los donantes y los miembros de la OMA.