

# MANUAL DE MODERNIZACIÓN DE ADUANAS

Editores  
Luc De Wulf • José B. Sokol

31477



**BANCO MUNDIAL**



MANUAL PARA  
LA MODERNIZACIÓN  
DE ADUANAS



# MANUAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE ADUANAS

Editores  
Luc de Wulf y José B. Sokol



BANCO MUNDIAL



The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply any judgment concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son los del (los) autor (es) y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores del Banco Mundial, o de los gobiernos que ellos representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte del Banco, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

Publicado originalmente en inglés como: *Customs Modernization Handbook*, por el Banco Mundial en 2005. La traducción al castellano fue hecha por Mayol Ediciones, editorial que es responsable de su precisión. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

*Customs Modernization Handbook*

- © 2005 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
- © 2005 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433, USA

Todos los derechos reservados.

Para esta edición:

- © 2005, Banco Mundial en coedición con  
Mayol Ediciones S.A.  
Calle 131A N° 56-62  
Bogotá, Colombia  
PBX: (571) 253 4047  
Fax: (571) 271 2909

ISBN 958-97647-4-6

Traducción al castellano: Luis Eduardo Fajardo, U. del Rosario, Bogotá  
Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.  
Edición y diagramación: Mayol Ediciones S.A.

**Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia**

# CONTENIDO

Prólogo	ix
Agradecimientos	xi
Abreviaciones y acrónimos	xiii
Sumario	xvii
<b>PARTE I. ASUNTOS TRANSVERSALES</b>	<b>1</b>
1. ESTRATEGIAS PARA LA MODERNIZACIÓN ADUANERA Luc de Wulf	3
2. RECURSOS HUMANOS Y ASUNTOS ORGANIZACIONALES DE LA ADUANA Luc de Wulf	29
3. MARCO LEGAL PARA OPERACIONES ADUANERAS Y ASPECTOS DE APLICACIÓN Kunio Mikuriya	49
4. INTEGRIDAD EN LA ADUANA Gerard McLinden	65
5. ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO EN EL CONTEXTO DE LA ADUANA David Widdowson	87
<b>PARTE II. LECCIONES DE UN CONJUNTO SELECTO DE INICIATIVAS DE REFORMA DE LA ADUANA</b>	<b>95</b>
6. LECCIONES OPERATIVAS Y DE POLÍTICA APRENDIDAS DE ESTUDIOS DE CASO DE OCHO PAÍSES Paul Duran y José B. Sokol	97
7. DOS DÉCADAS DE PRÉSTAMOS DEL BM PARA REFORMAS A LA ADUANA: TENDENCIAS EN DISEÑOS, IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO Y LECCIONES APRENDIDAS Michael Engelschalk y Tuan Minh Le	119
<b>PARTE III. LINEAMIENTOS QUE AFECTAN LA FACILITACIÓN DE LA OPREACIÓN COMERCIAL ADUANERA</b>	<b>145</b>
8. EVALUACIÓN ADUANERA EN PAÍSES EN DESARROLLO Y LAS NORMAS DE EVALUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO Adrien Goorman y Luc de Wulf	147
9. NORMAS DE ORIGEN, COMERCIO Y ADUANA Paul Brenton y Hiroshi Imagawa	173
10. REDUCCIÓN DE GRAVÁMENES Y CONTROL DE EXENCIONES Adrien Goorman	203
11. EL TRÁNSITO Y EL CASO ESPECIAL DE PAÍSES SIN LITORAL Jean François Arvis	229

12. EL PAPEL DE LAS ADUANAS EN LA SEGURIDAD DE LA CARGA Luc de Wulf y Omer Matityahu	251
13. EL PAPEL DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN EN LA MODERNIZACIÓN ADUANERA Luc de Wulf y Gerard McLinden	269

## LISTA DE RECUADROS, GRÁFICOS Y CUADROS

### RECUADROS

1.1 La aduana marroquí involucra a su personal en el programa de reforma	17
1.2 Un ejemplo de liderazgo regional: el Comité Regional de Dirección del Ttfse	20
1.C.1 Pasos para liberar los bienes en el momento de su llegada	24
1.C.2 Filipinas. Un estudio de los tiempos de liberación: un ejemplo a seguir	25
2.1 Renovación del personal en la aduana boliviana	32
2.2 Dinamarca: integración de la administración de aduanas e impuestos	37
2.3 Objetivos de ingreso y autonomía: ejemplos de Tanzania y Uganda	40
3.1 Un ejemplo de legislación aduanera obsoleta	51
3.2 Muestra de una lista de verificación para identificar provisiones que requieren enmienda o nueva legislación bajo la Convención Revisada de Kyoto	56
3.3 Marruecos adopta la Convención: una historia de éxito	57
3.4 Modernización de la legislación aduanera en la Federación Rusa	62
4.1 Liderazgo y compromiso: elementos clave y preguntas	72
4.2 Marco regulatorio: aspectos clave y preguntas	73
4.3 Transparencia: aspectos clave y preguntas	74
4.4 Automatización: aspectos clave y preguntas	75
4.5 Modernización de la aduana: aspectos clave y preguntas	76
4.6 Auditoría e investigación: aspectos clave y preguntas	78
4.7 Código de conducta: aspectos clave y preguntas	78
4.8 ¿Los niveles salariales bajos son realmente un factor?	79
4.9 Recursos humanos: aspectos clave y preguntas	80
4.10 Moral y cultura organizacional: aspectos clave y preguntas	82
4.11 Relación con el sector privado: aspectos clave y preguntas	83
4.12 Lecciones aprendidas de reformas a la aduana para controlar actividades corruptas	85
5.1 Manejando el riesgo: valoración de aduanas	94
6.1 Implementación de la reforma a la aduana en Mozambique	103
6.2 Tecnologías de información en Turquía	109
6.3 Verificación de importaciones en Perú	110
6.4 La cooperación de la aduana con el sector privado en Marruecos y Filipinas	116
6.5 Tratando con la corrupción en la Autoridad Independiente de Rentas de Uganda	117
7.1 Marco de diagnóstico. Tres casos de proyectos específicos	125
7.2 Insuficiencia de los indicadores de desempeño: casos de proyectos específicos	128
7.3 Diseño de un conjunto exhaustivo de indicadores de desempeño: el caso de los proyectos de facilitación del comercio y del transporte en el sureste de Europa	128
7.4 Aproximación integrada en manejo de procesos: el caso del proyecto de desarrollo exportador de Túnez	132
7.5 Énfasis aumentado del Banco en la coordinación con otros donantes. Implementación del proyecto y resultados	133
7.6 Calidad de la preparación previa al proyecto y materia de diseño: dos casos específicos de proyecto	137
7.7 Qué disparó la modificación de los objetivos o componentes del proyecto	138
7.8 Implementación de aspectos administrativos: el caso del proyecto de desarrollo administrativo de Senegal	138

8.1	Perú: Programa de Verificación de Importaciones	161
8.2	El contrato de CIF en Madagascar introduce servicios de comprobación dirigidos y evolutivos	164
9.1	Ejemplo de normas de origen restrictivas: el caso de las importaciones de pescado a la UE	181
9.2	Normas de origen más restrictivas: el caso de las confecciones bajo normas del Tlcan	186
10.1	Reducción de gravámenes y regímenes de exención	204
10.2	Reforma de los regímenes de reducción de gravámenes en Marruecos	209
10.3	Esquema de suspensión de gravámenes de Fidji	210
10.4	Sistema de libreta de depósitos de Nepal	210
10.5	Centro especial de almacenamiento de mercancías bajo fianza de Bangladesh	212
10.6	Administración aduanera en la zona de exportación de Aqaba	216
10.7	El cambio de Tailandia a arreglos de fianza abierta ( <i>open bond</i> )	219
10.8	Aplicación del computador para la administración de exenciones a proyectos de inversión	224
10.9	Reembolso de impuestos y gravámenes aduaneros en productos de Petróleo importados en Malí	224
11.1	La génesis de los procedimientos de tránsito en la Edad Media	232
11.2	Requerimientos generales con respecto a sellos	235
11.3	Operaciones de Asycuda de la aduana en Zambia	239
11.4	El SaferTIR	243
11.5	El número de referencia única de consignación	244
11.6	Indicadores de Ttfse	247
12.1	Iniciativa de seguridad marítima en las aguas del Canal de Panamá	255
13.1	Sistema de TI de operación y costos. Estudio de caso: Turquía	279
13.2	Estudio de caso: Marruecos	281
13.3	Estudio de caso del despliegue de la TIC en la aduana: Turquía	285
13.4	Estudio de caso: Proyecto "Gateway" de Ghana	287
13.5	Estudio de caso de Senegal	288

## GRÁFICOS

1.1	Número de declaraciones por empleado, por año en el sureste europeo, 2002	16
5.1	Matriz de facilitación y control	88
5.2	Matriz de administración del cumplimiento	90
5.3	Pirámide de la administración del riesgo basada en el cumplimiento	92
7.1	Marco de evaluación del ambiente institucional	130
9.1	Acuerdos regionales de comercio en África Oriental y del Sur	196
11.1	Operación de tránsito típica	237
11.2	Secuencia de operación TIR	241
13.1	Ambiente moderno de procesamiento de las declaraciones de aduana	275

## CUADROS

4.1	Funciones de la aduana y su vulnerabilidad a la corrupción	67
4.2	Estrategias para reducir la corrupción en aduanas	70
5.1	Estilos de manejo de conformidad	91
6.1	Datos económicos básicos, 2000	100
6.2	Desempeño del ingreso, antes y después de las reformas de aduana	100
6.3	Desempeño del ingreso y las importaciones, antes y después de las reformas de aduana	113
6.4	Tiempos de procesamiento de la aduana (horas y minutos por cargamento)	115



7.1	Cantidades aprobadas de los componentes de aduana de los proyectos de asistencia técnica, 1982-2002 (Cantidades en millones US\$; participación en porcentaje)	122
7.2	Distribución de operaciones aprobadas por categoría de proyecto, con componentes de aduana, 1982-2002 (cantidades en millones US\$; participación en porcentaje)	122
7.3	Análisis diagnóstico previo en proyectos de asistencia técnica, 1982-2002 (número de proyectos; participación en porcentaje)	124
7.4	Resumen de objetivos (participación en porcentaje)	127
7.5	Indicadores de desempeño	127
7.6	Comprensibilidad del diseño de proyecto	131
7.7	Resumen de la evaluación sugerida de resultados de las actividades aduaneras (porcentajes)	135
7.8	Estimación de correlación: resumen	135
7.A.1	Distribución de proyectos, participación en porcentajes	140
8.D.1	Programas CIP a 21 de enero de 2004	169
9.1	Participación de la aduana en emitir, publicar, verificar y proporcionar información en certificados de origen preferencial para exportadores	194
9.2	Implicaciones de recursos para las normas de origen preferencial en acuerdos de origen	194
9.3	Implicaciones de tratados comerciales superpuestos en las aduanas	196
11.1	Costos de transporte de los principales mercados del mundo a países costeros o sin litoral en África (en US\$ por TEU)	231
11.2	Normas generales aplicables al tránsito aduanero según lo codificado por las convenciones internacionales	233
11.3	Procedimientos de tránsito sin medidas de facilitación	234
12.1	Prácticas operacionales seleccionadas para mejorar la seguridad de la carga	261
12.2	Medios técnicos para asistir las revisiones de seguridad	263
13.1	Parámetros de la aduana y elementos precursores de tecnologías de información	274

# PRÓLOGO

Las experiencias de décadas recientes han mostrado que los países que se han integrado exitosamente a la economía mundial han tendido también a registrar las tasas de crecimiento más altas. Este resultado no debe sorprender. La integración trae consigo mejor asignación de recursos, intensificación de la competencia, y de las presiones para aumentar la productividad, así como la exposición a tecnologías nuevas, a diseños y a productos. Con el crecimiento del comercio internacional, que se incrementó dos veces más rápido que el Producto Interno Bruto mundial durante la última década, el potencial de ganancia al hacer parte del comercio internacional es considerable. El incremento de la apertura comercial, por medio de niveles más bajos de protección en países desarrollados y en desarrollo, ha contribuido a este resultado. No obstante, se reconoce ampliamente que un régimen comercial abierto sólo fomenta la integración comercial cuando se pone en marcha una gama de políticas complementarias.

Una de las políticas complementarias más importantes que se debe poner en marcha es una buena administración aduanera que proporcione a los comerciantes un movimiento transparente, previsible y rápido de bienes. Ciertamente, una administración aduanera que funcione inadecuadamente puede anular efectivamente las mejoras que se han hecho en otras áreas relacionadas con el comercio.

Para muchos países, lograr la eficiencia y transparencia en operaciones de aduana se queda en un desafío formidable. En 2002, más de US\$6,3 trillones de bienes cruzaron las fronteras internacionales. Cada uno de esos embarques pasó por controles aduaneros por lo menos dos veces –a la entrada y a la salida. Los servicios de la aduana a menudo han tenido que enfrentarse con estos volúmenes crecientes del comercio sin algún aumento proporcional en el personal o en los recursos. Además, las administraciones aduaneras continúan encarando los cambios en su ambiente operativo, acentuando la necesidad de ajustar y modernizar sus procesos. Éstos incluyen:

- Clientes más sofisticados y exigentes, por ejemplo, los comerciantes que han invertido apreciablemente en sistemas modernos de logística, control de inventarios, de fabricación y de información.

- Mejores políticas y requisitos procesales asociados con compromisos internacionales.
- Proliferación de acuerdos comerciales regionales y bilaterales, que aumentan apreciablemente la complejidad de administrar las formalidades y los controles fronterizos.
- Incrementos en las medidas de seguridad y las exigencias que se requieren para responder a las amenazas por el terrorismo internacional y del crimen organizado transnacional.
- Fraude recurrente sobre los ingresos.

Muchas administraciones aduaneras están luchando para satisfacer las necesidades y prioridades crecientes identificadas en ellas.

Durante la última década muchos países dedicaron recursos sustanciales a reformar y modernizar sus administraciones de aduana, a menudo con apoyo financiero y técnico de instituciones financieras internacionales y donantes bilaterales. El Banco Mundial, la Organización Mundial Aduanera, el Fondo Monetario Internacional, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (el programa Asycuda especialmente) y los Bancos Regionales del Desarrollo han proporcionado tal apoyo durante mucho tiempo. Como resultado, varias administraciones aduaneras han mejorado sus capacidades. Sin embargo, demasiadas operan todavía ineficazmente y, hasta cierto punto, fallan en cumplir sus objetivos asignados. Por tanto, es probable que la modernización de la aduana permanezca en la agenda de desarrollo de muchos gobiernos, y la comunidad de donantes será llamada a continuar su apoyo.

En reconocimiento de esto, el Departamento del Comercio del Banco Mundial preparó este *Manual para la modernización de aduanas* para proporcionar una guía a las muchas organizaciones e individuos implicados en la preparación y la implementación de proyectos de modernización de la aduana. El Manual utiliza las lecciones aprendidas de éxitos y fracasos pasados, por el Banco mismo y por una gama de otras organizaciones. Utiliza también la experiencia colectiva de una gran variedad de individuos con extensa práctica en el campo. El Manual es un complemento a la publicación del Banco Mundial en el 2004 de ocho casos

de modernización de la aduana en países en vía de desarrollo *Iniciativas de modernización aduanera*. Estos trabajos, en conjunción con la publicación reciente de FMI *Changing Customs* (Cambiar la aduana), que se enfoca en la función de movilización de ingreso de las administraciones de aduana, proporcionan los instrumentos necesarios para iniciar y emprender el proceso de reforma aduanera.

Las pautas contenidas en el Manual apuntan a varias audiencias. Primero, a los responsables de formular políticas y directores nacionales que son llamados a liderar la asesoría y la guía en la dirección de esfuerzos de reforma y asegurar el apoyo político necesario para tales iniciativas. Segundo, a los directores de proyectos nacionales, así como de la comunidad de donantes, que se requieren para diseñar y aplicar proyectos de modernización aduanera. En tercer lugar, a estudiantes de la facilitación del comercio, que encontrarán en el Manual el contexto y las modalidades operativas de una organización que juega un papel crucial en la cadena general de logística del comercio.

Este manual no pretende ser enciclopédico. Es deliberadamente selectivo. Evita muchos asuntos técnicos que son cubiertos bien en los muchos manuales y pautas proporcionados por organizaciones como la OMA. Por el contrario, se enfoca en los asuntos críticos que se necesitan tener en cuenta al diseñar y aplicar proyectos efectivos y sostenibles de modernización e iniciativas relacionadas.

Nosotros en el Banco Mundial tenemos la esperanza de que el *Manual para la modernización de aduanas* ayude a los formuladores de política a poner en marcha las reformas y la modernización general requeridas que permitirán a la aduana cumplir su papel en el siglo XXI.

Danny M. Leipziger  
Vicepresidente y jefe de la Red de Reducción  
de la Pobreza y Administración Económica.

# AGRADECIMIENTOS

Este proyecto no habría sido posible sin la paciencia, apoyo y contribuciones comprensivos y generosos proporcionados por muchos colegas y expertos de aduanas en organizaciones nacionales de aduana, organizaciones internacionales y en el negocio privado de la consultoría.

Larry Hinkle, especialista líder de la Región África del Banco, alentó el inicio de este proyecto y la Región África otorgó apoyo financiero en sus comienzos. Ataman Aksoy e Ivonne Tsikata fueron fundamentales para lograr el lanzamiento del mismo.

Uri Dadush, director del Departamento de Comercio, le dio a este proyecto carácter prioritario a través de su desarrollo y proporcionó su sabiduría y guía en las fases más críticas. John Panzer, gerente del Departamento de Comercio le dio al equipo su infatigable y entusiasta apoyo y liderazgo y aseguró la terminación a tiempo de este proyecto.

El personal de la OMA y especialmente su subsecretario general, Kunio Mikuriya, quien también actuó como par evaluador, compartieron generosamente su experiencia operacional y su tiempo con los editores y contribuyeron en varios capítulos. El personal del Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional también apoyaron este proyecto y proporcionaron consejos y comentarios en diversos momentos durante la preparación del libro. Nuestro especial aprecio para François Corformat del FMI, quien fue un par evaluador e hizo contribuciones significativas a varios capítulos. Todos compartieron generosamente sus opiniones y experticia durante el proceso de definir el alcance de este proyecto y ofrecieron lineamientos durante su preparación.

Los autores de los trece capítulos contribuyeron con su experiencia y mostraron gran paciencia con los muchos requerimientos de los editores. Nuestro querido finado colega Jit Gill contribuyó con su asesoría, y con sus comentarios de característico profesionalismo y calor humano. Agradecimientos muy especiales también para los siguientes

telegas y amigos que contribuyeron para que este libro fuera posible: Amparo Ballivián (BM), Ed Campos (BM), Patricia Castro (FMI), Lee Deegan (aduana australiana antes en la OMA), Antoni Estevadeordal (BID), Bruno Favaro (Unctad), Odd Fjeldstad (Instituto Michelsen), Alan Hall (consultor), Moshe Hirsch (Escuela de Derecho, Universidad Hebrea), Bernard Hoekman (BM), John Holl (consultor), Irene Hors (OCDE), Darryn Jenkins (consultor), Peter Kalil (BID), Holm Kappler (antes la OMA), Joe Kelly (HM Customs and Excise), David Kloeden (FMI), Michael Lane (consultor), Patricia Laverly (OED), Bob Mall (OMA), Nick Manning (BM), Fabrice Millet (Unctad), Tony Mort (consultor), Mark Pearson (Comesa), John Raven (CIC), Will Robinson (OMA), Gonzalo Salinas (BM), Edward Siaw (consultor), Graham Smith (BM), Frederick Z. Stapenhurst (BM), Kati Suominen (BID), Victor Thurony (FMI), Mashihou Yuasa (Escuela de Leyes Universidad de Michigan), y Gianni Zanini (BM).

Nuestros colegas del Departamento de Comercio del Banco Mundial fortalecieron nuestro equipo e hicieron contribuciones significativas. Agradecimientos especiales para Michel Zarnowiecki quien adicionalmente a ser par evaluador compartió su conocimiento técnico durante todo el proceso y mejoró significativamente algunas secciones de este manual. También queremos extender nuestro aprecio a Gerard McLinden (en la OMA hasta inicios del 2004) quien no sólo escribió varios capítulos sino que además contribuyó ampliamente a la finalización del manuscrito. Finalmente, este proyecto se benefició del apoyo paciente, profesional y extremadamente competente de Melanie Faltas y Zeba Jetha. Agradecimientos especiales para Lili Tabada, quien asumió un enorme conjunto de responsabilidades incluyendo la preparación de la versión “de escritor” trabajando con el editor y ayudando al equipo con sus increíbles habilidades editoriales. Ella fue excelente en todas sus tareas y este proyecto no se habría completado sin su competente participación.



# ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

AAR	Autoridad autónoma de rentas		(Oficina de renta interna)
ACP	África, the Caribbean and the Pacific (Países de África, el Caribe y el Pacífico)	BIVAC	Bureau of Inspection Valuation Assessment and Control
ADPIC	Acuerdo sobre aspectos relacionados con el comercio de los derechos de propiedad intelectual		(Oficina de inspección de valoración y control)
ALC	Acuerdo de libre comercio	BNA	Barreras no arancelarias
AFTA	Asian Free Trade Association (Área de libre comercio de la Asean)	BOO	Build, Operate, and Own (Construcción-operación-posesión)
AGOA	African Growth and Opportunity Act (Ley de Oportunidad y Crecimiento de África)	BOT	Build-Operate-Transfer (Construcción-operación-transferencia)
ANZCERTA	Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (Acuerdo Comercial de Relaciones Cercanas Australia-Nueva Zelanda)	CA	Crown Agents
ANZSCEP	Agreement between New Zealand and Singapore on a Closer Economic Partnership (Acuerdo de Nueva Zelanda y Singapur para una asociación económica más cercana)	CACM	Central American Common Market (Mercado común centroamericano)
APC	Área preferencial de comercio	CAI	Consejo Aeroportuario Internacional
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation (Cooperación económica Pacífico-Asiática)	CAM	Customs Assistance Mission (Misión de asistencia aduanera)
ASAC	Aviation Security Advisory Comité (Comité asesor sobre seguridad de la aviación)	CARICOM	Caribbean Community (Comunidad y mercado común del Caribe)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Asociación de Naciones del Sureste Asiático)	CAS	Country Assistance Strategy (Estrategia de asistencia al país)
ASEZA	Aqaba Special Economic Zone Authority (Autoridad de la zona económica especial de Aqaba)	CBI	Cross-Border Initiative (Iniciativa transfronteriza)
ASNO	Acuerdo sobre Normas de Origen	CBP US	Bureau of Customs and Border Protection (Oficina de aduanas y protección fronteriza de Estados Unidos)
ASYCUDA	Automated System for Customs Data (Sistema automatizado para datos aduaneros)	CCA	Consejo de Cooperación Aduanera, hoy la OMA
AT	Asistencia técnica	CE	Comunidad Europea
ATA	Air Transport Association (Asociación de Transporte Aéreo)	CEA	Comité estatal aduanero
ATPI	Admisión temporal para procesamiento interno	CEE (EEC)	Comunidad Económica Europea
AVA	Acuerdo sobre valoración aduanera	CEFACT	United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (Centro de las Naciones Unidas para la facilitación del comercio y negocios electrónicos)
BAD	Banco Asiático de Desarrollo	CEPE	Comisión económica de las Naciones Unidas para Europa
BAFD	Banco Africano de Desarrollo	CEPS	Customs Excise and Preventive Services (Servicios preventivos e impuestos indirectos de aduana)
BGMEA	Bangladesh Garments Manufacturing and Export Association (Asociación de fabricantes y exportadores de confecciones de Bangladesh)	CIC	Cámara internacional de comercio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CIF	Cost, Insurance, and Freight (Costo, seguros y carga)
BIR	Bureau of Internal Revenue	CIP	Compañías de inspección preembarque
		CNO	Comité de Normas de Origen
		COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (Mercado común para el África oriental y del sur)

CSD	Container Security Device (Dispositivo para seguridad de contenedores)	GAO	General Accounting Office (Oficina General de contabilidad)
CSI	Container Security Initiative (Iniciativa de seguridad para contenedores)	GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio)
CSTF	Cargo Security Task Force (Grupo de trabajo para la seguridad de carga)	GCMS	Ghana Customs Management System (Sistema de administración aduanera de Ghana)
C-TPAT	Customs–Trade Partnership Against Terrorism (Alianza comercial de aduanas contra el terrorismo)	GCNet	Ghana Community Network (Red comunitaria de Ghana)
CTNO	Comité técnico sobre normas de origen	GEP	Global Economic Prospects (Perspectivas económicas globales)
CTVA	Comité técnico sobre evaluación de aduanas	GM	Gobierno de Mozambique
DAU	Documento administrativo único	GMS	Greater Mekong Subregion (Subregión del gran Mekong)
DAF	Departamento de asuntos fiscales	GOIEC	General Organization for Import and Export Control (Organización general para el control de importaciones y exportaciones)
DEO	Departamento de evaluación de operaciones	GVC	GATT Valuation Code (Código de valoración del GATT)
DF	Diagnostic Framework (Marco de diagnóstico)	HIPC	Highly Indebted Poor Countries (Países pobres altamente endeudados)
DFID	Department for International Development (Departamento para el desarrollo internacional)	IAC	Información anticipada de carga
DSS	Duty Suspension Scheme (Esquema de suspensión de gravámenes)	IACA	International Air Carriers Association (Asociación de internacional de transportadores de carga aérea)
DTI	Direct Trader Input (Entrada directa del comerciante)	IATA	International Air Transport Association (Asociación internacional de transporte aéreo)
DU	Declaración de utilización	ICAC	Independent Commission Against Corruption (Comisión independiente contra la corrupción)
DVB	Definición de valor de Bruselas	ICMP	International Customs Modernization Process (Proceso internacional de modernización aduanera)
EAC	East African Cooperation (Cooperación africana oriental)	ICR	Implementation Completion Report (Informe de finalización de implementación)
EBA	Everything but Arms (Todo excepto armamento)	ICS	Inspection and Control Services (Servicios de inspección y control)
ECA	Europe and Central Asia (Europa y Asia Central)	IDI	Institutional Development Impact (Impacto de desarrollo institucional)
ECAC	European Civil Aviation Conference (Conferencia europea de la aviación civil)	IED (FDI)	Inversión extranjera directa
ECO	Economic Cooperation Organization (Organización para la cooperación económica)	IFALPA	International Federation of Airline Pilots Associations (Federación internacional de asociaciones de pilotos)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Comunidad económica de estados de África occidental)	IGAD	Intergovernmental Authority on Development (Autoridad intergubernamental en desarrollo)
EDCS	Electronic Data Collection System (Sistema de recolección electrónica de datos)	IOC	Indian Ocean Comisión (Comisión del Océano Índico)
EDI	Electronic Data Interchange (Intercambio electrónico de datos)	IP	Inspección de preembarque o previa a la exportación
EFT	Electronic Funds Transfer (Transferencia electrónica de fondos)	IRU	International Road Transport Union (Unión internacional de transporte por carretera)
EFTA	European Fair Trade Association (Asociación europea de libre comercio)	ISPS	International Ship and Port Facility Security (Código de seguridad internacional de naves y facilidad portuaria)
ERP	Evaluación del riesgo portuario		
FAK	Freight of all Kinds (Carga de todo tipo)		
FEM	Foro Económico Mundial		
FAI (IFIA)	International Federation of Inspection Agencies (Federación internacional de agencias de inspección, también FIOI)		
FMI (IMF)	Fondo Monetario Internacional		
FOB	Free on Board (Libre a bordo)		

ITF	International Transport Workers Federation (Federación internacional de trabajadores del transporte)	RFID	Radio Frequency Identification (Identificación de radio frecuencia)
IV	Impuesto general de ventas	RH	Recursos humanos
IVA	Impuesto al valor agregado	RIFF	Regional Integration Facilitation Forum (Foro de facilitación de integración regional)
MBF	Manufactura bajo fianza	RMG	Ready Made Garments (Prendas listas)
MDCS	Mobile Data Collection System (Sistema móvil de recolección de datos)	RSC	Regional Steering Committee (Comité regional de dirección)
MF	Ministros/Ministerio de finanzas	RSO	Recognized Security Organization (Organización reconocida de seguridad)
MODAAC	ASYCUDA++ Accounting Module (Módulo de contabilidad ASYCUDA++)	RTCD	Road Transit Customs Declaration (Declaración de aduana de tránsito por carretera)
MODTRS	ASYCUDA++ National Transit Module (Módulo nacional de tránsito ASYCUDA++)	SA	Sistema de descripción y codificación armonizado
MPF	Ministry of Planning and Finance (Ministerio de planeación y finanzas)	SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation (Asociación del Sur de Asia para la cooperación regional)
MTSA	Maritime Transport Security Act (Ley de seguridad de transporte marítimo)	SACU	Southern African Customs Union (Unión aduanera del Sur de África)
NCTS	New Computerized Customs Transit System (Nuevo sistema computarizado de tránsito aduanero)	SADC	Southern African Development Community (Comunidad de desarrollo del sur de África)
NIP	Número de identificación personal	SADOC	Système de l'Administration des Douanes et de l'Office des Changes; Computerized Support for Customs Clearance (Sistema de administración de aduanas; Apoyo computarizado al trámite de aduanas)
NMF (MFN)	Nación más favorecida	SAL	Structural Adjustment Loans and Credits (Préstamos y créditos de ajuste estructural)
NOA	Normas de origen no preferencial armonizadas	SAR	Staff Appraisal Report (Informe de evaluación de personal)
NPR	Nepalese Rupees (Rupias nepalesas)	SARD	Sistema automatizado de recolección de datos (Cambio de la carga de prueba)
NVOCC	Nonvessel Operating Common Carriers (Transportadores comunes no operadores de naves)	SBP	Special Bonded Warehouse (Almacenamiento de mercancía bajo fianza)
OA	Oficina de aduanas	SBW	South East Cooperation Initiative (Iniciativa de cooperación del Sureste)
OACI	Organización internacional de aviación civil	SGP	Sistema general de preferencias
OC	Oficina de comercio	SGS	Société Générale de Surveillance
OCA	Oficina central de aduanas	SITPRO	Simplifying International Trade (Simplificando el comercio internacional)
OCDE	(OECD) Organización para la cooperación y el desarrollo económico	SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea (Convención internacional para la seguridad de la vida marítima)
OIT (ILO)	Organización internacional del trabajo	SPARTECA	South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement (Acuerdo de cooperación económica y comercio regional del Pacífico Sur)
OMA (WCO)	Organización Mundial Aduanera	SSP	Sector Strategy Paper (Documento de estrategia sectorial)
OMC (WTO)	Organización Mundial del Comercio	SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
OMI	Organización Marítima Internacional		
ONG (NGO)	Organización No gubernamental		
OP	Operational Policy (Política operativa)		
OSC	Operation Safe Commerce (Operación comercio seguro)		
PAD	Project Appraisal Document (Documento de evaluación de proyecto)		
PCCA	Punto central de control de aduanas		
PCI	Programa de comprobación de importación		
PIB	Producto interno bruto		
PMD (LDC)	País menos desarrollado		
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (Documento de estrategia sobre reducción de la pobreza)		
PSR	Project Status Report (Informe de estado del proyecto)		
PTA	Programa de trabajo de armonización		
RCDP	Russian Customs Development Project (Proyecto de desarrollo aduanero ruso)		



TAEPD	Trade Assistance Evaluation Project Database (Base de datos de evaluación de proyectos de asistencia comercial)	TTCA	Transit Transport Coordination Authority (Autoridad de coordinación de transporte en tránsito)
TAL	Technical Assistance Loan (Préstamo por asistencia técnica)	TTFSE	Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe (Facilitación del transporte y comercio en Europa suroriental)
TARIC	Tarif Intégré de la Communauté (Tarifa integrada de la Comunidad)	UCR	Unique Consignment Referente (Referencia única de consignación)
TED	Tratamiento especial y diferencial	UDEAC	Union Douanière des États de l'Afrique Centrale (Unión aduanera de los estados de centroafricanos)
THA	Tanzania Harbors Authority (Autoridad de puertos de Tanzania)	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo)
TI	Tecnología de la información Transparencia internacional	URA	Uganda Revenue Authority (Autoridad de rentas de Uganda)
TIC	Tecnologías de información y comunicaciones	UTRA	Technical Unit for Restructuring Customs (Unidad técnica para la reestructuración aduanera)
TIMS	Trade Information Management System (Sistema de manejo de información comercial)	WAN	Wide area network (Red de cobertura amplia)
TIR	Transport International Routier (Rutas de transporte internacional)	WBCG	Walvis Bay Corridor Group (Grupo del corredor de Walvis Bay)
TLCAN	(NAFTA) Tratado de Libre Comercio de América del Norte	ZLC	Zona de libre comercio
TRA	Tanzania Revenue Authority (Autoridad de rentas de Tanzania)	ZPE	Zona franca industrial o zona de procesamiento de exportaciones
TRACECA	Transport Corridor Europe Caucasus Asia (Corredor de transporte de Europa-Cáucaso-Asia)	ZRA	Zambian Revenue Authority (Autoridad de rentas de Zambia)
TRIE	Transit Routier Inter-États (Protocolo sobre el tránsito por carretera entre Estados)		
TSA	Transportation Security Administration (Administración para la seguridad del transporte)		

# SUMARIO

Este manual pretende hacer una contribución positiva a los esfuerzos que muchos países emprenden al modernizar sus administraciones aduaneras. El manual considera un servicio aduanero competente y bien organizado como una actividad que equilibra exitosamente sus responsabilidades varias de asegurar un nivel alto de conformidad con los objetivos de ingreso y los requisitos regulativos mientras al mismo tiempo interviene tan poco como sea posible en el movimiento legítimo de bienes y personas a través de fronteras.

El Manual reconoce que las condiciones difieren mucho entre países, entonces cada administración aduanera necesita hacer sus esfuerzos de modernización compatibles con los objetivos nacionales, con las capacidades de implementación, y con la disponibilidad de recursos. No obstante, alcanzar los objetivos de la modernización requiere muy probablemente la adopción de los principios centrales discutidos en este manual: el uso adecuado de la inteligencia y la dependencia en la administración del riesgo, el uso óptimo de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC); la asociación efectiva con el sector privado, incluidos programas para mejorar la conformidad; aumentar la cooperación con otras agencias contiguas del control, y la transparencia por medio de la información de leyes, regulaciones y pautas administrativas.

El éxito en la modernización de la aduana está, de modo igualmente importante, relacionado con el ambiente general de la política comercial. Las políticas comerciales sencillas, transparentes y armonizadas reducen las complejidades administrativas, facilitan la transparencia, y reducen los estímulos y las oportunidades para capturar ingresos y para la corrupción. La modernización aduanera, por tanto, también necesita ser examinada desde la perspectiva más amplia y complementaria de la reforma de la política comercial.

## *Mejorar los procesos aduaneros forma parte de la agenda de facilitación del comercio*

Las medidas de facilitación del comercio necesitan complementar la liberalización comercial si los países quieren aumentar su competitividad externa e integrarse mejor a la economía del mundo. Cuando la Comunidad Europea in-

trodujo un arancel externo común en 1968 rápidamente se dio cuenta de que para beneficiarse completamente de su mercado común, necesitaba mejorar los procesos aduaneros. En la misma línea, la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1996 –como parte de la agenda de Singapur– agregó la facilitación del comercio a su agenda de negociación al darse cuenta de que las barreras no arancelarias, a las cuales pertenecen los costos aduaneros excesivos, son a veces barreras más importantes que los aranceles y entorpecen el logro de objetivos de liberalización de comercio.

El comercio implica bienes que cruzan las fronteras. Esto requiere que sigan varios procedimientos previstos en la legislación nacional. Algunos de estos procedimientos pertenecen a asuntos de seguridad y estándares, mientras otros tratan con la aduana. Los procedimientos de la aduana son gobernados por la legislación nacional y aplicados por el personal de la aduana que opera en su mayor parte bajo el Ministerio de Hacienda. Ajustarse a estos procedimientos tiene un costo, a veces excesivo. No es la intención del manual detallar ineficacias ni todas las disfuncionalidades de las organizaciones aduaneras y de las operaciones de aduana, aunque algunas de éstas se describen en capítulos individuales, como introducción a la mejor manera de remediarlas. Aun así, su reaparición es persistente y su impacto en el espíritu competitivo del país incitó a comerciantes y líderes políticos a buscar maneras de hacer sus organizaciones aduaneras más efectivas y eficientes. Este manual apunta a ayudarlos en este objetivo. Debe ser suficiente, por tanto, reseñar brevemente las ineficacias principales que estas reformas se proponen corregir. Primero, la legislación caduca no puede establecer claramente la autoridad aduanera, puede estar desentonaada con los compromisos internacionales, proporcionar inadecuada transparencia y previsibilidad, y requerir procedimientos complejos al tiempo que previene el uso adecuado del análisis de riesgo y la informática.

Segundo, el personal de aduana puede carecer de la competencia para comunicarse con los comerciantes que operan en un negocio con un entorno de cambio y desafío constante. A menudo su compensación salarial, incluidos su desarrollo profesional y capacitación, son inadecuados, por lo que motivar y retener el personal calificado es un desafío mayor. Tercero, los procedimientos

operacionales son a menudo excesiva e innecesariamente complejos y están abiertos a decisiones discrecionales, mientras los exportadores tienen un acceso reducido a los insumos libres de impuestos. Cuarto, la aduana todavía con mucha frecuencia hace uso insuficiente de las TI disponibles, y entonces está fuera de tono con las prácticas empresariales modernas que dependen de la notificación avanzada, el insumo directo del comerciante, y los dispositivos de rastreo. Esto aumenta los costos a comerciantes, abre la puerta a decisiones discrecionales y socava las actividades de supervisión y auditoría. Quinto, altos niveles de corrupción caracterizan a muchas agencias aduaneras, como ha sido testificado por encuestas a inversionistas e índices de corrupción. Sexto, las actividades del contrabando debilitan la generación de ingreso, le dan ventajas injustas a comerciantes inescrupulosos, y van en contra de las políticas destinadas a la protección insertas en la estructura arancelaria comercial. En suma, los procedimientos aduaneros son a menudo excesivamente dispendiosos, imprevisibles y débiles en su función de generación de ingreso.

### *Los buenos diagnósticos son el punto clave de partida*

Las operaciones aduaneras consisten en conjuntos de procesos encadenados. Para ser eficientes y efectivas necesitan adaptarse a prácticas cambiantes de comercio y a enfoques modernos de administración así como reflejar los varios objetivos del país. Todavía, la práctica aduanera en algunos países no es concordante con estos criterios, arraigada en tradiciones antiguas; ellos tienden a demorar el despeje de la carga y conducen las operaciones de una manera no transparente. La experiencia muestra que los procesos efectivos de la modernización aduanera empiezan generalmente con un buen diagnóstico para identificar los problemas del sistema existente, para definir la estrategia de la reforma y para movilizar el apoyo de las partes interesadas. La modernización exitosa requiere también un enfoque completo, esto es, un enfoque que abarque todos los aspectos de la administración aduanera para corregir los puntos identificados, así como una secuencia adecuada de acciones. Las estrategias necesitan ser prácticas y deben considerar la capacidad del país para aplicarlas, el tiempo que se requiere, y el nivel de apoyo de las partes interesadas y de apoyo político que se necesita.

Estos esfuerzos de reforma también necesitan ser consecuentes con las políticas comerciales seguidas y deben tener la capacidad de adaptarse a circunstancias cambiantes. Por ejemplo, el énfasis en asuntos como facilitación de comercio y seguridad nacional son ahora más predominantes que en el pasado.

### *Las políticas de recursos humanos necesitan estar en el centro de la reforma aduanera*

La tarea de la aduana ha llegado a ser cada vez más difícil a causa de las complejidades crecientes de la política comercial debido a la proliferación de acuerdos regionales de comercio internacional, la sofisticación creciente de los comerciantes, y de los múltiples y cambiantes objetivos que le han sido impuestos a la aduana. La seguridad es ahora un nuevo desafío importante. La uniformidad de operaciones de aduana a través del territorio y de categorías de carga es importante; la liberación rápida de bienes es crucial para sostener el espíritu competitivo de los comerciantes. Hay también una necesidad de adherir a estándares internacionales en el valor y la clasificación, así como a los estándares regionales de las normas de origen.

La buena administración de recursos humanos es el soporte de una administración aduanera efectiva y eficiente. Esto es descuidado con mucha frecuencia. La administración de recursos humanos es multifacética. Incluye la contratación, la instrucción, la compensación del personal y la promoción, así como el cumplimiento de la ley. Ninguna de estas tareas es fácil, y a menudo deben ser aplicadas en un ambiente restringido. Estas dificultades no deben desalentar la investigación de nuevas iniciativas y enfoques alternativos. Sin embargo, los casos sugieren que dentro de estas limitaciones todavía se debe dar mucha más atención a los asuntos relacionados con recursos humanos.

Para corregir las limitaciones impuestas a las reformas de recursos humanos por políticas rígidas y a menudo caducas de administración pública, muchos países han seguido los cambios organizacionales drásticos. Por ejemplo, se han establecido Autoridades Autónomas de Rentas (AAR) para evitar las reglas rígidas de los cuerpos de funcionarios públicos, así como para proporcionar más autonomía financiera y mayor flexibilidad en asuntos operacionales. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que crear una AAR no es garantía para el éxito porque con frecuencia se han enfocado en proporcionar mejor compensación salarial para el personal sin la atención suficiente a los otros elementos de las operaciones de la aduana que aumentan la eficacia y la eficiencia. También, algunas AAR fallaron por no mantener, en el largo plazo, la flexibilidad y la autonomía con que fueron establecidas originalmente.

Otro mecanismo para aplicar las reformas ha sido la firma de contratos de administración con el sector privado. Los contratos de administración pueden mejorar ciertamente los aspectos de operaciones aduaneras si son diseñados y monitoreados correctamente. Hasta ahora, estos contratos de la administración se han probado en gran parte en circunstancias extraordinarias en países que emergen de conflictos severos (Mozambique y Angola, por ejemplo) y donde la capacidad institucional era sumamen-

te débil. Los operarios privados en esos países tuvieron la ventaja de mejorar sustancialmente el desempeño de los ingresos en el corto plazo y bajo circunstancias difíciles. El historial para transferir las capacidades de la administración a nivel nacional, sin embargo, está siendo probado todavía. Los informes iniciales sugieren que este proceso ha sido más difícil de lo imaginado originalmente.

Los cambios en la estructura organizacional aduanera pueden a veces ser instrumentales en la mejora del desempeño, porque el cambio puede reducir limitaciones operacionales importantes. La evidencia sugiere, sin embargo, que tales cambios sólo tienen efectos a largo plazo si contribuyen a la buena administración de los recursos humanos y a mejores prácticas de despacho aduanero.

### *Un marco legal adecuado es importante*

La modernización de las leyes aduaneras y sus regulaciones, y su soporte en el ambiente legal, son un componente esencial del esfuerzo de la reforma. En esta área, los países pueden referirse a (o adoptar) la Convención Revisada de Kyoto, que proporciona tanto el marco legal como una gama de estándares comprometidos en mejorar las operaciones aduaneras con miras a estandarizar y armonizar las políticas y procedimientos aduaneros a nivel mundial. Los países signatarios de la Convención todavía pueden ajustar sus políticas y procedimientos de manera que se ciñan a sus requerimientos legales, políticos, culturales y económicos específicos.

En muchos países, el Código de Aduanas necesita ser modernizado, para excluir especialmente los elementos no básicos, buscar la armonización y la conformidad convenida en los compromisos internacionales, y asegurar transparencia y previsibilidad proporcionando información básica en asuntos tales como las normas, las decisiones, los mecanismos de consulta y los procesos adecuados de apelaciones. Un Código revisado también puede ayudar a la facilitación comercial apoyando el uso de prácticas de administración de riesgo y eliminando las formalidades complejas y superfluas de la aduana, que demoran el despeje y crean oportunidades para intervenciones discrecionales innecesarias. Finalmente, el Código también debe otorgar autoridad adecuada para que las aduanas logren sus metas de aplicación y conformidad.

### *La integridad mejorada es clave para promover la inversión y el crecimiento*

La aduana es frecuentemente percibida como corrupta. En la medida en que es cierta, esta imagen afecta negativamente el clima general de inversión del país y el proce-

samiento de transacciones de comercio internacional. La corrupción socava el espíritu competitivo externo del país y el atractivo de la inversión doméstica y extranjera. Si no se controla, esta imagen de la corrupción socava el potencial del crecimiento del país.

La aduana es vulnerable a la corrupción porque la naturaleza de su trabajo otorga a sus funcionarios autoridad y responsabilidad sustanciales para tomar decisiones que afectan las obligaciones de aranceles e impuestos de los comerciantes o la admisibilidad de bienes. Los aranceles altos y las regulaciones complejas aumentan las oportunidades y los estímulos. Que muchos empleados de la aduana sean pagados mal se añade al problema.

La adopción de los procedimientos que proporcionen poca discreción al personal aduanero y que tengan mecanismos incorporados de responsabilidad, reduce la oportunidad y el estímulo para la corrupción. En conjunción con políticas mejoradas de comercio, la primera línea de defensa contra la corrupción consiste en aplicar procedimientos modernos que reduzcan el contacto cara a cara entre funcionarios y comerciantes y los poderes discrecionales de los funcionarios aduaneros. Además, proporcionar la compensación adecuada del personal, aumentar el riesgo de detección y reforzar la capacidad de investigar y procesar las infracciones ayudarían de una manera positiva a promover la integridad en la aduana. La mayoría de los administradores de aduana creen que la corrupción es un fenómeno tan predominante hoy que las contramedidas requerirían la implementación de esfuerzos de política especialmente diseñados. Este es el enfoque promovido por la OMA y está incorporado en la Declaración Revisada de Arusha sobre la integridad aduanera. Al observar la aplicación de los elementos clave de la Declaración, la experiencia sugiere que un punto de partida positivo debe ser realizar una evaluación completa de la situación para identificar las fallas que presentan oportunidades de corrupción y para establecer las prioridades, así como los objetivos y las actividades prácticas, todo llevando a un plan integral que debe ser parte de los esfuerzos completos de la reforma de la aduana.

### *La administración del riesgo apuntala muchas de las prácticas modernas de aduanas*

En un esfuerzo por lograr un equilibrio apropiado entre facilitación de comercio y control regulativo, las administraciones de aduana abandonan generalmente su tradicional rutina de revisiones en la “puerta” y ahora aplican los principios de la administración del riesgo con varios grados de sofisticación y éxito.

El riesgo de la organización se refiere a los acontecimientos y actividades posibles que pueden impedir que

una organización logre sus objetivos. Los riesgos que enfrenta la aduana incluyen el potencial de no conformidad con leyes de aduana así como el potencial fracaso al no facilitar el comercio internacional. La aduana, como cualquier otra organización, necesita manejar sus riesgos y hacerlo al mismo tiempo con tan pocas intervenciones como sea posible sobre el flujo de comercio legítimo. Hay claramente una disyuntiva entre el control y la facilitación comercial. Demasiado de uno hace difícil lograr lo otro. Por tanto, la aduana necesita aplicar un conjunto de procedimientos gerenciales que tengan esto en cuenta. Estos procedimientos incluyen la identificación, el análisis, la evaluación y la mitigación de los riesgos que puedan afectar el logro de estos objetivos.

La administración básica de riesgos siempre ha sido fundamental en las operaciones aduaneras, y ha guiado la formulación de políticas anticontrabando, el funcionamiento de controles fronterizos para verificar los movimientos de bienes y pasajeros, y el establecimiento de control de documentos y procedimientos físicos de inspección. Sin embargo, en tiempos recientes la complejidad creciente, la velocidad y el volumen del comercio internacional, alimentados por los avances tecnológicos que han revolucionado las prácticas comerciales globales, y han afectado apreciablemente la manera en que las autoridades aduaneras aplican la administración de riesgos.

Esto ha obligado a muchas administraciones de aduana a adoptar un enfoque más disciplinado y estructurado para manejar el riesgo. La aduana necesita evaluar los riesgos presentados por la naturaleza de sus operaciones. Estos incluyen la necesidad de la aduana de revisar sus procedimientos operacionales y valorar dónde son probables las infracciones a los procedimientos que pueden arriesgar el logro de los objetivos indicados. Tal evaluación se podría incluir en un ejercicio general de diagnóstico que se menciona más adelante. En otras palabras, la aduana necesita proporcionar un mapa de riesgo que identifique las debilidades potenciales de sus procesos y determinar cómo pueden sus procedimientos necesitar engranarse para asegurar un mejor cumplimiento de sus objetivos. Con base en la evaluación del riesgo, se debe definir una estrategia de contención de riesgos. Esto implica que las prioridades se podrían establecer, los detalles operacionales se engranarían hacia estas prioridades, y los recursos serían efectiva y eficientemente desplegados. Si el contrabando resulta ser un problema mayor, la estrategia debe reflejar esto, y los puestos fronterizos y equipos de inspección móvil pueden necesitar refuerzos. Si la subestimación es un problema mayor, es posible que sea del caso reforzar la unidad de la valoración para aumentar el número de comerciantes sujetos a auditorías de despeje. Si el riesgo es que los bienes tiendan a ser clasificados mal para obtener una tasa arancelaria menor o se declaran con

unidades de pesos y medidas más bajas, es posible que haya necesidad de inspeccionar físicamente la carga. En todo caso, la administración del riesgo debe reducir los controles en los aspectos menos arriesgados del comercio y enfocarse en la parte que representa el riesgo más grande. Esto reflejaría un enfoque equilibrado entre facilitación y el control al comercio.

### *La valoración aduanera es una función central de la aduana*

Las prácticas de la valoración aduanera son sujetas al Acuerdo de la OMC sobre Valoración Aduanera (AVA), mandando que el valor aduanero de bienes importados, en la mayor medida posible, debe ser el valor de transacción, es decir, el precio pagado o pagadero para los bienes. Sin embargo, el fraude de la valoración se reporta con frecuencia como un problema mayor en países en desarrollo, y muchos de éstos todavía encuentran que implementar el AVA es uno de los aspectos más desafiantes del trabajo de aduana. El trabajo de valoración es especialmente difícil en algunos países en los que la confiabilidad de facturas comerciales tiende a ser pobre, y donde el comercio llevado a cabo por el sector informal y en bienes de segunda mano es significativo. También, muchos países están todavía pobremente equipados para llevar a cabo auditorías posdespeje.

Esfuerzos sustanciales se han llevado a cabo para explicar las complejidades de AVA a funcionarios de aduana de países en desarrollo. Sin embargo, la mayoría de los observadores se dan cuenta de que la reforma de valoración, en ausencia de programas completos de modernización de aduana, está en riesgo de no funcionar. Un enfoque estrecho en el trabajo de la valoración fallará si la reforma sucede dentro de una aduana administrativa y técnicamente mal equipada. Los elementos de la reforma que beneficiarán el trabajo de valoración deben incluir agilizar los procedimientos operacionales, la introducción de una estrategia moderna de mejora de la conformidad de la aduana, basada en una estrategia formalizada de la administración del riesgo, el uso de auditorías posdespeje, el desarrollo de una capacidad de inteligencia comercial, y de la adopción de estímulos y factores de motivación apropiados, diseñados para aumentar progresivamente el nivel de conformidad voluntaria.

La ayuda técnica directa para mejorar el trabajo de valoración quizá sea más productiva si se concentra en el desarrollo de bases de datos de valoración, de sistemas de administración de riesgo, y de la revisión y auditoría posliberación. Una base de datos de valoración debe establecerse y actualizarse constantemente para proporcionarle a la aduana un instrumento práctico de investigación y propósitos de administración de riesgo. La función de la

valoración en la aduana podría ser reforzada estableciendo un marco legal apropiado, así como los procedimientos de control de valoración basados en verificar selectivamente, en el análisis del riesgo y su administración, y en la auditoría posliberación, estableciendo oficinas centrales y regionales de valoración y proporcionando capacitación especializada.

Emplear compañías de inspección de preembarque (CIP) puede ser útil en ayudar a la aduana con el trabajo de valoración durante sus etapas iniciales de la reforma, mientras se aumenta la capacidad para llevar a cabo la función de la valoración. Sin embargo, si los servicios de IP se utilizan, se debe tener cuidado para optimar su utilidad y para asegurar la máxima consistencia con los principios de valoración de la OMC. Esta guía especifica varias condiciones que se deben investigar acerca de la adopción de servicios de IP o al evaluar su contribución.

### *Las normas de origen deben ser simplificadas*

Determinar el país de origen, o "la nacionalidad," de productos importados es necesario para la aplicación de medidas básicas de política de comercio, como aranceles, restricciones cuantitativas, derechos *antidumping*, derechos compensatorios y medidas de salvaguarda, así como requisitos relacionados con la marca de origen y las compras públicas, y para propósitos estadísticos. Tales objetivos se logran con la aplicación de normas de origen básicas o no preferenciales. Los países que ofrecen acceso de arancel cero o reducida a las importaciones de ciertos socios comerciales, aplican las normas de origen preferencial. Éstas difieren normalmente de las no preferenciales. Las normas preferenciales son diseñadas para asegurar que sólo los bienes que se originen en los países participantes gocen de las preferencias. Sin embargo, las normas de origen pueden diseñarse para restringir el comercio y, por tanto, han sido utilizadas como instrumentos de política comercial. La proliferación de acuerdos de libre comercio con sus acompañantes normas de origen preferencial aumentan la carga en la aduana de muchos países porque el despeje del comercio preferencial es más complejo que el del comercio no preferencial. Esto sugiere que la tendencia hacia acuerdos de libre comercio más preferencial puede chocar con la facilitación comercial.

La determinación del país de origen de productos ha sido, en las últimas décadas, más difícil a medida que el cambio tecnológico, la disminución de los costos del transporte, y el proceso de globalización, han llevado a la fragmentación de las cadenas de producción y a la distribución de elementos diferentes en la producción de un bien en distintas localidades. El asunto llega a ser, ¿cuál de estas etapas de la producción definen el país de origen del bien?

Los miembros de la OMC han fallado hasta ahora en llegar a un acuerdo en la definición de normas de origen, a pesar de esfuerzos emprendidos en la Organización Mundial de Aduanas (OMA) desde 1995. Armonizar las normas de origen para propósitos no preferenciales ahorraría tiempo y costos a los comerciantes y a los empleados aduaneros, y proporcionaría una certeza y previsibilidad comercial más grandes. Las normas armonizadas ayudarían también a evitar las disputas comerciales que surgen de incertidumbres en la determinación del país de origen con respecto al *antidumping* y a las medidas compensatorias y de salvaguarda, y a las decisiones de adquisición del gobierno. En general, las normas claras, sinceras, transparentes y previsibles de origen, que requieren poca o ninguna discreción administrativa, agregarán menos carga a la aduana que normas complejas.

### *La reducción de impuestos para bienes y los sistemas de control de exención son importantes*

La aduana puede proporcionar alivio arancelario para algunas importaciones. Esta práctica se utiliza principalmente para la importación de insumos utilizados en la fabricación de productos de exportación. La justificación para hacer esto es sencilla. Cualquier arancel pagado en estos insumos aumentaría el costo de las exportaciones y las haría menos competitivas. De hecho, siguiendo el principio extensamente aceptado de la destinación de impuestos, sólo los bienes destinados para el consumo doméstico deben soportar una carga impositiva. La reducción de gravámenes para las importaciones que se dirigen a la producción de exportaciones se puede otorgar en dos maneras: se aplica un régimen de suspenso y ningún arancel es pagado por las materias primas importadas en el punto de la importación; o los aranceles se pagan y luego se reintegran, cuando los productos que incorporan esas materias primas son exportados. La Convención Revisada de Kyoto de la OMA proporciona las pautas de cómo se debe hacer esto y se puede reflejar en el Código de Aduana, y traducir en pautas operacionales para importadores y empleados aduaneros. Sin embargo, las experiencias muestran que muchos países en desarrollo tienen dificultad para administrar apropiadamente y para controlar las exenciones arancelarias y los regímenes de exención, teniendo como resultado el abuso, el fraude y la reducción de ingresos. En ausencia de mecanismos de reducción arancelarios adecuados, los industriales exportadores tienen que producir a un costo más alto que si tuvieran acceso completo y fácil a materias primas a precios internacionales.

Los fabricantes de exportaciones tienen preferencia por los sistemas temporales de admisión, almacenes de depósito con garantía, y las zonas de procesamiento de las exportaciones sobre la devolución arancelaria, especialmente

cuando los aranceles son altos, cuando la inflación debilita los reembolsos arancelarios, y cuando las tasas de interés para el capital de trabajo son altas. El pago por adelantado de derechos de importación de las materias primas aumenta los costos de producción del exportador. Las devoluciones con demasiada frecuencia son desembolsadas tarde, y su valor verdadero se debilita sustancialmente con la inflación y cuando las tasas de interés del capital de trabajo son altas. Sin embargo, los gobiernos en la mayoría de los países en desarrollo obligan a la aduana a enfocarse en el recaudo de ingresos antes que en la facilitación del comercio y, por tanto, tienden a preferir los sistemas de devoluciones temporales.

Manejar los esquemas de exenciones arancelarias de una manera segura y con costo eficiente necesita procesos y controles bien definidos. Requiere que los mecanismos especiales para las reducciones arancelarias sean legítimos y correctamente ejecutados, y que los bienes admitidos bajo regímenes arancelarios de suspenso sean efectivamente incorporados en bienes de exportaciones y no desviados hacia el consumo doméstico.

El alcance de las exenciones arancelarias se debe limitar tanto como sea posible porque el sistema puede ser sujeto de abusos, y entonces puede producir competencia desleal y pérdidas de ingreso. Además, hay buenas razones, económicas y administrativas, para mantener las exenciones arancelarias sólo hasta el punto en que son requeridas por convenciones internacionales y para los bienes no comerciales. Hasta que las exenciones superfluas se eliminen, la aduana debe dedicar recursos tecnológicos y humanos adecuados para controlarlas.

### *Los procedimientos de la aduana deben facilitar el tránsito*

Los procedimientos de tránsito pobres son un obstáculo mayor para comerciar y penalizan a muchos países en desarrollo sin litoral. Un sistema de tránsito debe facilitar el transporte de bienes por un territorio de aduana, sin recaudar aranceles e impuestos en los países de salida y de tránsito, de acuerdo con el principio de destinación de los impuestos que indica que los impuestos indirectos deben ser recaudados sólo en el país consumidor. El Código de Aduana debe proporcionar legislación relacionada con el tránsito de mercancías. En ausencia de éste, el tránsito debe ser regulado por un acuerdo obligatorio entre la aduana y las diferentes partes afectadas por la operación de tránsito.

Las provisiones centrales de un buen sistema de tránsito incluyen que los embarques sean sellados en el punto de salida, que existan garantías asegurando los pagos de impuestos si los comerciantes no proporcionan la prueba de que los bienes han dejado el país, y que la aduana tenga

un sistema de información para saber cuándo han dejado el país los bienes para que la garantía se pueda liberar. En muchos países estos elementos centrales no existen o son débiles, y deben ser el foco de cualquier iniciativa de modernización de tránsito.

Las políticas de comercio deben reconocer que el tránsito aduanero es sólo una parte de una gama más amplia de asuntos de política que afectan el tránsito. Estos otros asuntos pertenecen a muchos otros participantes y procedimientos, incluyendo regulaciones transfronterizas de vehículo, las visas para camioneros, seguros, controles policiales y la calidad de la infraestructura. Incluso si los procedimientos de tránsito de aduana hacen la facilitación efectiva y eficiente, una completa facilitación comercial requerirá corregir estos asuntos. El TIR (Transporte Internacional Routier, los procedimientos internacionales de tránsito de caminos) y su red nacional de asociaciones garantizadoras ofrecen actualmente el mejor sistema de referencia.

Instituciones efectivas y eficientes de facilitación del tránsito, como los acuerdos de corredor, pueden promover la cooperación activa de tránsito entre países y países sin litoral. Los acuerdos de tránsito son importantes para iniciar y formar tal cooperación, bien sea a nivel bilateral, subregional o regional. Las operaciones del tránsito se beneficiarán de una buena cooperación entre lo público y lo privado que pueda identificar las deficiencias en los procedimientos de cruce de fronteras.

### *La seguridad ha llegado a ser un objetivo integral de la aduana*

El surgimiento del terrorismo internacional ha provocado que la seguridad se convierta en un asunto mayor para muchos gobiernos, y las administraciones de aduana se utilizan cada vez más para contribuir a los objetivos nacionales de seguridad. En el pasado, muchas administraciones de aduana realizaron la mayor parte de sus operaciones preventivas cuando los bienes llegaban a los puertos marítimos, los aeropuertos y las fronteras terrestres, basadas en una declaración de entrada hecha en el momento de la importación. Para proporcionar el nivel de seguridad que se requiere, los gobiernos dependerán cada vez más de las evaluaciones de información y riesgo que se emprendan con anticipación a la llegada de la carga al país de destino. Las convenciones internacionales que se aplican al transporte marítimo y aéreo proporcionan mecanismos para mejorar la seguridad de estos modos del transporte –vehículos, carga y personas– así como su operación. Varios gobiernos nacionales, especialmente Estados Unidos, han publicado regulaciones y han promovido acuerdos entre el sector privado y el público para aumentar la seguridad. Éstos, otra vez, se basan en gran parte en

la entrega anticipada de información y certificación de que las compañías particulares siguen a una gama de estándares de seguridad. Tales regulaciones se refinan e implementan constantemente. Las habilidades de la aduana para valorar la información por medio de procesos analíticos, el despliegue de recursos, la comunicación y el proceso de toma de decisiones efectivos han llegado a ser aún más importantes que en el pasado.

Proteger a la sociedad implica proteger toda la cadena de suministro del comercio internacional, desde el momento que la carga sale del país de origen hasta su llegada al país de destino. Este ambiente cambiante requiere un enfoque de “todo el gobierno”. De esta manera, los gobiernos pueden utilizar la aduana como un recurso clave en la seguridad fronteriza, utilizando su experiencia de manejar los riesgos y el conocimiento del comercio internacional como un elemento importante de la seguridad nacional. Así, la aduana puede complementar las contribuciones hechas por otras agencias competentes, como las de inmigración y de inteligencia y las autoridades portuarias, aéreas y terrestres.

Mientras la seguridad es de gran importancia para los gobiernos y comerciantes, la aduana tiene igualmente la responsabilidad de facilitar el comercio legítimo. Aplicada correctamente, la seguridad puede aumentar la facilitación construyendo la confianza de los comerciantes y aumentando la previsibilidad, y, como resultado, facilitando la inversión interna. Sin embargo, la comunidad internacional necesitará monitorear cómo las iniciativas específicas de seguridad y los requisitos de conocimiento previo pueden afectar a socios comerciales más débiles, especialmente los que utilizan los puertos que no están recibiendo ayuda técnica para reforzar su seguridad a la satisfacción de los puertos de destino. Estos comerciantes pueden tener dificultades en cumplir completamente los requisitos de la notificación previa.

Aunque en este momento no es posible predecir las consecuencias comerciales de los asuntos relacionados con el comercio de la aumentada agenda de seguridad, parece probable que los países que se sientan vulnerables a atentados terroristas considerarán que las consignaciones provenientes de ciertos países representan un riesgo más alto. En relación con este punto, el nivel de la integración de la economía mundial es tal que aún los países que no están implicados directamente en un conflicto ni sujetos a atentados terroristas sufren pérdidas comerciales y en términos de bienestar como resultado del incremento de la seguridad y de costos comerciales friccionales más altos. Para esos países con un grado alto de dependencia en el comercio (proporción del comercio al PIB), incluyendo muchos países en desarrollo, la necesidad para la acción concertada en el área de la seguridad llega a ser una prioridad clave en la agenda del desarrollo.

### *La tecnología de información y comunicaciones (TIC) promueve la modernización de la aduana*

Una administración efectiva de la aduana basada en la tecnología puede beneficiarse de mejoras en la transparencia, de mayor eficiencia y de incrementos en la seguridad. Sin embargo, los beneficios que se podrían derivar de la dependencia más grande en las TIC han sido socavados algunas veces por el fracaso para mejorar los procedimientos de la aduana, creando entonces un proceso donde prácticas manuales caducas continúan al mismo tiempo que las prácticas sistematizadas. Aunque las TIC para la administración aduanera no sean una panacea ni un fin en sí mismo, pueden contribuir poderosamente a la administración efectiva de la aduana y sus operaciones cuando se integran a un esfuerzo más amplio de modernización.

Para cumplir su misión, una administración de aduanas debe integrar efectivamente las prácticas y los procesos modernos con sistemas de administración aduanera sistematizados. Al hacer esto, la aduana debe identificar objetivos realistas y prácticos que estén hechos a la medida de sus propias circunstancias específicas. Las soluciones TIC deseables no son necesariamente las últimas ni las más sofisticadas disponibles, sino las que sean más apropiadas para el ambiente de operación del país, la base de recursos, la infraestructura de telecomunicaciones y las ambiciones realistas de desarrollo. En todo caso, las soluciones de TIC escogidas deben ayudar a la aduana en todas sus funciones centrales y proporcionar una plataforma que permita el logro de su visión a largo plazo.

En su elección de soluciones computacionales, la aduana tiene la opción de desarrollar un sistema nacional adaptado a las necesidades nacionales, o adquirir un sistema ya existente. Las soluciones nacionales tienen la ventaja de cumplir perfectamente los requisitos específicos de un país dado, de desarrollar conocimientos nacionales de informática, y de facilitar el mantenimiento y desarrollo del sistema. Sin embargo, esas soluciones nacionales tienden a ser costosas, y a veces ha sido difícil para los funcionarios aduaneros explicar a los técnicos de TIC las transacciones complejas que necesitan ser programadas. Las soluciones ya existentes se benefician del hecho de que los varios módulos se han probado y evitan la necesidad de “reinventar la rueda”. Cuando estas soluciones no satisfacen completamente las necesidades nacionales, o cuando la aduana nacional desea una variante de la solución ofrecida, hay la posibilidad de personalizar la solución o de agregar módulos separados que se comunican con la solución ya existente. En general, este manual promueve la idea de analizar las soluciones ya existentes por parte de los diseñadores de política antes de considerar el diseño una solución nacional.



Las soluciones de TIC tienden a ser costosas, incluso si aumentan la eficiencia. La experiencia sugiere que mucho se puede ganar de un plan de financiamiento bien equilibrado para la instalación inicial, el mantenimiento, y para mejoras, así como de planes financieros que incluyan recursos externos y domésticos. También, los procedimientos de adquisición deben ser transparentes y asegurar una solución eficiente mediante la evaluación cuidadosa de las propuestas técnicas y financieras.

### *La estructura del manual*

Este volumen tiene tres partes. Los capítulos de la primera parte cubren los aspectos transversales que ofrecen elementos clave de una estrategia exitosa de modernización aduanera. Los capítulos discuten los asuntos organizacionales clave que cualquier servicio de aduana necesita tener en cuenta y se enfocan en el marco legal aduanero y los temas relacionados con la integridad y la administración del riesgo. Los capítulos de la segunda parte proporcionan las lecciones de un conjunto selecto de iniciativas de reforma de aduana así como las experiencias del Banco Mundial en su apoyo a las reformas aduaneras. Los capítulos de la tercera parte discuten sucesivamente y proporcionan pautas en varios asuntos que afectan la operación aduanera y la facilitación comercial. Estos son: las valoraciones aduaneras, las normas de origen, la reducción arancelaria y los

regímenes de exención arancelarias, el tránsito, la seguridad y el uso de TIC.

Cada uno de los 13 capítulos empieza con una sección corta introductoria o de antecedentes que tiene la intención de servir de guía para el lector. Esto es seguido por un análisis y discusión de los temas, y luego por las conclusiones de capítulo y las principales recomendaciones operacionales. Algunos capítulos incluyen un anexo con una lista de verificación de los asuntos que necesitan tenerse en cuenta en las áreas cubiertas. Sigue luego una sección con lecturas adicionales y referencias. Los recuadros incluidos en los capítulos ilustran puntos o describen casos específicos. Los estudios de caso se utilizan para ilustrar los aspectos tratados en los capítulos; aunque en los capítulos la situación en el terreno puede haber cambiado, su utilidad radica en ilustrar que la teoría y las pautas se pueden aplicar. Muchos de los estudios de caso y de los recuadros fueron preparados por los editores de este manual, basados en documentos elaborados para este proyecto y en la literatura relevante.

Un volumen compañero titulado *Customs Modernization Initiative: Case Studies* (Iniciativas de la modernización de la aduana: estudios de caso), editado por Luc de Wulf y José B. Sokol, describe con cierto detalle las experiencias y las lecciones aprendidas de ocho casos de modernización aduanera. Ese volumen complementa este manual, al mostrar cómo los asuntos descritos aquí fueron atendidos en la vida real.

PARTE I

ASUNTOS  
TRANSVERSALES



# ESTRATEGIAS PARA LA MODERNIZACIÓN ADUANERA

*Luc de Wulf*

## Tabla de contenido

Los objetivos de las operaciones aduaneras	4
Factores contextuales necesarios para una reforma aduanera exitosa	7
Desarrollo de una estrategia de modernización aduanera	11
Implementar una estrategia de modernización aduanera	19
Conclusiones operativas	21
Anexo 1.A Ingresos aduaneros como participación en los ingresos impositivos en algunos países, 2001	22
Anexo 1.B Tasas de aranceles recaudados en algunos países, por región del mundo, 2001	23
Anexo 1.C Tiempo de liberación. Metodología	23
Anexo 1.D La inspección física como un elemento del manejo del riesgo	26
Anexo 1.E Lista de verificación de guías para definir una estrategia de modernización de la aduana	27

Lecturas adicionales 27

Referencias 28

## Recuadros

- 1.1 La aduana marroquí involucra a su personal en el programa de reforma 17
- 1.2 Un ejemplo de liderazgo regional: el Comité Regional de Dirección del Ttfse 20
  - 1.C.1 Pasos para liberar los bienes en el momento de su llegada 24
  - 1.C.2 Filipinas. Un estudio de los tiempos de liberación: un ejemplo a seguir 25

## Gráficos

- 1.1 Número de declaraciones por empleado, por año en el sureste europeo, 2002 16

Las investigaciones llevadas a cabo en los últimos años por el Banco Mundial y otros, muestran que la participación en el comercio internacional tiende a aumentar el crecimiento, y que los países que se han integrado rápidamente a la economía mundial tendieron también a registrar tasas de crecimiento más altas.<sup>1</sup> Este resultado no debe ser una sorpresa. La integración trae exposición a tecnologías nuevas, a diseños y a productos nuevos. También aumenta la competencia. El crecimiento del comercio internacional

se expandió dos veces más rápidamente que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial en la década pasada. La potencial recompensa de hacer parte del comercio internacional es evidente. Esa participación se basa en la disponibilidad de productos de buena calidad ofrecidos a precios competitivos. En ese aspecto, un régimen de comercio que ofrece baja protección a los productores domésticos contribuye al aumento del espíritu competitivo de la economía porque fuerza a los productores domésticos a alinear sus costos con los del resto del mundo. No obstante, un régimen abierto de comercio sólo fomenta el espíritu competitivo cuando otras políticas acompañantes se ponen en marcha.

En los últimos 20 años, los aranceles promedio han sido reducidos a la mitad en algunos países y las barreras no

1. La tasa de crecimiento del PIB en los países que se integran rápidamente se incrementa en tres puntos porcentuales más, en comparación con los que se integran más lentamente. La integración se refiere a la integración comercial así como a la apertura a la inversión extranjera directa.

arancelarias a las importaciones se han reducido drásticamente (Banco Mundial 1996). Sin embargo, para muchos países en desarrollo, esto no ha implicado necesariamente una integración sustancial al comercio. Peor todavía, los países más pobres en el mundo, especialmente los de África subsahariana, perdieron participación en el mercado durante la década de los noventa. Ese hecho se produjo en parte por el fracaso de los países en desarrollo de producir los tipos de bienes que incrementarían el crecimiento más rápido de las exportaciones. Otro impedimento fue el mantenimiento por parte de algunos países de una gama de barreras de importación a los productos de los países de África subsahariana, inclusive bienes agrícolas y textiles. Las barreras de la importación incluyen subvenciones a las exportaciones, aranceles elevados y rigurosas normas de origen (*ver* capítulo 9). El tema de la subvención a las exportaciones de algodón otorgada por Estados Unidos y otras subvenciones a la producción agrícola de la Unión Europea (UE) y Estados Unidos fueron una razón significativa para los resultados decepcionantes de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún en 2003. Un ambiente de logística de comercio de pobre funcionamiento, así como la combinación de los factores que componen los costos de transacción –el costo de despejar aduana, los costos de transporte, los requisitos de documentación no aduanera del comercio, y de dificultad de exigibilidad de documentos legales de comercio– (Banco Mundial 2003) también han contribuido al fracaso de muchos países en desarrollo para integrarse exitosamente a la economía mundial. Los altos costos de transacción, de los cuales los costos de despachar la aduana son a menudo un elemento importante, pueden anular el impacto de reducción de costos asociado a la liberalización del comercio. Pocos servicios de aduana han logrado proporcionar a los exportadores, la entrada libre de impuestos de materias primas necesarias para mantener competitivos los precios de las exportaciones.<sup>2</sup>

La comprensión de que los servicios aduaneros podrían mejorarse ha incitado a muchos gobiernos a dedicar energía y recursos sustanciales a su modernización. Éstos han movilizado también ayuda externa para esa iniciativa. En respuesta, las agencias bilaterales y multilaterales del desa-

rollo han sostenido muchas iniciativas de reforma aduanera. Los donantes o las instituciones financieras internacionales, como la UE, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Africano de Desarrollo (BAFD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (Unctad) y el Banco Mundial (BM), se han involucrado en operaciones de fortalecimiento de la aduana. Los donantes bilaterales, como Francia, Reino Unido, Japón y Estados Unidos han estado también activos en proporcionar tal apoyo. Además, la Organización Mundial Aduanera (OMA) ha dispuesto Asistencia técnica (AT). Varias administraciones de aduana han mejorado sus operaciones aprovechando este apoyo. Todavía, demasiadas aduanas operan ineficazmente, agregando costos considerables a las actividades comerciales, socavando al mismo tiempo el potencial del crecimiento de sus economías.

Este capítulo resume las características principales de una estrategia de reforma aduanera y proporciona las pautas operacionales que pueden contribuir al éxito de tales iniciativas. Esta estrategia ha sido inspirada por el conocimiento de buenas prácticas, las AT del Banco Mundial y las experiencias de proyectos (resumidos en el capítulo 8); los enfoques presentados en varios informes de AT que han sido producidos por diversos expertos de aduana e instituciones, muchos de los cuales son inaccesibles al gran público; las lecciones aprendidas de varias iniciativas de modernización aduanera (capítulo 7); y las consultas con muchos funcionarios aduaneros y consultores que han participado en iniciativas de modernización de las aduanas. La primera sección revisa los objetivos clave de las iniciativas de modernización aduanera. La segunda sección establece varios factores contextuales que necesitan ser tenidos en cuenta adecuadamente al inicio de un proceso de reforma para aumentar sus oportunidades de éxito. La tercera sección define los pasos clave para preparar una estrategia de modernización de la aduana. La siguiente sección elabora los puntos clave para preparar una estrategia de modernización aduanera. La sección final proporciona algunas conclusiones operacionales.

## Los objetivos de las operaciones aduaneras

Se espera de las administraciones aduaneras recaudar ingresos sustanciales, proporcionar protección a productores domésticos, proveer seguridad a la cadena de suministro, prevenir la importación de productos prohibidos o peligrosos (por ejemplo, armas ilegales o medicinas vencidas), y combatir el comercio de narcóticos a través de la puesta en marcha de leyes y regulaciones que estén en línea con los compromisos ante la OMC. Se espera que las adminis-

2 Un estudio reciente sobre la liberalización del comercio para una muestra de países en África concluyó que “es en el área de proporcionar a los exportadores acceso a aranceles bajos y a los insumos libres de impuestos que el progreso de los países de la muestra ha tenido la mayor desilusión. Los países de la muestra habían logrado poco progreso en aplicar reembolsos oportunos a exportadores, en cuanto a los derechos de importación o a los impuestos al valor agregado (IVA) de los bienes importados”. (Hinkle, Herrou-Aragón y Kubota 2003, pp. 82-83).

traciones aduaneras alcancen estos objetivos efectiva y eficientemente (al menor costo presupuestal posible y para la comunidad comerciante) sin reducir la facilitación comercial.

### *La evolución del papel de la aduana*

Las responsabilidades de la aduana continúan evolucionando. Las administraciones aduaneras ahora se consideran cada vez más como “agencias fronterizas clave” responsables de todas las transacciones relacionadas con asuntos que surgen de los intercambios fronterizos de bienes y personas. Algunas de estas funciones se llevan a cabo en estrecha cooperación con otras agencias nacionales.<sup>3</sup> Las pautas operacionales de la aduana no le pueden dar peso igual a todas las funciones constantemente; las escogencias y las prioridades son inevitables a la luz de circunstancias cambiantes:

- Aumentar los recaudos de ingreso ha sido una prioridad tradicionalmente alta en el orden del día de los gobiernos, representados por el Ministerio de finanzas (MF), a causa de la elevada importancia de los derechos de importación como una fuente de ingreso presupuestal para muchos países en desarrollo. Los ingresos de derechos de importación para una muestra de países africanos llegaron apenas a menos del 30% del total del recaudo por impuestos de ingreso, en promedio. En comparación, esta participación promedió el 22% para países en Oriente Medio, el 13% para los países latinoamericanos, y el 15% para los países asiáticos (ver anexo 1.A). A pesar de que se reconoce que los aranceles son una fuente de ingresos más distorsionante que otras fuentes de ingreso como los impuestos a las ventas o a los ingresos, su existencia sigue siendo importante por razones históricas, y porque son relativamente fáciles de recaudar. El recaudo del Impuesto al valor agregado (IVA) a las importaciones constituye otra fuente mayor de ingreso presupuestal. Por tanto, una mentalidad de control que asegure que todos los impuestos se valoren y se paguen ha penetrado la aduana, independientemente de si esto causa demoras en la liberación de importaciones. Con las tasas arancelarias disminuyendo con el tiempo, los ingresos aduaneros como una proporción de los ingresos totales del presupuesto han tendido también a disminuir en la mayoría de los países; pero los ingresos aduaneros son

todavía una preocupación mayor de los funcionarios del MF. Esta prioridad se ha reflejado en muchas reformas aduaneras pasadas y en las iniciativas de AT.

- Los aranceles pretenden proteger a los productores domésticos, que esperan que las administraciones aduaneras se aseguren que todos los importadores paguen los impuestos oficiales a las importaciones para que exista un terreno de juego nivelado. En promedio, los impuestos aduaneros ascienden al 17% del valor total de las importaciones en una muestra de países africanos, al 12% en el Oriente Medio, al 10% en Asia y el Pacífico, y al 7% en el Hemisferio Occidental (ver anexo 1.B).<sup>4</sup> Cada vez más, los aranceles se ven como un instrumento de protección más que como un mecanismo para incrementar los recaudos de ingreso. Esto es claro en los países desarrollados donde los aranceles son sólo una proporción diminuta del ingreso total, y en promedio representan menos del 1% del valor general de las importaciones. Los aranceles en los países en desarrollo son altos, estorbando el comercio entre países en desarrollo y el espíritu competitivo de las economías de esos países (Ebril, Stotsky y Gropp 1999).
- La facilitación del comercio ha atraído un creciente interés en los últimos años como ha sido evidente en las agendas de la OMC en Cancún y en la Convención Revisada de Kyoto de la OMA. Este interés ha sido producido por un compromiso creciente de los gobiernos para seguir una estrategia de crecimiento orientada al sector privado, combinado con el incremento de la firmeza del sector privado y demandas por mejores servicios gubernamentales. Las reducciones de costos para el comerciante, derivadas de procedimientos más fáciles de aduana, se producen en gran parte por la posibilidad de reducir los inventarios y el monto de capital de operaciones, así como la posibilidad para los comerciantes de satisfacer los cada vez más rigurosos requisitos de “justo a tiempo”.
- La sociedad civil demanda mejor gobierno y ha identificado los servicios aduaneros como especialmente susceptibles a abrigar prácticas corruptas. Enfocarse en la aduana para buscar mejorías reconoce completamente el hecho de que la situación de integridad ahí refleja la integridad de la sociedad más amplia a la que la administración pertenece.

3. Ver por ejemplo, la Convención Internacional de Armonización del Control Fronterizo de Bienes (Unece 1982) disponible en <http://www.unec.org/trans/conventn/harmonie.pdf>.

4. El FMI estimó las tasas de recaudo para una muestra levemente diferente de países para 1995. Parece que las tasas cayeron levemente para los países de la muestra en Asia y el Pacífico, pero se estancaron e incluso subieron levemente en África subsahariana y en los países de Oriente Medio incluidos en la muestra (Ebril, Stotsky y Gropp 1999).

- Por años, las administraciones aduaneras han recibido el mandato de proteger la sociedad. Esto se ha incluido en el mandato de la OMA, que refleja la noción de que la mayoría de las administraciones aduaneras son responsables de prevenir el movimiento transfronterizo de bienes peligrosos e inseguros. Sin embargo, la preocupación por la seguridad tuvo nuevos y elevados niveles después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. El enfoque cambió de las importaciones solamente a la cadena entera de suministros, incluyendo las exportaciones. Se han introducido procedimientos nuevos, y se están preparando y aplicando medidas adicionales de seguridad.

### *El papel de la aduana y prioridades en el siglo XXI*

Es difícil predecir el papel futuro de cualquier institución, y no hay una respuesta correcta o universalmente aplicable para anticipar las tendencias en la aduana; porque cada país responderá de la manera más conveniente a sus necesidades, su ambiente de operación, las prioridades nacionales y la herencia cultural. Sin embargo, están apareciendo algunos asuntos o temas generales que sugieren el papel y las prioridades futuras de la aduana.

Primero, a pesar del declive de las tasas de aranceles producto de sucesivas rondas de liberalización del comercio, las funciones de movilización de ingreso y de control de la aduana probablemente van a seguir siendo sustanciales, por varias razones: a) es probable que la dependencia fiscal en los ingresos de aduana se mantenga durante un tiempo, a la luz de la dificultad para muchos países en desarrollo de ampliar sus bases impositivas; b) las importaciones constituirán probablemente una base impositiva importante para el recaudo del IVA, y la aduana está bien posicionada para controlar los bienes en el momento de la importación; c) la aduana seguirá siendo la agencia responsable de asegurar que los bienes que se importen para usos distintos al consumo doméstico no sean desviados a tal consumo; y d) la valoración de los reembolsos de IVA a los bienes exportados continuará requiriendo un nivel alto del control sobre bienes exportados.

Segundo, en todos los países, la aduana continuará reuniendo los datos del comercio para propósitos estadísticos y regulatorios.

Tercero, la aduana continuará siendo responsable de la administración efectiva y eficiente de las fronteras para facilitar el comercio, un factor importante de la competitividad internacional de las naciones. Esto ocurrirá incluso si la facilitación de comercio es incorporada formalmente en las negociaciones multilaterales de comercio. Como tal, ar-

monizar, simplificar y coordinar efectivamente todos los requisitos y compromisos para la administración fronteriza seguirán siendo responsabilidad prioritaria de la aduana.

Cuarto, basados en una preocupación elevada por la amenaza del terrorismo internacional y del crimen organizado transnacional, los gobiernos requerirán que las administraciones de la aduana jueguen un papel más importante en asegurar la seguridad y el cumplimiento de la ley. Para ese efecto, las administraciones aduaneras probablemente pondrán en marcha una serie de cambios a sus sistemas, procedimientos, e incluso responsabilidades administrativas, para aumentar la confianza en el nivel de control ejercido sobre las importaciones y exportaciones. Los controles de seguridad sucederán cada vez más en el punto de exportación además del punto de entrada.

Para que las administraciones aduaneras puedan manejar efectivamente estos objetivos a veces aparentemente contradictorios, una gran variedad de enfoques nuevos, sistemas, procedimientos y metodologías operadoras se tendrán que desarrollar y ser aplicados. Algunos de éstos ya comienzan a surgir y probablemente apuntalan la forma y el papel futuros de la aduana:

- El foco primario de atención de las aduanas cambiará del control físico sobre la importación a verificación posterior a su liberación utilizando controles basados en auditoría. Esto requerirá que la aduana adopte estrategias completas de mejora en el cumplimiento de las normas diseñadas para aumentar progresivamente la confianza en la información proporcionada por comerciantes y en los sistemas de contabilidad y los procesos que lleva a cabo. Toda la información regulatoria probablemente se intercambiará electrónicamente, y las decisiones en el tratamiento de importaciones y exportaciones se harán con base de una evaluación del riesgo. El registro de cumplimiento con las normas de comerciantes individuales será una consideración clave así como el intercambio de información e inteligencia. Tal enfoque facilitará la reingeniería de los procesos y los requisitos regulatorios más importantes en la administración fronteriza. Implicará también una relación nueva y más coherente con comerciantes, así como un incremento en la cooperación en los niveles nacionales, regionales e internacionales.
- Los países dependerán cada vez más de una sola agencia para asumir las responsabilidades de la administración de los procesos en las fronteras. Esto implicará la fusión de varias funciones fronterizas diferentes de la administración bajo un solo 'paraguas' administrativo y político. A veces esto se logrará administrativamente, y en otros virtualmente, por el aumento en la cooperación en los niveles de política y operacionales

y por la adopción de sistemas de TIC que permitirán a los comerciantes descargar todas sus responsabilidades regulatorias en una sola ventana del gobierno.

- Los movimientos para asegurar una coordinación más efectiva entre las varias agencias del gobierno encargadas de regular el comercio transfronterizo y lograr la racionalización significativa de requisitos regulatorios requerirán atención en los niveles nacional, regional e internacional. Mientras muchos jugadores diferentes están implicados, parece probable que la aduana sea la única agencia con la infraestructura nacional e internacional en marcha para lograr esto.
- La aduana dependerá cada vez más del uso intensivo de tecnologías de información modernas para proporcionar la transmisión continua de datos a todos los miembros de la comunidad comerciante interesados. En el futuro, la mayoría de las administraciones aduaneras dependerán de la sumisión electrónica de manifiestos antes de la llegada de la carga, de la entrada directa por el comerciante de declaraciones de importación y exportación, y en el pago electrónico de aranceles e impuestos. Probablemente se extenderán iniciativas que han mostrado resultados buenos hasta ahora y ese objetivo en conectar electrónicamente a todos los miembros de la comunidad comerciante, como en Singapur. Esto acelerará el otorgamiento de permisos regulatorios y permitirá la recolección de estadísticas.
- Muchos países ya son miembros de grupos regionales, una tendencia que quizás se acelere en años venideros. Tales grupos regionales quizás promuevan la armonización y simplificación de procedimientos de aduana de acuerdo con los mejores estándares internacionales de práctica. Por otro lado, éstos crean la necesidad para nuevos regímenes comerciales preferenciales que imponen cargas a la aduana y en el comercio, y están sujetos a abusos.

### **Factores contextuales necesarios para una reforma aduanera exitosa**

La reforma aduanera implica más que la introducción de un conjunto de técnicas nuevas para procesar carga y pasajeros. La reforma aduanera requiere un conocimiento nuevo de los desarrollos en el comercio, también el compromiso político para aceptar medidas algunas veces difíciles, y debe empezar con un diagnóstico bueno de la situación actual.

### ***Reconocimiento que la aduana opera en un ambiente cada vez más globalizado***

Los aumentos en el comercio internacional en décadas recientes han implicado demandas crecientes sobre la aduana.<sup>5</sup> En 2002, más de US\$10 trillones en bienes cruzaron las fronteras internacionales. Cada embarque pasó por el control de la aduana por lo menos dos veces, una vez en la exportación y una vez en la importación, haciendo de la aduana un factor clave en la cadena de suministro internacional y en la economía global. La aduana necesita ajustarse a los puertos nuevos de entrada y a las horas adicionales de servicio, y su trabajo es de hecho más complejo por la cantidad de acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Con frecuencia, no hay un aumento proporcionado del personal o de los recursos para mantener el incremento de la carga laboral y el ambiente a menudo más complejo. Muchas veces, no se le proporciona a la aduana los recursos tecnológicos para facilitar y asegurar las cadenas de suministro internacionales, para mantener el ritmo de los miles de millones de dólares gastados por la industria.

Para enfrentar estos desafíos, muchas administraciones aduaneras luchan por cumplir con todas estas demandas y prioridades. A menudo, se enfocan en el recaudo de ingresos y prioridades *ad hoc* que son defendidas por los grupos de intereses más vocales e influyentes. Algunas, sin embargo, se esfuerzan por cumplir con estos desafíos y vuelven a considerar cómo se diseñan las administraciones y cómo funcionan.

En vista de la posición única de la aduana en las fronteras del país, su administración debe satisfacer tanto a electorados domésticos como a internacionales. En el frente internacional, los viajeros, los negocios y los operadores internacionales aéreos, marítimos y terrestres esperan que los servicios sean uniformes, previsibles, de uso fácil, y coherentes con los estándares y convenciones internacionales. Organizaciones como la OMA, la OMC, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (Unecp), el Centro de las Naciones Unidas para la facilitación del comercio y negocios electrónicos (Cefact) y la Unctad han establecido estándares para las funciones aduaneras más relevantes. Siendo las más importantes las siguientes:

- La Convención Revisada de Kyoto (Convención Internacional en la Simplificación y la Armonización de Procedimientos de Aduana) proporciona el marco para procesar los bienes en el comercio internacional (capítulo 3).

5. Esta sección se basa sustancialmente en Lane (1998).



- La Convención Internacional en la Descripción de Bienes y Sistema de Codificación Armonizada (referido como el Sistema Armonizado, o SA), desarrollado y mantenido por la OMA, proporciona el marco para clasificar todas las mercancías en el comercio internacional.
- El AVA, desarrollado por la OMC, proporciona el marco para determinar el valor aduanero de bienes en el comercio internacional (capítulo 8).
- El Acuerdo de Normas de Origen es la iniciativa de la OMC para desarrollar un sistema para estandarizar las normas de origen de bienes comercializados internacionalmente (capítulo 9).

Las habilidades para clasificar los bienes, determinar su valor y su país de origen, y aplicar los procedimientos apropiados para procesar mercancías, son requeridas por la aduana para cumplir con las convenciones internacionales, con las expectativas de la comunidad del comercio internacional, y lograr la misión de la organización en las fronteras nacionales. Si la aduana se desvía, viola los acuerdos internacionales. Tal incumplimiento puede tener como resultado costos y demoras adicionales para los importadores, los exportadores, los transportadores, las industrias domésticas y los consumidores. El despeje de bienes en la aduana es afectado por factores como la calidad de facilidades portuarias y la multitud de organizaciones implicadas en cada transacción de comercio internacional. Típicamente, la aduana se ve como responsable de toda demora e inconveniente en las fronteras, aunque otras agencias estén implicadas. La comunidad del comercio internacional puede, finalmente, sancionar tales fracasos transfiriendo la inversión extranjera directa (IED) a otros países donde el ambiente de importación-exportación esté conforme con los estándares internacionales.

La puesta en marcha de estos estándares y convenciones no es una tarea sencilla, como se puede ilustrar con las discusiones y debates en la OMA con respecto a la valoración y los asuntos relacionados con las normas de origen. Estos asuntos se discuten con algún detalle en los capítulos 8 y 9. También, la complejidad del SA puede ocasionar disputas entre los importadores y la aduana, debido al hecho de que el pago de los impuestos depende de la clasificación del arancel en el SA.

Cuando el comercio internacional aumenta y constituye un factor más importante en la economía, la importancia de la aduana se incrementa y llega a ser imprescindible que administre estos acuerdos complejos de manera uniforme, profesional, justa y transparente. Al realizar estas funciones, la aduana estará tratando con profesionales bien entrenados y bien remunerados que poseen la experiencia internacional, que son expertos en las áreas de logística, de comercio, de transporte y legal. Las compañías multinacionales han invertido miles de millones de dóla-

res en los últimos años para modernizar y asegurar sus cadenas internacionales de suministro. Estos sistemas modernos y sofisticados de logística proporcionan a las compañías la capacidad de rastrear, trazar y controlar embarques desde la puerta de la fábrica hasta la tienda al detal. Sin embargo, los flujos físicos y de información pueden ser cortados por la aduana en las fronteras internacionales en el punto de importación o de exportación. Una aduana lenta, inadecuada o mal entrenada y equipada aumenta los costos de transacción, con lo cual incrementa los costos de bienes exportados para la industria y los consumidores, haciendo al país menos competitivo. La aduana debe organizarse para ser un facilitador del comercio en un mundo que cambia rápidamente, así como para ser un proveedor eficiente de ingresos presupuestales. Esto representa un desafío administrativo mayor.

### *El apoyo político en el nivel más alto*

La mayoría de las administraciones aduaneras tienen responsabilidades operacionales establecidas por sus supervisores, incluyendo el MF, y cualquier cambio requerirá un apoyo fuerte del gobierno. Es poco probable que la demanda para reformar venga desde adentro de la organización porque se puede requerir la introducción de cambios drásticos (Holl 2002). El hecho de que el personal de la aduana sea reclutado joven y a menudo entrenado de forma paramilitar –una tradición que encuentra sus raíces en el hecho que muchos funcionarios de aduana tienen responsabilidades policiales– engendra también un ambiente que desalienta a desafiar los procedimientos existentes. Los cambios propuestos pueden requerir reducciones en el personal junto con la introducción de tecnología de información (TI) o, en casos extremos, la sustitución de las directivas de la aduana o de funcionarios de aduana corruptos o ineficaces. Contratos de administración con proveedores de servicios de preembarque pueden ser propuestos también.

El foco de los MF siempre ha sido incrementar los ingresos del presupuesto. Esto a menudo ha llevado al control riguroso de movimientos de comercio, agregando costos tanto a los comerciantes honestos como a los potencialmente deshonestos. Mientras que reducir la corrupción y facilitar el comercio han sido siempre objetivos de reformas lideradas por MF, estas metas raramente se tradujeron en programas detallados y a menudo fueron apartadas en el proceso de incrementar los ingresos. Estas reformas lideradas internamente frecuentemente caducaron y fallaron en inculcar formas nuevas de tratar con problemas viejos. Pocas han llegado a ser sostenibles. De ahí que el apoyo externo para las reformas sea crucial.

La comunidad comerciante y la sociedad civil a menudo presionan para la mejora de servicios. La comunidad comerciante desea reducir sus costos comerciales y aumentar la transparencia de sus operaciones mientras la sociedad civil quiere erradicar los efectos debilitantes de la corrupción en los valores sociales y en el funcionamiento económico. Como indican los estudios de caso del capítulo 6, los grupos de presión del sector privado han sido con frecuencia cruciales para fomentar las reformas de la aduana y controlar su progreso. Los políticos y funcionarios del gobierno son más propensos a responder con un programa firme de política a los grupos de presión locales que a las iniciativas administrativas que a menudo se sospechan son egoístas, y que se pierden fácilmente en la burocracia, y eso lleva a menudo a cambios sólo marginales o cosméticos.<sup>6</sup>

Las reformas crearán ganadores y perdedores, y se necesitará compromiso político para llevar a cabo el proyecto. Los comerciantes que se acomodaron a las reglas más viejas, así como los funcionarios de aduana que obtuvieron ingresos adicionales “facilitando” transacciones del comercio o manipulando declaraciones de importaciones y de exportación para poner en ventaja a los comerciantes, probablemente se opondrán a los programas de reforma que harán estas prácticas más arriesgadas o imposibles. Los que “pierden” en una reforma exitosa puede estar bien conectados, bien sea como parte de la administración de la aduana o suficientemente cerca para desacelerar el ímpetu de la reforma o para influir en su diseño y puesta en marcha. Si no se detiene, la influencia de estos individuos hará que la reforma sea parcial, fragmentaria e ineficaz. El tradicionalismo y el letargo son otros factores contra el cambio. Sólo una reforma que se beneficia del apoyo político completo en el nivel más alto del gobierno entregará los resultados esperados.

### *Un diagnóstico adecuado funciona*

La reforma aduanera no es un caso en el que una sola fórmula se aplica a todas las circunstancias. Los objetivos particulares de las administraciones de aduana y la madurez de sus organizaciones difieren entre países. Las reformas deben ser hechas a la medida de la situación nacional. De ahí que, para tener en cuenta completamente esta diversidad, es importante que cualquier inicio de proyecto de modernización de aduana se haga con un diagnóstico cuida-

doso y completo de la situación existente. La ausencia de un trabajo de diagnóstico adecuado fue identificada como un problema mayor en los proyectos de administración de impuestos y aduanas manejados por el Banco Mundial (Barbone, De Wulf, Das-Gupta y Hanson 2001), y ha sido confirmado con trabajos más recientes, como se ilustra en el capítulo 7. No obstante, llevar a cabo un ejercicio diagnóstico en la aduana no es una ciencia exacta y puede que se necesite adoptar un enfoque flexible, con el diagnóstico hecho a la medida del objetivo del ejercicio. Hay varios enfoques, herramientas e instrumentos que se pueden utilizar.

**Mejoras en la movilización de los ingresos.** Incrementar la movilización de los ingresos ha sido con frecuencia el centro de reformas aduaneras. El trabajo diagnóstico se ha enfocado principalmente en la medición de escapes de ingresos. El Banco Mundial y el FMI utilizan con frecuencia este enfoque.<sup>7</sup> Los indicadores centrales utilizados para identificar las fallas en la generación de ingreso, incluyen: a) impuestos recaudados sobre importaciones comparado con los recaudos potenciales de ingreso para identificar la “brecha”, b) la participación de las importaciones exentas sobre el total de impuestos;<sup>8</sup> y c) el fraude en el registro de valoraciones, peso o normas de origen. Los indicadores menos cuantificables de reducción de ingresos pertenecen a la posible mala clasificación de importaciones como bienes que implican tasas más bajas de arancel, así como a la vaguedad en el Código de la Aduanas y en las regulaciones que permiten a funcionarios aduaneros y a comerciantes hacer arreglos mutuamente convenientes. La metodología de estos ejercicios diagnósticos no es estándar ni está públicamente disponible, pero se ha centrado en un análisis pragmático de los procesos aduaneros para identificar las posibles mejoras. Los participantes principales en tales ejercicios diagnósticos han sido funcionarios del MF, inclusive de la aduana. Los operarios del sector privado han sido consultados, pero su punto de vista, que no es maximizar la movilización de ingresos, a menudo no aparece en los informes oficiales y los programas de reforma.

**La caja de herramientas de facilitación de comercio del Banco Mundial.** En el 2001 el Banco Mundial publicó un juego de herramientas para la auditoría de servicios de comercio y transporte (Raven 2001).<sup>9</sup> Este juego de herra-

6. El difunto rey Hassan II (1961-1999) de Marruecos lideró la reforma de comercio y de la aduana en respuesta a las presentaciones hechas por las asociaciones de profesionales que tenían más que ganar con estas reformas.

7. Para una colección de excelentes artículos enfocados en la movilización de ingresos, ver Keen (2000).

8. Estos fueron reportados al 18% del total de importaciones para una muestra de países africanos (Hinkle, Herrou-Aragon y Kubota 2003).

9. Más recientemente, la Cámara Internacional de Comercio elaboró unas Guías de Aduanas que son consistentes con la caja de herramientas del Banco Mundial ([www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org)).

mientas refleja la experiencia práctica ganada en una serie de misiones del Banco así como en indagaciones realizadas en varios países en desarrollo, y completa una publicación previa. Este juego de herramientas proporciona las pautas sobre cómo llevar a cabo una auditoría y analizar e interpretar sus hallazgos, e identifica acciones correctivas. La auditoría consiste en gran parte en una serie de preguntas estructuradas presentadas a todos los participantes en la transacciones comerciales, incluyendo a los funcionarios de aduana. Las respuestas deberán ser revisadas sistemáticamente bajo títulos como integridad, administración portuaria, marco regulatorio, automatización, funciones de agentes, actitudes, etcétera. Las respuestas se pueden utilizar para preparar un plan de acción correctivo que está pensado para todos los participantes en la cadena del comercio, incluyendo la aduana, y establece las condiciones para el éxito. Claramente, el objetivo de este juego de herramientas deberá revisar todas las operaciones que pueden ayudar o impedir los procesos del comercio, y esto va más allá de operaciones de aduana. Un diagnóstico completo de las varias operaciones aduaneras necesitará utilizar otros instrumentos de diagnóstico. Los asuntos que hacen parte del ambiente administrativo en las agencias de movilización de ingreso en general son tratados bien en “un marco diagnóstico para la administración de ingresos,” que se diseñó para las administraciones domésticas de ingreso (Gill 2000).<sup>10</sup> Este marco guió el trabajo diagnóstico del Banco para el Proyecto de la Modernización de la Aduana de la Federación Rusa en el 2002.

**Pautas internacionales de aduana preparadas por la Cámara de Comercio Internacional.** El foco de las pautas de la Cámara de Comercio Internacional es claramente en las aduanas (Cámara de Comercio Internacional 2002). Presentan, en un formato de resumen, los procedimientos clave que constituyen las mejores prácticas aduaneras, y ayudan al analista a preparar una comparación sistemática entre el estado presente de una administración aduanera dada y sus operaciones futuras utilizando las mejores prácticas. Estas notas explicativas son útiles en proporcionar los antecedentes para evaluar el sistema presente. Estas pautas constituyen un punto de partida adecuado para cualquier estudio diagnóstico.

**Considerando lo básico.** *Customs Modernization and the International Trade Superhighway* (2002) de Lane proporciona otro marco analítico para el trabajo de diagnóstico. El enfoque propuesto consiste también en un conjunto de

preguntas estructuradas organizadas alrededor de un marco lógico que cubre aspectos fundamentales como el ambiente de operación de la aduana, incluyendo su pericia e integridad; los facilitadores como la administración de procesos, la automatización y la habilidad de analizar datos; y procesos avanzados como la aplicación, cumplimiento y el asocio con la industria, la administración de la auditoría y de las cuentas, y la administración de riesgo. Lane propuso un sistema que analizaría las respuestas a estas preguntas y proporcionaría una guía de cómo formular un programa de puesta en marcha que aseguraría la conformidad total y la liberación rápida de bienes, así como la reducción de costos de las operaciones aduaneras. Esta metodología se enfoca en la generación de ingreso, en la facilitación de comercio y en la eficiencia de los servicios de la aduana. Las preguntas se formulan con un enfoque de autoevaluación, pero podrían ser utilizadas también por asesores externos que trabajen en estrecha cooperación con funcionarios de aduana.

**Reunir los elementos clave: el juego de herramientas de construcción de capacidad de la OMA (The WCO Capacity Building Toolkit).** El marco de diagnóstico de construcción de capacidad aduanera de la OMA está siendo preparado en respuesta a los requerimientos de sus miembros de tener una metodología sólida que pueda llevar a mejoras en las administraciones aduaneras, particularmente en los países en desarrollo. Su objetivo es juntar en un solo documento los elementos clave y las bases que se consideren necesarios para establecer una administración aduanera eficiente y efectiva. Se basará en las convenciones internacionalmente acordadas (la Convención de Kyoto, la Declaración de Arusha, el AVA y el SA) así como en los instrumentos y los enfoques de mejor-práctica para administraciones aduaneras modernas. Recomendará la adherencia completa a estas convenciones como una guía a la modernización propuesta. El marco incluirá una guía de la evaluación de la prontitud para cada uno de los componentes clave de un programa completo para la construcción de capacidad, y de una guía práctica de cómo realizar las evaluaciones de diagnóstico. Recomienda que la evaluación sea emprendida por consejeros externos con la participación activa de las partes interesadas, incluyendo a funcionarios locales de aduana. Este documento debe llevar a la formulación de un plan priorizado de acciones.

**Lineamientos de aduanas.** La Comisión Europea ha desarrollado un conjunto de 13 lineamientos para valorar el estado de administraciones aduaneras en países de acceso. Aunque su destino inicial eran esencialmente los futuros países miembros, estos lineamientos se pueden utilizar para llevar a cabo un análisis de brecha en otros países.

10. Esta herramienta de diagnóstico también inspiró la próxima herramienta de construcción de capacidad de la OMA.

### *Reducir los costos aduaneros*

El deseo de reducir los costos aduaneros de transacción y las iniciativas de modernización, junto con mejoras en los puertos y en las instituciones relacionadas con el comercio, traerá beneficios significativos al reducir los costos del comercio y así aumentará el espíritu competitivo de un país, especialmente si estas iniciativas se enfocan en la reforma de las políticas, en ayuda técnica y en la modernización de la infraestructura. Bajo esta óptica, el informe de perspectivas económicas globales del Banco Mundial 2004 (GEP) estima que si los países que están por debajo del promedio mundial en capacidad de facilitación de comercio pudieran ser elevados hasta la mitad, el comercio entre 75 países aumentaría en US\$377 mil millones anualmente (Banco Mundial 2003). Un estudio reciente estimó que reducir los costos de transacción del comercio internacional en apenas 5% en el 2006 podría agregar US\$154 mil millones o el 0,9% del PIB cada año al área de Cooperación económica Pacífico-Asiática (APEC Economic Committee 2002). El mismo informe concluyó que esas reformas aduaneras en Singapur, Tailandia y Filipinas pueden generar US\$3,9 mil millones en incrementos de ingresos anuales reales.

Además de las estimaciones anteriores, hay otros beneficios relacionados con el impacto económico de la reforma aduanera e iniciativas de modernización. En el caso del programa de Facilitación del transporte y comercio en Europa suroriental (Ttse), por ejemplo, ha habido unos ahorros generales significativos de costos para camiones que esperan en puntos de cruce de frontera o terminales pilotos internos monitoreados a través del Ttse desde que el proyecto se inició en 2000 (Banco Mundial 2004). En terminales pilotos internos, los tiempos de despeje, en los seis miembros originales del Ttse, han disminuido sustancialmente. En Bulgaria y Bosnia éstos cayeron en un 60% como resultado de mejoras procedimentales, preselección de las declaraciones por una unidad especializada, y el procesamiento previo de documentos que son enviados por fax antes de la llegada de los bienes. Los ahorros de costos para los transportadores pueden ser calculados basados en la reducción del costo de mano de obra relacionado con la disminución del tiempo de espera y en eficiencias mayores en la utilización de los camiones. El GEP estima también que cada día gastado en la aduana agrega casi 1% al costo de los bienes. En los países en desarrollo el costo de tránsito de países es rutinariamente dos a cuatro veces más alto que en los países ricos. De ahí que cualquier programa que haga las operaciones de tránsito más eficientes y reduzca los tiempos de despeje tiene que aumentar la competitividad del país.

Sin embargo, los incrementos en los arreglos relacionados con la seguridad tras septiembre 11 y las preocupaciones mundiales con el terrorismo han aumentado

agudamente los costos de transacción del comercio. Las estimaciones del GEP sobre los efectos en el comercio de los eventos de septiembre 11 muestran que el bienestar mundial disminuye en US\$75 mil millones cada año por cada aumento en 1% de los costos del comercio ligados a programas para endurecer la seguridad fronteriza.

Varias prácticas dentro de los países tienden a reducir los beneficios que se podrían producir por la modernización de la aduana. Éstos incluyen la resistencia a aplicar la selectividad, la falta de la cooperación entre agencias de cruce de frontera, la rotación excesiva del personal de aduana, y el progreso mínimo en contrarrestar la corrupción. Las iniciativas de la modernización aduanera harían bien al tener en cuenta estos posibles factores negativos al diseñar el programa de reforma.

### **Desarrollo de una estrategia de modernización aduanera**

Un enfoque sistemático al diseño de la estrategia de la modernización aumentará sus oportunidades de éxito. La atención apropiada a su contenido –parcial o completa, buena secuencia, el uso de indicadores de desempeño, el apoyo de las partes interesadas, la disponibilidad de recursos financieros adecuados para su puesta en marcha, y el desempeño mejorado de otras agencias conexas– beneficiarán sustancialmente el proceso de la reforma aduanera.

#### *Programa de modernización: ¿completo o parcial?*

La mayoría de los diagnósticos de los servicios de aduana indicarán las brechas entre la situación presente y la situación esperada. El próximo paso deberá ser atacar los problemas identificados. Hay varias opciones para avanzar. ¿Se debe diseñar y aplicar un proceso completo o deben ser parciales las medidas o específicas para cada área teniendo en cuenta en dónde se puede lograr tener éxito y prontitud en el servicio? No se pueden encontrar respuestas fáciles que se ajusten a cada circunstancia. No obstante, pueden ser útiles algunas pautas.

En la práctica, muchas reformas de la aduana se han llevado a cabo utilizando un enfoque pragmático y específico por áreas. El objetivo general parece haber sido el de solucionar algunos problemas urgentes sin modificar el funcionamiento general de las operaciones de aduana. Estas iniciativas de reforma han absorbido recursos sustanciales, domésticos y externos y se han dirigido en su mayor parte a fortalecer los recaudos de ingreso del presupuesto. Ejemplos de tales reformas son las que han introducido avanzadas tecnologías de información, sistemas de valoración de acuerdo con el AVA, alteraciones en la ad-

ministración de regímenes especiales de importación para apoyar procesos de exportación, y reorganizaciones de las estructuras administrativas.

Algunas de las iniciativas parciales de reforma han sido exitosas. Sin embargo, la mayoría de los observadores concuerdan que tienen un registro pobre en términos de mejoras sostenibles de la eficiencia y la eficacia general de operaciones de aduana. Cuando las reformas no se integraron bien en las operaciones generales de la aduana, tuvieron dificultades en generar una diferencia sustancial en el área donde se concentró la reforma original. Una reforma completa, por ejemplo, es necesaria para aplicar cualquier acuerdo aduanero con la OMC, incluyendo el AVA. También, las iniciativas de automatización que no se colocaron dentro del contexto de una reforma aduanera completa dejaron un sistema excesivamente complejo y disfuncional. Algunas reformas fallaron al no obtener el apoyo necesario de altos funcionarios de aduana, de los políticos o del sector privado –el elemento esencial para una modernización sostenible. En general, las iniciativas aisladas sin planificación completa tienden a ser parciales y parecen ser costosas e improductivas, incluso si pagan por sí mismas en el corto plazo. La experiencia de reformas aduaneras apoyadas por el Banco sustenta completamente esta observación (*ver* capítulo 7).

El enfoque alternativo a la reforma aduanera es preparar un programa completo de reforma, con pasos detallados, coherentes y bien secuenciados, y un plan de financiación bien diseñado. Tales reformas tienen una mejor oportunidad de beneficiarse de los factores contextuales ya mencionados. La comunidad internacional de donantes, utilizada con frecuencia para sostener las reformas, a menudo favorece el enfoque más completo y está dispuesta a asistir en la implementación de los varios componentes de la reforma. Una reforma y programas de modernización comprensivos incluyen el entrenamiento al personal de apoyo en los procedimientos nuevos, y tiene en cuenta un tiempo adecuado para preparar el ambiente legal y regulatorio, simplificar los procesos de la aduana antes de introducir programas de tecnología de la información, y llamar a consultores externos y a proveedores cuando es necesario. Todas estas acciones se pueden coordinar, aumentando así la probabilidad de llegar a un sistema mutuamente sostenido que logre los objetivos y sea sostenible en el tiempo. Los casos presentados en los capítulos 6 y 7 parecen apoyar este enfoque completo.

Los proyectos recientes del Banco Mundial muestran que un enfoque holístico para reformar puede obtener resultados sustanciales. Tales proyectos son principalmente orientados hacia resultados, hacer un enfoque muy pragmático, y afrontan las limitaciones y los asuntos en el momento y el lugar donde aparecen. Por ejemplo, para un proyecto de carreteras que implica el cruce de fronteras, es

importante que los distintos asuntos que afecten este cruce sean afrontados. Esto requiere la participación de otras agencias además de la aduana. Este enfoque puede movilizar rápidamente apoyo por fuera de la administración, e incluir otros ministerios que tienen la capacidad de mantener –o detener– el proceso de modernización de la aduana.

### *Secuenciación adecuada y ritmo de las reformas*

Basados en el diagnóstico, los reformistas necesitan identificar los componentes del proyecto y preparar un cronograma para su introducción. El marco lógico para detallar tal programa de trabajo probablemente implique los pasos siguientes que pueden ser manejados por un programa apropiado de *software*: identificar los objetivos; detallar las acciones necesarias para alcanzar cada objetivo, asegurar una secuencia adecuada, e identificar el cronograma; establecer los criterios de desempeño; identificar el personal y los recursos presupuestarios requeridos; identificar los individuos responsables de aplicar estas acciones, y establecer un mecanismo claro para monitorear las personas, los instrumentos y los criterios del desempeño.

La secuencia de las medidas de la reforma y la definición de su agenda son críticos. Estas medidas necesitan estar alineadas con cuidado a menos que surjan demoras. Por ejemplo, cuando la revisión del diagnóstico indica que los procesos aduaneros son complejos, implican múltiples permisos y firmas, son costosos, y demoran el despeje de los bienes, se hace necesario un rediseño total de los procesos. Aplicarlos puede requerir que la organización de despeje de las importaciones sea renovada, las responsabilidades sean rediseñadas, el personal sea reasignado, y el nuevo personal entrenado. Puede requerir también que las oficinas sean rediseñadas para acomodar el equipo y reducir el contacto cara a cara entre comerciantes y sus representantes, y el personal de aduana.

Sólo cuando los procedimientos nuevos son acordados, es posible introducir modernos sistemas de tecnología de información para ayudar a procesar las transacciones comerciales. Un fracaso frecuente de las reformas de tecnología de la información ha sido que la secuencia sugerida no se ha respetado. Los procesos manuales y computarizados continúan existiendo simultáneamente, anulando el potencial de la tecnología informática de mejorar los procedimientos aduaneros. Sin embargo, la introducción de tecnología informática toma tiempo porque debe hacerse una selección de *software* y *hardware*, y conseguirse e instalarse equipos. Además, el personal debe ser entrenado en el uso de la tecnología nueva para aprovechar los datos que llegarán a estar disponibles para propósitos de política y aplicación. Todo esto requiere una sincronización cuidadosa (capítulo 13).

Otro ejemplo que ilustra la importancia de la secuencia es el que determina los pasos del proceso requeridos para la puesta en marcha exitosa de los procedimientos de evaluación de riesgo. Cuando el diagnóstico indica que los tiempos de despeje se prolongan, debido en parte a la práctica de inspeccionar físicamente todos los contenedores, los procesos de inspección basados en riesgos se convierten en parte de la respuesta. Sin embargo, la inspección del 100% de importaciones está a veces incluida en el Código de Aduanas y probablemente se basa en la idea de que todos los importadores tienen la misma probabilidad de cometer fraude, y que para proteger los ingresos del presupuesto se requiere que toda carga sea sujeta al mismo proceso de inspección. Esta práctica también maximiza el contacto cara a cara entre importadores y funcionarios de aduana, algo que en la práctica aduanera moderna se trata de evitar. El remplazo de la práctica de la inspección del 100% con prácticas basadas en el riesgo es una de las provisiones clave de la Convención Revisada de Kyoto y debe incorporarse en las iniciativas de modernización de la aduana. Esto requerirá el refinamiento de las técnicas de administración de riesgo y del ajuste de procedimientos operacionales (capítulo 5).

La secuencia del programa necesitará ser engranada con prontitud a la administración de la aduana y a su personal. Se ha discutido que se debe permitir un tiempo suficiente para entrenar al personal y preparar el terreno para las medidas propuestas. Este punto de vista sostiene un enfoque lento y gradual para involucrar a todo el personal. Sin embargo, la puesta en marcha lenta puede erosionar el ímpetu de la reforma y permitir que las fuerzas que favorecen el *statu quo* se movilizan. Un enfoque moderado es probablemente el mejor; no muy lento para no perder el ímpetu, y no muy rápido para no resultar con que las medidas de reforma no se pueden aplicar ni sostener. La preparación local para la reforma reflejada en el estudio de diagnóstico, junto con el compromiso y la firmeza políticos determinará en gran parte el ritmo deseado de la reforma en un país dado.

El programa de reforma necesita tener en cuenta cuáles medidas pueden estar por fuera del control de la aduana o del MF. Las políticas de compensación están a menudo más allá de su alcance. A veces el estudio de diagnóstico mostrará que los salarios bajos en la aduana constituyen un obstáculo mayor para el compromiso y el desempeño adecuado del personal. La reforma aduanera posiblemente no puede alterar la política general de compensación de los funcionarios públicos. La aduana queda entonces con un conjunto limitado de opciones: no hacer nada con el paquete de compensación o esperar poder introducir medidas no compensatorias para motivar al personal. Una medida puede ser la de ajustar los pagos de primas, para lo cual algunas autoridades aduaneras tienen alguna fle-

xibilidad. Un enfoque más drástico es proporcionar una escala salarial para los funcionarios aduaneros más generosa que la ofrecida al resto de los funcionarios públicos. La realidad, sin embargo, sugiere que la eficacia de servicios de aduana, y de los asuntos de la integridad, son poco probables de ser solucionados satisfactoriamente mientras prevalezcan niveles bajos de compensación del personal (capítulo 2).

El enfoque del servicio aduanero marroquí en relación con las secuencias de la reforma es interesante. Tuvo disponible un programa completo y detallado de reforma aduanera preparado al final de la década del noventa con la ayuda de consultores externos y el FMI. Este programa se utilizó flexiblemente, para proporcionar principalmente un sentido de orientación sistemático, y sirvió como una guía general para las medidas de la reforma de la política que se podrían aplicar. El programa de reforma año tras año o incluso mes por mes, se basó, sin embargo, en una evaluación progresiva de lo que era posible a la luz de la preparación del personal y el progreso que se lograba. Este enfoque fue sostenido por un esfuerzo deliberado de explicar las reformas al personal, para ganar su adherencia total a las medidas de la reforma, y para darles crédito por los éxitos logrados.

### *Indicadores claros de desempeño*

Los indicadores de desempeño muestran lo que se propone lograr el programa de reforma y proporcionan un mecanismo de control; deben diseñarse con cuidado y atención. Los indicadores obligan a los diseñadores de la reforma a clarificar y cuantificar la naturaleza precisa de los objetivos que quieren lograr. Los criterios de eficacia proponen medir si el objetivo se ha cumplido; los indicadores de eficiencia rastrean el costo de obtener los resultados. El estudio diagnóstico debe proporcionar la línea base para ambos conjuntos de indicadores. Comparar las observaciones verdaderas con los datos de la línea base permiten una evaluación del progreso logrado y también, a los directores evaluar si el programa está en la senda correcta o necesita ser ajustado. Las partes interesadas, quienes toman decisiones en el gobierno, y los usuarios del sector privado de servicios aduaneros deben tener acceso a la evolución de estos indicadores mientras el programa de la reforma se inicia, así como después. En Marruecos, por ejemplo, los datos de los tiempos de liberación están en internet, se actualizan mensualmente y están disponibles para cada punto de entrada. Tal transparencia beneficia el programa y contribuye a su apoyo continuado. Obviamente, para que los indicadores sigan siendo pertinentes, necesitarán mantener el ritmo en un ambiente que cambia rápidamente.

Los indicadores se utilizan para evaluar el progreso a lo largo del tiempo. Éstos pueden ser construidos también para un solo país o para un conjunto de países y comparar entre países para estimular a los rezagados.<sup>11</sup> A veces, los objetivos de desempeño se incluyen como convenios del proyecto. Para generar estos indicadores, el programa de reforma debe esforzarse por desarrollar la capacidad estadística para recoger los datos necesarios y transferirlos inmediatamente a la sede de la aduana para su análisis. Las próximas secciones describen los indicadores de eficacia y eficiencia que han sido útiles en el diseño de programas de reforma aduanera.

**Indicadores de eficacia:** *Generación de ingreso.* Muchas reformas se diseñan para mejorar el desempeño de la generación de ingreso en la aduana. Incluso si mejorar el desempeño de los ingresos no era el objetivo clave de la reforma, el impacto de ésta de incrementar el recaudo de ingresos será monitoreado de cerca por el MF. Ejemplos de tales indicadores incluyen los siguientes:

- Impuestos recaudados como parte del total de las importaciones o como una parte de las importaciones que no se benefician de concesiones especiales en materia de impuestos por una u otra razón. Estas necesidades estadísticas deben ser ajustadas con cuidado por los cambios arancelarios durante el período de observación. Cuando sea posible, esta parte se debe comparar con los ingresos de impuestos que se habrían recaudado utilizando las tasas arancelarias reglamentarias para medir la brecha entre el ingreso verdadera y la potencial.
- La participación de las importaciones totales eximidas de aranceles e impuestos o monitoreando los regímenes especiales identificados en el diagnóstico como vulnerables al fraude y al tratamiento laxo.
- Las infracciones detectadas y los ingresos recibidas por el Tesoro como resultado del ajuste de las obligaciones de impuestos aduaneros.
- El volumen de impuestos de importación atrasados o impugnados.

*Facilitación comercial.* Los siguientes son ejemplos de indicadores de facilitación comercial:

- El indicador del tiempo de liberación de la carga mide el tiempo gastado procesando la documentación y li-

berando los bienes importados (*ver* anexo 1.C).<sup>12</sup> La medición correcta del tiempo gastado procesando los bienes permite que los importadores culpen por la liberación lenta a la institución responsable –la aduana, las autoridades portuarias, o las agencias del gobierno a cargo de imponer las restricciones agrícolas, comerciales o de seguridad. El Ttfse utiliza este indicador en combinación con el costo de espera para los camiones en la frontera y estima los ahorros que resultan de reducir tiempo de liberación. Por ejemplo, un proyecto en Bacau, Rumania, redujo el tiempo de despacho en 50% con unos ahorros anuales estimados en US\$106 mil.<sup>13</sup> El Ttfse proporciona también objetivos claros para cada cruce de frontera piloto para este propósito. Según estudios de Unctad en Zaire en la década de los noventa, los costos de inventario del consignatario debido a inmovilización se estimaron en 24% del costo total de tránsito, añadiendo 6%, 3% y 1% atribuibles a cargas bancarias, a los controles del gobierno y a los pagos informales de facilitación, respectivamente. No todos fueron debido a servicios aduaneros ineficaces, pero estas estimaciones dan una idea de los costos asociados a las demoras en el despeje de la carga. *Vea* OCDE 2003.

- Las altas tasas de inspección física de carga demoran el despeje de bienes, y son también incómodas, costosas, y proporcionan la tentación de llevar a cabo prácticas corruptas. Los métodos modernos de empaque de los contenedores son tan eficientes en economizar el espacio, que una vez se abren y los artículos se extraen para la inspección, el personal de aduana o portuario y del transporte es a menudo incapaz de remplazar todo el

11. El Ttfse, financiado por el Banco Mundial, apoya las iniciativas de facilitación comercial de los países balcánicos. Los indicadores son construidos para cada país.

12. OMA (2002) proporciona una metodología para identificar los cuellos de botella en los procedimientos de despeje con datos concretos para medir los efectos de la introducción de medidas nuevas. El Banco Mundial apoya una iniciativa para diseñar *software* de tiempo de liberación. Los sistemas automatizados para datos aduaneros (Asycuda) y otros paquetes de *software* diseñados por país, proporcionan datos del tiempo de liberación. En Marruecos, tales datos se proporcionan para cada puerto de entrada y para los regímenes normales y especiales; los datos se publican mensualmente en Internet. En Bolivia, la estadística del tiempo de liberación derivada del *software* Asycuda se prepara para los canales “Verde,” “Amarillo” y “Rojo” y proporciona cuatro fases diferentes del proceso de despacho de la aduana. Estos resultados han señalado la necesidad de simplificar aún más el proceso y han destacado también la falta de adherencia del personal a los procesos nuevos (Mendoza y Gutiérrez 2003). El Ttfse coteja los datos del tiempo de liberación para los sitios piloto de varios países y ha asegurado la comparabilidad de la metodología.

13. *Ver* [www.seerecon.org/ttfse](http://www.seerecon.org/ttfse)

contenido. Esto obliga al operario a encontrar medios alternativos para transportar parte de la carga de ahí en adelante, además de dejar la carga vulnerable a daños y robos. En Marruecos, la tasa de la inspección cayó del 100% en 1996 al 10% en 2003; el objetivo es reducirla aún más, al 5%.

La reducción de la tasa de la inspección física no puede aislarse de otros indicadores y debe ser vista en el contexto de la administración del riesgo. (Ver anexo 1.D para una discusión adicional de este aspecto). Una manera de hacerse es combinar la tasa de detección de irregularidades con la tasa de la inspección. Si ambos se hacen bien, la tasa de detección de irregularidades debe subir como porcentaje de la inspección, implicando mejoras en la facilitación del comercio y un control más efectivo.

- El tiempo invertido en producir datos estadísticos de importación y exportación seguros es útil para los propósitos de analizar los desarrollos del comercio, y para los propósitos de mercadeo del sector privado.
- El número de declaraciones de importaciones que se manejan por procedimientos de vía rápida para importadores “autorizados” con registros adecuados de conformidad quizás refleje un enfoque selectivo de la inspección física.
- La percepción pública de las operaciones de aduana (facilitación de comercio e integridad) reflejó en encuestas de satisfacción del cliente que puede sugerir el empeoramiento o la mejora en el procesamiento de la carga.<sup>14</sup>

*Seguridad y conformidad.* Los criterios pueden consistir en el número y el volumen de capturas de droga; el número de personas detenidas, entrante y saliente (incluyendo inmigrantes ilegales); y la tasa de inspección comparada con la tasa de detección.

**Los criterios de eficiencia.** Los indicadores de criterios de eficiencia proponen medir el costo de entregar el servicio y son más difíciles de cuantificar e interpretar. Pero vale la pena compilarlos porque se enfocan en el buen uso de recursos presupuestarios. Al margen, las medidas de la eficiencia pueden indicar que mejorar aún más los criterios de eficacia puede ser demasiado costoso de conseguir. Estos criterios deben incluir tanto los costos internos de la aduana como los costos de los comerciantes por adherirse a los procedimientos aduaneros. El uso de crite-

rios para medir el costo para comerciantes privados de adherirse a los procedimientos para comerciar, incluyendo los procedimientos de aduana, está en su etapa inicial. Una organización británica, Simplificando el comercio internacional (Sitpro), está probando extensamente una metodología para hacer esto.<sup>15</sup> A pesar de un comienzo prometedor, la iniciativa es todavía demasiado nueva para que su practicidad pueda ser juzgada. Los resultados tampoco están públicamente disponibles.

El Ttfse ha ido más lejos que cualquier otro programa de aduana y de facilitación de comercio en identificar indicadores de eficiencia. Los indicadores incluyen ingreso recaudado por el personal de aduana; el costo total de ingreso sobre el total de ingreso recaudado; salarios sobre ingreso recaudado; el volumen del comercio por el número de personal, las declaraciones de aduana por el número de personal, y el costo por declaración. Los resultados para cada país, ajustados por los factores extraordinarios que afectan los valores absolutos de estos indicadores, son buenas medidas para dirigir el uso eficiente de recursos. Las comparaciones a través de países pueden indicar el alcance de la posible mejora, pero se deben hacer con cuidado porque muchas variables afectan el valor absoluto de estos indicadores en cada país, y a menudo están más allá del control de los servicios de aduana. Por ejemplo, el costo económico por declaración<sup>16</sup> en Albania en 2002 era de US\$24 comparado con US\$8 en Bulgaria. Esto merece obviamente análisis adicional antes de concluir que los servicios aduaneros de Albania son tres veces menos eficientes que en Bulgaria. Más significativo como un indicador del progreso logrado es que estos costos eran sustancialmente más altos en 2001: US\$33 en Albania y US\$11 en Bulgaria. Igualmente, el costo de recaudo en 2002 fue estimado en 0,85% en Croacia comparado al 2,6% en Serbia, reduciéndose en 1,6% y 4,8% en 2001, respectivamente. Un ejemplo adicional de cómo los criterios de eficiencia se pueden comparar entre países, se observa en el gráfico 1.1, que muestra el número de declaraciones por empleado por año para 10 países del sureste europeo.

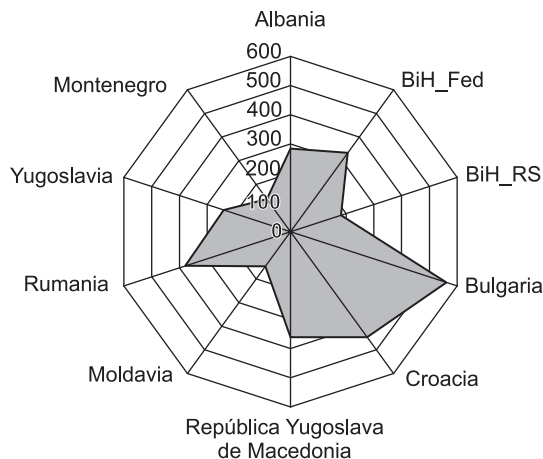
14. El programa Ttfse incluye una encuesta anual a los importadores y a los conductores de camiones, que mide la percepción pública de la corrupción y de los impedimentos al comercio.

15. Sitpro es un organismo británico público no departamental, sobre el cual tiene responsabilidad el Departamento del Comercio y la Industria. Recibe ayudas financieras del Departamento del Comercio y la Industria. Sitpro está dedicado a alentar y auxiliar el comercio empresarial más efectivamente y a simplificar el proceso internacional del comercio. Su énfasis está en los procedimientos y la documentación asociada con el comercio internacional.

16. El costo total del servicio de aduana dividido por el número de declaraciones.



**Gráfico 1.1 Número de declaraciones por empleado por año en el sureste europeo, 2002**



Fuente: Facilitación del Comercio y el Transporte en el sureste de Europa, Comité Regional de Orientación.

### El papel de los socios estratégicos

Los procesos aduaneros afectan los intereses de una variedad de partes interesadas –personal de la aduana responsable de financiar el gasto público, otras agencias del gobierno responsables de imponer las regulaciones de seguridad y fitosanitarias, el personal de seguridad responsable de no dejar entrar armas, y los comerciantes que quieren tener acceso rápido y barato a sus bienes. La adhesión de cada una de estas partes interesadas en la reforma aduanera determinará su éxito. Cualquier estrategia debe manejar con cuidado las relaciones con cada una de estas partes interesadas, trayéndolas a bordo y solicitando su apoyo.

**El personal administrativo de la aduana.** El éxito de la reforma se mantendrá o caerá, dependiendo de la cooperación de los empleados o su rechazo implícito o explícito a las reformas. Ellos deben “poseer” la reforma. El personal de la aduana es el responsable de las tareas diarias de manejar los procesos del comercio. Ellos reciben las declaraciones de importación, verifican los datos proporcionados, deciden si inspeccionan físicamente los bienes, deciden muchos de los detalles que determinan el acceso que los exportadores tienen a entradas libre de impuestos de bienes importados, y determinan la velocidad con que estas operaciones se emprenden, para mencionar apenas unas pocas responsabilidades.

Ya que ellos son los que ponen en marcha la reforma en primera línea, con el contacto múltiple con comercian-

tes o sus representantes, proyectan una imagen de la administración de la aduana (ver recuadro 1.1).

Las actividades de despeje de la aduana son responsabilidad de los oficiales de aduana que determinan en gran parte cómo se llevan a cabo estas actividades. Se pueden proveer nuevos procedimientos, instalar la automatización y hacer proclamaciones de integridad. Sin embargo, en el análisis final, los servicios sólo son tan buenos como el personal que los proporciona. Por ejemplo, cuando el personal rechaza un nuevo sistema de informática, ellos pueden boicotear y hasta sabotear su introducción.<sup>17</sup> El personal tenderá a comparar los objetivos de la reforma si entienden todo en detalle lo que esto significa para la aduana en general y para ellos mismos como individuos. La resistencia al cambio con frecuencia se debe a desconfianzas e incertidumbres; así, el personal necesita ser involucrado. Por ejemplo, al introducir las inspecciones basadas en el riesgo y fortalecer las auditorías de posliberación, será crucial mostrar al personal lo que esto significará en términos de procesos de trabajo, de entrenamiento, etcétera. Sin embargo, uno no debe esperar que la información adecuada detenga toda la oposición a las reformas, habrá ganadores y perdedores como en cualquier proceso de reforma.

Mejorar la compensación general es crítico. Cuando los salarios no cubren los gastos básicos de la familia, no sorprende que esos empleados quizás aumenten sus ingresos por otros medios, a veces ilegítimos. Reconociendo esto, varias reformas de la aduana han aumentado sustancialmente los niveles de salario (capítulo 2).

Un ejemplo adicional de asociar el personal de cerca a los aspectos a veces polémicos de la reforma aduanera, es el asunto de cómo utilizar los servicios de una compañía de IP sin crear el ambiente hostil o desmoralizante que ese tipo de cooperación a menudo trae. Perú y Mauritania son buenos ejemplos de operaciones de IP que fueron aceptadas ampliamente por el personal de la aduana. Tales contratos funcionan mejor si son negociados y llevados a cabo por administraciones de aduana antes que si son impuestos a la aduana por el MF en nombre del gobierno nacional (capítulo 2).

**El Ministerio de Finanzas (MF)** es una parte interesada importante a causa de su interés en la movilización de in-

17. Esto ha sucedido ocasionalmente con la introducción de sistemas de información de aduana –cables de comunicaciones desaparecieron de noche y los apagones afectaron la captura de datos en puestos fronterizos (Europa Central), el equipo de computadoras se destruyó (Bangladesh, al principio de los noventa), las bases de datos y las computadoras fueron robadas (África); en una localidad, el techo sobre el salón de computadoras tenía goteras que permitían la entrada de la lluvia y arruinaron los equipos.

### Recuadro I.1 La aduana marroquí involucra a su personal en el programa de reforma

El asunto de la compensación de personal proporciona una ilustración interesante de los esfuerzos de Marruecos para involucrar a su personal.

- La administración involucró al personal en el diseño de las iniciativas de la reforma en vez de depender de proveedores de servicios externos, y consultó al personal sobre las orientaciones generales de la política de aduana.
- Una Intranet nueva se creó para informar al personal de los detalles de las iniciativas de la reforma y cómo los afectaría. La Intranet también ayudó en transacciones previamente complejas, como la planificación de las vacaciones.

- Una encuesta sobre la actitud del personal se lanzó y se están tomando medidas para mejorar las áreas que preocupan al personal.
- Los empleados fueron reclasificados según sus calificaciones y los atrasos de promociones fueron absorbidos.
- El sistema de prima fue acelerado y hay tentativas en camino para vincular las primas al desempeño.
- La provisión de capacitación se renovó y se proporcionó un manual detallado de procedimientos en línea a todo personal de atención al público. Un cronograma uniforme de multas y pautas que da al personal una mayor certeza en sus discusiones con comerciantes del sector privado fue colocado también en línea.

Fuente: Steenlandt y De Wulf 2004.

gresos. La reforma debe darle la confianza al ministerio que el potencial de generación de ingresos de la aduana no se socavarán sino que aumentará. En particular, la computarización trae mejor control sobre el sistema de procesamiento documental, y asegura que todas las transacciones se registren, mejorando así la tasa de recaudo. La automatización de la aduana es costosa en términos de *software* y *hardware* nuevos, de equipo mejorado de comunicaciones, y de entrenamiento al personal. El MF se impresionará favorablemente si se le presenta evidencia que esa automatización aceleraría el despeje de la aduana, representaría una buena imagen al mundo exterior y atraería IED. Sin embargo, lo que convencerá al MF de liberar recursos presupuestarios adecuados será la certeza de que el recaudo de ingresos aumentará. Un ejemplo es proporcionado por Filipinas, que liberó recursos presupuestarios en el 2003 a causa de las esperanzas que las reformas llevarían a recaudos de ingresos sustancialmente más altos (Bernardo 2003). También, el MF aceptará la inspección física selectiva de carga sólo si tiene la convicción de que las funciones de la auditoría del pos-despeje se han diseñado y se llevan a cabo con cuidado. El mismo argumento aplica a la implementación estricta del AVA.

**Las partes interesadas del sector privado.** Los comerciantes son los partidarios más probables de reformas a la aduana. Ellos son el primer beneficiario de procesos más transparentes y rápidos y son también los primeros en quejarse acerca de servicios ineficaces y costosos. Comprometerlos durante el diseño de reforma e implementación y mantenerlos informados de su progreso es crucial. Las asociaciones profesionales tienen fuerza política considerable que puede ser usada no sólo para asegurar que se proporcione el apoyo presupuestal necesario, sino que además puede también presionar a otras agencias del gobierno para alinear sus desempeños a resultados mejorados de la

aduana. El sector privado puede controlar también el progreso y dirigir su atención a los objetivos de la facilitación comercial. El sector privado puede ayudar financieramente en la puesta en marcha de las reformas porque está entre los primeros beneficiarios, como fue el caso en Filipinas y Turquía. A cambio de este apoyo, el sector privado puede consultarse formalmente en las iniciativas de reforma que serían de su interés particular. En el sureste de Europa, "Comités-PRO" se establecieron en cada país, bajo la Iniciativa de cooperación del Sureste (SECT) y el auspicio del Pacto de Estabilidad.<sup>18</sup> Ellos revisan regularmente los asuntos de facilitación, hacen recomendaciones de cambios y presionan a las agencias apropiadas del gobierno.

En Filipinas, bajo la iniciativa del Foro Económico Mundial (FEM), los contactos del sector privado se formalizaron con la creación de un Comité Local de partes interesadas que trabaja de cerca con la Oficina de aduanas (OA) a favor de la sociedad civil. El comité tiene una responsabilidad sobre la fase de puesta en marcha de las reformas. Un primer resultado fue el donativo por la industria de semiconductor y electrónica del *hardware*, la conexión de telecomunicaciones a los sistemas de OA, y a las computadoras de portal externo (*front end*) para sus Sistemas Automáticos de la Documentación de la Exportación. En Ghana, la creación de la red comunitaria de GCNet se benefició de la participación cercana del sector privado. En Turquía, el sector privado construyó varios puestos fronterizos y los operó bajo el modelo Construcción-operación-transferencia (BOT).

Sin embargo, no todos los operarios de sector privado apoyarán completamente las reformas. Claramente algu-

18. Los Comités-PRO consisten en representantes del sector privado y las administraciones involucradas en los movimientos transfronterizos de bienes.

nos obtienen ventajas de la opacidad dentro de cual suceden las operaciones aduaneras. A través del soborno, los operarios de sector privado son a veces capaces de reducir la carga del impuesto de la importación, disminuyendo así los beneficios que esperan obtenerse de un sistema más transparente y rápido de liberación. En relación con esto, la industria textil pakistaní y los exportadores de prendas de vestir no apoyaron la introducción de métodos transparentes para calcular los reembolsos puesto que se eliminarían las subvenciones internalizadas en el sistema viejo de reembolsos (OCDE 2003).

### *Consejería externa*

Hay mucho conocimiento mundial en el manejo de buenos servicios de aduana. Los donantes están ansiosos de ofrecer consejo porque mejorar los servicios de aduana tiene una alta prioridad en sus programas de asistencia. Las instituciones multilaterales y bilaterales, así como las firmas consultoras privadas, son activas en esta área. A menudo, la coordinación de tal asesoramiento es inadecuada. Los consejeros de la aduana vienen de una variedad de organizaciones, ignoran con frecuencia consejos anteriores dados sobre el mismo tema que están considerando. A veces su consejo es repetitivo o, peor todavía, contradictorio o inconsistente, llevando así a que sea ignorado o mal aplicado. Obviamente, un país puede querer pedir consejo sobre el mismo tema de varias fuentes como parte de una estrategia deliberada, pero a menudo ganaría si coordinara tal ayuda con más cuidado. Además, antes que ser liderados por la demanda, la construcción de la capacidad institucional es a menudo manejada por la agenda propia del donante por razones geopolíticas o por gastar un presupuesto para asegurar luego su asignación en el año siguiente. Tal apoyo debe movilizarse y, lo que es más importante, coordinarse por la aduana.

A menudo la asistencia técnica se proporciona bajo proyectos enfocados a la agenda más amplia de desarrollo del comercio o del transporte. El apoyo del Banco Mundial se ha encuadrado en el contexto de la reforma del cuerpo de funcionarios públicos (Bolivia), de la promoción de la exportación (Bangladesh), de la movilización de ingresos (Líbano), o de la facilitación del comercio y transporte (Tfse en los Balcanes). Sin embargo, otras operaciones de apoyo se enfocaron resueltamente en reformas a la aduana (apoyo para la aduana de Rusia, capítulo 7). Mientras el Banco está organizado para prestar a países individuales, ha habido iniciativas donde una serie de proyectos de países se combinaron bajo un programa regional (el programa de Tfse, por ejemplo). Esto ha tenido como resultado economías de escala, integración regional más cercana, el uso de presión de pares para promover las refor-

mas y compartir mejores prácticas. También ha probado ser una manera costo efectiva de canalizar ayuda técnica.

El FMI tiene una larga tradición de apoyo a las reformas de aduana (Keen 2003). Hace disponibles evaluaciones diagnósticas, y ayuda a los gobiernos en la preparación y la puesta en marcha de estrategias de reforma proporcionando asistentes técnicos residentes de largo plazo. La OMA ha puesto a disposición de sus países miembros un arsenal de iniciativas de fortalecimiento institucional, mientras la OMC proporciona apoyo para la introducción del AVA. Las agencias bilaterales han sido también activas con asesorías y apostando expertos de aduana en países en desarrollo por espacios de tiempo prolongados.

Proporcionar asistencia técnica es costoso, no sólo para las agencias de desarrollo implicadas sino también para los países receptores que a menudo tienen que contribuir a estas tareas y asignar el personal para apoyarla. Hay indicaciones de que algunas de estas ayudas no han sido sostenibles, en parte a causa del fracaso para transferir efectivamente el conocimiento, o porque lo que se transfirió llegó a ser inaplicable debido a que la aduana no era receptiva a los cambios propuestos.<sup>19</sup> Los países en desarrollo y las agencias de desarrollo se deben a sí mismos llevar a cabo periódicamente revisiones críticas del impacto de su asistencia técnica, especialmente en términos de su sostenibilidad.

### *Plan financiero*

Una reforma aduanera completa que incluya las mejoras en la automatización y la infraestructura de comunicaciones es costosa. Los proyectos del Banco Mundial a menudo han implicado decenas de millones de dólares e incluso más de cien millones. Los gastos de la reforma al final deben ser autofinanciados por los incrementos en la movilización de ingresos. Sin embargo, algunos gastos son excepcionalmente elevados al principio de la reforma, especialmente los relacionados con el componente de tecnología de la información del proyecto. El financiamiento extranjero cubre con frecuencia estos costos.

Mantener y mejorar los equipos es costoso, especialmente a la luz del corto ciclo de la tecnología de la información. Cuando la financiación para mantener y mejorar los equipos no se incluye adecuadamente en los presupuestos futuros, se socava la eficiencia de las inversiones iniciales. En Filipinas, apenas sí se incluyeron gastos de mantenimiento después de la instalación del equipo. Las fallas fre-

19. Por ejemplo los seminarios sobre requisitos de valoración de la OMC no son efectivos si las organizaciones de aduana que participan no están equipadas para los cambios requeridos.

cuentas experimentadas llevaron a interrupciones severas del servicio y pérdidas de ingreso, equivalentes a varios millones de dólares. La revisión prevista será más costosa y perturbadora de las operaciones que lo que habría sido un mantenimiento y mejoras periódicas. Situaciones semejantes han ocurrido en otros países. La lección clave de las experiencias de varios países es construir relaciones con las instituciones internacionales que puedan contribuir a financiar los elevados costos iniciales, y a preparar a las autoridades para las elevadas asignaciones anuales del presupuesto requeridas para el mantenimiento de la infraestructura tecnológica.

### *Colaboración con otras agencias del gobierno*

El comercio depende de los servicios de numerosas agencias y proveedores de Internet, todos participantes en la cadena logística del comercio. De ahí que una reforma que se limite sólo a la aduana será sustancialmente menos efectiva que si otras agencias y proveedores de servicio también aumentan su desempeño. A veces, varias agencias responsables de estándares de calidad emprenden inspecciones separadas y toman muestras para asegurar que las importaciones sean conformes a estándares locales de calidad. Esto puede agregar sustancialmente a los costos de las importaciones. Un estudio encontró que por lo menos recientemente, la comprobación y la inspección de estándares (aplicado al 50% de todas las importaciones) en Egipto podría agregar del 5 al 90% al costo de las importaciones. Estos costos podrían haberse reducido drásticamente si, entre otras reformas, la agencia egipcia de estándares, Organización General para el Control de Importación y Exportación, hubiera aceptado las certificaciones de calidad entregadas por compañías acreditadas de certificación y si los estándares locales de calidad estuvieran alineados con reconocidas normas internacionalmente. (Ver Nathan Associates 1998 y 1996.) La agencia a cargo de la seguridad nuclear también está implicada con frecuencia, así como las fuerzas de la seguridad, que a veces insisten en tomar parte en cada una de las inspecciones físicas de carga. A veces, funcionarios de la policía de fronteras insisten en escoger las consignaciones para la inspección de la aduana por criterios no relacionados a la administración del riesgo aduanero, o reinspeccionando cada embarque con el motivo de “luchar contra la corrupción en la aduana” (que se debe tratar de otra manera de todos modos), o “combatir el contrabando” (que no es su mandato). Las agencias de transporte, los puertos y aeropuertos muchas veces representan también conexiones débiles en la cadena logística.

Teóricamente, no hay motivo alguno para que estas diferentes agencias, cada una con su propia legítima pre-

ocupación, no puedan unir fuerzas con la aduana para aplicar metodologías avanzadas de perfil de riesgo para reducir las inspecciones perturbadoras. La metodología implicaría escoger un número limitado de embarques para inspección, enfocando en los que presentan riesgos, y liberar los otros rápidamente. En el proceso, la metodología instituiría un control efectivo de auditoría de pos-liberación. (Ver capítulo 5). En países en desarrollo no hay ejemplos de tal cooperación todavía, pero el enfoque gana entusiastas en varios países en transición (Serbia, por ejemplo). Hay también evidencia de que las discusiones entre la aduana y las otras agencias a menudo se frenan por la rivalidad jurisdiccional.

Las operaciones eficientes de la aduana dependen también de un ambiente legal adecuado y de la manera en que los juicios se llevan a cabo y se hacen cumplir, de un sistema bancario que pueda proporcionar garantías y asegurar pagos oportunos, y de que los servicios portuarios y de almacenaje operen eficientemente si las mejoras en tiempo de liberación que resulten de las reformas de aduana no son disminuidas por ineficacia de su parte. Además, se necesita un sistema adecuado de comunicaciones para interconectar varias oficinas de aduana, y para permitir la integración gradual de varios participantes en la transacción del comercio por la puesta en marcha del concepto de “ventanilla única”. Los avances hechos por Singapur y Mauricio para realizar tal integración bajo la iniciativa de Tradenet (también acogido en Ghana y planeado para la introducción en Camerún y Túnez) ilustran claramente las ganancias en eficiencia obtenidas conectando a todos los participantes en un sistema unificado.

Probablemente la mejor manera de implicar estas otras agencias en reformas de aduana es lanzando la reforma dentro del contexto más amplio de las reformas de comercio y la competitividad. La aduana raramente se hace cargo de tales reformas, pero constituye una agencia central y puede jugar un papel activo en la extensión de las reformas a otras agencias. En todo caso, con muchas agencias implicadas, el programa de la reforma debe ser un programa genuino del gobierno, antes que de la aduana o del MF. Debe ser uno que llama la atención y el liderazgo activo de miembros influyentes de la sociedad política y civil. En ausencia de tal liderazgo, los beneficios de una reforma aduanera se limitarán más de lo que la economía se merece.

### **Implementar de una estrategia de modernización aduanera**

Aplicar una estrategia de modernización aduanera requiere de autoridad, dedicación, control del progreso y ajustes a la estrategia teniendo en cuenta el progreso logrado así como las lecciones aprendidas. Estos elementos no son

diferentes de los que forman parte del proceso de puesta en marcha de cualquier otra reforma. Unas pocas sugerencias breves pueden ser relevantes:

### Liderazgo

El liderazgo dedicado ayudará a asegurar que la reforma se quede en la agenda de los distintos responsables de formular la política dentro y fuera de la aduana. Con las cargas de trabajo sustanciales y emergencias diversas que los directores de aduana a menudo tienen que enfrentar, puede ser mejor asignar la administración del programa de reforma a un funcionario dedicado de la aduana, ayudado por un equipo pequeño de expertos. Sin embargo, es siempre el director general de aduanas quien debe tomar el liderazgo, con apoyo fuerte del gobierno. El personal técnico extranjero podría llegar a ser parte de este equipo directivo de reforma, pero no debe tomar un papel de liderazgo a menos que existan circunstancias especiales. Su papel debe ser el de transferir el conocimiento, no aplicar el cambio. La forma práctica de la posición directa de liderazgo necesita adaptarse a las circunstancias locales. A las personas que se asignen para esta tarea se les debe reconocer dentro y fuera de aduana por su integridad y conocimiento experto de operaciones de aduana, deben beneficiarse del apoyo de los niveles más elevados de la administración de la aduana, y tener acceso directo a la administración. Ellos deben asegurar también la participación de las partes interesadas (*ver* recuadro 1.2).

### Puesta en marcha flexible

El plan para la puesta en marcha es el instrumento clave para controlar el proceso de reforma. Tendrá un cronograma detallado para la puesta en marcha de las acciones propuestas e identificará a individuos que deben ser responsables por mantener este cronograma. Mantener el programa dentro del cronograma requiere que los varios pasos sean controlados, los problemas de la puesta en marcha pueden ser solucionados tempranamente, y las acciones correctivas sean tomadas cuando sea necesario. El progreso debe ser comunicado regularmente al director de la aduana, al MF y al gabinete ministerial. Se requerirá flexibilidad porque los planes nunca funcionan como está pensado y los imprevistos deben ser tratados rápidamente. El equipo directivo necesitará tener la flexibilidad suficiente para asignar de nuevo los recursos o para tener acceso rápido a los directores que tienen la autoridad. Los indicadores de la eficacia y los criterios de eficiencia juegan un papel crucial en esta línea de acción porque se enfocan en los logros antes que en los procesos.

### Participación de las partes interesadas

Mucho podrá ganarse manteniendo una comunicación cercana con las partes interesadas para asegurar que las reformas respondan a sus objetivos iniciales y no lleguen a ser parte del trabajo rutinario de la aduana. Las reuniones periódicas y bien preparadas de evaluación abiertas a

#### Recuadro 1.2 Un ejemplo de liderazgo regional: el Comité Regional de Dirección del Ttfse

Todos los países que pidieron fondos prestados del Banco para apoyar sus proyectos de facilitación de comercio y transporte tienen como objetivo, bajo el mandato de un memorando de entendimiento firmado en Skopje en 2002, establecer un Comité regional de dirección (RSC). Los objetivos del son:

- Intercambiar información sobre las operaciones transfronterizas.
- Revisar y considerar los obstáculos para comerciar
- Proporcionar un foro para compartir el monitoreo de los resultados de las operaciones de sitios piloto y promover el establecimiento de comités locales de aduana transfronteriza y de agencia fronteriza.
- Cooperar con los comités profesionales (“Comités-PRO”) de comercio nacionales y regionales
- Considerar las políticas y las medidas para aplicar los estándares internacionales en la relación con el personal de aduana (eso es, la Declaración de Arusha de OMA)

- Intercambiar información sobre estrategias nacionales, incluyendo los planes de acción, y revisar el progreso
- Considerar las aplicaciones nuevas para el acceso al Ttfse.

El RSC ahora se reúne dos veces al año. Cada país es representado por un coordinador nacional, que puede ser o el ministro de Finanzas, o el director general de la aduana. cuando el coordinador nacional es el director general de la aduana, él o ella está bajo el mandato gubernamental de hablar en nombre de todas las otras agencias fronterizas.

El RSC también puede establecer grupos de trabajo especializados (por ejemplo, intercambios de datos por vía de informática), y puede organizar acciones regionales conjuntas (como las del seminario-taller de la aduana de los EE.UU.-OMA, el taller de la OMA sobre manejo de riesgos en septiembre del 2003, o una autoevaluación de la integridad, basada en la metodología de OMA, en el otoño de 2003).

Fuente: Michel Zarnowiecki, Banco Mundial.

todas las partes interesadas deben suceder para informarlos del progreso obtenido, los problemas encontrados, y las medidas propuestas para superar los problemas y las circunstancias cambiantes. Una encuesta periódica a las partes interesadas se debe realizar para valorar su satisfacción con los resultados de las reformas. Este es el enfoque utilizado por Marruecos, que emprende anualmente una evaluación, publica los resultados y reporta las medidas que la administración de aduanas promete llevar a cabo para resolver los problemas. En el sureste de Europa se hace una encuesta anual al usuario, diseñada para medir su satisfacción, evaluar el nivel de corrupción y, en conjunto con indicadores de desempeño en las fronteras, validar y computar los costos y las demoras promedio en los principales corredores de transporte.

### Conclusiones operativas

La reforma aduanera ha absorbido grandes cantidades de recursos domésticos en los países reformadores así como asistencia técnica y ayuda financiera de la comunidad internacional de donantes. Varios observadores, sin embargo, concuerdan que en muchas administraciones de aduana de países en desarrollo se necesitan modernización y reformas adicionales para prestar servicios efectivos y eficientes. Los países necesitan lograr estándares adecuados del servicio de aduana si quieren contribuir a la competitividad de la economía, incrementar las actividades exportadoras y atraer IED. Los principales mensajes de este capítulo se pueden resumir en los puntos siguientes:

- Las operaciones adecuadas de aduana consisten en conjuntos de procesos coherentes e intercomunicados. Las reformas parciales pueden mejorar algunos aspectos de los servicios, pero el progreso sostenible sólo se logra cuando la reforma afecta positivamente los varios elementos clave de los procesos aduaneros. La coherencia de la reforma se reducirá si las partes cruciales de los procesos aduaneros continúan operando bajo sistemas más viejos y disfuncionales. Por ejemplo, aplicar el AVA sin tener al mismo tiempo un sistema adecuado de auditoría de pos-despeje en el sitio, no funcionará como se espera. Los proyectos de reforma que enfatizan excesivamente la puesta en marcha de sistemas de información tecnológica avanzados sin reorganizar los procesos del comercio en sí mismos probablemente fallarán también. (El anexo 1.E proporciona una lista de verificación de los temas que merecen la atención al preparar una estrategia de reforma).
- Un buen trabajo diagnóstico es esencial para identificar los defectos del sistema existente, definir las estrategias de la reforma propuesta y movilizar el apoyo.
- Las reformas deben ser “apropiadas” por la aduana, cuya responsabilidad deberá ser la de asegurar la coherencia de apoyo del donante; tal apoyo se debe ver como temporal y ser entregado de manera tal que contribuya a la sostenibilidad de la reforma.
- Las reformas deben ser realistas. Conformarse a las capacidades de puesta en marcha y al apoyo que reciban en el nivel político. Muchos expertos saben cómo administrar un servicio adecuado de aduanas. El arte está en utilizar esta pericia y preparar un programa ambicioso pero pragmático de reforma que aumentará la eficacia y la eficiencia de las operaciones aduaneras.
- Las reformas de la aduana necesitan el liderazgo de la alta administración de la aduana, así como el apoyo del personal aduanero y otras partes interesadas. Mientras un enfoque de apropiación por parte de los funcionarios de aduana es críticamente importante, es igualmente crítico involucrar a todas las partes interesadas en la etapa de planificación, así como en la etapa de la puesta en marcha de las reformas. Las voces de las partes interesadas necesitan ser escuchadas y el programa tener en cuenta sus preocupaciones. Tanto el MF, con su interés en incrementar los ingresos, como el sector privado, con su preocupación para la facilitación del comercio, deben ser socios integrales en el proceso de la reforma aduanera. Los esfuerzos por hacerlos partidarios abiertos de la modernización mostrarán probablemente sus beneficios.
- El apoyo político para la aduana es esencial para el éxito de la reforma. Los procesos del comercio que reforman desafiarán el *statu quo*, donde los beneficios son sólo para algunos, dentro y fuera de la aduana. La oposición al programa de la reforma deberá esperarse. A veces la oposición tomará la ruta política, en otros la ruta del boicoteo. Sólo el apoyo en el nivel más alto permitirá a la administración de la aduana vencer los obstáculos anticipados. Los directores de la aduana necesitarán el apoyo explícito del liderazgo político así como acceso a los máximos líderes.
- Utilizar indicadores claros de desempeño para controlar el progreso de la reforma es esencial, no sólo para evaluar el progreso, sino también para ajustar las medidas de la reforma a las circunstancias cambiantes, sin perder de vista el panorama más amplio.

### Anexo I.A Ingresos aduaneros como participación en los ingresos impositivos en algunos países, 2001 (porcentaje del total de ingresos por impuestos)

Región o país	%	Región o país	%
<b>África</b>	28,7	<b>Oriente Medio</b>	22,3
Botsuana	37,2	Bahrein	41,4
Burundi	18,4	Egipto	20,0
Camerún	31,6	Rep. Islámica de Irán	18,4
Costa de Marfil	27,6	Israel	0,9
Etiopía	29,3	Jordania	20,4
Gambia	44,5	Kuwait	71,5
Kenia	16,8	Marruecos	20,1
Lesoto	22,8	Omán	10,4
Mauricio	32,8	Pakistán	15,4
Ruanda	30,3	Rep. Árabe Siria	11,7
Sierra Leona	49,8	Túnez	15,4
Sudáfrica	3,0		
		<b>Hemisferio Occidental</b>	13,3
<b>Asia y el Pacífico</b>	14,9	Argentina	8,0
Fidji	22,7	Bahamas	50,1
India	24,1	Bolivia	6,9
Indonesia	4,7	Brasil	5,8
Myanmar	7,2	Colombia	8,5
Papúa Nueva Guinea	24,2	Costa Rica	6,6
Filipinas	19,6	Ecuador	11,8
Sri Lanka	12,7	El Salvador	10,0
Tailandia	3,9	Guatemala	12,4
		Nicaragua	10,5
		Panamá	20,2
		Paraguay	17,5
		Perú	12,8
		Uruguay	4,1
		Venezuela, R. B. de	12,9

Nota: para algunos países los datos son de un año anterior. Los datos regionales son los promedios no ponderados de los países de la muestra.  
Fuente: estimativos del Banco Mundial, FMI Estadísticas Financieras Gubernamentales.

## Anexo I.B Tasas de aranceles recaudados en algunos países, por región del mundo, 2001 (porcentaje)

Región o país	CTR	Región o país	CTR	Región o país	CTR
<i>Todos los países</i>	9,5				
<b>Países OCDE<sup>a</sup></b>	1,1	<b>No OCDE</b>	11,78	<b>Oriente Medio</b>	12,5
Australia	3,5	África	16,8	Bahrein	3,6
Austria	0,4	Botswana	15,6	Egipto	18,9
Bélgica	0,7	Burundi	16,6	Rep. Islámica de Irán	28,1
Canadá	0,9	Camerún	26,9	Israel	0,8
Dinamarca	0,7	Costa de Marfil	18,4	Jordania	7,1
Finlandia	0,4	Etiopía	15,7	Kuwait	3,2
Francia	0,5	Gambia	14,0	Marruecos	16,7
Alemania	0,7	Kenia	12,4	Omán	2,6
Grecia	0,7	Lesoto	26,3	Pakistán	10,3
Islandia	1,2	Mauricio	10,5	Rep. Árabe Siria	38,9
Irlanda	0,4	Ruanda	18,4	Túnez	7,4
Italia	0,6	Sierra Leona	26,6		
Japón	3,6	Sudáfrica	3,2	<b>Hemisferio Occidental</b>	7,3
México	1,9	Zimbaue	13,1	Argentina	7,4
Holanda	0,9			Bahamas	21,7
Nueva Zelanda	2,0	<b>Asia y el Pacífico</b>	10,5	Bolivia	4,1
Noruega	0,9	Fidji	10,4	Brasil	9,4
España	0,2	India	23,3	Colombia	7,3
Suecia	0,6	Indonesia	2,2	Costa Rica	2,1
Suiza	0,8	Rep. de Corea <sup>b</sup>	4,0	Ecuador	7,5
Turquía	1,4	Malasia	3,2	El Salvador	4,9
Reino Unido	0,9	Mianmar	35,6	Guatemala	4,5
Estados Unidos	1,7	Nepal	10,9	Nicaragua	3,1
		Papúa Nueva Guinea	14,6	Panamá	8,1
		Filipinas	6,0	Paraguay	6,1
		Singapur	0,2	Perú	9,3
		Sri Lanka	4,9	Uruguay	4,3
		Tailandia	10,0	Venezuela R.B. de	10,4

CTR = Tasas de aranceles recaudados. Los promedios regionales son promedios no ponderados de los países de la muestra.

Nota: Para algunos de los países, los datos son de un año anterior. Para México se usó importaciones *Free on Board (FOB)* en vez de importaciones *Cost Insurance and Freight (CIF)*.

a. Excluyendo a la República Checa, Hungría, Luxemburgo y Polonia.

b. La República de Corea se unió a la OCDE en diciembre de 1996.

Fuente: estimativos del Banco Mundial; FMI Estadísticas financieras gubernamentales, y Estadísticas financieras internacionales.

## Anexo I.C Tiempo de liberación. Metodología

Uno de los indicadores de desempeño más extensamente utilizados para medir la eficacia de la aduana es el tiempo que le toma a ésta liberar los bienes.<sup>20</sup> Durante muchos años, las reformas de

la aduana se lanzaron sin una evaluación apropiada de su impacto. Varias autoridades aduaneras publican sus tiempos de liberación y la OMA ha publicado una metodología para medir tiempos de liberación para que los hallazgos sean comparables entre países.

La cadena de los procesos que atraviesan las importaciones desde el tiempo de su llegada a un país hasta su liberación puede mostrarse en 11 pasos distintos (recuadro 1.C.1). Esta articulación puede diferir algo entre países, pero casi todos los acontecimientos están presentes en cada país. El tipo de bienes importados tiene también un efecto en el proceso a seguirse.

20. Este anexo fue escrito por Gael Raballand, economista, Departamento de Comercio, Banco Mundial.



### Recuadro 1.C.1 Pasos para liberar los bienes en el momento de su llegada

Pasos	Participación de la aduana
1. Llegada de los bienes	
2. Desembarco de los bienes	
3. Envío a la zona aduanera donde los bienes son depositados temporalmente	sí
4. Entrega de la declaración	sí
5. Pago de los aranceles y de cualquier discrepancia en los aranceles (puede hacerse después del paso 9)	sí
6. Aceptación de la declaración	sí
7. Control documental	sí
8. Inspección física	sí
9. Control de otras agencias como la de estándares y fitosanitaria	sí
10. Bienes liberados por la aduana	sí
11. Traslado del puerto, aeropuerto o bodegas terrestres	

Fuente: autor.

La medida del tiempo de liberación es un ejercicio que vale la pena porque puede establecerse como una referencia de la prerreforma y así ayudar a valorar el progreso hecho por las iniciativas de modernización. Además, permite las comparaciones entre países, pero sólo si la metodología adoptada es idéntica.

Dos enfoques diferentes se pueden tomar con respecto a este asunto: una perspectiva general de logística de comercio y una perspectiva más orientada hacia la aduana.

#### La perspectiva de logística del comercio

De la perspectiva general de logística de comercio, es importante tener en cuenta el proceso entero. Ciertamente desde el punto de vista del importador, es el tiempo general que se retienen los bienes antes de su liberación, lo que afecta los costos de transacción. La medida debe considerar la duración de tiempo de llegada de los bienes en el puesto fronterizo hasta que sean liberados físicamente. Esto mediría la eficacia de todos los operarios implicados en esta transacción, incluyendo a las autoridades portuarias, la administración de almacén, las agencias de aduana, los corredores, la aduana, el sector bancario, etcétera. Tal análisis se emprendió en Filipinas, Japón, y en el contexto del programa Ttfse (Facilitación de transporte y comercio en Europa suroccidental).

Sin distinguir las causas de la demora en la liberación de bienes, el Ttfse, por ejemplo adoptó un enfoque de “caja negra”, midiendo el tiempo de liberación desde la llegada hasta la liberación física. Esto permite que los datos puedan ser comparados entre los diferentes países del sureste de Europa, pero es mejor utilizarlos para comparar el desempeño a través del tiempo en un país dado o un puesto fronterizo. Esta medida de eficacia fue complementada por otros indicadores que midieron la eficiencia de las operaciones de aduana, como el ingreso recaudado por el personal y el número de declaraciones por persona.

Otro enfoque para obtener los datos de facilitación del comercio es a través de encuestas a las firmas. Tales datos son generalmente menos seguros porque reflejan las opiniones subjetivas acerca de los tiempos de liberación en vez de utilizar medidas

objetivas. Como resultado, hay una gran desviación típica entre los resultados de los encuestados. Además, debido a los costos de realizar este tipo de encuesta, los datos sólo están disponibles de vez en cuando sin alguna posibilidad verdadera de comparaciones en el tiempo. Un ejemplo de este tipo de estudio es la Encuesta Mundial de Ambiente de Negocios.<sup>21</sup>

#### El enfoque orientado a la aduana

El estudio de los tiempos de liberación podría detallar el tiempo que toma cada uno de los pasos identificados en el recuadro 1.C.1, para los cuales la aduana es la única responsabilidad. Tal estudio sugeriría dónde existen embotellamientos y cómo pueden ser aliviados por acciones e iniciativas en las que la aduana tiene la autoridad primaria.

Algunas estimaciones del tiempo de liberación relacionadas únicamente con la aduana están disponibles, pero no pueden ser comparadas completamente entre países a causa de diferencias metodológicas en su compilación. Esto es generalmente debido a la naturaleza local de los procedimientos de aduana y a una falta de la armonización de las metodologías de medición. Por ejemplo en Bolivia, la medida de tiempo empieza cuando la declaración se aloja en el sistema de Asycuda incluso si el corredor ha llegado muchas horas más temprano y puede haber tratado de someter su declaración, pero con errores. En el caso de Filipinas, el primer paso que se puede medir es “la llegada al registro,” que incluye el descargue así como el procesamiento y la emisión del permiso de importación por agencias no aduaneras. Este paso es, de lejos, el más largo en el procedimiento filipino: el 60% del tiempo total de liberación en el caso de los puertos marí-

21. La Encuesta Mundial de Ambiente de Negocios (World Business Environment Survey) es la única fuente con datos sobre tiempos de liberación de las empresas. Una encuesta a gran escala con más de 10.000 empresas se llevó a cabo en 80 países en 1999-2000 sobre muchos aspectos del ambiente regulatorio (Banco Mundial 2002).

timos y 72% en el caso de los aeropuertos sucede entre la llegada de los bienes y el registro en la aduana. Es poco claro si esta demora es debida a la ineficacia del puerto o a la participación de otras agencias de control.

Para desenredar la responsabilidad de los distintos actores dentro de la aduana, uno podría medir el tiempo entre los diferentes pasos relacionados con la aduana. Para promover la estandarización de estas medidas, la OMA publicó una guía para medir el tiempo de liberación, y el Banco Mundial, en asociación con la OMA, están desarrollando un *software* que proporcionará una base objetiva para esta medida (OMA 2002). El *software* nuevo se espera sea completamente compatible con los distintos sistemas automatizados de la administración aduanera actualmente en operación. Este instrumento debe permitir la medición de datos del tiempo de liberación en una manera que sea completamente comparable entre países.

### Algunos resultados ilustrativos

El tiempo de liberación puede diferir entre tipos diferentes de productos, dependiendo de las agencias de control implicadas, el puerto de entrada (aeropuerto o puerto marítimo), el país de origen, y cuál canal de verificación (verde, amarillo o rojo) es asignado a los bienes después que el análisis del riesgo se ha llevado a cabo. El proceso logístico entero se puede valorar, y compilarse información detallada orientada a la aduana.

En el caso de Filipinas, el estudio calcula el tiempo de liberación para los bienes que entran utilizando los diferentes canales de comprobación (sendas verdes, amarillas y rojas), las clasificaciones amplias de bienes, el valor de los bienes, el país de origen, la ubicación a la llegada (el puerto o el aeropuerto), el modo de pago, la exención de IVA, la exención del pago de aranceles, los días de registro, el modo de registro (electrónicamente o no) y el período de registro (Upecon 2003) (ver recuadro 1.C.2).

Varios otros estudios sugieren que ese tiempo de liberación difiere para tipos diferentes de productos. Para productos agrícolas, el tiempo de liberación era casi 40% más largo cuando otras agencias de control (distintas de la aduana) estaban implicadas. El puerto de entrada afecta también el tiempo de liberación, los

aeropuertos generalmente están mejor organizados que los puertos marítimos, y pueden manejar categorías diferentes de carga que tienden a hacer el despeje de carga menos complicado. En el caso del puerto de Tema en Ghana, se calculó que el 44% de los despejes de carga ocurre dentro de dos días mientras que en el aeropuerto el 90% de los bienes fueron despejados en 24 horas. Aún entre puertos del mismo país, el tiempo de liberación puede diferir. En Marruecos en septiembre del 2003, se informó que el tiempo de liberación promedio era 31 minutos en el puerto de Tánger, pero 50 minutos en el puerto de Agadir (gobierno de Marruecos). En Bolivia, se valoró que entre el puesto de frontera más eficiente (Pisiga, en la frontera chilena), y el menos eficiente (Yacuiba, en la frontera argentina), el tiempo de liberación promedio era casi 30 veces más bajo en Pisiga que en Yacuiba (Mendoza 2003). Por este estudio, las autoridades de aduana identificaron algunas medidas administrativas para mejorar los procesos en algunos puestos fronterizos.

El estudio de Bolivia identifica también las diferencias en el tiempo de despeje por los tipos de inspecciones a los que son sujetos los bienes. Después de la declaración de despeje se han definido tres acciones posibles: verdes para la liberación inmediata, amarillas para el control documental, y rojas para la inspección física de bienes. De una inspección realizada de enero a junio del 2003, el tiempo de liberación promedio para una carga asignada a la senda verde era de 39 minutos, de 49 minutos para la senda amarilla, y de 71 minutos para la senda roja.

### Conclusión

Los datos del tiempo de liberación representan un instrumento poderoso de la evaluación del desempeño, que permite medir la eficacia de servicios de aduana y controlar el progreso.

Permiten la creación de un detallado diagnóstico del tiempo que toma procesar los bienes y un examen de las diferencias entre distintos tipos de bienes, los puertos y los regímenes de importación. Pueden contribuir también a controlar el impacto de cualquier reforma de la aduana. Además, pueden ayudar a identificar las acciones correctivas potenciales.

## Recuadro 1.C.2 Filipinas. Un estudio de los tiempos de liberación: un ejemplo a seguir

La autoridad filipina de aduanas ha publicado los datos detallados de los tiempos de liberación. El estudio distingue las diferencias de acuerdo con la posición de selectividad (sendas de color), la clase de bienes, el valor de éstos, el país de origen, la ubicación de la llegada (el puerto o el aeropuerto), el modo de pago, las exenciones o no de IVA, la exención del pago de aranceles, los días de depósito, el modo de depósito (electrónico o no), y el período de depósito dentro de un día.

En la mayoría de los casos, las intuiciones fueron confirmadas. Por ejemplo el tiempo de liberación en puertos es más largo que en aeropuertos, y los productos textiles y los automóviles se despejan más rápido que los alimentos (102 y 109 horas respectivamente, comparado a 119 horas, probablemente a causa de la intervención de agencias de control).

Este tipo de estudio puede llamar la atención también sobre asuntos para indagación adicional. Por ejemplo por país de origen, los bienes chinos deberían tomar más largo tiempo para liberarse que los bienes importados de los países de la Asociación de las Naciones del Sureste Asiático (Asean), debido al hecho de que la mayoría de los bienes chinos entran por la senda roja y hay un tratamiento preferente para las importaciones de los países de Asean debido a la membresía en la Área de Libre Comercio de la Asean (AFTA). Al contrario, se encontró que el tiempo de liberar los bienes de los países de Asean es más largo que para los bienes que vienen de la China (136 horas contra 98 horas). El tiempo total del procesamiento de la aduana era más corto para bienes chinos en comparación con bienes de Asean (23 horas en vez de 35 horas).

Fuente: Upecon 2003.

## Anexo I.D La inspección física como un elemento de manejo del riesgo

Hay una tendencia en proyectos recientes de aduana de utilizar la tasa de inspecciones físicas como un indicador rápido de la facilitación del comercio. Indudablemente, la comunidad que comercia quiere este indicador y quiere verlo reducirse, porque las inspecciones físicas pueden ser invasivas, consumen tiempo y son costosas. Sin embargo, la tasa de inspecciones físicas debe ser pensada como un indicador válido de desempeño cuando es considerada en el contexto más amplio de la administración del riesgo utilizado por parte de la aduana. Al margen, es posible no tener las inspecciones y tener máxima facilitación de comercio, a costa de una erosión grave de ingreso. Este anexo proporciona alguna aclaración adicional sobre el uso de la administración del riesgo en el contexto de la inspección física de carga, y se puede leer también como un complemento al capítulo 5. Un tratamiento más completo de este tema se puede encontrar en las Pautas de la Administración del Riesgo de la OMA, en [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

La tasa de inspección física es sólo uno de un conjunto de estrategias de contención de riesgo y se debe evaluar en el contexto de otras estrategias como el anticontrabando, la valoración o las reglas de inspecciones de origen. Mientras la inspección física juega un papel en estas estrategias, buena parte de la estrategia de contención de riesgo dependerá de otras intervenciones de la aduana, muchas de las cuales pueden suceder después que los bienes se han liberado.

La tasa de inspección física puede ser útil como un indicador de desempeño si se aplica en conjunto con el desempeño de la movilización de ingreso. Una reducción en la tasa de la inspección física que coincida con un desempeño estable, o mejor de ingreso, sugiere que esa facilitación del comercio (implicada por la tasa más baja de la inspección) no se dio a costa de los ingresos. Sugiere que la tasa de la inspección se concentra en los embarques más riesgosos y está siendo ejecutada bien, implicando más que apenas abrir la puerta trasera de un contenedor. Las inspecciones, por supuesto, se pueden realizar mejor si éstos son menos y son llevadas a cabo por personal mejor entrenado.

### *La selectividad en la inspección física*

El uso de la selectividad para la inspección de carga es sólo una aplicación del principio general de selectividad en el control fronterizo, para el control documental, o para auditorías de pos-despeje. Los principios implicados son los mismos y consisten en establecer una combinación de indicadores de riesgo, pesarlos, y, finalmente, aplicarlos entonces selectivamente a las transacciones comerciales para escoger cuáles transacciones deberán someterse a un tipo particular de control. Esta combinación de indicadores de riesgo se puede llamar perfil del riesgo.

La calidad del perfil del riesgo depende, por supuesto, de los datos que se utilizan para levantar el perfil. El uso intensivo de TI y de minería de datos, en tiempos recientes, ha aumentado mucho la posibilidad de preparar los perfiles pertinentes. TI modernas pueden actualizar periódicamente los perfiles de riesgo de las transacciones para asegurar que se ajusten a cambios en las pautas de comercio o a cambios estacionales (por ejemplo, en Marruecos el perfil del riesgo se ajusta durante el período ante-

rior al Ramadán cuando se importan grandes cantidades de productos alimenticios de lujo). Sin embargo, estos perfiles no pueden ser mejores que los datos en que éstos se basan. Estos datos se dibujan de las declaraciones de aduana (H, el valor, el origen), las tasas del arancel y los resultados de la inspección. Sólo cuando estos datos están disponibles puede establecerse un perfil sistemático de riesgo. Aún entonces, la incidencia del contrabando y el soborno no están representados en estas bases de datos, sugiriendo las limitaciones de los datos. Muchas administraciones de la aduana no tienen estos datos o no los tienen en un formato del que se puedan extraer apropiadamente.

Los coeficientes de riesgo para embarques particulares son determinados por, entre otros factores, la clasificación y el origen de los bienes, los comerciantes implicados y el modo del transporte. Ciertas líneas del arancel atraen aranceles altos y existe el riesgo de que los comerciantes registren la clasificación erróneamente o subvaloren los bienes para reducir su obligación arancelaria. Algunos bienes originarios de los países que tienen tasas preferentes, incitan a comerciantes a falsificar el origen de sus importaciones. También países de origen o cargamentos tienen un registro de operaciones fraudulentas, o facturas alteradas. Algunos comerciantes tienen un historial documentado de infracciones mientras otros han dado pruebas de conducta fiscal buena y no tienen las infracciones registradas en el Código de la Aduana o éstas son mínimas (comerciantes autorizados). La aduana puede aplicar este perfil del riesgo generado por computador a embarques individuales y asignar un coeficiente de riesgo en una escala de 0 a 100. Cero significa que la transacción no implica ningún riesgo a cualquiera de los objetivos de la aduana, y 100 significa que la transacción probablemente contravendrá algunas provisiones legales. Las calificaciones intermedias muestran el grado del riesgo de la transacción para los objetivos de aduana y ponen sobre aviso a la aduana sobre el grado del cuidado que se recomienda para aminorar estos riesgos. Una búsqueda refinada del coeficiente del riesgo puede proporcionar también la razón principal para que ese coeficiente particular del riesgo tenga ese valor y el control particular que se debe activar. Tales controles pueden incluir la inspección física.

Utilizando sistemas de TI, la aduana puede coordinar el nivel de la inspección al riesgo que está dispuesto a aceptar al despeje de los bienes. Si la aduana decide que puede aceptar el riesgo que el 5% que los bienes violen una prescripción regulativa, sólo las transacciones que el modelo sugiera excederían este nivel del riesgo serían inspeccionadas. El análisis y la experiencia sugerirán el nivel general de inspección que esto trae consigo. Con todo lo demás constante, esforzarse por niveles más bajos de la inspección implica aceptar grados más altos de riesgo. Estos intercambios se pueden calcular utilizando sistemas modernos de TI. El modelo que activa la transacción específica de selectividad puede fácilmente hacerse comunicar con el sistema automatizado existente de administración de aduanas, de ahí que la aplicación de técnicas de administración de riesgo sea un asunto de rutina de la aduana.

### *Evaluación del modelo de selectividad*

El desempeño del modelo de selectividad debe controlarse y evaluarse de una manera permanente. Esto implica que los informes de inspección se validarían y serían ingresados sistemáticamente en el sistema y comparados con los informes de inspección de

transacciones escogidas aleatoriamente. Sólo cuando las inspecciones basadas en la selectividad rinden mejores resultados que las inspecciones basadas en el muestreo aleatorio, el modelo hace una contribución valiosa a la administración de riesgo. Esto aplica para las inspecciones físicas y para los otros instrumentos del control.

### Conclusión

La tasa de inspección física puede ser un indicador de desempeño útil si es usado en conjunción con otros indicadores de desempeño. En todo caso, esta tasa debe analizarse junto con el desempeño de ingreso durante el período cuando las tasas físicas de inspección cambian.

Mucho se ganaría si, enfocándose en este indicador de desempeño, los directores de proyecto y los responsables de formular la política dirigiesen el complejo asunto de la administración del riesgo con más fortaleza.

## Anexo I.E Lista de verificación de guías para definir una estrategia de modernización de la aduana

Las siguientes guías pueden ser útiles para desarrollar y administrar una estrategia de modernización de la aduana:

### Identificar los principales componentes de la modernización basados en los resultados del diagnóstico

- Determinar el foco de la reforma, las medidas clave, las fases y las secuencias.
- Identificar los departamentos dentro de la aduana y las otras agencias afectados por el proceso.
- Decidir si el problema involucra reorganización o aspectos relacionados con el personal e identificar los pasos estratégicos clave para enfrentarse a estos problemas organizacionales o de recursos humanos.

### Describir el ambiente facilitador

- Desarrollar una matriz mostrando, por función central, quién está encargado de cuál actividad. En particular, la matriz debe tener en cuenta cuáles actividades deberán ser realizadas por la aduana. Éstas deben incluir las actividades relacionadas con la organización, el personal, el despeje, los corredores, el tránsito, los TIC, el control, la persecución legal, el transporte, los seguros y la práctica financiera. La matriz debe incluir también, además de las actividades realizadas por la aduana, aquellas llevadas a cabo por otros departamentos del gobierno y agencias, como las encargadas de los asuntos financieros y comerciales, del transporte, del interior, industriales, de la salud, de la justicia, de la cámara de comercio y de los asuntos exteriores, así como las actividades realizadas por el sec-

tor privado y aquellas que resulten de los acuerdos internacionales.

- Desarrollar un diagrama de flujo de los procesos mostrando las interacciones entre las agencias y los puntos de fricción.

### Examinar el compromiso del gobierno o de la administración

- Organizar una sesión de lluvia de ideas con la aduana para determinar hacia dónde quiere ir la administración y ponerle fases al plan de acción estratégico, que no es una lista de compras.
- Validar las estrategias bien sea al nivel de ministro de Finanzas o en otros niveles gubernamentales.
- Identificar las señales de compromiso político, incluyendo un plan financiero sostenible (presupuesto nacional y fondo de donantes) que será crucial para la sostenibilidad de la reforma.
- Asegurar que todas las demás partes interesadas (por ejemplo, los otros ministerios o agencias y los representantes del sector privado) estén involucrados.

### Revisar qué están haciendo los demás donantes

- Desarrollar una matriz de la intervención y los planes del donante.
- Llevar a cabo un resumen del análisis de brecha en términos del apoyo a la reforma.
- Identificar las áreas que necesitan atención en las iniciativas futuras y el pedido de apoyo externo.
- Establecer un mecanismo de coordinación del donante.

### Nombrar una unidad de administración del cambio

- Designar el personal o la unidad organizacional que va a monitorear el proceso entero de modernización.
- Identificar un líder que esté comprometido con la reforma y bien conectado con las distintas partes interesadas.
- Asegurarse que el personal responsable de la puesta en marcha de la reforma sea relevado de otras tareas y que tenga acomodación adecuada.
- Establecer un comité de orientación, incluyendo a otros donantes y a representantes del sector privado.

### Lecturas adicionales

La palabra *procesado* se refiere a trabajos reproducidos informalmente, que es posible no se encuentren regularmente en las bibliotecas.

BID. 2001. *Customs Best Practices in East Asia and Latin America*. Washington, D.C.

Keen, Michael, ed. 2003. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: FMI.

- Lane, Michael. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- OMA. 2003. *Risk Management Guide*. Brussels. [www.wcoomd.org/ie/En/search/search.html](http://www.wcoomd.org/ie/En/search/search.html).
- . 2003. "Capacity Building in Customs." Bruselas. Proceso. [www.wcoomd.org/ie/en/Past\\_Events/Past\\_events.html](http://www.wcoomd.org/ie/en/Past_Events/Past_events.html).

## Referencias

- La palabra *procesado* se refiere a trabajos reproducidos informalmente, que es posible no se encuentren regularmente en las bibliotecas.
- APEC Economic Committee. 2002. "Measuring the Impact of APEC Trade Facilitation on APEC Economies: A CGE Analysis". Singapur.
- Banco Mundial. 1996. "Global Economic Prospects and the Developing Countries: 1996". Washington, D.C.
- . 2002. *World Business Environment Survey*. Washington, D.C. [www.worldbank.org/privatesector/ic/ic\\_ica\\_resources.htm](http://www.worldbank.org/privatesector/ic/ic_ica_resources.htm).
- . 2003. *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*. Washington, D.C.
- . 2004. "Ttfse Progress Report 2003". Washington, D.C. [www.seerecon.org/ttfse](http://www.seerecon.org/ttfse) WCO (World Customs Organization).
2002. "Guide to Measure the Time Required for the Release of Goods. Brussels". [www.wcoomd.org/ie/En/Topics\\_Issues/FacilitationCustomsProcedures/facil\\_time\\_release\\_study.htm](http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/facil_time_release_study.htm).
- . 2003. *Risk Management Guide*. Bruselas. Zarnowiecki, Michel. Banco Mundial.
- Barbone, Luca, Luc de Wulf, Arindam Das-Gupta, Anna Hanson. 2001. "World Bank Projects in the 1990s with Tax or Customs Administration Reform Components: A Review." Tax Policy and Administration Thematic Group. Washington, D.C.: Banco Mundial. [econ.worldbank.org/docs/964.pdf](http://econ.worldbank.org/docs/964.pdf).
- Bernardo, Antonio. 2003. "Trade Enhancement Initiatives in the Philippine Customs Service". Presentación en el World Customs Organization 101st/102nd Session of the Customs Cooperation Council. Junio 26-28. Bruselas.
- Ebril, Liam, Janet Stotsky y Reint Gropp. 1999. "Revenue Implications of Trade Liberalization". IMF Documento ocasional 180. FMI: Washington, D.C.
- Gill, J.B.S. 2000. "A Diagnostic Framework For Revenue Administration". Documento técnico No. 473. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hinkle, Lawrence, Alberto Herrou-Aragon y Keiko Kubota. 2003. "How Far Did Africa's First Generation Trade Reforms Go?" Africa Region Working Paper Series, No. 58a. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Holl, John. 2002. *Customs-related Technical Assistance for Trade Capacity Building*. Nathan Associates, informe preparado para la Usaid. Arlington, Va.
- International Chamber of Commerce. 2002. "Customs Guidelines". [www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org).
- Keen, Michael, ed. 2003. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: FMI.
- Lane, Michael. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- Mendoza, Jaime y José Eduardo Gutiérrez. 2003. "A Methodology to Measure the Time Required for the Release of Goods". Documento de trabajo 01/03. Aduana Nacional de Bolivia. Bogotá.
- Moroccan Government. Administration des Douanes et Impôts Indirects. *Délai de dédouanement*, disponible en [www.douane.gov.ma](http://www.douane.gov.ma) (click on Universitaire, then Chiffres clés).
- Nathan Associates. 1996. "Findings, Conclusions and Recommendations". *Research of the Quality Control System in Egypt, Volume I*. Preparado para el gobierno de Egipto. Arlington, Va.: Nathan Associates Inc. [http://www.economy.gov.eg/Download/02\)%20Quality%20Control%20System/Quality%20Control%20System-English.pdf](http://www.economy.gov.eg/Download/02)%20Quality%20Control%20System/Quality%20Control%20System-English.pdf).
- . 1998. "Pilot Study for Pre-certification of Imported Products". Estudio preparado para la General Organization for Export and Import Control. Ministry of Trade and Supply, Government of Egypt. Arlington, Va.: Nathan Associates Inc. [www.economy.gov.eg/Download/07\)%20Pre-Certification%20of%20Imports/Pre-Certification%20of%20Imports-English.PDF](http://www.economy.gov.eg/Download/07)%20Pre-Certification%20of%20Imports/Pre-Certification%20of%20Imports-English.PDF).
- OCDE. 2003. *Trade Facilitation Reforms in the Service of Development*. Trade Directorate, Trade Committee. Documento TD/TC/WP (2003) 11/Final. OCDE: París.
- Raven, John. 2001. "Trade and Trade Facilitation, A Toolkit for Audit, Analysis and Remedial Action". Documento de discusión No. 427. Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Steenlandt, Marcel y Luc de Wulf. 2004. "Morocco". En Luc de Wulf y Jose Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Unece (UN Economic Commission for Europe). 1982. "International Convention on the Harmonization of Frontier Control of Goods". Inland Transport Committee. Ginebra. [www.unece.org/trans/conventn/harmone.pdf](http://www.unece.org/trans/conventn/harmone.pdf).
- Upecon Foundation. 2003. "The Study on Measurement of the Time Required for the Release of Goods in the Republic of the Philippines". Manila. Proceso.

# RECURSOS HUMANOS Y ASUNTOS ORGANIZACIONALES DE LA ADUANA

*Luc de Wulf*

## Tabla de contenido

Recursos humanos: una organización es sólo tan buena como su personal	30
Organización de la aduana y distribución organizacional	34
Autoridades autónomas de rentas	38
Contratos de administración	42
Conclusiones operativas	44
Anexo 2.A Lista de verificación de recursos humanos	45
Anexo 2.B Lista de verificación de los contratos de administración	45
Anexo 2.C Lista de verificación para las agencias autónomas de recaudo	45

Lecturas adicionales	46
Referencias	46

## Lista de recuadros

2.1 Renovación del personal en la aduana boliviana	32
2.2 Dinamarca: integración de la administración de aduanas e impuestos	37
2.3 Objetivos de renta y autonomía: ejemplos de Tanzania y Uganda	40

La aduana es una organización única entre las agencias de gobierno porque no es ni una agencia doméstica ni una agencia internacional. Está ubicada en los puestos de frontera internacionales,<sup>1</sup> no sólo como una expresión de una soberanía de la nación, sino también como el guardia de la nación contra amenazas externas a la salud, a la seguridad y al ambiente; protegiendo (para bien o para mal) la industria doméstica y recaudando ingresos para soste-

ner el gobierno. La aduana debe ser consciente de las implicaciones fronterizas de las prioridades nacionales con respecto al crimen doméstico, a la inmigración, al trabajo, a la economía y a la agricultura. Al mismo tiempo, debe tener conocimiento de asuntos internacionales y su impacto potencial en la nación, y estar informada acerca de las obligaciones nacionales en materia de tratados y convenciones sobre comercio y transporte. En muchos sentidos, las organizaciones de aduana se relacionan más de cerca con sus contrapartes en otros países que con otras agencias en su propio gobierno. Miran con frecuencia a administraciones de aduana internacionalmente y en países vecinos para obtener ayuda e ideas de cómo mejorar las operaciones o la aplicación, así como cambiar información sobre amenazas nacientes.

La primera sección de este capítulo trata sobre la administración moderna de recursos humanos (RH) en la aduana. La segunda sección atiende los asuntos relacionados con la organización más tradicional de la aduana, mientras la tercera y cuarta sección discuten dos aspectos recientes de organización que han recibido atención considerable en los últimos años: las AAR y los contratos de admi-

---

Las contribuciones de Michael Lane y la asistencia de Melanie Faltas son altamente agradecidas.

1. Desde un punto de vista diferente, la posición "internacional" de la aduana se debe a dos factores. Al tratar con comercio internacional sigue los métodos, las prácticas y los instrumentos convenidos internacionalmente. Es el común de sus prácticas vocacionales, una comprensión compartida de conceptos, y una armonización obligada de procesos y procedimientos los que hacen que la aduana sea internacional. Una parte sustancial de la legislación aduanera se desarrolla en organizaciones multilaterales como la OMA en la forma de convenciones. En muchos casos, la legislación doméstica se adapta a estas convenciones internacionales.

nistración. La sección final proporciona conclusiones y recomendaciones operacionales. Los anexos proporcionan listas de verificación para asuntos de la administración de recursos humanos, de los contratos de la administración, y de AAR.

## Recursos humanos: una organización es sólo tan buena como su personal

La buena gestión de recursos humanos es probablemente el área más importante donde se afecta la eficiencia y la eficacia de la aduana, independientemente de su estructura organizacional. Esto no se puede exagerar ya que todos los aspectos de la administración de la aduana y del despacho aduanero, incluyendo la aplicación y mantenimiento de recursos informáticos, requerirá de personal calificado para operar eficientemente los sistemas existentes y para preparar los servicios para la introducción de procesos y técnicas nuevos. Siendo así, el personal debe estar sensibilizado a los desarrollos en la logística del comercio internacional y ajustarse a los cambios con respecto al mandato de la aduana.

Históricamente, el trabajo de la aduana consistió en el trabajo manual de inspeccionar la carga, las naves y los pasajeros, y patrullar grandes extensiones de frontera entre los puertos de entrada. La administración de la aduana era cercana a los altos funcionarios de gobierno, mientras su personal a menudo era pobremente educado entrenado y compensado. Este arreglo socavó el profesionalismo y la integridad en la aduana.

Cada vez se exigen estándares más altos para los servicios del gobierno. Se hacen claros los imperativos de una economía globalizada sobre la aduana. Una administración de aduana moderna, responsable de proteger y representar el gobierno en las fronteras del país y sus puertos, debe utilizar una fuerza de trabajo profesional y una tecnología que permita alcanzar su misión. El manejo de los recursos humanos en la aduana puede ser visto en varias fases:

- Definir el perfil del personal deseado
- Establecer un proceso de reclutamiento que asegure que la aduana tenga el personal deseado
- Entrenar al personal relevante para que mantenga su nivel de habilidades
- Asegurar que el paquete compensatorio le permita a la Aduana motivar y retener a su personal
- Asegurar que los desempeños pobres y las faltas a la integridad sean sancionadas rápidamente.

## Perfil del personal

Una administración moderna de la aduana necesita definir el perfil de su personal deseado. El nivel educativo general de todo el personal debe ser lo suficientemente alto para asegurar que se puedan adquirir y mantener las habilidades requeridas por la aduana. Tales habilidades seguramente cambiarán con el tiempo, y se requerirá cada vez más pericia en contabilidad, en la compilación de inteligencia, en finanzas, en investigación, en análisis, en instrucción, en planificación y en la administración de recursos humanos. Todas estas funciones adoptarán cada vez más procedimientos que dependen mucho del uso de TI. El análisis moderno del flujo de trabajo se debe utilizar para determinar la distribución deseada del personal a través de las distintas categorías de habilidad.

Algunos de los servicios principales requeridos por la aduana, y de los requisitos profesionales esenciales para cumplirlos, incluyen lo siguiente:

- *La aplicación de leyes y regulaciones domésticas en las fronteras.* Estas leyes y regulaciones deben adaptarse a todas las convenciones y estándares internacionales de aduana a los que el país se ha suscrito. De ahí que el personal deba permanecer informado acerca de los desarrollos en negociaciones de comercio internacional y los requerimientos de la globalización. El personal requiere la pericia legal adecuada para interiorizar los desarrollos del comercio y de la comunidad aduanera internacional para traducirlos en legislación doméstica.
- *La puesta en marcha de procesos modernos de despacho aduanero.* Con una colaboración importante de la TI, la evaluación moderna del riesgo se basa en técnicas modernas de compilación de inteligencia para facilitar el comercio y para sensibilizarse a los avances de logística de comercio del sector privado. Se requiere habilidad en el manejo de la TI así como habilidad para llevar a cabo análisis de riesgo y auditorías de pos-despacho.
- *El mantenimiento de comunicaciones abiertas con la comunidad comerciante.* La aduana debe asegurar que la comunidad comerciante tenga información completa con respecto a sus obligaciones y que los puntos de vista de la comunidad comerciante sean tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones de la aduana. Se requieren habilidades de comunicación, pero la interfase operacional con la comunidad comerciante debe hacerse a distancia.
- *La aplicación de las leyes relacionadas con derechos de propiedad intelectual, la seguridad, el tráfico de drogas y, finalmente, el trabajo y los derechos humanos.* Mientras los derechos laborales y humanos pueden no ser la prioridad nacional, la necesidad de imponer tal legislación

puede surgir dependiendo de los resultados de negociaciones comerciales futuras. Esto requiere la capacidad de integrar las agendas de otras agencias con los procedimientos de aduana.

- *La recolección y la diseminación de las estadísticas de comercio internacional* requieren pericia con las TI y un reconocimiento de la importancia de la estadística para la toma de decisiones económicas.
- *La administración de los recursos humanos de aduanas* requiere la administración adecuada de recursos humanos y de conocimiento sobre el desarrollo de los mismos.

### Reclutamiento

El ajuste del perfil existente del personal deseado es con frecuencia un proceso gradual. Cuando el personal más viejo se jubila, el personal nuevo tiene que ser alistado no sólo para remplazarlo sino también para permitir cualquier expansión en el servicio. El esfuerzo de contratación debe ser sistemático y podría implicar el anuncio de puestos vacantes. Tales anuncios deben indicar claramente los requisitos deseados del personal nuevo, los antecedentes académicos, la experiencia de trabajo previa, etcétera, y deben describir claramente el proceso de contratación. La transparencia en el proceso de contratación es importante porque sentará el estándar para una carrera nueva en la aduana y limita las tendencias hacia el favoritismo y el clientelismo que a menudo plagan la contratación en el sector público.<sup>2</sup> La publicidad de vacantes así como la participación en ferias de trabajo y visitas a universidades e institutos se recomiendan para asegurar que personas calificadas soliciten los trabajos anunciados. Los seleccionados potenciales deben ser sujetos a investigaciones rigurosas de su pasado, realizadas por investigadores entrenados que quizás entrevisten a vecinos, socios y empleadores previos. Deben realizarse chequeos de antecedentes penales, así como a las cuentas bancarias y a las líneas de crédito para valorar el alcance y las fuentes de ingresos. Los re-

quisitos de entrada incluirían probar las habilidades y aptitudes específicas. El personal de administración de recursos humanos en la aduana podría emprender estas tareas internas o delegar a profesionales de contratación. Los empleados nuevos deben ser aconsejados que una carrera en la aduana implica la rotación para aumentar la multifuncionalidad y para evitar el desarrollo de relaciones potencialmente indeseables con la comunidad comerciante local.<sup>3</sup> Los empleados nuevos sin experiencia previa en el trabajo relacionado con aduanas deben recibir instrucción intensa y pruebas para prepararlos para sus tareas nuevas. Si son exitosos, deben tener un período probatorio para ser confirmados como personal de aduana. Tales períodos probatorios a menudo duran un año completo, durante el cual el empleado puede ser despedido por desempeño poco satisfactorio o problemas disciplinarios sin el recurso complejo a apelaciones y tribunales administrativos. Luego del período probatorio y de una evaluación de desempeño satisfactoria, los aprendices deben ser confirmados. Dependiendo de criterios transparentes de desempeño ayuda a los supervisores y aumenta la transparencia del proceso de contratación.

La mayoría de las organizaciones de aduana dependen tradicionalmente de la contratación de candidatos jóvenes que son educados en las mejores prácticas de la aduana por una combinación de lo académico y la instrucción práctica. Sin embargo, las prácticas modernas de aduana requieren que el personal posea pericia que no puede ser alcanzada fácilmente por la instrucción dentro del servicio aduanero. La pericia en TI y en contabilidad, que requieren cada vez más realizar las auditorías posdespacho son sólo dos ejemplos. Los procedimientos de contratación y las escalas de compensación necesitan ser suficientes para atraer el personal con dichas habilidades especializadas. Cuando no hay disponibilidad de solicitantes calificados, es posible a veces evitar esas restricciones del cuerpo de funcionarios públicos ofreciendo contratos atractivos de consultoría. Esta práctica tiene desventajas, ya que podría desmoralizar fácilmente al personal de la aduana en general y presentar el problema de la continuidad del personal en tareas especializadas.

El proceso de la jubilación y la contratación del personal nuevo será lento si los perfiles deseados del personal nuevo difieren sustancialmente del perfil de los que están empleados todavía. A veces la administración puede querer cambiar los perfiles del personal más rápido. Esto era el caso cuando se introdujeron las AAR y se llevaron a cabo

2. Como fue el caso en 1880 en la aduana de EE.UU., se sabe de candidatos potenciales para puestos en la aduana que en algunos países han pagado por el nombramiento precios que a veces eran un múltiplo del salario anual. En Bolivia, por ejemplo, antes de la reforma reciente, algunos funcionarios de la aduana trabajaban "pro bono" (*ad honores*) y se compensaban a sí mismos al ejecutar sus tareas. Es sabido también que funcionarios de alto nivel han intervenido con frecuencia en el nombramiento de miembros de su familia o miembros de sus etnias –estas prácticas socavan el proceso de contratación y crean lealtades que son ajenas al desempeño de los deberes de funcionarios de aduana.

3. En Zambia y Marruecos, por ejemplo, la rotación del personal se ha convertido en parte integral de la carrera en la aduana.



cambios drásticos en el personal. (Para los detalles ver la sección sobre Autoridades autónomas de recaudo). El recuadro 2.1 proporciona algunos detalles del proceso seguido en Bolivia.

### La instrucción

La instrucción para empleados dentro del servicio debe ser una responsabilidad mayor del equipo de recursos humanos en la aduana. Las demandas de la globalización y la adopción rápida de TI en los distintos aspectos de las operaciones de aduana hacen que el entrenamiento permanente

sea absolutamente imprescindible. Los aduaneros experimentados deben ser agrupados con entrenadores profesionales para ofrecer tal entrenamiento.

En la aduana moderna, muchas promociones dependen de la terminación exitosa del programa de capacitación bien definido y todo el personal debe experimentar instrucción anual, convenida con el departamento de TI y con los supervisores directos. Los supervisores son evaluados con respecto a la implementación de la instrucción convenida para su personal. Las academias especiales de instrucción pueden designarse para este propósito en una base nacional o regional. Debe tomarse total ventaja de la instrucción proporcionada por agencias bilaterales,

#### Recuadro 2.1 Renovación del personal en la aduana boliviana

Antes de la reforma, el personal de la administración aduanera de Bolivia estaba caracterizado por un gran número de empleados trabajando *pro Bono* sin una posición o salario específicos. Los nombramientos eran basados en recomendaciones políticas antes que en el mérito individual. También se observaba alta rotación de personal, salarios bajos y ausencia de instrucción. Como parte de una reforma general del Estado, la aduana se escogió como un programa piloto basándose en el Estatuto del Servicio Civil y el Programa de Servicio Civil recientemente adoptados. La reforma de la administración de recursos humanos fue un elemento esencial para ayudar a la aduana a ser una organización eficiente y transparente, mientras que se reducía apreciablemente la corrupción.

La selección y contratación del personal debía basarse en procesos transparentes y competitivos. Todos los puestos fueron abiertos a la competencia pública; los puestos ocupados por personal que no fue escogido competitivamente recibieron estatus provisional; los puestos *pro Bono* se eliminaron. Se emplearon firmas especializadas contratadas bajo un proceso licitatorio abierto para que llevaran a cabo el proceso de selección. La aduana se benefició del prestigio de las firmas independientes, y las preocupaciones con respecto a la transparencia del proceso se evitaron. Al mismo tiempo el Departamento de Recursos Humanos desarrolló un sistema de salarios basado en precios de mercado que ofreció salarios competitivos.

Las convocatorias para las posiciones de niveles altos y medios se publicaron el 30 de octubre de 1999, y para los puestos profesionales y técnicos el 16 de abril de 2000. El resultado de la primera convocatoria fue afectado negativamente por la falta de publicidad y de esfuerzo apropiado (que mantuvo el número de solicitudes por debajo de lo esperado), la eliminación errada de varias solicitudes para posiciones fronterizas, y el sistema poco confiable de *software* utilizado. Debido a que muchos puestos no fueron ocupados, un tercer concurso se abrió para los niveles altos y técnicos y se publicó el 14 de enero de 2001.

El proceso de selección requirió una serie de acciones previas: definir el perfil ideal del personal, cuantificar los requisitos del personal, establecido más o menos en 700 oficiales, de los cuales 575 posiciones estaban abiertas para concurso; y definir los perfiles del trabajo con requisitos mínimos de educación, experiencia distinta a la experiencia previa en la aduana, y las calidades personales. Hubo varias evaluaciones de los candidatos: evaluación de la hoja de vida; evaluación técnica y psicotécnica basadas en pruebas; y la evaluación del integrante por medio de una entrevista. Se estableció un puntaje mínimo para cada posición. Los candidatos fueron investigados también para eliminar los que, como oficiales anteriores o actuales, habían sido declarados culpables de violar las regulaciones internas de la aduana o de cometer un crimen grave. Una vez que las pruebas se evaluaron, se estableció una primera selección de solicitantes para ser entrevistados. Después de ese proceso, el paso siguiente fue preparar un informe que incluyó una selección de candidatos con resúmenes de los resultados obtenidos en cada uno de los exámenes para cada finalista, que fue proporcionado a la aduana para asistirle en las evaluaciones finales. Una evaluación final se realizó por una entrevista estructurada con el propósito de validar la información proporcionada por la firma consultora, verificar todos los requisitos y determinar la posibilidad del candidato de ocupar un puesto específico. La evaluación final fue llevada a cabo por un comité escogido por la Junta Directiva, que sometió un informe que incluyó recomendaciones a la Junta Directiva o a la Administración General. A los empleados contratados se les obligó a tener un período de evaluación de tres meses antes de empezar la carrera administrativa.

Todo el proceso atrajo 12.563 solicitantes, con 8.763 candidatos que cumplían todos los requisitos; 2.718 candidatos pasaron las pruebas técnicas y psicotécnicas; y, después de las entrevistas, 1.653 fueron inscritos en la lista corta; el 87% fue escogido para unirse a la administración de aduanas.

Fuente: BID 2001.

la OMA, e incluso las compañías de IP cuyos contratos a menudo especifican obligaciones de entrenamiento.<sup>4</sup>

### *Pagos al personal*

La compensación del personal es un factor crucial en la administración de los recursos humanos. Debe ser suficientemente alta para atraer y retener el personal con los requisitos necesarios para comenzar a trabajar en la aduana. Sin embargo, los salarios generales del personal son a menudo inadecuados y la diferencia entre la compensación de las directivas y el personal de más bajo nivel es mucho más estrecha que lo que prevalece en el sector privado.<sup>5</sup> Mientras la compensación no es el único factor que motiva a hacer un buen trabajo, ciertamente es un factor importante.<sup>6</sup> Desarrollar un espíritu colegiado y el orgullo en la oficina son motivadores complementarios que a menudo no son enfatizados suficientemente. En los últimos años, por ejemplo, la aduana marroquí ha puesto especial atención a este factor y esta iniciativa parece haber traído algunos beneficios.<sup>7</sup>

En la mayoría de los casos la aduana no tiene mucha flexibilidad en el establecimiento de los niveles de salarios y debe adherirse a la escala de la paga del cuerpo de funcionarios públicos. Con frecuencia, el rigor fiscal ha causado que esta escala salarial se retrase sustancialmente frente a la escala predominante de pago para el personal igualmente calificado en el sector privado. Esta situación desalienta al personal y a menudo los dirige a buscar dinero fácil. No es excepcional para los miembros más valiosos del personal salir del servicio, y a menudo utilizar su conocimiento adquirido para trabajar como corredores. El conocimiento interior y la familiaridad con el personal de la aduana puede a la vez facilitar las formalidades del comercio para sus clientes, y socavar potencialmente la integridad. El riesgo de integridad ha obligado a algunos países a

prohibirle al personal de aduana proporcionar los servicios de corretaje de aduana durante varios años después de terminar el trabajo allí.

Una solución parcial a las rigideces de la escala salarial es la de ofrecer primas. Mientras muchos servicios de aduana pagan primas, sólo unos pocos las pagan de manera que aumenten la eficacia y la eficiencia. Para ser así, las primas deben ser suficientemente elevadas para comenzar a reducir la brecha con los trabajadores del sector privado (descontando la seguridad del empleo en el sector público), y satisfacer varios criterios rigurosos. Las primas deben tener legitimidad interna y externa, y ser objetivas, transparentes y fáciles de administrar. Además, deben ser específicas, medibles, factibles, pertinentes y con criterio de tiempo ("Smart", de acuerdo al acrónimo de estos factores en inglés) (De Wulf 2004). Sin embargo, asegurar que esas evaluaciones del desempeño proporcionen la diferenciación adecuada del desempeño del personal no es fácil. En Marruecos, por ejemplo, donde una nota completamente satisfactoria lleva al pago de una prima igual al 100% de la base salarial, la mayoría del personal recibe un informe de evaluación que lo califica para la cantidad máxima de prima.

La legitimidad interna requiere que el personal de la aduana perciba que el sistema de primas está siendo distribuido justamente, sin favoritismo, con transparencia y con posibilidades para la apelación. La legitimidad externa se refiere a la aceptabilidad de las primas afuera de la aduana, un requisito para asignar los recursos necesarios del presupuesto que pagan estas primas. En ausencia de legitimidad interna o externa, el sistema de primas no será sostenible. En Ghana, por ejemplo, los salarios más altos recibidos por el personal de aduana cuando el AAR se creó no pudieron ser sostenidos a causa de la oposición de otros funcionarios del Estado. Parecería que las condiciones estrictas que necesitan cumplirse para las primas que compensan los bajos salarios representan desafíos sustanciales para el diseño y la puesta en marcha, haciendo que tales sistemas sean arriesgados y necesiten monitoreo cercano.

Una alternativa a proporcionar primas sustanciales sería poner al personal de aduanas en una escala salarial más alta que el resto del cuerpo de funcionarios públicos, a la luz de la importancia crucial que tiene en la movilización de recursos en el funcionamiento del gobierno. La mejor remuneración protege en algo también al personal de aduana contra las tentaciones de aceptar sobornos de comerciantes.<sup>8</sup> Una escala salarial más alta necesitaría

4 En Ghana, los acuerdos del servicio de las compañías que llevan a cabo los Servicios de Inspección de Destino incluyen el suministro de un programa de instrucción del personal de aduana. El hecho que este programa fuera firmado con el Ministerio del Comercio e Industria y no con la aduana complica la integración de la instrucción con otras iniciativas similares de la aduana. Peor aún, pueden socavar cualquier iniciativa de la aduana para asumir completa responsabilidad por su programa de capacitación.

5 En Nepal, por ejemplo, los salarios del personal de aduana son sólo un tercio de los pagados por el sector privado; la base salarial del director general es sólo 150% más alta que el salario inicial de un oficial de gaceta.

6 Los antecedentes de este punto se pueden encontrar en Van Rijckeghem y Weber (1997).

7 Para detalles *ver* Steenlandt y De Wulf (2004).

8. Los elevados salarios al personal frecuentemente llevan una mayor responsabilidad social hacia la familia extendida o el clan, no reduciendo sino más bien aumentando la "necesidad" de aceptar sobornos para mantener las mayores responsabilidades y su nuevo estatus en una jerarquía tradicional (Fjeldstad, Kolstad y Lange 2003).

ser combinada con reformas generales de la aduana que proporcionen las garantías de incrementos en la eficacia y la eficiencia.

Algunos servicios de aduana han adoptado una solución más drástica a la insuficiencia de la compensación del personal creando AAR que inicialmente pagaron salarios competitivos frente a los pagados en el sector privado, o con los ofrecidos a los funcionarios mejor pagos del Estado.

Los aumentos de salario y ascensos relacionados con el desempeño son también factores importantes para motivar al personal. Sin embargo, ambos son a menudo restringidos por las políticas rígidas de promoción que son aplicadas comúnmente a todos los funcionarios del Estado y que son altamente dependientes de la antigüedad. Existen excepciones dignas de mención. En Mozambique, por ejemplo, el desempeño del personal se valora en una base trimestral durante el período de dos años de instrucción práctica, y es controlado de cerca después por una auditoría interna. En Angola, un sistema anual de evaluación busca emparejar las habilidades del personal con las descripciones del puesto para identificar apropiadamente a candidatos para posiciones altas.

El estado de la infraestructura, tanto para trabajo como para vivienda, especialmente en los puestos de aduana aislados, también afectan la ética y la moral de trabajo. A menudo esa infraestructura ha sufrido años de descuido debido a limitaciones presupuestales. El pobre estado de la infraestructura en muchos puestos fronterizos induce al personal a evitar tales puestos, que a menudo se consideran injustos e incluso tareas de castigo. En Zambia y Tanzania, la reforma aduanera incluyó mejoras a la infraestructura, una característica que fue muy apreciada por el personal.

### *Integridad y sanciones*

Las prácticas modernas de despacho aduanero –basadas en el uso intensivo de TI y en la compensación adecuada del personal– jugarán un papel determinante para evitar problemas de integridad. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que esto no es suficiente para erradicar completamente las prácticas corruptas. De ahí que cualquier política de Recursos Humanos debe especificar claramente cómo tratar con estos asuntos. El capítulo 4 trata explícitamente de la integridad en la aduana, así que algunas observaciones breves deben ser suficientes aquí. El personal debe estar completamente enterado que conductas corruptas y la holgazanería no se tolerarán. Las acciones disciplinarias se podrían hacer explícitas en el manual de personal. Tales acciones pueden ir desde la amonestación, a saltar ajustes de salario y pagos de prima, hasta el despido. El despido del servicio no se debe utilizar ligeramente y se

deben poner en su lugar salvaguardias para asegurar que las acciones disciplinarias se repartan de una manera imparcial. La reacción oficial a las acusaciones de corrupción debe ser pronta, absolver las acusaciones injustificadas y evitar las largas demoras entre la ofensa y la pena. Las sanciones que incluyan el despido del servicio pueden ser un elemento fuerte para imponer disciplina cuando la compensación del personal es buena y el desempleo es alto.<sup>9</sup>

## **Organización de la aduana y distribución organizacional**

Un personal sumamente motivado y competente puede hacer trabajar a casi cualquier organización y vencer una plétora de obstáculos en la organización; pero una buena estructura organizacional ayudará mucho. Aun un modelo perfecto de diseño y eficiencia de la organización, si existiera, no sobreviviría si los empleados no son competentes, calificados, entrenados y motivados. Una organización ideal no es estática. Las organizaciones de los sectores privado y público modifican sus estructuras continuamente para enfrentar desafíos nuevos, cambios en la carga de trabajo, expansión geográfica, competencia, introducción de tecnología nueva e innovación. Una administración de aduana no es la excepción y a menudo lucha por encontrar una organización ideal para igualar el ambiente constantemente cambiante de la aduana. Sin embargo, la reorganización no es una panacea. Con frecuencia, se utiliza como una excusa para disfrazar la incapacidad para identificar la causa del pobre desempeño. La reorganización puede ser disruptiva y desviar la atención del trabajo en progreso de la agencia.

Esta sección presenta la manera tradicional en que la aduana se ha organizado, junto con algunas variaciones menores en este tema.

### *Organización interna*

Tradicionalmente, las organizaciones de aduana se estructuran como un departamento del MF y son completamente responsables al MF por sus operaciones y resultados. La responsabilidad fundamental de la aduana es la de recaudar ingresos fiscales como está prescrito en el presupuesto. Al hacerlo, debe asegurarse de que los procedimientos de la aduana y las políticas sean uniforme y coherente-

9. En la situación actual, los mecanismos punitivos que pueden ser empleados por la administración aduanera en algunos países se ven mermados por la corrupción en el sistema legal.

mente aplicados a través de los varios puntos de entrada y modos del transporte. A veces, la aduana tiene mayor autonomía que otras agencias u otros departamentos ministeriales, generalmente debido a sus responsabilidades como guardia fronteriza, así como su responsabilidad al tratar con comerciantes y contrabandistas que no cumplen las reglas. Dada la naturaleza de sus responsabilidades, la estructura de la organización de la aduana se descentraliza, consistiendo en una sede principal (SP) y oficinas regionales y locales. La responsabilidad de la SP es desarrollar la política y los procedimientos operacionales –incluyendo uso de TI– que apuntan hacia objetivos para la eficacia y la eficiencia y la conformidad con acuerdos internacionales relacionados con la OMC. Recursos Humanos monitorea las actividades de las oficinas descentralizadas y es responsable de la política de personal, incluyendo la contratación, la compensación, la instrucción y la aplicación de normas. Las oficinas regionales supervisan las actividades de las oficinas locales en su jurisdicción, mientras las oficinas locales son generalmente el punto de contacto con la comunidad internacional comerciante y otras administraciones de aduana. Esencialmente, el personal en las oficinas locales decide el nivel de comprobación que se requiere para procesar una declaración y liberar los bienes, así como la eficacia y la eficiencia de este proceso (Castro y Walsh 2003).

Además de los departamentos tradicionales (legal, procedimientos, valoración, TI, aplicación de la ley, operaciones de campo, cooperación internacional, servicios corporativos, personal, auditoría) muchas administraciones modernas de aduana agregan un departamento responsable de mantener las relaciones con el sector privado –atender problemas, explicar procedimientos y proporcionar un defensor del usuario cuando surjan controversias con comerciantes internacionales. Los importadores, los exportadores, los transportadores y corredores de aduana requieren también procesos de apelaciones independientes para proporcionar un camino para apelar las decisiones que ellos creen están equivocadas o sean contradictorias con las prácticas internacionales de aduana. Esta apertura institucionalizada hacia al sector privado puede ayudar a construir la confianza necesaria entre el sector privado y la aduana, que beneficiará a todas las partes.

Algunas administraciones de aduana reconocen que un número relativamente pequeño de contribuyentes es responsable por una porción grande de los derechos de importación totales y ha ajustado sus operaciones internas para proporcionar servicios especiales para los grandes contribuyentes. Esto está en línea con las provisiones de la Convención de Kyoto que permite a importadores “autorizados” obtener la liberación más rápida de su carga; esto es, los comerciantes que conforman ciertos criterios de transparencia y honradez se benefician de procedimientos más fáciles de aduana, con la condición de que se puedan lle-

var a cabo auditorías posliberación de la carga. El Centro modelo de aduana e impuestos egipcio, por ejemplo, está equipado para procesar todas las declaraciones de aduana y de impuestos de un grupo selecto de empresas grandes (cerca de 200 a finales de 2003) que dan cuenta de una proporción grande de los pagos totales de comercio e impuestos. De hecho, este centro opera una ventana única para ellos donde procedimientos nuevos y eficientes han sido introducidos.

### *La posición de la aduana en la estructura general del gobierno*

El MF ha sido tradicionalmente la organización del gobierno en la que la aduana reside y eso proporciona supervisión y dirección en vista de su misión primaria de recaudo de ingresos. Se ha discutido que esto no tiene que ser así, especialmente a la luz de los cambios de responsabilidades en la aduana. Con el tiempo, el papel en la facilitación del comercio desbanca al de movilización de ingreso en muchos países; y hay una justificación creciente para que sea el Ministerio del Comercio el que asuma un papel de supervisión más grande para la aduana. Con el aumento de las preocupaciones de seguridad, Estados Unidos ha colocado a la aduana dentro del Departamento de Seguridad Interior, mientras Canadá ha colocado la aduana dentro del Ministerio de Seguridad Pública y Preparación para Emergencias. En Australia, el Departamento del Comercio y la Aduana es el primer ministerio establecido después de la Federación de la Posición australiana en 1901. La aduana australiana desde ese entonces estuvo vinculada con varias carteras ministeriales –comercio, impuestos, negocios, asuntos del consumidor, ciencias, industria, comercio y justicia– basada en las prioridades cambiantes del gobierno. Ahora depende de la cartera de Justicia y Aduana, reflejando el deseo del gobierno para asegurar la cooperación efectiva entre todas las agencias federales de seguridad y de policía.<sup>10</sup> La colocación de la aduana bajo un ministerio u otro es, al final, una decisión que se puede alcanzar racionalmente teniendo en cuenta la estructura administrativa y las circunstancias económicas particulares del país, así como la misión asignada a la aduana por el gobierno. Uno quizás deba tener presente, sin embargo, que la reorganización de departamentos o la relocalización de una agencia en otro departamento o ministerio a menudo

10. Adicionalmente a la aduana, el Ministerio de Justicia y Aduanas incluye la Comisión Australiana del Crimen, la Policía Federal Australiana y Austrac (la agencia reguladora australiana encargada de operaciones de antilavado de dinero y la unidad de inteligencia especializada).

es una actividad favorita de reformistas del gobierno, pero que ciertamente tiene, en ausencia de iniciativas verdaderas de reforma, poco o ningún efecto distinto a generar desorden garantizado a nivel interno y externo. Cualquiera que sea el contexto de la organización aduanera, es crucial que:

- Opere con fondos y personal adecuado.
- Opere bajo vigilancia correcta para asegurar que las normas y las regulaciones sean respetadas.
- Tenga un sistema de personal que le permita reclutar, entrenar y desarrollar una fuerza de trabajo profesional y tenga la autoridad para remover empleados corruptos o incompetentes y que pueda mantenerlos por fuera del personal.
- Opere con adecuada autonomía en materia de personal y de operaciones.
- Provea un proceso de apelaciones para la comunidad comerciante.
- Pueda ser responsabilizado por cumplir con sus metas de desempeño.

### *Las ventajas de fusionar la aduana con otras agencias de recaudo*

En la década de los noventa, varios países unieron la aduana con otras agencias de recaudo, con la esperanza de aumentar la eficiencia así como la eficacia del recaudo de ingreso. La razón intuitiva para tal fusión es que debe haber economías de escala a ser explotadas combinando el personal, las funciones legales y administrativas de cada uno de estos departamentos, que, al final de cuentas, tratan con muchos de los mismos contribuyentes de impuestos (PLS Ramboll 2001).<sup>11</sup>

El estudio PLS Ramboll (2001) revisó la experiencia de Dinamarca, Canadá, Colombia, los Países Bajos y Letonia al integrar sus agencias de impuestos y aduana.<sup>12</sup> Dicho estudio resalta dos motivos diferentes para las iniciativas de integración: aumentar la eficacia (Países Bajos, Letonia y Colombia) o la eficiencia (Dinamarca, *ver* recuadro 2.2) del recaudo de ingreso, o ambos (Canadá). La eficacia se refiere a la manera en que el ingreso se recauda –las cantidades de ingreso recaudado y al nivel de fraude, justicia, conformidad con la ley, etcétera– mientras la eficiencia se refiere a

los recursos privados y públicos gastados en cada unidad de ingreso recaudado.<sup>13</sup>

Las reformas en los Países Bajos apuntaron hacia incrementos en la eficacia. Los elevados niveles impositivos en los años setenta tuvieron como resultado una incidencia más grande en el no pago de impuestos y el fraude, mientras la prosperidad llevó al crecimiento en el número de contribuyentes. La legislación de impuestos había llegado a ser también más compleja, indicando una necesidad de mejorar los servicios al contribuyente, que el gobierno creyó que podría ser proporcionado mejor con la integración de los departamentos de ingreso y aduana. La fusión de las instituciones de aduanas e impuestos en Dinamarca apuntó a un aumento de eficiencia. Fue la insignia de la reforma antiburocracia del gobierno y tuvo considerable apoyo político. Antes de la fusión, Dinamarca tenía un número relativamente alto de personal en las administraciones de impuestos y en la aduana. Reduciendo el número a una cifra comparable a países semejantes, como Suecia y Noruega, era fundamental para reducir los costos del recaudo.

La fusión de las administraciones canadienses de impuesto y aduana se emprendió para racionalizar la administración colectiva de ingreso, en parte para hacerla más eficiente y en parte para mejorar el servicio de atención al cliente. La fusión era también una respuesta a demandas en aquel momento por una estructura de gobierno más federal. La reorganización afectó virtualmente todos los aspectos del arreglo político y administrativo de la nueva organización, para asegurar al máximo las ventajas y los beneficios. Al nivel político, los puestos de viceministros para Impuestos y de la aduana se unieron en una posición. Se introdujo nueva legislación para integrar los dos conjuntos de estatutos y para unir la legislación existente. Las anteriores 23 regiones que se superponían fueron reducidas a 6 regiones consolidadas que realizan todas las funciones de la administración de impuestos y aduanas en el nivel regional. Las sedes directivas de los dos departamentos se consolidaron en una, que fue organizada en una serie de líneas de negocio apoyadas por servicios corporativos. Se inició un importante programa para el desarrollo del personal, mientras la TI y otros sistemas de apoyo

11. La discusión de esta sección se basa en los resultados de ese estudio.

12. La fusión de la aduana con impuestos está también bajo consideración en el Reino Unido. Como lo ha reportado la prensa en el Informe del Tesoro sobre el tema, se espera que el beneficio principal de la fusión sea reducir los costos de conformidad con la ley para los negocios puesto que las compañías podrían tratar con una sola autoridad de impuestos.

13. Este estudio no cubrió la fusión de oficinas domésticas de impuesto y aduana en varios países de las Américas, incluyendo a Argentina, Brasil, Canadá, México, Guatemala, Colombia, Honduras, Perú y República Bolivariana de Venezuela porque los procesos de negocio de estas agencias han convergido. La tendencia para unificar las agencias de recaudación fiscal ha sido más fuerte en los casos donde la participación del IVA en importaciones con respecto al total del recaudo es alta y en casos en los que el control de otros impuestos depende de las declaraciones de IVA.

se consolidaron en sistemas conjuntos. Hasta hace poco, sólo los Servicios de Frontera de Aduana se quedaron en una entidad separada –todos los otros aspectos del trabajo de los antiguos departamentos y oficinas regionales han sido integrados organizacional y operacionalmente. Esta estructura organizacional se revisó otra vez en 2004, cuando la aduana se integró al Ministerio de la Seguridad Pública y la Preparación contra Emergencias.

Los estudios de caso sugieren que el éxito de cualquier fusión dependerá mucho de las preparaciones que la preceden, el apoyo político que recibe y a la participación de las partes interesadas –contribuyentes así como del personal de las diferentes agencias. En los Países Bajos, el éxito de la fusión se atribuyó en gran parte al trabajo preparatorio que empezó en los setenta. La puesta en marcha verdadera tomó cinco años, de 1987 a 1992. En Colombia, sin embargo, la preparación y el apoyo políticos para la fusión eran débiles, y los resultados menos que positivos. En Canadá, el personal fue consultado íntimamente y muchos de ellos contribuyeron al diseño de la legislación nueva y al lanzamiento de la fusión. La presencia de un líder políticamente fuerte y bien relacionado dirigiendo la fusión también ayudó mucho.

Queda claro de estas iniciativas que una fusión debe entender completamente el hecho de que las diferencias procesales sustantivas entre los departamentos de aduanas y impuestos crean asimetrías que necesitarán ser acomodadas en la institución unificada. El recaudo fiscal opera por autoevaluación y por controles *ex post facto*, que permite que los datos relacionados con impuestos sean agrupados. Los procedimientos de aduana requieren que el

pago y control sucedan simultáneamente, por autoevaluación combinada con auditorías pos-liberación. También, las operaciones aduaneras son guiadas estrictamente por la necesidad de liberar la carga inmediatamente, agregando una dimensión particular a la operación general de aduana, que no es compartida por otros departamentos de impuestos.

Es discutible que la eficacia de los servicios de ingreso no requiera necesariamente un alto grado de integración entre las operaciones de impuestos y las autoridades aduaneras. Los estudios de caso ilustran que una fusión completa de las dos instituciones puede, de hecho, estorbar la meta de incrementar la eficacia. Un enfoque conjunto de los aspectos operacionales, un enfoque transinstitucional por grupos de objetivo, y legislación y planificación coordinadas pueden servir el propósito de incrementar la eficacia y la eficiencia. Una fusión de las organizaciones físicas (compartiendo el personal, la cultura organizacional, la infraestructura y los sistemas), sin embargo, requiere un esfuerzo tremendo de parte de los líderes políticos y administrativos, del personal y de las partes interesadas (intereses creados, los clientes) de la agencia –un esfuerzo que al final puede ser contraproducente. Este fue el caso en Colombia. A veces también amenazó con arriesgar la fusión en Dinamarca. Recientemente, Letonia decidió no continuar con sus esfuerzos para una fusión. Por esta razón, es esencial que los gobiernos sean claros en el motivo detrás del proceso de la integración, y que las estrategias escogidas para la puesta en marcha estén en armonía con el motivo.

## Recuadro 2.2 Dinamarca: integración de la administración de aduanas e impuestos

El motivo detrás de la integración de las administraciones de aduana y de impuestos en Dinamarca fue el de incrementar considerablemente la eficiencia. La estrategia se basó en la integración completa de las administraciones de impuestos y aduana para reducir los costos administrativos en cada nivel. Esta estrategia estaba también en línea con la integración a la UE, que tuvo como resultado la reducción de ingresos provenientes de los aranceles como fuente de ingresos fiscales. La estrategia incluyó varias medidas de racionalización:

- Reducción del número combinado de empleados de las dos agencias, de 6.742 en 1989 a 5.846 en 1992 a 5.643 en 2000.
- Diseño de un sistema de TI ambicioso, que integró todos los sistemas de recaudo en un solo sistema.

- Una reducción masiva del número de oficinas locales fusionadas en algunas oficinas regionales.
- El establecimiento de una estructura organizacional plana que redujo el número de niveles administrativos altos y delegó responsabilidades a los niveles más bajos.
- Puesta en marcha de varios instrumentos nuevos de administración pública, tales como administración de contratos entre oficinas centrales y regionales, contratos entre el ministerio y los gerentes de oficina, enfocándose en actividades principales y en la reducción de actividades de apoyo, y enfoque masivo en la administración basada en el valor.

Fuente: PLS Ramboll 2001.

## Autoridades autónomas de rentas (AAR)

La aparición de las AAR<sup>14</sup> puede ser trazada al modelo de Agencia Ejecutiva que se introdujo al final de la década de los ochenta en el Reino Unido.<sup>15</sup> Tales agencias debían operar más como negocios privados que como agencias de gobierno. El gobierno haría las políticas y asignaría responsabilidad para su ejecución a agencias que tendrían autonomía y responsabilidad más grande en sus actividades diarias. Este enfoque ofreció también la ilusión que el gobierno había llegado a ser más pequeño, un objetivo principal de los partidos en el poder en aquellos tiempos. El enfoque de la agencia se modificó luego y fue aplicado a los departamentos del MF a cargo de la movilización de ingreso. Las ventajas proclamadas de operar siguiendo los lineamientos de las AAR eran:

- Como una agencia de propósito único, separada del MF, se podría enfocar en una sola actividad.
- Con autonomía, podría liberarse de interferencias políticas en sus actividades diarias.
- Liberada de las limitaciones del servicio civil, podría establecer sus propias políticas de personal y mejorar la eficacia y eficiencia.

En suma, a la AAR se le otorgaría una mayor responsabilidad, pero también se le proporcionaría mayor flexibilidad operacional, y se protegería de interferencias políticas o de otra clase. Sería engañoso decir que la rendición de cuentas estaba ausente antes de la aparición de las AAR; sin embargo, era mal manejada o la aduana era capaz de desviar la rendición de cuentas al indicar las restricciones bajo las cuales estaba forzada a operar.

La creación de AAR proporcionó a los comerciantes y contribuyentes una mayor certeza de que las iniciativas nuevas para mejorar la eficacia y la eficiencia eran esfuerzos serios del gobierno y que serían bastante difíciles de deshacer. Se esperaba que los comerciantes y los contribuyentes actuaran con una mayor conformidad a las normas.

Las AAR ahora operan en varios países de Latinoamérica y África<sup>16</sup> y se introdujeron en gran parte con el apoyo del

Departamento para el desarrollo internacional del Reino Unido (DFID), el FMI y el Banco Mundial. Algunos han estado en operación por más de 10 años. En todos estos países, la razón principal para introducir AAR era movilizar una participación mayor de ingresos fiscales. La corrupción rampante en los fiscos a menudo se identificó como el motivo principal de que esa movilización de ingreso fuera totalmente inadecuada, y por el cual los esfuerzos de reformar las agencias de ingreso no habían rendido resultados apreciables. De ahí que pueda ser instructivo revisar si la experiencia de establecer AAR ha llenado las expectativas iniciales, y cuáles lecciones se pueden aprender de ellas. En esta revisión el énfasis está en operaciones de aduana, aunque éstas se entrelazan íntimamente con la operación de las AAR que combinan la aduana con los impuestos directos e indirectos.

### *Estructura de administración y responsabilidades*

En todo caso, las AAR combinan el departamento de aduana, el departamento de impuestos directos y los fiscos indirectos en una sola autoridad. En Latinoamérica, las AAR son dirigidas por un director general (menos en México), mientras en África y Asia, la mayoría de las AAR son dirigidas por una junta directiva. Invariablemente el ministro de Finanzas designa el presidente de la junta, y los miembros de la junta representan al MF y a otras agencias públicas del sector. Algunos involucran (en Zambia, por ejemplo) inclusive a representantes del sector privado. En Uganda la Asociación de Fabricantes de Uganda recibió un asiento en la junta en 1998. La administración diaria de las AAR que funcionan con una junta directiva, descansa en un comisionado o en el director general. A la AAR se le confía la administración de impuestos (aduaneros, directos e indirectos), pero a veces se le da la responsabilidad sobre la política de impuestos. Esta mezcla de políticas de impuesto con responsabilidades de administración ha sido confusa y ha generado conflictos. Se retractó en varias AAR (en Uganda en 1998, por ejemplo). A las AAR se les dan grados variables de flexibilidad para administrar las agencias, especialmente con respecto a asuntos de personal, así como a la administración financiera y los asuntos operacionales, incluyendo la introducción de TI.

Las operaciones de la AAR se diseñan para ser protegidas de interferencia política, contrarrestando la tendencia de funcionarios de gobierno y políticos a designar a sus partidarios políticos y de utilizar y usar inapropiadamente la información obtenida por autoridades de impuestos para avanzar en sus objetivos políticos, personales y tribales. Tal interferencia, en el pasado, ha tensionado la relación entre los contribuyentes y la administración de impuestos de una manera sustancial (Taliervo 2004, 2002).

14. El término Autoridad autónoma de rentas se utiliza acá pero puede referirse a varios grados de autonomía.

15. Buena parte del argumento desarrollado en esta sección se basa en Tailerco (2002) y en Fjeldstad, Kolstad y Lange (2003).

16. En Colombia, Etiopía, Ghana, Kenia, Lesotho, Malawi, México, Perú, Ruanda, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, República Bolivariana de Venezuela, Zambia y Zimbabue. Los grados de autonomía varían de acuerdo con los países y las funciones.

En varios casos los gobiernos han escogido designar directores expatriados como comisionados de la AAR o como subcomisionados para la aduana, el IVA o los impuestos directos. Este ha sido el caso en Uganda, en Ruanda y en Etiopía, donde un administrador de impuestos oriundo de Ghana, familiarizado con la Autoridad de renta de Ghana tuvo en ocasiones el puesto de comisionado.

En Zambia, después de unos pocos años de reformas tentativas cuatro expertos expatriados fueron designados en 1997 para dirigir la Autoridad de rentas de Zambia (ZRA). Actualmente, un expatriado experto dirige otra vez la ZRA. Al principio la práctica de pedirle a expatriados que administraran una AAR era un medio para asegurar conocimientos técnicos y pericia administrativa, que de otro modo no estarían inmediatamente disponibles en el mercado interno. También había, a veces, una necesidad de resistir a las presiones de consideraciones especial, que pueden ser difíciles de evitar para directores que son una parte de la comunidad que sirven. En las etapas iniciales los directores expatriados sirvieron como una zona parachoques a través de la cual la autoridad pudo establecer su identidad y ética.<sup>17</sup>

### *Autonomía financiera*

La mayor autonomía presupuestal significó que la AAR ganase alguna libertad en el uso de sus presupuestos sin averiguaciones detalladas del MF para cada gasto, una práctica agotadora en muchos países. También, algunas han ganado mayor autonomía en los asuntos de adquisición. El tamaño de la AAR y del presupuesto de la aduana se puede fijar anualmente mediante una discusión detallada con el MF, o como un porcentaje fijo del ingreso total o como un porcentaje variable basado en ingresos recaudados –las variables se pueden definir en el tiempo de la creación de la AAR.<sup>18</sup> Esta última variante se introdujo como una medida de estímulo. En Perú, esta participación se fijó en el 3% de los recaudos de ingreso de la aduana, pero a ésta se le permite también cobrar honorarios por sus servicios. No hay límite superior nominal al ingreso total. La aduana es libre de utilizar el ingreso como quiera, pero debe usar la tercera parte para inversión. A veces la aduana recibe una prima, para ser compartida entre el personal y la AAR, por exceder el objetivo de ingreso. Esto proporciona un estímulo sólo si

el objetivo de ingreso se pone en un nivel realista. En la práctica esto no siempre ha sido el caso, y los objetivos de ingreso eran a veces fijados en niveles altos poco realistas, cuando el MF y los donantes extranjeros desecharon estimaciones más realistas hechas por la AAR (recuadro 2.3). Una AAR puede, sin embargo, tender a subestimar el potencial de ingreso para capturar los pagos de la prima. Cuando la participación acordada en el presupuesto es retenida de los ingresos recaudados (como en el caso de Perú) la autonomía del presupuesto está más segura que cuando los recursos del presupuesto deben pasar por asignaciones presupuestarias aprobadas por el MF y el parlamento.

La mayor autonomía financiera libera a veces a la AAR de la supervisión estricta en las adquisiciones. Por ejemplo, en Zambia, antes de la AAR toda la adquisición tenía que pasar por el Ministerio de Suministros, con la participación de la Junta de Compras para las adquisiciones que excedieran cierto límite. Las regulaciones presentes de adquisiciones para la AAR han abolido la intervención del Ministerio de Suministros, pero mantenido el requisito de involucrar a la Junta de Compras para contratos más grandes. Este procedimiento acelera sustancialmente el proceso general de adquisiciones.

### *Recursos humanos*

La libertad de reglas restrictivas para la contratación y la compensación del personal es una de las mayores ventajas de las AAR.<sup>19</sup> Sin embargo, no todas las AAR tienen los mismos poderes sobre su personal. El servicio de ingreso de Perú, Sunat, tiene el poder y las necesidades completas para no consultar con ninguna otra autoridad con respecto a la contratación y el despido de su personal. La autonomía sobre estos asuntos es mucho menos completa en Ghana. Muchas AAR, al momento de su creación, aprovecharon la oportunidad de renovar su personal. Bolivia tomó un enfoque sistemático para asegurar que su personal correspondiera al perfil deseado en términos de profesionalismo e integridad (ver recuadro 2.1). Perú y Tanzania aplicaron también una política drástica de renovación del personal durante la creación de la AAR. Zambia fue menos

17. Comentarios hechos por Darryl Jenkins, quien se desempeñó como comisionado de la ZRA por cuatro años.

18. La Autoridad de Recaudo de Kenia recibe 1,5% de los recaudos y un 3% adicional de la diferencia entre el recaudo actual y la meta de recaudo para un período de tres meses, sujeto a un máximo de 2% de los recaudos (Taliervo 2004).

19. Nepal está actualmente considerando crear una AAR, primero para las rentas internas y posteriormente para la aduana. Esto trae, entre otros beneficios, remediar la situación actual donde la Comisión de Servicio Público asume toda responsabilidad del personal para la aduana: identifica el personal potencial, organiza los exámenes de entrada, escoge el personal y lo asigna a departamentos. Es también responsable de ascensos, del sistema de evaluación de desempeño, de llenar vacancias y de los asuntos disciplinarios.



### Recuadro 2.3 Objetivos de ingreso y autonomía: ejemplos de Tanzania y Uganda

Ni la Autoridad de rentas de Tanzania (TRA) ni la Autoridad de rentas de Uganda (URA) tienen autonomía en establecer los objetivos de recaudo de ingresos. Esto tiene implicaciones importantes tanto para la motivación del personal como para las prioridades de recaudo. Los donantes extranjeros, especialmente el FMI, han estado activamente involucrados en establecer objetivos anuales de recaudo de ingresos, como también lo está el MF. Los objetivos de impuestos-a-PIB se anuncian en los discursos del presupuesto, y son escritos en los Documentos Marco de Política que el gobierno con-signa con el FMI.

Mientras el MF y el FMI concuerdan públicamente acerca de objetivos de ingreso tanto en Tanzania como en Uganda, muchos empleados del TRA y URA se quejan de su propia falta de influencia en definir los objetivos de ingreso. Tanto en el TRA como en el URA, el personal considera que los objetivos de presupuesto se establecen en niveles irrealmente altos, basados en necesidades de gasto antes que en el potencial de ingreso. Otros indican que la comparación internacional de participación de impuestos que frecuentemente se usa para argumentar la existencia de una gran cantidad de posibilidades de recaudo sin explorar, y de ahí las esperanzas legítimas de mejorar el desempeño de la TRA y la URA, tiene una base empírica inestable. Primero, las cifras del PIB son en sí mismas susceptibles de discusión. Segundo, las comparaciones directas entre países de participaciones de impuestos no tiene en cuenta las diferencias de la estructura económica (por ejemplo, el tamaño de la agricultura pequeña de la escala y la extensión del sector minero), los ingresos per cápita, la urbanización, las políticas de impuestos, etcétera.

El enfoque del MF y el FMI en maximizar el ingreso en el corto plazo se traduce directamente en una concentración mayor de la TRA y la URA en los más grandes contribuyentes conocidos, como se refleja en el establecimiento de los departamentos de grandes contribuyentes que atraen recursos de otros departamentos dentro de las autoridades de recaudo. De ahí que los objetivos tengan influencia sustancial en la forma como la autoridad de ingreso asigna sus recursos internos, así como en la moral del personal.

En Uganda, las relaciones entre el MF y la URA han empeorado con el transcurso de los años al tiempo que el URA ha fallado en cumplir sus objetivos. Ambos tienen con frecuencia puntos de vista bastante diferentes acerca de los objetivos de recaudo de ingreso y su base analítica. Por una parte, el MF se considera como el responsable de formular las políticas clave de impuestos. Por otro lado, la URA tiene la habilidad administrativa sin la cual no puede lograrse una fijación de objetivos y políticas de impuestos realistas.

En contraste, las relaciones entre el MF y la TRA parecen ser más armoniosas. Esto puede ser debido al papel especial en la política que tiene el Departamento de Investigación y Política de la TRA, al establecer los objetivos de ingresos de ingreso para los departamentos de ingresos una vez el total del presupuesto de ingresos es acordado con el Ministerio. Existe, por supuesto, el asunto del riesgo moral cuando la agencia de recaudación fiscal se involucra en el proceso de fijar sus propios objetivos del desempeño.

Fuente: Fjeldstad, Kolstad y Lange 2003; Therkildsen 2003.

exitosa porque los pocos reclutados fueron escogidos de una lista proporcionada por el MF, así que el proceso no fue tan libre, como hubiera podido ser, de consideraciones regionales y étnicas. La Autoridad de rentas de Kenia se privó de la oportunidad de cambiar su personal. En Uganda, la mayor parte del personal de administraciones de ingreso retuvo sus posiciones cuando se creó la URA. La renovación es costosa ya que el personal debe ser indemnizado (en Perú, por ejemplo, el personal que renunció recibió tres años de compensación para una suma total de US\$1 millón, más US\$1 millón en mejoras de pensión) y al personal nuevo debe ofrecérsele una compensación competitiva. No todas las AAR han utilizado su autonomía recientemente ganada para embarcarse en un programa de capacitación sostenido, con lo cual se ha socavado en algo el aumento de calidad ganada por la renovación de los procedimientos de contratación.

En varios casos, el proceso de renovación del personal se utilizó para mejorar la mezcla de habilidades generales del personal. Por ejemplo, en 1991, de 4.000 empleados en la aduana peruana, sólo 2% tenía una licenciatura y una proporción considerable eran ayudantes no asalariados, viviendo únicamente de propinas y obsequios. En el 2000,

el 55% del personal tenía diplomas universitarios y la categoría de personal *pro bono* había desaparecido.

### Compensación

Los salarios del personal se aumentaron sustancialmente en todas las AAR con el objetivo expreso de vincular y motivar al personal calificado. Esto era especialmente importante para atraer el personal con pericia en TI, finanzas y presupuestos, investigación y contabilidad. Las políticas con respecto a avances de promociones y salarios se hicieron también más flexibles y pudieron alinearse con el desempeño del personal. Los mejores salarios tuvieron igualmente la intención de reducir la corrupción, puesto que es menos probable que el personal mejor pagado entre en prácticas corruptas, dada la menor necesidad de buscar sobornos para suplir los salarios oficiales para sostener sus familias. También, cuando hay un despedido por corrupción, la penalización por perder un trabajo bien pagado es mayor que la correspondiente a perder un trabajo mal pagado. En Perú, por ejemplo, los salarios se aumentaron diez veces, mientras que en Tanzania los salarios se pusieron en un nivel que era diez veces el del cuerpo de

funcionarios públicos. En Ghana y Uganda, los salarios de personal se alinearon con los pagados por el banco central, que en Uganda era ocho a nueve veces el nivel de salario pagado en el cuerpo de funcionarios públicos. Los ajustes salariales tuvieron en cuenta también la mayor diferenciación entre el personal del nivel más alto y los del nivel más bajo, semejante a la práctica en el sector privado.<sup>20</sup>

### *Lecciones de la experiencia*

Ahora que las AAR han estado operando en el mundo en vías de desarrollo por cerca de 20 años, pueden identificarse algunos factores que, con la atención adecuada, contribuyen a su éxito.

- *Apoyo político.* Las AAR que demostraron ser más exitosas fueron las que se beneficiaron del apoyo político al más alto nivel. Donde el apoyo político fue variable, los experimentos fueron menos exitosos.
- *Autonomía.* Cuando las personas nombradas por el MF dominan la junta directiva, la AAR tiene menos autonomía operacional, y algún grado de microadministración por la Junta, incluyendo la selección de posiciones, puede surgir (URA, por ejemplo). Parecería que tener a representantes del sector privado en la Junta hace que la aduana esté más a tono con las preocupaciones del sector privado. Existe el peligro, sin embargo, de que esos representantes del sector privado no sean completamente independientes del sector público, y puedan haber sido escogidos para su afiliación de partido o social. La interferencia política es siempre un riesgo, especialmente con respecto a los nombramientos en los puestos fijos. Con la compensación más alta para los puestos de planta, tal interferencia llega a ser más tentadora. La interferencia política puede suceder también al buscar tratamiento preferencial para comerciantes y carga individuales, o para proporcionar exenciones (Fjeldstad, Kolstad y Lange 2003). En Uganda, el MF se ve como el dominador de la Junta, socavando así la autonomía de la URA (Therkilsen 2003).
- *Niveles de compensación.* Algunas AAR han encontrado dificultades graves para mantener niveles competitivos de compensación. En Uganda, la prima sobre sala-

rios de funcionarios del Estado cayó de un múltiplo de cerca de ocho a nueve en 1991 a un múltiplo de cuatro a cinco en el presente. En Tanzania, muchos años de congelaciones de salario causaron también una erosión de las primas de salario pagadas al personal. En Ghana, también, con el paso de los años los salarios en la AAR no se han mantenido al ritmo de la inflación y de los aumentos en el sector privado. Puede ser muy beneficioso tener una política clara de compensación, controlando periódicamente su aplicación por auditores independientes. Así mismo, el fraude que va más allá de “dinero de facilitación” apenas puede ser compensado con sueldos buenos, puesto que el tamaño de los sobornos a menudo puede representar un múltiplo del salario anual del personal. Así es importante asegurar que los buenos sueldos se apoyen con acción disciplinaria efectiva para el desempeño pobre y el soborno. En ausencia de tal disciplina, los sueldos buenos pueden remplazar a personal mal pagado y corrupto por personal bien pagado y corrupto, sin que haya mucha ganancia.

- *La generación de ingreso.* Establecer AAR parece haber ayudado a movilizar ingresos mayores, ciertamente en los primeros años de su existencia. Sin embargo, este éxito no siempre se ha sostenido.
- *La integridad.* Las redes corruptas pueden restablecerse fácilmente después de un año (a menudo al final del período probatorio para el personal nuevo) (Fjeldstad, Kolstad y Lange 2003). El Comisionado de la URA notó en 2003 que “la corrupción es el problema número uno”. La experiencia ha mostrado hasta ahora que proporcionarle a la aduana una mayor autonomía operacional puede contribuir sustancialmente a aumentar su eficacia y eficiencia. Esto merece ser estudiado como una opción para modernizar la aduana. Sin embargo, la experiencia muestra también hasta ahora que esa autonomía es sólo una condición facilitante, no una solución para todos los problemas que enfrenta la aduana. Los resultados son mejores cuando la aduana utiliza su autonomía para entrar en una iniciativa completa de modernización (como en Perú), y donde la autonomía se respeta con el paso de los años. Los resultados son más débiles, e incluso insostenibles, cuando la aduana demora el proceso de modernización. En Ghana y Uganda, por ejemplo, introducción de operaciones computarizadas de aduana y la simplificación asociada de procedimientos e instrucción efectiva al personal se demoró más de 10 años después de la creación de la AAR, y evitó que éstas recogieran completamente los beneficios de su mayor autonomía.

20. En la URA en el 2000, los salarios en los niveles más altos eran 34 veces más elevados que en los niveles más bajos, una diferenciación que producía resentimientos cuando el bono de 10 por ciento era concedido y el personal se enfocaba en el valor absoluto de esos bonos obtenidos por el personal en la escala más alta, que era un múltiplo del salario total de los empleados en los niveles más bajos. (Fjeldstad, Kolstad y Lange 2003, p. 15).

## Contratos de administración

Los contratos de administración con el sector privado para ayudar al gobierno en el recaudo de impuestos no son algo nuevo.<sup>21</sup> En la historia abundan los ejemplos de la subcontratación del recaudo de impuestos, bajo la cual la función misma de establecer impuestos era dada a un particular o un grupo de ciudadanos. Típicamente el contrato se limitaba en el tiempo, se otorgaba como un favor, y luego se vendía al licitador más alto, que tenía derecho de mantener cualquier ingreso recaudado por encima de la cantidad contratada. El remate del recaudo de impuestos ocurrió en Egipto, Roma, Gran Bretaña y en Grecia. Cuando primero fue introducido en Francia durante los siglos XIII y XIV, había centenares de concesiones de la recaudación de impuestos que se asignaron utilizando subastas competitivas. Para la década de 1680, sin embargo, había un solo monopolio de concesionarios para el recaudo de impuestos conocido como La Ferme Générale, responsable de recaudar todos los impuestos indirectos en Francia. Los historiadores representan típicamente a los miembros de La Ferme Générale como masivamente corruptos y estiman que menos de la mitad del dinero recaudado de los ciudadanos franceses acabó en el tesoro francés. Cuando La Ferme Générale se abolió en 1791, 30 de sus miembros fueron guillotinado, un signo claro de la aversión del nuevo régimen a este tipo de recaudación fiscal.<sup>22</sup> Otro ejemplo de depender del sector privado en participar en el recaudo de impuestos, aunque uno mucho más limitado, es la práctica de contratar empresas de preembarque que ayudan a la aduana en la determinación del valor de las importaciones (*ver* Capítulo 8).

Los contratos actuales de administración son bastante diferentes de cualquiera de estas dos prácticas. Difieren también de los contratos de Construcción, Operación y Transferencia (BOT) en su mayor parte utilizados en operaciones de infraestructura, donde socios privados invierten y manejan las estructuras por un período, y de los contratos de Construcción, Operación y Posesión (BOO) bajo los cuales las empresas administran instalaciones públicas o entidades de servicio público para cosechar las

ganancias de la eficiencia por la aplicación de pericia administrativa.

Los contratos de administración de los servicios de aduana son un enfoque drástico para la modernización de la aduana, y tienen objetivos dobles. En contraste con las concesiones del recaudo de impuestos, sólo la administración de la función de impuestos del gobierno es privatizada. El contratista tiene dos responsabilidades: primero, debe manejar la aduana y asegurar que sus responsabilidades principales se apliquen efectiva y eficientemente; a menudo el interés principal está en la generación de ingreso, pero la facilitación de comercio es un segundo interés casi tan importante. Segundo, el contratista debe entrenar al personal nacional para tomar el conjunto completo de responsabilidades de la aduana dentro de un plazo de tiempo dado. En retorno, el contratista recibe una compensación fija, posiblemente complementada por un pago relacionado con el desempeño. Cualquier evaluación de tales contratos de administración debe mantener estos objetivos duales en mente: recaudo de ingreso y construcción de una aduana nacional. También, cualquier evaluación del costo del contrato de administración debe considerar no sólo lo que cuesta administrar la aduana durante el período del contrato, sino además cuáles recursos se habrían requerido para alcanzar estos objetivos por otro enfoque, quizás menos drástico. Este tipo de evaluación es complicado por el hecho que el costo y la eficacia de los enfoques alternativos no son variables observables.

La práctica de utilizar contratos de administración se ha limitado hasta ahora a Mozambique y Angola,<sup>23</sup> pero es un modelo de desarrollo de la aduana que recibe atención creciente, y varios otros países miran activamente este enfoque. Las características principales del enfoque de contrato de administración se discuten utilizando el contrato de Mozambique como un ejemplo, porque es la aplicación más completa del enfoque de contrato de la administración y ha estado funcionando el tiempo suficiente para proporcionar lecciones útiles.

A mediados de la década de 1990, el gobierno de Mozambique (GM) vio la necesidad de modernizar sus servicios de aduana, que como resultado de muchas décadas de guerra civil, era disfuncional y por lo tanto incapaz de emprender el recaudo de ingreso y las responsabilidades de facilitación de comercio. Los socios bilaterales y multilaterales de desarrollo apoyaron esta iniciativa y la acompañaron con consejos y recursos financieros. GM tomó la valiente decisión de otorgar un contrato de administración de aduana y preparar a las autoridades nacionales para asumir la completa responsabilidad de las operacio-

21. Esta sección se basa extensivamente en el estudio de caso de Mozambique hecho por Mwangi (2004); Hubbard, Delay y Devas (1999); y documentación de Crown Agents (CA).

22. En el siglo XII, los gobernantes de Marruecos le daban privilegios de recaudo de impuestos a los comerciantes cristianos y judíos, puesto que ellos estaban mejor posicionados para extraer los tributos y las comisiones de aduana de los mercados extranjeros, y el gobernante confiaba más en ellos que en sus propios oficiales de los que sospechaba hacían fraudes masivos. Esta práctica continuó hasta por lo menos el siglo XVII. (Administration des Douanes et Impôts Indirects 2001, pp. 101, 121).

23. CA firmó contratos de administración con el gobierno de Angola en 2000 e iniciaron labores en 2001.

nes de aduana al final del contrato de administración. En 1995, el GM creó una Unidad Técnica para Restructurar la Aduana para manejar la reforma propuesta y licitar los servicios de consultor, así como supervisar la puesta en marcha del contrato y los cambios necesarios en la legislación aduanera. La Unidad Técnica debía coordinar también con todas las otras agencias del gobierno implicadas en asuntos de comercio y aduana. Después de un proceso licitatorio competitivo (25 organizaciones participaron) Crown Agents (CA) obtuvo un contrato de la administración por tres años. El contrato especificó las responsabilidades de CA:

- Asumir el manejo completo de las aduanas y suministrar funcionarios aduaneros clave para desempeñar las funciones contratadas de acuerdo con las leyes laborales locales.
- Entrenar al personal nacional de aduana para retomar las funciones al finalizar el contrato con CA.
- Implementar completamente la legislación aduanera y la regulación cambiaria.
- Mantener los activos de la aduana en buen orden y preparar un inventario de activos efectivo.
- Comprar y mantener los equipos asignados por el proyecto a la reforma.

El contrato inicial fue por US\$37 millones, de los cuales el 43% fue pagado por el departamento para el desarrollo internacional. Al principio de la reforma, CA designó 60 profesionales de aduana expatriados con amplia experiencia para asumir los puestos de dirección y capacitación. También introdujo gradualmente un sistema propio de información de aduana y administró el programa de reposición del personal, rediseñó los procedimientos aduaneros y participó en la preparación de la legislación nueva. El contrato se extendió dos veces (durante tres años en 1999 y durante dos años en 2003, momento en el cual solamente 11 empleados de CA trabajaban en el proyecto). La extensión del contrato en 2003 especificó que CA debía participar en la fusión de la función de ingreso de aduana, IVA e impuestos directos hasta el 2005 y en la preparación para el establecimiento de una AAR. El motivo principal para estas extensiones era que el equipo directivo nacional era todavía frágil, porque varias posiciones de la administración ofrecidas no se llenaron y la reposición de personal todavía no estaba completa. Se encontró que los problemas de integridad eran más difíciles de cambiar y la aplicación estricta de los procedimientos aduaneros nuevos necesitaba arraigarse más firmemente.

Tanto desde el punto de vista del ingreso como de la facilitación de comercio, los resultados logrados han sido impresionantes. Sin embargo, la entrega a las autoridades

nacionales aduaneras ha sido más lenta de lo esperado y los problemas de corrupción son todavía un asunto grave.

- *Desempeño de ingresos:* Los ingresos aumentaron de US\$105 millones en 1996 –el año antes del contrato de CA– a US\$233 millones en 2002, sugiriendo que el proyecto esencialmente había cubierto todos sus gastos. En 1996-99 el incremento promedio anual de los ingresos frente a las de 1996 fue de cuatro veces el costo del proyecto de CA.
- *Tiempos de liberación:* Los tiempos de liberación de la aduana han mejorado gradualmente, y para el 2003 la mayoría de los bienes que calificaban fueron liberados en menos de 48 horas y muchos fueron liberados en 24 horas. En el 2000, el tiempo promedio de liberación estaba estimado en 18 días y alcanzaba todavía los 8 días a mediados del 2002. Se estima que los tiempos de despacho de mercancías son ahora 40 veces más rápidos que antes de las reformas.
- *Traspaso de administración:* El contrato inicial desestimó la complejidad del traspaso de la administración de aduanas causando varias extensiones al contrato. También el proceso de renovación del personal (80% del personal debía remplazarse) fue retrasado por la legislación nacional y no estaba terminado aún a mediados del 2003.
- *Corrupción.* La corrupción todavía afecta las operaciones de aduana, en parte porque la estricta adherencia a los nuevos procedimientos es aún inadecuada.

Los contratos de CA en Mozambique y Angola se pueden verificar contra mejores prácticas para contratos de administración de los servicios públicos, que especifican que los pagos a los contratistas deben estar relacionados con el desempeño y que la interferencia del gobierno en la administración diaria debe ser mínima. La complejidad<sup>24</sup> y la novedad de la operación, tanto para GM como para los contratistas; la incertidumbre que rodea el proyecto entero, y los múltiples objetivos del proyecto hicieron difícil de valorar con realismo si los resultados eran factibles. Complicaciones adicionales surgieron del pobre estado de los sistemas de información para proporcionar referencias anteriores e indicadores de progreso. También, hubo pocos contratistas disponibles que podrían ofrecer garantías de poder emprender la tarea a la que se estaban comprometiendo, por lo que la competencia no pudo ser explotada en su máxima extensión para ajustar los términos del contrato. Por tanto no es sorprendente que el papel de la

24. Los planes del programa acordados estaban compuestos de 700 tareas específicas pero relacionadas, algunas de las cuales tenían 20 subcomponentes.

compensación relacionado con el desempeño del contratista fuera pequeño en el acuerdo general de compensación. GM apoyó completamente el proyecto, proporcionó el apoyo logístico y moral necesario, y no intervino en las operaciones diarias de los servicios de la aduana. Este enfoque de manos libres permitió a los contratistas dedicarse a llevar a cabo sus compromisos.

En resumen, el enfoque del contrato de administración es un enfoque valiente y parece ser factible en circunstancias donde enfoques alternativos prometen menos y donde los resultados rápidos en el ingreso son altamente deseables. Sin embargo, es todavía un enfoque bastante nuevo de modernización de la aduana en circunstancias extraordinarias. Aún no existe un consenso frente a la sostenibilidad de las reformas y la transferencia completa a la aduana nacional. Parecería que eventuales iniciativas nuevas siguiendo esta línea deben ser diseñadas caso por caso y deben tener en cuenta las circunstancias locales, incluyendo la disponibilidad de personal local entrenado y el funcionamiento de la aduana en los años previos a la modernización. Estos factores se representarán en un análisis diagnóstico adecuado que debe preceder cualquier negociación con proveedores externos de servicios. Igualmente, dicho análisis diagnóstico debe definir los criterios específicos del desempeño para los proveedores de servicios. Cualquier contrato con estos proveedores debe contener lineamientos claros para la transferencia a autoridades de aduana nacional, una condición previa para la sostenibilidad de la reforma.

## Conclusiones operativas

La tarea de la aduana se está volviendo cada vez más compleja dado el incremento sustancial en el comercio, la mayor sofisticación de los comerciantes, y los múltiples y cambiantes objetivos impuestos a la aduana. La uniformidad de las operaciones aduaneras a través del territorio y a través de categorías de carga es importante, y la liberación rápida de bienes es crucial para la competitividad de los comerciantes. Hay también una necesidad de adherir a estándares internacionales sobre el valor y la clasificación, así como los estándares regionales con relación a las normas de origen. Es obvio que esas organizaciones de aduana necesitan ajustarse a estos desafíos, manejar el personal y los procedimientos de modo consecuente, y encontrar la fórmula organizacional más conveniente para sus circunstancias particulares.

De aquí resultan cuatro conclusiones de resumen:

- Una buena administración de recursos humanos es la base de una administración de aduana efectiva y eficiente. Este aspecto es, con demasiada frecuencia, descuidado, y la entrega de servicios, en todas sus dimen-

siones, con demasiada frecuencia sufre mientras los problemas de integridad persisten. La administración de recursos humanos es multifacética. Incluye el reclutamiento, la instrucción, la compensación del personal y la promoción, así como la aplicación de las normas. Ninguna de estas tareas es fácil, y a menudo debe llevarse a cabo en un ambiente restringido. Los presupuestos son apretados y las reglas del cuerpo de funcionarios públicos dan un margen pequeño al personal de recursos humanos en la aduana. Estas dificultades no deben desalentar la investigación de iniciativas nuevas, y los estudios de campo sugieren que dentro de estas limitaciones debe prestarse mucha más atención a los asuntos de recursos humanos, lo que dará buenos resultados. El fortalecimiento del departamento de recursos humanos a menudo es un buen principio.

- Los ejemplos recientes de AAR son prometedores. Pueden liberar a la aduana de las reglas rígidas de los funcionarios públicos, les dan mayor autonomía presupuestaria y financiera, y proporcionan generalmente una flexibilidad más grande en aspectos operacionales. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que crear una AAR no es garantía de servicios de aduana mejorados. No reemplaza a un programa de modernización que debe incluir, al menos, la introducción de procedimientos simplificados, la aplicación estricta de políticas de integridad y la introducción de sistemas de TI avanzados. Aparte de proporcionar los sueldos más altos inicialmente y remover algún personal del sistema anterior, las políticas modernas de recursos humanos deben mantenerse, de otro modo todo el progreso logrado se erosiona rápidamente. Esto incluye evitar la reducción de las primas de compensación otorgadas con la creación de la AAR. Las AAR deben poner también total atención a la instrucción, y tener políticas diligentes de reclutamiento. La autonomía de la institución se debe proteger también de la interferencia indebida del MF.
- Los contratos de administración pueden mejorar las operaciones aduaneras si son bien diseñados y controlados. Hasta ahora estos contratos de administración se han probado en gran parte en circunstancias especiales. Tanto en Mozambique como en Angola, los países salían de años de conflicto civil y de administraciones públicas disfuncionales. Involucrar a operarios privados del servicio en esos países tuvo la ventaja de mejorar sustancialmente el desempeño de ingreso en el corto plazo bajo circunstancias difíciles. Los resultados de transferir las capacidades de administración a nacionales están todavía bajo observación, pero los informes iniciales sugieren que esto ha resultado más difícil de lo inicialmente imaginado. Ciertamente ha tomado más tiempo que lo pensado al comienzo de los

contratos. Nuevos contratos de administración pueden poner atención especial a identificar la remuneración basada en el desempeño y en construir los sistemas de información necesarios para controlar los indicadores del desempeño.

- Cualquiera que sea el modelo organizacional escogido, los gobiernos deben proveer a la aduana los recursos requeridos que le permitan operar efectiva y eficientemente.

## Anexo 2.A Lista de verificación de recursos humanos

Este capítulo hace énfasis en que la administración de recursos humanos es probablemente el aspecto más importante que afecta la habilidad de la aduana para lograr sus objetivos asignados efectiva y eficientemente.

Sin proporcionar una lista exhaustiva de asuntos a tratar que necesitarían ser tenidos en cuenta al valorar la disponibilidad y la calidad de la administración de los recursos humanos, hay unas pocas áreas prioritarias para investigar como puntos de partida para una investigación más exhaustiva.

- *Mezcla de habilidades.* Obtener la información sobre las calificaciones y habilidades del personal de aduana y compararla con la mezcla de habilidades requerida que permita poner en marcha el programa de modernización en el corto y mediano plazo.
- *Departamento de recursos humanos.* ¿Tiene el departamento de recursos humanos una visión estratégica? ¿Cómo es su personal? ¿Cuáles son sus actividades en los campos de reclutamiento, entrenamiento y planeación del desarrollo profesional?
- *Reclutamiento.* ¿Cómo es el proceso de reclutamiento actual? ¿Es la aduana o el Servicio Civil el que está a cargo? ¿Tiene la aduana un programa de reclutamiento de avanzada que le permita ajustar la mezcla de habilidades a través del tiempo? ¿Facilita la práctica actual de reclutamiento la puesta en marcha de este programa?
- *Entrenamiento.* ¿Cuál es el programa de entrenamiento en la aduana? ¿Existe un instituto dedicado de entrenamiento? ¿Están el personal y los programas en sintonía con el proceso de modernización? ¿Se provee entrenamiento para los empleados existentes o sólo para los nuevos?
- *Compensación.* ¿Es la compensación en la aduana guiada por las mismas reglas que aplican al resto del servicio civil?
- *Nivel de compensación.* ¿Cómo compara la compensación en la aduana con la del resto del sector público y la del sector privado? ¿Es posible subsistir con un salario al nivel de principiante en la aduana?
- *Bonificaciones y suplementos salariales.* ¿Existe un sistema de bonificaciones y primas para suplir el salario básico? ¿Son esos paquetes de compensación adicional distribuidos de igual manera a todo el personal, o proveen un incentivo para el buen desempeño? ¿Es el sistema de bonificación Smart? (acrónimo en inglés de: específicas, medibles, factibles, pertinentes y con criterio de tiempo)

- *Beneficios adicionales de empleo.* ¿Tiene el personal acceso a vivienda, salud o beneficios pensionales?
- *Administración de la carrera.* ¿Son los ascensos basados en antigüedad o desempeño? ¿Qué reglas operan para la movilidad (geográfica y dentro de los servicios)? ¿Son transparentes las normas?
- *Disciplina.* ¿Existe un claro código de conducta y un sistema sancionatorio estipulado? ¿Cuáles son los procesos disciplinarios internos y funcionan de una manera transparente y de tiempo adecuado?
- *Encuesta de satisfacción del personal.* ¿Existe una encuesta periódica para evaluar la satisfacción del personal? ¿Cuál fue la reacción de las directivas si esa evaluación se llevó a cabo?

## Anexo 2.B Lista de verificación de los contratos de administración

Los contratos modernos de administración son un enfoque relativamente nuevo en la modernización de la aduana. Bajo tales contratos, una firma privada maneja la aduana y prepara a las autoridades nacionales de la aduana para tomar las riendas al fin del contrato. Estos contratos fueron puestos en marcha principalmente en países que se recuperan de guerras civiles y donde el cuerpo de funcionarios públicos es muy débil. Los asuntos que merecen atención cuidadosa cuando se consideran los contratos de administración incluyen los siguientes:

- Un buen estudio diagnóstico debe establecer las prácticas presentes y las dificultades que previenen que las prácticas aduaneras modernas se puedan poner en marcha. Esta evaluación diagnóstica debe analizar si la situación actual es susceptible de ser corregida utilizando el enfoque de ayuda técnica tradicional, o si la situación justifica un enfoque menos convencional tal como los contratos de administración.
- Un proceso licitatorio transparente y competitivo para los servicios de administración debe ser abierto y se debe realizar un cuidadoso ejercicio para la precalificación.
- Una descripción adecuada de las tareas licitadas (administración y transferencias de capacidad) debe proveerse.
- El contrato debe adherirse a reglas de compras del Estado bien definidas con énfasis en la transparencia y claridad de los servicios entregados.
- Detalles de los criterios de desempeño esperados (ingresos, facilitación comercial, eficiencia y eficacia) y posibles *benchmarks* o puntos de referencia deben proveerse.
- Las responsabilidades de transferir eventualmente las funciones de administración a los nacionales deben estar claramente definidas.
- La disponibilidad de apoyo financiero y de supervisión durante todo el contrato deben ser investigados.

## Anexo 2.C Lista de verificación para las agencias autónomas de recaudo

Frecuentemente se discute sobre si la transformación de una organización de aduana existente en una AAR se debe considerar como parte de la solución para modernizar la administración de

aduana en un país. Cuando se considera esta opción, vale la pena contemplar el asunto siguiente: ¿Cuáles son las razones relevantes que evitan que la aduana alcance sus objetivos deseados efectiva y eficientemente? La respuesta a esta pregunta se derivará del estudio diagnóstico.

La mayor ventaja que proporciona una AAR es una mayor autonomía en asuntos de recursos humanos (salarios, renovación del personal al comienzo para asegurar que la combinación deseada de habilidades esté disponible, administración de la carrera desde la contratación hasta la jubilación) y en la determinación de su presupuesto, y además de la facilidad con que estos recursos pueden utilizarse para gastos recurrentes y de inversión.

En la medida en que los defectos de una administración de aduana se derivan de estos asuntos será importante ver si, dentro de las circunstancias específicas del país, las promesas de una AAR se pueden dar. Los asuntos para considerar incluyen los siguientes:

- ¿Existe el apoyo político para involucrarse en la renovación del personal al comienzo del proyecto? Esto puede incluir declarar todas las posiciones vacantes y reclutar al nuevo personal de una manera transparente.
- ¿Es posible introducir de una manera creíble y transparente un método de selección para atraer a aquellos que desea la nueva administración?
- ¿Existen recursos financieros disponibles para ofrecer paquetes de terminación de contratos para el personal no seleccionado en la nueva organización?
- ¿Cuáles son las probabilidades de que una escala salarial diferente y más elevada sea establecida para los empleados de la AAR y que este diferencial de pago con el resto del servicio civil pueda sostenerse en el tiempo? ¿Cuál es el poder de los sindicatos de empleados públicos, o de organizaciones similares, para prevenir tal diferenciación en compensación?
- ¿Cuáles son las probabilidades de que los recursos financieros necesarios sean realidad en el futuro y sean sostenidos para permitir el pago de primas salariales al personal de la AAR?
- ¿Estará el MF dispuesto a darle a la AAR la autonomía financiera que este modelo implica? ¿Se extenderá esto al presupuesto de inversión?
- ¿Existe una tradición de microadministración e interferencia del MF que pueda impedir la independencia de la AAR?
- ¿Qué seguridad existe de que la Junta de la AAR tendrá suficiente autonomía para tomar las decisiones necesarias que beneficiarán su operación?
- ¿Es probable que el proceso de seleccionar a los miembros de la Junta y al director de la AAR provea buenos gerentes?

Si estos problemas se derivan de otros asuntos como la falta de automatización, problemas grandes de integridad, o procedimientos complejos y no transparentes, entonces será importante analizar hasta qué punto:

- Una administración nueva e independiente atacará estos problemas.
- Las organizaciones donantes internacionales están dispuestas a asistir a la AAR en sus años iniciales para enfrentar estos asuntos básicos de la reforma, bien sea con consejos o con apoyo financiero.

Existe la probabilidad de que la administración de la AAR propuesta tenga una visión modernizadora o esté abierta a adquirir dicha visión. Claramente, si el motivo de introducir una AAR descansa solamente en la posibilidad de proveer salarios más elevados para el personal de la AAR, es poco probable que la creación de ésta promueva la agenda de modernización.

## Lecturas adicionales

- Castro, Patricio y James T. Walsh. 2003. "The Organization of Customs Administration". En Michael Keen, ed. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: FMI.
- De Wulf, Luc. 2004. "Salary Bonuses in Revenue Departments: Do They Work?" PREM Nota 84. Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fjeldstad, Odd-Helge, Ivar Kolstad y Siri Lange. 2003. *Autonomy, Incentives and Patronage, A study in Corruption in the Tanzania and Uganda Revenue Authorities*. Development Studies and Human Rights. Michelsen Institute. Oslo, Noruega. [www.cmi.no/publications/publication.cfm?pubid=1688](http://www.cmi.no/publications/publication.cfm?pubid=1688).
- Taliercio, Robert. 2004. "Administrative Reform as Credible Commitment: The Impact of Autonomy on Revenue Authority Performance in Latin America". *World Development* 32(2): 213–32.

## Referencias

- La palabra *procesado* se refiere a trabajos reproducidos informalmente, que es posible no se encuentren regularmente en las bibliotecas.
- Administration des Douanes et Impôts Indirects. 2001. *La Douane Marocaine a Travers l'Histoire*. Rabat.
- BID. 2001. "Institutionalizing Human Resources Management in Bolivia's Customs Administration". En *Customs Best Practices in East Asia and Latin America*. Washington, D.C.
- Castro, Patricio, y James T. Walsh. 2003. "The Organization of Customs Administration". En Michael Keen, ed. *Changing Customs, Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: FMI.
- De Wulf, Luc. 2004. "Salary Bonuses in Revenue Departments: Do They Work?" PREM Nota 84. Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fjeldstad, Odd-Helge, Ivar Kolstad y Siri Lange. 2003. *Autonomy, Incentives and Patronage, A study in Corruption in the Tanzania and Uganda Revenue Authorities*. Development Studies and Human Rights, Michelsen Institute, Oslo, Noruega. [www.cmi.no/publications/publication.cfm?pubid=1688](http://www.cmi.no/publications/publication.cfm?pubid=1688).
- Hubbard, Michael, Simon Delay y Nick Devas. 1999. "Complex Management Contracts: The Case of Customs Administration in Mozambique". *Public Administration and Development*. 19(2):153-163.
- Mwangi, Anthony. 2004. "Mozambique". En Luc de Wulf y José B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- PLS Ramboll. 2001. *Supporting Institutional Reforms in Tax and Customs: Integrating Tax and Customs Administrations*. Estu-

- dio preparado para el Banco Mundial y presentado por el Danish Governance Trust Fund. Washington, D.C.  
[www1.worldbank.org/publicsector/tax/Taxandcustoms-finalreport.doc](http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/Taxandcustoms-finalreport.doc).
- Steenlandt, Marcel y Luc de Wulf. 2004. "Customs Pragmatism and Efficiency: Philosophy of a Successful Reform: Morocco". En Luc de Wulf y José Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Talierco, Robert. 2002. *Designing Performance: The Semi-Autonomous Revenue Authorities in Africa and Latin America*. draft. Washington, D.C.: Banco Mundial. Procesado.
- . 2004. *Organizational Design Profiles of Semi-Autonomous Revenue Authorities in Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial. [www1.worldbank.org/publicsector/tax/autonomy.html](http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/autonomy.html).
- Therkildsen, Ole. 2003. "Revenue Authority Autonomy in Sub-Saharan Africa: The Case of Uganda". Documento presentado en el taller Tributación, rendición de cuentas y pobreza en la Annual Conference of the Norwegian Association for Development Research (NFU) "Politics and Poverty". Oslo. Octubre 23-24.
- Van Rijckeghem, C. V. y B. Weber. 1997. "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?" Documento de trabajo WP97/73. Washington, D.C.: FMI.





# MARCO LEGAL PARA OPERACIONES ADUANERAS Y ASPECTOS DE APLICACIÓN

*Kunio Mikuriya*

## Tabla de contenido

La necesidad de una legislación aduanera moderna	50
La Convención Revisada de Kyoto	51
Preparando un Código Moderno de Aduanas	55
Obstáculos potenciales para la modernización de la aduana	57
La vigilancia del cumplimiento de las leyes de aduana	60
Legislación modelo para derechos internacionales de propiedad	61
Conclusiones operativas	62
Lecturas adicionales	63
Referencias	63

## Lista de recuadros

3.1 Un ejemplo de legislación aduanera obsoleta	51
3.2 Muestra de una lista de verificación para identificar provisiones que requieren enmienda o nueva legislación bajo la Convención Revisada de Kyoto	56
3.3 Marruecos adopta la Convención: una historia de éxito	57
3.4 Modernización de la legislación aduanera en la Federación Rusa	62

La aduana juega un papel crucial en operaciones de comercio y recaudo de ingreso, y afecta directamente los derechos y las obligaciones privadas de los ciudadanos. Se espera también que la aduana juegue un papel activo protegiendo a la sociedad y en temas de seguridad nacional de movimientos transfronterizos de bienes prohibidos o restringidos, incluyendo drogas ilícitas, bienes falsificados, especies en peligro de extinción y armas de destrucción masiva. Por ende, la operación de aduanas requiere un marco legal sólido en el que se puedan realizar sus tareas. Sin un marco legal eficiente que garantice procedimientos aduaneros transparentes, predecibles y rápidos, el sector privado internacional encontrará sumamente incómodo realizar negocios con un país, o para invertir en él, en un ambiente internacional competitivo de negocios. Es por tanto, un interés nacional crucial para cada país, mante-

ner sus actividades aduaneras en niveles altos de efectividad sostenidos por un sistema legal que cumpla con los estándares internacionalmente aceptados.

En respuesta a aumentos dramáticos en el volumen del comercio y requisitos elevados para la seguridad, muchas administraciones de aduana revisan sus operaciones en el contexto de estándares internacionales y mejores prácticas para valorar la necesidad de introducir reformas legales. La modernización de leyes de aduana, las regulaciones y sistemas legales de apoyo son esenciales para que las administraciones modernas de aduana llenen las demandas crecientes por sus servicios. La Convención Internacional sobre la Simplificación y la Armonización de Procedimientos de Aduana (entró en vigencia en 1974 y fue revisada en junio de 1999) también conocida como la Convención Revisada de Kyoto provee un excelente modelo de dichas reformas (OMA 1997).

La Convención Revisada de Kyoto fue desarrollada para estandarizar las políticas y procedimientos de aduana en todo el mundo. Personifica las mejores prácticas de la legislación nacional alrededor del mundo, y su imple-

---

Agradecimiento a Ms. Mashiho Yuasa, estudiante de derecho en la escuela de leyes de la Universidad de Michigan, por su ayuda en la investigación.

mentación permitiría a los países adecuarse a los compromisos internacionales con respecto a procedimientos comerciales y fronterizos, incluyendo las normas de la OMC<sup>1</sup>. De la misma forma, la Convención permite a cada país ajustar sus políticas y procedimientos a la medida de sus requisitos nacionales particulares en términos legales, políticos, culturales y sociales. Otra legislación de aduana, el Código de Aduana de la Comunidad Europea (el Código de UE), se encuentra bastante alineado con la Convención (UE 1992).

Este capítulo discute la necesidad de modernizar la legislación aduanera en el contexto de estándares legales internacionales, y examina posibles dificultades en su implementación y aplicación. El capítulo también toca brevemente otros instrumentos legales que complementan la legislación internacional existente. La primera sección se enfoca en la necesidad de una legislación aduanera moderna. La segunda sección proporciona una visión general breve de la Convención Revisada de Kyoto. La tercera sección discute el proceso para preparar un Código de Aduana moderno, mientras la cuarta sección revisa los obstáculos potenciales del mismo. La quinta sección discute el proceso de garantizar el cumplimiento de la ley de aduana. La sexta sección se enfoca en la legislación modelo para derechos de propiedad intelectual. La sección final resume las principales implicaciones operacionales del capítulo.

## La necesidad de una legislación aduanera moderna

Las realidades del comercio internacional moderno han hecho necesario modernizar la legislación aduanera en muchos países. Las leyes caducas de la aduana restringen el progreso social y económico actuando como barreras comerciales no arancelarias significativas (recuadro 3.1). Éstas previenen el recaudo efectivo de ingreso, desalientan el comercio exterior y la inversión, y amenazan potencialmente la seguridad social y nacional.

Una legislación de aduana caduca incluye típicamente una o más de las siguientes características:

- Ningún cuerpo comprensivo de legislación sobre temas aduaneros que establezca claramente la competencia de la aduana.
- Elementos no centrales a la función de la aduana.
- Medidas inadecuadas para adaptarse a los compromisos internacionales como los acuerdos de la OMC.
- Transparencia y previsibilidad insuficientes reflejadas en el fracaso para proporcionar información básica en asuntos como normas, decisiones, mecanismos de consulta y procesos adecuados de apelación.
- Formalidades de aduana superfluas o complejas que demoran el despacho y crean oportunidades para intervenciones discrecionales innecesarias.
- Falta de medidas para la comprobación selectiva de carga basada en la administración del riesgo, teniendo como resultado la dependencia en el examen del 100% de consignaciones, lo cual no permite a la aduana desplegar sus recursos limitados de una manera eficiente y efectiva.
- Prohibición de provisión anticipada de información<sup>2</sup> o declaración de bienes o auditoría pos-despacho.<sup>3</sup>
- Falta de provisión de comunicación electrónica o de automatización.
- Estipulaciones ambiguas que le confieren excesivo poder discrecional a los funcionarios de aduana
- Autoridad inadecuada de la aduana para lograr sus metas sobre aplicación y conformidad a las normas.

Un marco legal sólido y moderno es la base de operaciones efectivas de aduana. Tal marco debe permitir a la legislación aduanera alcanzar lo siguiente:

- Establecer la competencia de las autoridades de aduana para administrar y hacer cumplir las leyes de aduana, desarrollar las regulaciones administrativas, adjudicar o resolver los casos y tomar decisiones en asuntos administrativos de la aduana.
- Promover la transparencia y previsibilidad (por ejemplo, diseminación oportuna de información, resoluciones anticipadas, auditoría independiente, procesos de apelación).
- Proporcionar sistemas y procedimientos modernos de aduana (administración del riesgo, control basado en auditoría y automatización adecuada).
- Simplificar los procedimientos de aduana (declaración simplificada, depósito anticipado, etcétera).
- Alentar la cooperación con otras administraciones de aduana y con otras organizaciones gubernamentales.
- Proporcionar la asociación con el sector privado (consultas formales, por ejemplo).

1. Por ejemplo, Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT), 1994, artículos V, VIII y X; Acuerdo de Implementación en el artículo VII, 1994 (OMC, Acuerdo de Valoración). GATT, artículo V habla del tránsito; artículo VIII, tarifas y formalidades; y artículo X, publicación y apelaciones.

2. Una base esencial para la administración del riesgo basada en inteligencia.

3. Un elemento importante para la efectiva implementación del acuerdo de valoración de la OMC.

### Recuadro 3.1 Un ejemplo de legislación aduanera obsoleta

Cuando Yugoslavia se disolvió en la década de los noventa, las repúblicas recién independizadas heredaron el Código yugoslavo de Aduana, el cual era, de acuerdo con estándares socialistas, relativamente sencillo para el usuario. Sin embargo, los defectos del Código yugoslavo llegaron a ser rápidamente aparentes.

Diseñado para el comercio exterior en gran parte manejado por las entidades del Estado, no previó el aumento rápido en el número de operarios. Los procedimientos que se diseñaron para corporaciones establecidas dejaron de ser aplicables. Por ejemplo, el pago diferido no podía ser realista hasta que la confianza en los nuevos participantes se hubiera establecido. Además, el código viejo era demasiado detallado y bastante burocrático. Llegó hasta el punto de determinar las horas de apertura de oficinas de aduana, lo que era poco realista en un ambiente económico rápidamente cambiante. En una tentativa para ser amigable, el código viejo puso arbitrariamente el tiempo máximo en que la aduana podía liberar los bienes. En la nueva economía de mercado, la aduana tuvo que tratar con importadores experimentados y comerciantes princi-

pantes en la misma cantidad de tiempo. Como resultado, los funcionarios no tuvieron el tiempo de examinar apropiadamente las transacciones sospechosas, pues se entendía que como todos los bienes se debían liberar en cinco horas, si se hacía un examen prolongado de cualquier transacción individual se podría generar una demora en las declaraciones. Peor aún, el Código yugoslavo hizo obligatorio inspeccionar cada consignación, previniendo así la introducción de revisiones selectivas.

Desde el lado penal, el código hizo una distinción entre individuos y entidades legales. Teóricamente, las penas para las entidades legales que cometían fraude en la aduana eran más altas que aquellas para los individuos. Esto no tenía mucho sentido en un ambiente de economía de mercado, y llevó a numerosas disputas cuando los negocios más pequeños empezaron a involucrarse en la evasión de impuestos, pues no era claro si la compañía o el individuo había cometido la ofensa.

Fuente: Zarnowiecki 2003.

- Promover la integridad de la aduana (eliminar las normas que no permiten la discreción excesiva, especificaciones sin ambigüedades sobre la autoridad y obligaciones de los funcionarios de aduanas, etcétera).
- Aplicar penas proporcionales a la gravedad de la ofensa (es decir, las penas deben ser suficientemente fuertes para disuadir infracciones de aduana y promover la conformidad a las normas, pero no deben ser injustamente severas, especialmente cuando son infracciones secundarias –desde las perspectivas de ingreso y de aplicación de la norma– y no deliberadas).
- Ser accesible al público.
- Estar a la medida de los estándares internacionales.

### La Convención Revisada de Kyoto

Desde su inicio en 1952<sup>4</sup>, la OMA ha estado trabajando para desarrollar los principios modernos que sostendrían las administraciones efectivas de la aduana, examinando las políticas y prácticas mundiales de aduana, cooperando con las administraciones de los países miembros, y trabajando con comunidades de comerciantes y agencias internacionales. Los esfuerzos tempranos para simplificar y armoni-

zar los procedimientos de la aduana culminaron en la Convención de Kyoto, que fue adoptada por la OMA en 1973 y entró en vigencia en 1974. La globalización, la transformación rápida de pautas de comercio internacional y el avance en las TI desde entonces han obligado a la OMA y a sus miembros a revisar y actualizar la Convención. La revisión resultante de la Convención, conocida como la Convención Revisada de Kyoto, refleja los cambios económicos y tecnológicos e incorpora las mejores prácticas de los países miembros. La Convención fue adoptada por 114 administraciones de aduana que asistieron a la Sesión 94 de la OMA en junio de 1999.

#### *Elementos de la Convención Revisada de Kyoto*

La Convención es un instrumento internacional diseñado para estandarizar y armonizar las políticas y procedimientos de aduana a nivel mundial. Los procesos aduaneros basados en la legislación nacional de aduana consecuente con la Convención, permitirán a la aduana procesar las importaciones, las exportaciones y viajeros internacionales más fácilmente. La eliminación de procedimientos y prácticas de aduana divergentes alrededor del mundo permitirá que los negocios internacionales cumplan sus obligaciones aduaneras fácilmente. Adicionalmente, la Convención puede servir para aplicar los principios relacionados con la aduana desarrollados por la OMC, tal como los artículos V, VIII y X del GATT de 1994.

4. Establecido como el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) en 1952; el nombre actual, Organización Mundial de Aduanas fue adoptado en 1994.

La Convención consiste en el Cuerpo de la Convención, el Anexo general y los Anexos específicos<sup>5</sup>. El Cuerpo principal de la Convención es un documento conciso de 14 páginas que expone en su Preámbulo los principios clave de administraciones modernas de aduana, y se refiere al Anexo general y a los Anexos específicos, que son partes constituyentes de la Convención. Los artículos de la Convención proporcionan normas claras de acceso a la Convención y de la administración de la misma. El Preámbulo de la Convención señala los siguientes principios guía:

- a. Aplicación de procedimientos y prácticas de aduana de manera previsible, coherente y transparente.
- b. Provisión de información sobre leyes, regulaciones, procedimientos y prácticas de aduana.
- c. Adopción de técnicas modernas, tal como la administración del riesgo y máximo uso práctico de tecnologías de información.
- d. Utilización de cooperación con otras autoridades nacionales, otras administraciones de aduana y comunidades comerciales donde sea apropiado.
- e. Implementación de estándares internacionales relevantes.
- f. Provisión de revisión administrativa y judicial fácilmente accesibles para las partes afectadas.

El Anexo general contiene las políticas y procedimientos aduaneros centrales, y los Anexos específicos cubren los procedimientos individuales y prácticas de la aduana relacionados con importaciones, exportaciones, tránsito, procesamiento y medidas de aplicación. La Convención ordena a los países acceder a las provisiones en el Anexo general y requiere automatizar los sistemas de datos, cooperar en el comercio, aplicar las técnicas de administración del riesgo, y crear un mecanismo para mantener y actualizar la Convención. Los Anexos específicos contienen las prácticas recomendadas. Además de estos documentos legales, allí son detalladas las pautas y mejores prácticas para ayudar a los países en la comprensión de la aplicación de la Convención.

Cuarenta de las partes contratantes de la Convención existente, deben ratificar el Protocolo de la Enmienda para que la Convención Revisada entre en vigencia. Hasta este momento, 35 de las 40 partes contratantes han ratificado,<sup>6</sup>

5. La Organización Mundial de Aduanas da el texto del Cuerpo de la Convención, del Anexo general y de los Anexos específicos en su sitio *web*. El texto legal completo de la Convención y las pautas de la implementación se puede comprar en la Organización Mundial del Comercio en [www.wcoomd.org/ie/En/Topics\\_issues](http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_issues).

6. Argelia, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, China, República Checa, Dinamarca, Comunidad Europea, Finlandia,

mientras las otras están en el proceso de completar sus procedimientos nacionales<sup>7</sup>. Muchos países ya han revisado la legislación nacional basados en la Convención Revisada de Kyoto, sin esperar su entrada formal en vigencia.

### *Visión general de la Convención*

La Convención presenta un conjunto completo sobre 600 provisiones legales que resumen los principios básicos para todos los procedimientos y prácticas de aduana.<sup>8</sup>

**El Anexo general.** El Anexo general estipula los principios centrales para los procedimientos y prácticas de aduana para asegurar que éstos son aplicados uniformemente por las administraciones aduaneras. Estos principios incluyen lo siguiente: a) estandarización y simplificación de la declaración de bienes y documentos de apoyo, b) control mínimo necesario, c) administración del riesgo y control basado en auditoría, d) procedimientos de trámite rápidos para individuos y entidades autorizadas, e) intervenciones coordinadas con otras agencias, f) máxima utilización de tecnologías de información, g) transparencia y previsibilidad, y h) disponibilidad de procesos de apelación.

El Anexo general cubre las funciones principales de la aduana en sus definiciones, en los estándares y en los estándares de transición, los cuales tienen el mismo valor legal. La Convención ordena la aceptación del Anexo general para el acceso. No se permiten reservas. El Anexo general se divide en 10 capítulos.

*Capítulo 1: Principios generales.* Este capítulo expresa los dos principios que maneja la Convención: simplificación y armonización de los procedimientos de aduana. Establece que las provisiones en el Anexo general se deben aplicar en la legislación nacional en la forma más sencilla posible y que las administraciones de aduana deben cooperar con la comunidad comercial.<sup>9</sup>

Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, República de Corea, Letonia, Lesoto, Lituania, Marruecos, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza, Uganda, Reino Unido y Zimbabue.

7. El Consejo de la Unión Europea, para sus 15 países miembros, en marzo de 2003, y el presidente de Estados Unidos en mayo de 2003, aprobaron la Convención.

8. Estas provisiones incluyen los estándares, los estándares de transición y las prácticas recomendadas. Los estándares se deben aplicar dentro de treinta y seis meses de la ratificación, mientras los estándares de transición tienen un período de implementación de sesenta meses. Las reservas son permitidas a prácticas recomendadas en Anexos específicos.

9. Estándares 1.2-3.

*Capítulo 2: Definiciones.* Este capítulo proporciona la definición de términos relacionados con los diferentes niveles de obligaciones y la estructura de la Convención.

*Capítulo 3: Despacho de bienes.* Este capítulo articula varias provisiones que apuntan a simplificar los procedimientos de despacho.<sup>10</sup> Éste prescribe la obligación de la aduana de establecer las oficinas de la aduana y designar horas de oficina; la calidad de los declarantes, sus derechos y sus deberes; la creación de requisitos simplificados de información para declaraciones de bienes y otros documentos; y el establecimiento de procedimientos expeditos para el examen, evaluación y recaudo de aranceles e impuestos, y de la liberación de bienes. Estipula la intervención coordinada con otras agencias del gobierno y agencias de aduana<sup>11</sup> y establece procedimientos para ser aplicados en caso de errores inadvertidos y ofensas menores.<sup>12</sup>

*Capítulo 4: Aranceles e impuesto.* Este capítulo resume las provisiones que apuntan a lograr transparencia, la previsibilidad y simplificación de los procedimientos del recaudo de ingreso de las aduanas que requieren legislación nacional para especificar las condiciones, el tiempo y los métodos del pago del impuesto<sup>13</sup>. Autoriza el pago y la devolución diferidos.<sup>14</sup>

*Capítulo 5: Seguridad.* Este capítulo contiene los principios básicos necesarios para lograr transparencia, previsibilidad y sencillez en las prácticas de la aduana pertinentes a la seguridad (es decir, las promesas, las garantías y cosas por el estilo para asegurar el pago correcto de impuestos). La legislación nacional debe enumerar los casos en los que las seguridades se requieren, y debe especificar las formas de la seguridad y la cantidad de la misma.<sup>15</sup> Adicionalmente recomiendan que la cantidad de la seguridad o fianza debe ser tan baja como sea posible y no debe exceder la canti-

dad que es potencialmente cobrable para el pago de impuestos. Además, recomienda que la seguridad se deba descargar tan pronto como sea posible.<sup>16</sup>

*Capítulo 6: Control de la aduana.* Este capítulo indica, primero, que todos los bienes que entren o salgan del territorio de la aduana están bajo el control de la misma.<sup>17</sup> Después, resume los procedimientos recomendados de aduana para aumentar el control de la misma, basado en técnicas y tecnologías modernas como el uso del análisis del riesgo y de la administración del riesgo, el control basado en auditoría, la cooperación con otras administraciones de la aduana y la comunidad comercial, las tecnologías de información y el comercio electrónico.<sup>18</sup>

La facilitación del comercio internacional es uno de los objetivos más importantes de la Convención y los procedimientos modernos de aduana son la clave para lograr esta meta. La administración del riesgo, por ejemplo, facilita el despacho de embarques legítimos mientras mantiene un control fronterizo apropiado al identificar carga de alto riesgo. Esto trae consigo un desplazamiento desde un enfoque de examen del 100% de documentos y consignaciones, hacia un enfoque de inspecciones selectivas. Tal programa permitirá a la administración de la aduana optimizar el uso de sus recursos y el establecimiento de un programa de vía rápida en el que comerciantes aprobados con buenos registros de seguimiento a las normas (como "personas autorizadas")<sup>19</sup> puedan obtener la liberación de la carga con intervención mínima de la aduana. Igualmente, la introducción de la administración basada en auditoría complementa la administración del riesgo, y es un elemento esencial de la implementación efectiva del Acuerdo de Valoración de la OMC (OMC 1994c y 1994d). Otras administraciones de aduana y la comunidad de comerciantes serán socios imprescindibles para un programa efectivo de administración del riesgo porque ellos pueden ser consultados acerca de prácticas recientes de comercio.

*Capítulo 7: Uso de la informática.* La aplicación de tecnología de información es otro requisito importante del Anexo general para simplificar y armonizar los procedimientos de la aduana y facilitar el comercio. Este capítulo obliga a

10. Por ejemplo, el estándar 3,12 establece que la información requerida en declaraciones de bienes debe ser limitada a datos necesarios para la evaluación de impuestos, compilación de estadísticas, y aplicación de la ley de aduana, y el estándar 3,38 limita a la cantidad más pequeña posible las muestras tomadas para propósitos de examen.

11. El estándar de transición 3,4 resume las operaciones conjuntas en fronteras comunes de administraciones de aduana vecinas, y el estándar de transición 3,5 aboga por inspecciones coordinadas de los bienes con otras agencias del gobierno.

12. El estándar 3,39 establece que la aduana no debe imponer penas sustanciales para errores inadvertidos o sin la evidencia de dolo o culpa grave.

13. Estándares 4.1-3, 5-11, 13.

14. Estándares 4.15-24

15. Estándares 5.1-2.

16. Estándares 5.6-7.

17. Estándar 6.1

18. Estándares 6.3-8 y estándar transicional 6.9

19. "Personas autorizadas que cumplan con los criterios especificados por la aduana, incluyendo tener un registro apropiado de cumplimiento de los requisitos de aduana y un sistema satisfactorio para manejar su registro comercial". (Estándar de transición 3,32).

las administraciones de aduana a aplicar tecnologías de información para apoyar operaciones donde sea rentable y eficiente para la aduana y para la comunidad comercial.<sup>20</sup> El capítulo señala que la legislación nacional nueva o revisada debe proporcionar alternativas electrónicas a requisitos de documentación en papel, métodos electrónicos de autenticación así como en papel, y el derecho de las administraciones de aduana a retener información, y cuando sea apropiado compartirla con otras administraciones de aduana por medios electrónicos.<sup>21</sup> También establece que las administraciones de aduana deben desarrollar tecnologías de información en consulta con todas las partes pertinentes.<sup>22</sup> Las pautas de este capítulo proporcionan alguna información que quizás ayude a la aduana a determinar cómo mejorar los servicios que proporciona a sus clientes y sus socios comerciales a través del uso de tecnologías de información y comunicación.

*Capítulo 8: Relación entre la aduana y terceros.* Este capítulo tiene que ver con terceros, y establece que las personas o las entidades tendrán la opción de negociar con la aduana directamente o por medio de terceros.<sup>23</sup> Los terceros tendrán los mismos derechos como las partes en cuyo nombre ellos actúan.<sup>24</sup>

*Capítulo 9: Información, decisiones y resoluciones de aduana.* Este capítulo enumera los principios clave para que la aduana pueda lograr transparencia y previsibilidad en sus procedimientos y prácticas, por la publicación de leyes, regulaciones, decisiones judiciales y resoluciones administrativas. La implementación de los estándares resumidos en este capítulo es crítica para cumplir con los requisitos del artículo X del GATT 1994.<sup>25</sup> Por ejemplo, establece que la información que pertenezca a la ley de la aduana debe estar prontamente disponible, y que cualquier cambio debe estar disponible con bastante anterioridad a la entrada en vigencia de los cambios.<sup>26</sup> Las administraciones de Aduana deben proporcionar “tan rápida y tan exactamente como

sea posible” la información específica solicitada por una parte interesada, así como cualquier información que consideren pertinente para la parte sin sacrificar confidencialidad.<sup>27</sup> Cuando se tomen decisiones adversas de aduana, se deben proporcionar las razones y declarar el derecho de apelación. Además, las administraciones de aduana deben publicar resoluciones obligatorias si éstas son pedidas.<sup>28</sup>

Las pautas a este capítulo proporcionan información detallada para que las administraciones establezcan sus procedimientos para la publicación de información. Éstos incluyen la calidad y la claridad de la información, las consultas con comerciantes, las exhibiciones, las oficinas de información, la disponibilidad de información arancelaria, veracidad de la información proporcionada, la explicación del concepto de la libertad de información, los procedimientos para la expedición, y para la notificación y anulación de resoluciones obligatorias por parte de la aduana.

*Capítulo 10: Apelación en asuntos de aduana.* El derecho de la apelación asegura también transparencia y previsibilidad de procedimientos y prácticas de aduana. Éste protege a individuos contra decisiones de la aduana que pueden no estar en conformidad con las leyes y regulaciones nacionales. Esto también salvaguarda contra omisiones cometidas por la aduana. Además, las revisiones de decisiones cuestionadas u omisiones y juicios subsiguientes por una autoridad competente, garantiza la aplicación uniforme de leyes y regulaciones. Las provisiones en el capítulo 10 proporcionan información para un proceso de apelación de múltiples etapas, y una revisión judicial independiente como un camino final de apelación. Específicamente, el capítulo 10 requiere legislación nacional para proporcionar un derecho de apelación en cuestiones de aduanas, y le otorga a cualquier persona afectada por la medida el derecho a apelar.<sup>29</sup> Una apelación inicial será hecha a la aduana, y el apelante tiene un derecho a la apelación adicional a una autoridad independiente y finalmente a una autoridad judicial.<sup>30</sup> La conformidad con los estándares en el capítulo 10 es un paso esencial para cumplir con los requisitos del artículo X del GATT, 1994.<sup>31</sup>

20. Estándar 7.1.

21. Estándar 7.4.

22. Estándar 7.3.

23. Estándar 8.1.

24. Estándar 8.4.

25. El artículo X del GATT 1994, Publicación y administración de regulaciones de comercio, requiere la publicación antes de la aplicación de todas las leyes, regulaciones, decisiones judiciales y resoluciones administrativas que afectan las importaciones y las exportaciones así como las medidas que imponen un requisito, restricción o prohibición nuevo o más estricto en las importaciones, o en la transferencia de pagos.

26. Estándares 9.1-2.

27. Estándares 9.4-6.

28. Estándares 9.8-9.

29. Estándares 10.1-2.

30. Estándares 10.4-6.

31. El artículo X del GATT 1994, Publicación y la administración de regulaciones de comercio, requiere también los procedimientos de apelación. Los miembros deben “mantener o instituir los tribunales o los procedimientos judiciales, de arbitraje o administrativos para el propósito, *inter alia*, de la revisión y la corrección prontas de la acción administrativa

**Anexos específicos.** Hay diez Anexos específicos que cubren los procedimientos y prácticas individuales de la aduana. La aceptación de los Anexos específicos no es obligatoria para el acceso a la Convención. Sin embargo, la OMA recomienda que las partes contratantes acepten por lo menos los Anexos específicos en la importación para uso interno,<sup>32</sup> aquellos para exportación, y los que consideran las formalidades antes de consignar la declaración de bienes,<sup>33</sup> así como aquellos para almacenes,<sup>34</sup> tránsito<sup>35</sup> y procesamiento.<sup>36</sup> Las reservas se permiten en Prácticas recomendadas en los Anexos específicos, pero las partes contratantes deben revisar sus reservas cada tres años.

**Pautas.** Una de las características sobresalientes de la Convención es la existencia de las pautas completas de implementación que se han desarrollado para proporcionar –en el Anexo general y Anexos específicos de la Convención– explicaciones detalladas de todos los capítulos, menos el capítulo de Definiciones. Estas pautas no son parte del texto legal de la Convención, sino se diseñan para ofrecer explicaciones de las provisiones de la Convención, y para proporcionar ejemplos de mejores prácticas o métodos de aplicación y desarrollos futuros. Éstos deben ser leídos en conjunción con el texto legal contenido en cada capítulo de los anexos. Las pautas se actuali-

zan constantemente para proporcionar información en prácticas nuevas y modernas.<sup>37</sup>

## Preparando un Código Moderno de Aduanas

La Convención Revisada de Kyoto puede servir como un principio indicador para preparar un código moderno de aduanas. Aunque los países pueden firmar la Convención como un medio para modernizar un código de aduanas, no es, de hecho, la única manera de aplicar uno moderno. Otra opción sería la introducción por fases de los principios y prácticas contenidos en la Convención, teniendo en cuenta el ambiente y la capacidad locales.

### *Las obligaciones bajo la Convención Revisada de Kyoto*

Las partes contratantes están obligadas a hacer entrar en vigencia, nacionalmente, los estándares, los estándares de transición y las prácticas recomendadas que ellos hayan aceptado. Los estándares se deben aplicar dentro de 36 meses después de la ratificación, mientras los estándares de transición tienen un período de 60 meses para su implementación. Tales regulaciones no están restringidas necesariamente a la legislación de aduanas y pueden aplicar a notificaciones oficiales, cartas o decretos ministeriales o instrumentos semejantes. Las administraciones de aduana están obligadas a asegurar que sus regulaciones sean transparentes, previsibles, coherentes y confiables. La legislación nacional de las partes contratantes debe incluir por lo menos las normas básicas del Anexo general, con regulaciones detalladas para su implementación; ninguna reserva se permite.

Adicionalmente, las partes contratantes pueden aceptar todos o algunos de los anexos, y los capítulos específicos luego del acceso a la Convención. La OMA considera deseable que las partes contratantes acepten los Anexos específicos de importación, exportación, almacenes, tránsito y procesamiento. Aunque las pautas no crean ataduras legales, las administraciones de aduana pueden adoptar e implementar aquellas prácticas que resulten más convenientes para su ambiente particular.

Además de medidas legislativas, las partes contratantes deben proporcionar las instalaciones, el personal y el equipo para dar cuenta de los objetivos de la Convención.

---

en relación con los asuntos de aduana” proporcionando una administración uniforme, imparcial y razonable de las leyes, las decisiones y las resoluciones que afectan la importación y la exportación.

32. Anexo B: los requisitos específicos mínimos para el despacho de bienes para uso doméstico (el capítulo 1), los requisitos para el despacho de bienes para uso doméstico que fueron exportados y se reimportan en el mismo estado (el capítulo 2), y las circunstancias y las condiciones en las que el alivio de derechos de importación e impuestos se puede otorgar para ciertos bienes declarados para uso doméstico (el capítulo 3).
33. El anexo C trata con la exportación total en contraposición a la exportación temporal.
34. Anexo D: los procedimientos de la aduana para el almacenaje (capítulo 1) y en zonas libres (capítulo 2). Estos procedimientos facilitan el comercio por medio de diferir o prescindir del pago de impuestos.
35. El anexo E resume los procedimientos de aduana y las prácticas relacionadas a bienes que viajan por múltiples oficinas de aduana dentro de un solo territorio de aduana (tránsito nacional) o múltiples territorios de aduana (tránsito internacional). Estas provisiones en el tránsito internacional proporcionan medios técnicos y operacionales para cumplir los requisitos fijados en el artículo V del GATT.
36. El anexo F describe los procedimientos y las prácticas de aduana que un país puede utilizar para promover su economía y comercio, mediante el alivio total o parcial de gravámenes e impuestos.

---

37. Por ejemplo, las pautas para el capítulo 7 fueron revisadas en marzo de 2003 para tener en cuenta de los desarrollos desde 1999, en el área de la tecnología de información y comunicación.



Tal infraestructura es imprescindible especialmente en las áreas de tecnologías de información, en la administración del riesgo y en los controles basados en auditorías.

### *Guía práctica para la modernización del código aduanero*

Una administración de aduana puede tomar los siguientes pasos para prepararse para la implementación de la Convención en su legislación. Podría organizar un grupo de trabajo, que consista en funcionarios de sede y de campo, bajo la presidencia de un funcionario de alto rango. Típicamente, algunos especialistas de la sede (incluyendo los de tecnologías de información) estarían involucrados en asuntos mayores de política (tal como los procedimientos, las investigaciones) o los asuntos técnicos (tal como la valoración y el origen, así como los asuntos legales). Este grupo se reuniría en las etapas muy tempranas de la planificación de la reforma, y se esperaría que cada miembro proporcionara una lista de lo que él o ella querrían ver en las leyes como resultado de la nueva legislación, lo que la legislación actual no permite, y cómo él o ella querrían ver que la aduana evolucionara. Al mismo tiempo, alguien del personal de asesoría jurídica revisaría las leyes existentes que afectan el trabajo de la aduana. Sería esencial identificar, con tanto alcance como sea posible, toda la legislación que se relaciona con otras agencias pertinentes

del gobierno, incluso aquellas que tratan con ofensas que quizás afecten las operaciones de la aduana, y determinar si la legislación requeriría ajustes a los artículos pertinentes, referencias cruzadas en la ley de la aduana o derogación. Sería también importante saber si la ley de aduanas reemplaza otra legislación previa.

La administración de aduana podría hacer también lo siguiente:

- Obtener apoyo de las partes apropiadas (las ramas ejecutiva y legislativa, varios grupos dentro de la administración de aduana, miembros de la comunidad comercial, la OMA, la comunidad donante, etcétera). Las consultas con la comunidad comercial son especialmente importantes en esta etapa.
- Verificar si la autoridad legal apropiada, como la autoridad para hacer las regulaciones administrativas y la habilidad de proporcionar ayuda técnica a la rama legislativa, es concedida a la administración de aduana para el propósito de publicar un código nuevo. Algunas administraciones de la aduana pueden necesitar obtener autoridad adicional o una autoridad legal nueva para implementar eficiente y efectivamente la Convención.
- Utilizar las provisiones de la Convención u otra legislación nacional alineada a la Convención, tal como el Código de la UE, como una lista de verificación (para un ejemplo, *ver* recuadro 3.2). Ésta debe comparar las

### **Recuadro 3.2 Muestra de una lista de verificación para identificar provisiones que requieren enmienda o nueva legislación bajo la Convención Revisada de Kyoto**

Bajo la Convención Revisada de Kyoto es posible tener una muestra de una lista de verificación que identifique las provisiones que requieren enmienda o nueva legislación. Las dos provisiones siguientes proporcionan un ejemplo bueno para una muestra de lista de verificación:

**Estandar 3.34.** “Al planificar exámenes, la prioridad será dada al examen de animales vivos y bienes perecederos, y a otros bienes que esa Aduana considera requieren la revisión urgentemente”.

Esta provisión requiere que la aduana deba examinar los bienes requeridos urgentemente para evitar la pérdida o el deterioro de los bienes. Para cumplir este requisito, la aduana debe, sujeto a la disponibilidad de recursos, examinar los bienes perecederos, animales vivos o los bienes que se requieran urgentemente, fuera de sus horas normales de oficina o en un lugar diferente a la oficina de la aduana donde la declaración de bienes se alojó. En esta consideración, los estatutos y las regulaciones nacionales que tratan con el tema del estándar deben ser enumerados. Sería también importante anotar si el estatuto o la regulación existentes se deben modificar o ser reemplazados o si se requiere legislación nueva. Deben enume-

rarse también los recursos útiles, otros departamentos del gobierno para ser consultados, y cualquier otra inquietud.

**Estandar de transición 3.35.** “Si los bienes deben ser inspeccionados por otras autoridades competentes y la Aduana planifica también un examen, la Aduana asegurará que las inspecciones se coordinen y, si es posible, se lleven a cabo al mismo tiempo”.

Mientras la situación ideal es un solo examen coordinado y realizado por las autoridades respectivas al mismo tiempo, esta provisión no obliga a la aduana a tomar acciones especiales para asegurar esta situación.

Esto requiere que la aduana establezca comunicaciones efectivas con otras autoridades competentes y donde sea posible llevar a cabo su examen a la vez que las otras autoridades. Sin embargo, en el interés de mejorar la relación costo-efectividad y la eficiencia para los gobiernos y el comercio, la aduana puede considerar la reingeniería de su proceso de despacho, el cual podría tener como resultado el establecimiento de un servicio de inspección, o proceso de comprobación de conformidad con las normas, que se encuentre integrado con las otras autoridades competentes.

Fuente: Organización Mundial de Aduanas 2000.

leyes actuales de aduana a las provisiones en el Anexo general y Anexos específicos e identificar las provisiones que se deben agregar, aquellas que deben ser revocadas, remplazada o modificadas. Durante esta etapa se debe estudiar la legislación nacional de otros países y consultar con otras agencias de aduana para aprender de ellos.

- Identificar las provisiones que deben ser decretadas como estatutos por la legislatura nacional.
- Identificar las provisiones que se adecuan mejor a ser regulaciones de aduana, las pautas administrativas, noticias oficiales, etcétera.
- Identificar obstáculos a la implementación exitosa de un código moderno por la legislación.
- Determinar cómo se debe aplicar cada provisión. Se debe reconocer que cada provisión se puede aplicar en una variedad de maneras. Se debe realizar un esfuerzo para escoger un método de implementación que convenga al ambiente en el que una autoridad particular de la aduana opera. La revisión de Marruecos de su Código de la Aduana, de acuerdo con la Convención Revisada de Kyoto, es un buen ejemplo de esta práctica (*ver* recuadro 3.3).

## Obstáculos potenciales para la modernización de la aduana

Los esfuerzos de modernización de la aduana fallan a veces a pesar de las buenas intenciones y el trabajo dedicado de las administraciones de aduana. Ciertamente, la comunidad aduanera y la comunidad internacional de donantes han aprendido la lección que las soluciones de tipo “una talla que sirve para todos” no funcionan. La modernización exitosa de la legislación aduanera requiere poner atención a la tradición política y legal particular, al clima social y cultural, y a la estructura administrativa o de organización en la que opera una administración particular de aduana.

### *Tradición legal*

La investigación legal realizada por Victor Thuronyi (1996) ha identificado la integración como uno de los cuatro criterios esenciales para la legislación bien redactada. Thuronyi define la integración como “la consistencia de la ley con el sistema legal del sistema y el estilo de redacción del país” (p. 72). Verdaderamente, al redactar la nueva legislación,

### Recuadro 3.3 Marruecos adopta la Convención: una historia de éxito

Marruecos revisó su ley de aduana en 1997 y ha llegado a ser uno de los primeros países en adoptar la Convención Revisada de Kyoto. La Administración marroquí de aduana atribuye sus éxitos a: a) sus esfuerzos de analizar y entender su ambiente operativo, para formar asociaciones con la comunidad comercial, y para consultar y cooperar con otras agencias del gobierno; b) un enfoque pragmático que apunta no sólo a desarrollar una nueva ley, sino también a evitar fallas comunes en cualquier mejora procesal; y c) la participación de todos los empleados de la aduana. Sus esfuerzos aumentaron la comprensión por parte del personal de que la meta final de la legislación debía ser mejorar sus procedimientos para cumplir sus misiones, inclusive el desarrollo económico.

La Administración marroquí de aduana se propuso adaptar su legislación a ambientes nacionales e internacionales. La última revisión de la legislación aduanera no fue la excepción. La administración consultó a todos los departamentos ministeriales y representantes del sector privado pertinentes. Como resultado, la legislación marroquí de aduana se encuentra en armonía con toda la otra legislación nacional. Por ejemplo, las provisiones penales de aduana son consecuentes con el código penal nacional e incluyen varios principios comunes, como los principios de la buena fe, circunstancias atenuantes y autoridades de supervisión de oficiales administrativos.

La aduana marroquí tomó el liderazgo en aplicar la Convención Revisada de Kyoto, y alentó a otros departamentos del gobierno a revisar sus procedimientos fronterizos. La aduana marroquí empe-

zó el proceso implementando primero las provisiones esenciales dentro del Código de Aduana, y luego avanzando en complementarlos con explicaciones y clarificaciones a través de instrucciones administrativas como las circulares y las notas.

La ley marroquí de aduana permite gran cooperación con otras agencias pertinentes del gobierno. Esto es especialmente esencial en el control sanitario y agrícola, y en la aplicación e intercambios de información entre organizaciones de aplicación de la ley. La ley de aduana define el principio de la cooperación mientras que las regulaciones especifican los términos y las condiciones para tal cooperación.

Durante varios años, la aduana marroquí ha estado siguiendo una política de descentralización, dando a las autoridades regionales el poder de tomar ciertas decisiones sin consultar a la sede principal. Una red fuerte de comunicación se construyó para dar a oficiales de primera línea, todos los instrumentos, incluyendo autorizaciones e instrucciones necesarias para tratar con una gran variedad de asuntos de aduana. Sólo cuando surgen casos de importancia mayor, o cuando la interpretación de textos legislativos es requerida, o cuando se solicita arbitraje, se consulta a la administración central. Únicamente cuando un caso requiere interpretación legislativa, la aduana prepara una nota general para asegurar una aplicación coherente de la ley en todo el país.

*Fuente:* Steenlandt y De Wulf 2004.

el redactor debe ser consciente de la tradición legal del país. En el nivel más general, los sistemas legales se clasifican en dos grupos amplios: el derecho civil y la *common law*, o ley consuetudinaria. El derecho civil se basa en códigos legales escritos a los cuales se llega a través de la legislación, los edictos, etcétera, mientras que la *common law* está basada en los precedentes creados por decisiones judiciales anteriores. Bajo el sistema del derecho civil, la legislación tiende a ser redactada en la forma de amplias declaraciones de los principios mientras que la *common law* tiende a ser mucho más detallada. Sin embargo, estas caracterizaciones generales son usualmente de uso limitado. Para redactar nuevas y exitosas leyes de aduana de acuerdo con la tradición legal particular de un país, el redactor debe mirar más de cerca el estilo tradicional de redacción del país, la organización de leyes (por ejemplo, un solo código *vs.* leyes separadas), las prácticas de interpretación administrativa y judicial, y la elección de instrumentos legales.

### *Estilos de redacción*

Thuronyi insiste en que las leyes de un país deben ser “coherentes en la apariencia y el estilo para facilitar su comprensión e interpretación y para mantener la dignidad del proceso legislativo” (Thuronyi 1996, p. 89). Al mismo tiempo, al redactar la nueva legislación de aduana, el redactor debe considerar conscientemente las ventajas y desventajas del estilo tradicional de redacción del país, para su posible mejora. Por ejemplo, los estatutos en el mundo anglófono tienen una reputación de ser excesivamente complejos y difíciles de entender. Esto es en parte porque los redactores en estos países han heredado el estilo tradicional del idioma legislativo utilizado en el Reino Unido en el siglo XIX (Turnbull 1993). Sin embargo, la complejidad del idioma legislativo es también resultado de una gran necesidad de precisión. Turnbull cree que esa precisión se puede alcanzar sin sacrificar indebidamente la sencillez y la claridad. La claridad y la precisión sencillas son muy importantes para que una legislación de aduana de un país logre transparencia y previsibilidad. Una ley de aduana debe ser sencilla y clara para que los no legisladores y los no abogados, como funcionarios aduaneros de primera línea y comerciantes, la puedan entender. Simultáneamente, la ley de aduana debe ser precisa en aras de aminorar las oportunidades para la discreción, administrativa y judicial, excesiva.

### *Organización*

Un Código único consolidado de aduana –un documento que contenga todas las leyes de aduana– tiene muchas

ventajas sobre leyes de aduana distribuidas en muchos documentos. Por ejemplo, un código así promueve la conformidad porque es más fácil para un comerciante encontrar las leyes y regulaciones aplicables en un solo código que en múltiples documentos (Thuronyi 1996). Esto también ayuda a mantener la consistencia dentro de las leyes de aduana porque los legisladores tendrían más inclinación a trabajar sobre un principio rector común dentro de un mismo código. Un código es también más fácil de enmendar que múltiples leyes porque “las enmiendas se consolidan automáticamente” al código mismo (Renton 1975, págs. 76-84). Esto es deseable porque es difícil determinar de forma precisa en que consiste una ley, si las enmiendas no revocan ni remplazan claramente leyes anteriores. (Thuronyi 1996).

Sin embargo, un código verdaderamente consolidado de la aduana es quizás una rareza. Muchos países organizan las leyes relacionadas con la aduana en dos documentos legales mayores: uno que trata de los aranceles, los deberes y los impuestos, y otro con respecto a procedimientos de aduana.<sup>38</sup> Muchas leyes y regulaciones de aduana se encuentran también en las leyes decretadas para promulgar tratados y acuerdos internacionales.<sup>39</sup> Además, es casi inevitable que las provisiones pertinentes a la administración de aduana sean contenidas en leyes separadas, porque en la práctica la aduana tiene autoridad para hacer cumplir leyes diferentes a las de ingreso (*ver* Aplicación de leyes de aduana en este capítulo). Además, dado que muchas de las provisiones legales pertinentes a la aduana son procedimentales, éstas están casi inevitablemente incluidas, por lo menos en parte, en las reglas generales para el procedimiento penal o administrativo, antes que en un Código de aduana. Así, incluso si un Código de aduana se organizara para incluir las provisiones relacionadas con la aduana en una base tan completa como sea realizable, habría inevitablemente una necesidad de coordinación con las provisiones que se encuentran fuera de este código. Las leyes separadas pueden ser organizadas de una manera efectiva a través de las referencias cruzadas y de la eliminación de provisiones repetidas (Thuronyi 1996). Se debe prestar especial atención cuando existen provisiones relacionadas con un solo impuesto o procedimiento de aduana en más de una ley o se encuentran den-

38. Por ejemplo, la UE tiene el Código Común de Aduana y Regulaciones de Implementación que trata con procedimientos de Aduana y el Código Arancelario de la Unión Europea. Cada país miembro tiene sus propias leyes en la aplicación, penas y procesos de apelaciones de aduana.

39. Japón, la UE y otros, por ejemplo. Cuando una provisión de una convención u otro acuerdo internacional no se puede aplicar dentro del Código Común de Aduana, la UE hace una entrada en el código que refiere a la provisión.

tro de una ley no aduanera, porque tales provisiones son difíciles de hacer cumplir, imponer y enmendar.

### *Interpretación administrativa y judicial*

Se acepta generalmente que los estatutos bajo la tradición de *common law* son detallados y que los tribunales los interpretan estrechamente. Por contraste, los estatutos en países de derecho civil son amplios, resumiendo los principios generales únicamente y dejando los detalles para otros mecanismos, incluyendo los tribunales, para que lo completen. Tales generalizaciones son del uso limitado porque, en realidad, algunos países de derecho civil tienen los estatutos tan detallados como aquellos países de *common law* (Turnbull 1993). Sin embargo, es prudente entender cómo los funcionarios y los jueces tradicionalmente aplican las leyes de aduana en un país dado, para procurar redactar así la nueva legislación de aduana. El redactor debe aprender cómo los funcionarios de aduana y los jueces interpretan una provisión de la ley de aduana, si una pauta legislativa o administrativa está disponible, si se remiten a los precedentes, y si los funcionarios y los jueces gozan de un cierto grado de poder discrecional. Sin embargo, el redactor debe conocer las debilidades del enfoque tradicional. No se debe permitir discrecionalidad excesiva a los funcionarios de aduana para interpretar las leyes de aduana pues la transparencia y la previsibilidad de esos procedimientos de aduana no puede lograrse bajo esas circunstancias. Las leyes de aduana requieren también algún grado de flexibilidad. Las aplicaciones excesivamente rígidas de leyes de aduana tendrían como resultado pasos innecesarios en procedimientos de aduana, especialmente en relación con infracciones o disputas menores, y sobrecargarían a comerciantes, a la aduana y a los sistemas judiciales.

### *La elección de instrumentos legales*

Una gran variedad de instrumentos legales está disponible para países miembros de la OMA para aplicar los principios modernos de aduana. Un gobierno puede decretar la legislación de aduana como estatuto, guía administrativa, notificación oficial, carta, decreto ministerial, etcétera. Por ejemplo, las leyes marroquíes de aduana se organizan en dos documentos. El primer documento es el Código sobre aduana e imposiciones indirectas, compuesto de decretos y decisiones del ministro de Finanzas. El segundo documento es la Regulación de aduana e imposiciones indirectas que explica la legislación aduanera y las regulaciones y contiene todas las noticias y circulares. Escoger un instrumento legal apropiado para cumplir el propósito de

una provisión dada es importante. Thuronyi (1996, p. 86) señala que no es “apropiado tratar de proporcionar todos los detalles necesarios” en un estatuto porque: a) esto haría el estatuto “indebidamente largo y difícil de entender,” b) la legislación “no puede prever todas las situaciones,” y c) los estatutos son más difíciles de modificar que otros instrumentos legales. Además, las agencias de aduana son a menudo una entidad más conveniente para hacer las reglas detalladas porque tienen información y pericia, son menos vulnerables a presiones políticas y otras presiones externas, y pueden reaccionar más rápidamente a nuevos problemas (Stein, Mitchell y Mezines 2003). Algunos abogan que los detalles no deben cristalizarse en la forma de estatutos porque la rigidez resultante es potencialmente perjudicial para las prácticas de agencias justas y rápidas (Jackson 1941). En general, las provisiones esenciales deben ser promulgadas como leyes mientras que los detalles que requieren enmiendas frecuentes resultan más convenientes como regulaciones administrativas. Sin embargo, se debe notar que tales determinaciones dependen en gran parte de “la práctica en el país particular y en la política” (Thuronyi 1996, pp. 86-87). Por ejemplo, Thuronyi indica que la cantidad de poder que la legislatura está dispuesta a delegar en una agencia administrativa para decidir sobre los detalles, a menudo dicta la elección de instrumentos legales. El tiempo es también uno de los determinantes más obvios para decidir si un detalle dado se incluye en un estatuto porque el tiempo total disponible de la legislatura para la elaboración de leyes es limitado (Jackson 1941, p. 14). Finalmente, Thuronyi indica que ceder a regulaciones administrativas los detalles para los cuales es difícil alcanzar consenso es una táctica política empleada para facilitar el trámite de un proyecto de ley.

### *Determinación de cuáles principios aplicar y cómo aplicarlos*

Una administración aduanera debe decidir con cuidado cuáles principios de la reforma desea aplicar. Un principio de reforma moderna se puede aplicar en una variedad de maneras; sin embargo, no todas las opciones son convenientes para el ambiente operativo de la administración particular de aduana. Por ejemplo, la facilitación del comercio a través de un procedimiento aduanero sin papel puede ser promovida como un estímulo a utilizar E-documentos o por un mandato acompañado de una sanción. La elección entre estas dos opciones se debe basar en la consideración cuidadosa del ambiente de comercio electrónico en el que una administración particular de la aduana se encuentra. Un alto nivel de conformidad puede lograrse por un sistema de penas para la infracción aduanera únicamente.

te, o en conjunción con estímulos más sutiles, como el otorgamiento, la negación o la retirada de privilegios expeditos de liberación. Antes de decidir qué medida implementar, sin embargo, las capacidades de organización de la aduana, incluyendo su integridad comercial y eficiencia, deben ser examinadas con cuidado (Raven 2001).

### *Interacción con otras entidades del gobierno*

A menudo, la aduana controla el cumplimiento de una gran variedad de leyes además de la ley aduanera. Por ejemplo, la Aduana y Protección Fronteriza de Estados Unidos impone numerosas leyes y tratados internacionales, y acuerdos en diversos campos desde la agricultura hasta la seguridad nacional.<sup>40</sup> La aduana también rutinariamente coopera con otras agencias del gobierno, compartiendo a veces las instalaciones en fronteras nacionales. Por tanto, una legislación exitosa de aduana debe promover la interdependencia de múltiples entidades del gobierno. Las consultas entre la aduana y otros departamentos son esencialmente importantes para eliminar legislación contradictoria y repetitiva. Para lograr simplificación en los procedimientos de aduana y otros procedimientos fronterizos, es deseable que la aduana vigile el cumplimiento de leyes en procedimientos fronterizos o que la aduana coopere de cerca con otros departamentos y agencias.<sup>41</sup> De otro modo, los controles fronterizos por múltiples organizaciones del gobierno tienen grandes probabilidades de tener como resultado procedimientos ineficaces y corrupción. Las aduanas en algunas economías de transición a mercado en las que las fronteras habían sido manejadas por la fuerza militar con poco comercio externo, han experimentado tales dificultades. La cooperación es especialmente importante cuando se están haciendo leyes para procedimientos fronterizos en los que la aduana, generalmente, carece de pericia, como en las inspecciones agrícolas o de salud. En tales ocasiones, la aduana puede involucrarse para asegurar inspecciones fronterizas coordinadas y sencillas.

40. Según su sitio *web*, la Aduana y Protección Fronteriza de Estados Unidos hace cumplir leyes sobre agricultura, extranjería y naturalización, bancos, censo, comercio, conservación, derechos de autor, penas y procesos penales, impuestos de aduana, alimento y drogas, relaciones internacionales, rentas internas, licores, dinero y finanzas, navegación, patentes, servicio postal, construcción y propiedad públicas, tierras públicas, ferrocarriles, navegación, telégrafos y teléfonos, territorios y posesiones insulares, transporte, guerra y defensa nacional, y tratados, acuerdos y estatutos internacionales. (Aduana y Protección Fronteriza de Estados Unidos 2003).

41. Raven (2001) afirma que ha sido generalmente aceptado que la convergencia de controles fronterizos en una misma agencia administrativa, usualmente la Aduana, es altamente beneficiosa.

### *Traducción*

Al utilizar un código modelo, el redactor debe tener cuidado con los peligros de la traducción. Con frecuencia, un concepto legal no se traduce exactamente de un idioma ni sistema legal a otro. La cultura objetivo puede no tener un concepto legal equivalente. Por ejemplo, no todos los idiomas tienen una palabra equivalente para "auditar". El equipo de redacción debe tener cuidado para entender lo que un concepto particular representa en el idioma original y proporcionar una descripción definición o explicación para evitar malos entendidos.

### **La vigilancia del cumplimiento de las leyes de aduana**

Cada administración de aduana tiene deberes para hacer cumplir la ley. Sin embargo, el alcance de la responsabilidad y la autoridad difiere extensamente de una administración a otra. Algunas agencias de aduana tienen grandes poderes para imponer leyes de aduana y regulaciones. En algunos países, la aduana deriva los poderes de hacer cumplir la ley a partir de sus códigos penales, y estos poderes no están limitados a asuntos relacionados con la ley de aduanas. Por otro lado, algunas agencias de aduana juegan papeles más limitados. Éstas imponen únicamente la ley aduanera respecto al recaudo del ingreso a través de "la inspección de bienes y la clasificación y valoración de mercancías" (Lane 1998, p. 78). A causa de la necesidad creciente de luchar contra el fraude de aduana (infracciones de derechos de propiedad intelectual, fraude de ingreso y transbordo, por ejemplo), tráfico de narcóticos, lavado de dinero e infracción de exportación (tráfico de armas y municiones, entre otros), las agencias de aduana con poderes limitados quizás requieran una gama más amplia de autoridad para hacer cumplir las normas. El Grupo de Trabajo experto en fraude comercial de la OMA recomienda el siguiente conjunto de poderes de aplicación (OMA 2004a):

- Examen (conformidad con la ley de la aduana)
- Derecho de búsqueda (importación y exportación ilegales)
- Muestreos
- Confiscación
- Derecho de acceso a documentos
- Auditoría pos-importación y pos-exportación
- Detención o arresto
- Presentar cargos
- Acusación
- Retención de activos
- Intercambio de información

- Indagaciones a favor de otras administraciones de aduana.

Los defensores de una mayor autoridad de aplicación y responsabilidad por parte de la aduana ofrecen dos razones: a) eficiencia y eficacia y b) la moral de oficiales de aduana. Primero, la aduana se encuentra críticamente situada para imponer las leyes de aduana y otras leyes en regiones fronterizas porque tiene la infraestructura para examinar bienes y personas que se mueven a través de las fronteras. Tiene también la familiaridad con actividades transfronterizas. Los instrumentos de la administración del riesgo, la informática y la cooperación con otras agencias del gobierno y otras administraciones de aduana aumentarían las habilidades de éstas para imponer derechos de aduana y otras leyes en las fronteras porque estos instrumentos permitirían a las agencias valorar las amenazas y lidiar proactivamente con posibles infracciones. Por tanto, es eficiente y efectivo asignar la autoridad apropiada a las agencias de aduana para imponer derechos de aduana y otras leyes relacionadas con infracciones transfronterizas. Segundo, los defensores de un papel sustancial de aplicación para la aduana reclaman también que los oficiales de la aduana deberían tener la autoridad para buscar, retener, detener, confiscar, y para investigar a personas, bienes y medios de transporte en caso de estar relacionados con infracciones verdaderas o sospechadas de aduana porque limitar los poderes de aplicación de la aduana al recaudo de ingreso desmoralizaría a los oficiales de la aduana (Zarnowiecki 2003). Ellos creen que la práctica de entregar la investigación a otra agencia del gobierno tal como la policía, desalentaría a los oficiales de aduana a descubrir las infracciones en las fronteras, en primer lugar porque esto, en muchos casos, tiene como resultado una pérdida de incentivos, como los beneficios adicionales de salario y reconocimiento social, para los oficiales de aduana. Ellos temen que esa desmoralización disminuya la eficacia de las aduanas y debilite la integridad de las mismas. La Convención Revisada de Kyoto trata con asuntos de aplicación, específicamente en el anexo H, el cual establece los estándares y las prácticas recomendadas para asegurar la justicia, la velocidad, la consistencia, la transparencia y la previsibilidad de la aplicación de las leyes de aduana mientras apunta a la interrupción mínima del comercio y los viajes. El anexo trata de la definición y la investigación de infracciones de la ley de aduanas y con el papel de la aduana en la conciliación administrativa de las infracciones. Este anexo, sin embargo, no cubre todas las actividades que la aduana generalmente realiza cuando se enfrenta a infracciones sobre derechos de aduana y otras ofensas transfronterizas porque muchas de esas actividades están más allá de las leyes de aduana y las regulaciones. La investigación y el arreglo administrativo, sin embargo, son dos

temas en esta área que se deben cubrir específicamente en la legislación de aduana. La Convención no limita los poderes otorgados a la aduana bajo la legislación nacional individual. En vez de eso, reconoce la diversidad en el alcance de los poderes de aplicación de la aduana entre sus naciones miembro. Específicamente, cuáles poderes de aplicación para otorgar a oficiales de aduana deben ser determinados a la luz de la constitución del país, a la luz del sistema legal y a la luz de las instituciones. Sin embargo, independiente del número de autoridades de aplicación y el alcance de sus responsabilidades, es importante que cada administración de aduana utilice instrumentos de administración de riesgo, informática y cooperación con otras agencias del gobierno y otras administraciones de la aduana para lograr la aplicación justa, rápida y coherente de la aduana de acuerdo con los principios de la Convención. La OMA ofrece información y entrenamiento para hacer cumplir las normas de aduana y es una fuente buena de información para la modernización y reforma de estas actividades.<sup>42</sup>

### Legislación modelo para derechos internacionales de propiedad

La Convención Revisada de Kyoto es el instrumento internacional más completo diseñado para armonizar y simplificar los procedimientos y prácticas de la aduana. Sin embargo, hay otros instrumentos ideados para respaldar la Convención. La OMA desarrolla continuamente nuevos instrumentos e iniciativas para responder a cambios que rodean las operaciones de la aduana. Tales instrumentos y las iniciativas se diseñan para ser compatibles con la Convención y complementarla. Es necesario que las leyes de aduana y las instituciones mantengan el mismo paso que los compromisos internacionales del gobierno. Un ejemplo de eso es la defensa de los derechos de propiedad intelectual, requerida por el Acuerdo sobre aspectos relacionados con el comercio de los derechos de propiedad intelectual (Adpic) (OMC 1994b).<sup>43</sup> La Legislación Modelo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (IPR, por su sigla en inglés) de la OMA ha sido desarrollada para ayudar a las administraciones miembro a decretar medidas fronterizas diseñadas para proteger los derechos de propiedad intelectual, sin intervenir con el comercio legítimo (OMA

42. Organización Mundial de Aduanas, [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

43. Los artículos del Trips relevantes para las aduanas son: 51-60 en la Sección 4, Requerimientos especiales relacionados con medidas fronterizas.

2004b).<sup>44</sup> Esta legislación modelo se piensa para proporcionar una guía a aquellas administraciones de aduana que están implementando la legislación sobre derechos de propiedad intelectual por primera vez y para aquellas que están realizando revisiones legislativas o reformas. Esto ayudará a la aduana a cumplir con los estándares establecidos en el Adpic. Sin embargo, la Legislación Modelo IPR no es obligatoria para los miembros y va más allá de los estándares mínimos requeridos en el Acuerdo de Adpic. La OMA desarrolló inicialmente la Legislación Modelo IPR en 1988. Desde entonces la legislación modelo ha experimentado dos revisiones, y la OMA busca mantenerla actualizada con revisiones regulares, incorporando mejores prácticas y manteniéndose en línea con las sugerencias

de la OMA de Propiedad Intelectual. El recuadro 3.4 describe el proceso de modernización de la legislación de aduana de la Federación Rusa.

## Conclusiones operativas

Sobresalen varias implicaciones operacionales clave derivadas de este capítulo:

- Los esfuerzos de la aduana para modernizar la legislación deben encaminarse a lograr los estándares legales internacionales. La Convención Revisada de Kyoto personifica mejores prácticas de la legislación nacional

### Recuadro 3.4 Modernización de la legislación aduanera en la Federación Rusa

En 1993, la Federación Rusa se comprometió a unificar su legislación de aduana y aplicar las reglas aceptadas alrededor del mundo. En 2003, un nuevo código de Aduanas fue adoptado; entró en vigencia el 1 de enero de 2004. La nueva ley está basada en la Convención Revisada de Kyoto, así como en la legislación de aduanas de socios comerciales clave de Rusia.

En el código nuevo de aduanas, se han tenido en cuenta los requisitos de la OMC estipulados en el artículo I “Tratamiento general mayormente favorecido por las naciones”, artículo V “Libertad de tránsito”, artículo VII “Valoración para propósitos de aduana”, Artículo VIII “Aranceles y formalidades relacionadas con la importación y la exportación”, artículo X “Publicación y administración de regulaciones de comercio” del GATT, Trips, el Acuerdo de Normas de Origen y el Acuerdo de Implementación del artículo VII.

El nuevo código de aduana se propone eliminar las restricciones administrativas excesivas en el comercio exterior; establecer reglas claras y coherentes para operarios económicos con respecto al movimiento transfronterizo de bienes, así como reducir la discreción administrativa de los funcionarios de aduana y el número desmesurado de reglamentos e instrucciones administrativas, que habían tenido un impacto negativo en la claridad y transparencia de las operaciones de aduana. El borrador final del código se preparó en cooperación cercana con las esferas empresariales. Una revisión de un borrador inicial del nuevo código fue iniciada por la Unión rusa de Empresarios. Un grupo de trabajo que consiste en representantes de las esferas empresariales, el Comité de Aduanas del Estado, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Economía desarrollaron las propuestas conjuntas para enmiendas a la lectura final del código en el Duma.

Este proceso hizo posible que los distintos grupos cedieran en muchos asuntos. El Estado ha tomado medidas innovadoras significativas para satisfacer las necesidades de los comerciantes, así como las de los ciudadanos ordinarios que cruzan la frontera.

Los poderes legales y de aplicación de la aduana se especifican claramente mientras las condiciones para acelerar los procedimientos

de aduana (declaración previa a la entrada, procedimientos simplificados específicos, uso de un solo código de clasificación, etcétera) han sido clarificados. El nuevo código prevé una aplicación amplia de tecnologías de información, control electrónico de aduanas y la liberación aduanera. El proceso de hacer más eficiente y de simplificar las formalidades de la aduana fue condicionado por el cambio de un examen físico completo de todos los bienes a un sistema de inspecciones selectivas basadas en la evaluación y el análisis del riesgo. Este cambio espera facilitar el comercio internacional y proporcionar un control confiable de aduanas al asegurar un manejo eficiente de sus recursos.

Se espera que la implementación del código cambie la relación entre la aduana y las esferas empresariales, lo cual estará cada vez más basado en el principio de cooperación y consulta. Este enfoque es consecuente con el nuevo concepto de gobernar el Estado, es decir, un diálogo entre el gobierno y las esferas empresariales, y refleja el enfoque recomendado por la OMA. El enfoque permite el ejercicio del control público teniendo en cuenta las necesidades de las esferas empresariales y asegurada la franqueza y transparencia de la legislación.

Aunque esta legislación es un paso considerable en la dirección correcta, el código contiene todavía las ambigüedades que podrían llevar a la discreción sustancial en operaciones de aduana. Cómo se aplicará realmente, necesita ser verificado por la administración de la aduana y la comunidad comercial. Basado en la experiencia de aplicar un nuevo Código de Aduanas, puede surgir una necesidad de ajustar o mejorar el mismo Código de Aduanas o la manera en que se aplica. Es por lo tanto esencial mantener las consultas entre la administración de la aduana y la comunidad comercial para seguir los procedimientos de implementación recomendados por el Código de Aduanas.

*Fuente:* basado en contribuciones de Leonid Lozbenko, primer presidente diputado, del Comité de Aduanas del Estado de la Federación Rusa 2003.

44. El texto más reciente está disponible en el sitio *web* de la OMA relacionado con el IPR, <http://www.wcoipr.org>.

alrededor del mundo. En particular, permite a cada país cumplir con los compromisos internacionales con respecto al comercio y procedimientos fronterizos, incluyendo lo acordado en las reglas de la OMC. También permite a cada país hacer sus políticas y procedimientos a la medida para cumplir con sus requerimientos legales, políticos, culturales y sociales.

- Aplicando un Código de Aduanas alineado con los principios de la Convención Revisada de Kyoto permitiría transparencia y previsibilidad suficientes basadas en proporcionar información básica en asuntos como las normas, las decisiones, los mecanismos de consulta y los procesos adecuados de apelación. Esto eliminaría las formalidades complejas o superfluas de la aduana que demoran el despacho y crean oportunidades para intervenciones discrecionales innecesarias. También, la legislación proporcionaría la comprobación selectiva de carga basada en la administración del riesgo. Ésta tendría en cuenta la entrega anticipada de información o declaraciones de bienes y auditorías pos-despacho. Aseguraría también el marco legal para la automatización, incluyendo la comunicación electrónica; evitaría las provisiones ambiguas que dan a los oficiales aduaneros poderes discrecionales excesivos; y otorgarían la autoridad adecuada para la administración de la aduana en aras de lograr sus metas de garantizar la aplicación y conformidad con las normas.
- Los gobiernos necesitan tener lista una estrategia de desarrollo que proporcione una visión clara del papel de la administración de la aduana, teniendo en cuenta especialmente cómo dará solución a estas necesidades alcanzando y manteniendo los estándares internacionales en su legislación aduanera.
- Como una manera práctica de modernizar el Código de Aduanas, es esencial para una administración de aduana mantener las consultas con la comunidad comercial.
- Las provisiones de la Convención Revisada de Kyoto se pueden utilizar como una lista de verificación para hacer una comparación punto por punto entre las mejores prácticas establecidas en la Convención y lo existente en el código actual. También es sumamente recomendado que la legislación nacional de otros países sea estudiada y que otras agencias de aduana sean consultadas para aprender de su experiencia. Una vez que se identifiquen los vacíos del código actual, los remedios al problema –basados en estándares internacionales y hechos a la medida de las necesidades específicas del país– deben ser propuestos como legislación nueva.
- Para ser funcional y efectiva, la legislación propuesta debe ajustarse a la cultura local y al marco nacional legislativo, y ser respaldada por una capacidad judicial suficiente.

- La legislación moderna de aduana debe esforzarse por establecer un cuerpo completo de leyes aduaneras que especifiquen con claridad la competencia y los poderes de la aduana para hacer cumplir las normas.

## Lecturas adicionales

- Lane, Michael. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- OMA. 1997. *Text of the Revised Kyoto Convention*. Bruselas. [www.wcoomd.org/ie/En/Topics\\_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto\\_New/Content/content.html](http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto_New/Content/content.html).
- Thuronyi, Victor. 1996. "Drafting Tax Legislation". En Victor Thuronyi, ed. *Tax Law Design and Drafting*. Washington, D.C.: FMI.

## Referencias

- De Wulf, Luc y José B. Sokol, eds. *Custom Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- European Union. 1992. *Council Regulation (EEC) No. 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code*. Bruselas. [europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31992R2913&model=guicheti](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31992R2913&model=guicheti).
- Jackson, Justice Robert H. 1941. *Attorney General's Report on the Administrative Procedure Act*. Washington, D.C.: USA, Departamento de Justicia.
- Lane, Michael. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- OMA (Organización Mundial de Aduanas). 1997. *Text of the Revised Kyoto Convention*. Brussels. [www.wcoomd.org/ie/En/Topics\\_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto\\_New/Content/content.html](http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto_New/Content/content.html).
- . 2000. "The Revised Kyoto Convention, General Annex Guidelines, Chapter 3 Clearance and other formalities, Part 6 Checking the Goods declaration". Bruselas.
- . 2004a. "Commercial Fraud Manual for Senior Customs Officials". Bruselas.
- . 2004b. "Model Provisions for National Legislation to Implement Fair and Effective Border Measures Consistent with Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights". [www.wcoipr.org](http://www.wcoipr.org).
- OMC. 1994a. "Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade". Ginebra. [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/20-val.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/20-val.pdf).
- . 1994b. "Annex 1C: Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights". *Legal Instruments—Results of the Uruguay Round*. Vol. 31, 22I.L.M. 81. Ginebra. [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf).
- . 1994c. "Decision on Texts Relating to Minimum Values and Imports by Sole Agents, Sole Distributors and Sole Concessionaires". Document to OMC LT/UR/D-4/1. Ginebra.
- . 1994d. "Decision Regarding Cases Where Customs Administrations Have Reasons to Doubt the Truth or Accuracy of the Declared Value". Document to OMC LT/UR/D-4/2. Ginebra.
- Raven, John. 2001. *Trade and Transport Facilitation*. Documento de discusión No. 427. Washington, D.C.: Banco Mundial.



- Renton, David. 1975. *The Preparation of Legislation: Report of a Committee Appointed by the Lord President of the Council*. House of Commons. Preparation of Legislation Committee Sessional Papers. Volumen xii, Cmnd. 6053, pp. 76-84; Londres: HMSO.
- Steenlandt, Marcel y Luc de Wulf. *Custom Pragmatism and Efficiency: Philosophy of a Successful Reform*. Marruecos.
- Stein, Jacob A., Glenn A. Mitchell y Basil J. Mezines. 1977. *Administrative Law*. Washington, D.C.: Matthew Bender.
- Thuronyi, Victor. 1996. "Drafting Tax Legislation". En Victor Thuronyi, ed. *Tax Law Design and Drafting*. Washington, D.C.: FMI.
- Turnbull, Ian. 1993. *Plain Language and Drafting in General Principles*. Australian Office of Parliamentary Counsel. Canberra. [www.opc.gov.au/plain/docs/plain\\_draftin\\_principles.doc](http://www.opc.gov.au/plain/docs/plain_draftin_principles.doc).
- United States Customs and Border Protection. 2003. *Summary of Laws Enforced by CBP*. Washington, D.C.: United States Department of Homeland Security. [www.Customs.ustreas.gov/xp/cgov/toolbox/legal/summary\\_laws\\_enforced](http://www.Customs.ustreas.gov/xp/cgov/toolbox/legal/summary_laws_enforced).
- Zarnowiecki, Michel. 2003. "Managing Integrity in Customs". Preparado para la Conferencia Internacional Anticorrupción. Mayo 29-30. Seúl, Corea.

# INTEGRIDAD EN LA ADUANA

*Gerard McLinden*

## Tabla de contenido

Consecuencias de corrupción en la aduana	66
Tipos de corrupción en la aduana	67
Respuesta internacional de la aduana	69
Conclusiones operativas	84
Lecturas adicionales	85
Referencias	85

## Lista de cuadros

4.1 Funciones de la aduana y su vulnerabilidad a la corrupción	67
4.2 Estrategias para reducir la corrupción en aduanas	70

## Lista de recuadros

4.1 Liderazgo y compromiso: elementos clave y preguntas	72
---------------------------------------------------------	----

4.2 Marco regulatorio: aspectos clave y preguntas	73
4.3 Transparencia: aspectos clave y preguntas	74
4.4 Automatización: aspectos clave y preguntas	75
4.5 Modernización de la aduana: aspectos clave y preguntas	76
4.6 Auditoría e investigación: aspectos clave y preguntas	78
4.7 Código de conducta: aspectos clave y preguntas	78
4.8 ¿Los niveles salariales bajos son realmente un factor?	79
4.9 Recursos humanos: aspectos clave y preguntas	81
4.10 Moral y cultura organizacional: aspectos clave y preguntas	82
4.11 Relación con el sector privado: aspectos clave y preguntas	83
4.12 Lecciones aprendidas de reformas a la aduana para controlar actividades corruptas	85

En muchos países en vía de desarrollo, altos niveles de corrupción reducen drásticamente la eficacia de agencias públicas clave del sector. Las administraciones de la aduana no son la excepción y se citan con frecuencia como las más corruptas de todas las agencias del gobierno. Teniendo en cuenta el importante papel de la aduana en el recaudo de ingreso, facilitación del comercio, seguridad nacional y la protección de la sociedad, la presencia de la corrupción en la aduana puede limitar severamente las perspectivas económicas y sociales de la nación, y las ambiciones nacionales de desarrollo.

Este capítulo describe el alcance y la naturaleza del problema de la corrupción en la aduana e identifica una gama de enfoques prácticos que se pueden emplear para hacerle frente. El capítulo está diseñado para proporcionar un marco completo para analizar la eficacia potencial de un conjunto de estrategias anticorrupción y proporciona la guía y el consejo prácticos a los funcionarios de aduana, los consultores, los donantes y otras partes interesadas en la identificación e implementación de estrategias sólidas y de desarrollo de integridad.

Las tentativas para lidiar con la corrupción en el pasado, a menudo han sido frustradas por solicitudes bienintencionadas pero totalmente inefectivas, de cumplir los estándares de los países industrializados de honestidad administrativa, efectividad y eficiencia, y quizás, la adopción de soluciones rápidas y fijas que intentan trabajar con

el problema en vez de solucionarlo. Recurrir a servicios de inspección antes del envío ha sido a veces inspirado por tales motivos. Para atacar de manera efectiva el problema de la corrupción en la aduana, se requiere un enfoque completo y sostenible que trate las causas y las consecuencias fundamentales. No existen soluciones fijas y rápidas. Más bien, un enfoque pragmático y específico es necesario— que utilice las lecciones aprendidas de esfuerzos previos alrededor del mundo y que tenga en cuenta los asuntos fundamentales del móvil y la oportunidad.

La primera sección de este capítulo proporciona una introducción a la naturaleza del problema de la corrupción en la aduana y describe algunas consideraciones importantes para tener en cuenta al seleccionar una estrategia efectiva de anticorrupción para la aduana. También proporciona un marco general basado principalmente en el trabajo de eruditos como el de Robert Klitgaard. La segunda sección revisa la respuesta internacional de la comunidad de aduanas al problema y resume un marco de diez puntos para atacar la corrupción, como está descrito en la Declaración Arusha sobre la Integridad en la Aduana de la OMA. La sección proporciona también algunas pautas prácticas sobre cómo desarrollar, aplicar y monitorear un plan de acción nacional en pro de la integridad de la aduana, y cómo establecer un proceso y una cultura sostenible de mejora continua. Una serie de puntos clave y preguntas están incluidos en una lista de verificación sencilla para cada uno de los diez puntos (*ver* recuadros 4.1 a 4.7 y 4.9 a 4.11). La sección final presenta las conclusiones operativas clave, derivadas del capítulo.

## Consecuencias de corrupción en la aduana

La aduana juega un papel central en cada transacción de comercio internacional y es, a menudo, la primera ventana por la que el mundo ve un país. Las implicaciones de la corrupción en la aduana y en la capacidad de una nación para beneficiarse de la expansión de la economía global son obvias. Los datos obtenidos de las Inspecciones del Clima de Inversión del Banco Mundial indican que el 40% de las firmas incluidas en la encuesta a 80 países, consideran la regulación aduanera y comercial como una limitación mayor o moderada a la inversión (Banco Mundial 2003). Cuando las decisiones de negocios e inversión por parte de compañías multinacionales están cada vez más sujetas a la competencia internacional, la presencia de corrupción en la aduana puede actuar como un factor desmotivante para la inversión extranjera. Además, la corrupción en la aduana toma un nuevo significado en el ambiente actual de gran preocupación por la seguridad del comercio internacional. Los sistemas y los procedimientos sofisticados, diseñados para detectar armas de destrucción masiva, ofre-

cen poca protección si éstos pueden ser evitados simplemente sobornando a funcionarios de la aduana.

En muchos países en vía de desarrollo, los recaudos aduaneros continúan representando una porción grande de ingreso para el gobierno. Las figuras proporcionadas por la OMA sugieren que en muchos países, más del 50% de los ingresos del gobierno provienen del recaudo aduanero (OMA 2003a), y que las demoras en el procesamiento de importaciones y exportaciones pueden causar pérdidas significativas, aumentar el costo de hacer negocios, afectar el espíritu competitivo de las firmas de un país y ahuyentar la inversión extranjera. La presencia de corrupción general puede, por tanto, destruir la legitimidad de una administración de aduanas y limitar severamente su capacidad de contribuir a los objetivos del gobierno. Los efectos adversos de la corrupción dentro de una administración de aduanas incluyen lo siguiente:

- Reducción de la confianza pública en las instituciones del gobierno.
- Merma significativa de ingreso.
- Reducción en el nivel de confianza y cooperación entre la aduana y otras agencias del gobierno, y entre la aduana y contrapartes pertinentes en otros países.
- Baja moral del personal y espíritu de compañerismo (aunque esto sea a la vez un efecto y una causa).
- Reducción en el nivel voluntario de conformidad con las leyes de aduana y regulaciones por parte del sector de negocios.
- Reducción en la seguridad nacional y protección de la comunidad.
- Mantenimiento de barreras innecesarias al comercio internacional y al crecimiento económico.
- Costos elevados, que a menudo son soportados por los sectores más pobres de la comunidad.

La mayoría, si no todas, las funciones de la aduana son susceptibles de corrupción; sin embargo, las actividades siguientes se citan con frecuencia como especialmente vulnerables, pues proporcionan tanto un móvil para comerciantes inescrupulosos para evitar los requerimientos regulativos de la aduana como una oportunidad para corromper a funcionarios de la aduana para que busquen sobornos. El cuadro 4.1 enumera varias áreas y ejemplos donde puede existir corrupción en la aduana. Esta lista no pretende ser exhaustiva.

La aduana es vulnerable a la corrupción porque la naturaleza de su trabajo pone a sus funcionarios, aun en niveles menores, en situaciones en las que ellos tienen autoridad y responsabilidad única; en que ellos son autorizados a tomar las decisiones importantes en temas como aranceles o impuestos, o de la admisibilidad de importaciones y exportaciones; y en la cual la supervisión y la rendición

**Cuadro 4.1 Funciones de la aduana y su vulnerabilidad a la corrupción**

Algunas funciones de la aduana	Ejemplos de violaciones de integridad
Procesamiento de declaraciones de importación, exportación y tránsito	Solicitar o aceptar pago para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• acelerar el procesamiento de documentos</li> <li>• ignorar el hecho de que parte de la carga enumerada en el manifiesto no sea declarada</li> <li>• certificar las exportaciones ficticias o proporcionar una declaración HS errónea</li> <li>• permitir que bienes en tránsito sean liberados para el consumo interno</li> </ul>
Valoración del origen, monto y clasificación de los bienes	Solicitar o aceptar pago para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• permitir una subfacturación o declaración de bienes por montos menores (<i>under-invoicing</i>)</li> <li>• no cuestionar una declaración de bienes bajo una HS diferente que supone una tasa tarifaria menor</li> <li>• aceptar una declaración de país de origen falsa, permitiendo al importador beneficiarse de un régimen tarifario preferencial</li> </ul>
Inspección física, examen y liberación de la carga	Solicitar o aceptar pago para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• asegurar que un inspector específico sea escogido de tal manera que tenga una aproximación acomodaticia con la inspección</li> <li>• omitir la inspección</li> <li>• intervenir en lo encontrado en la inspección</li> <li>• acelerar la inspección</li> </ul>
Administración de concesiones, planes de suspensión y exención, y planes de reembolso	Solicitar o aceptar pago para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• permitir a los comerciantes la liberación para el consumo interno, de bienes que entraron bajo regímenes de suspensión o cuyos insumos se encuentran bajo dichos regímenes, sin pagar los impuestos requeridos</li> <li>• obtener la liberación de la fianza que debe proteger los ingresos aduaneros en caso de admisión temporal de importaciones sin documentación adecuada</li> <li>• permitir a los comerciantes afirmar coeficientes de insumos excesivos para exportaciones producidas con insumos que se beneficiaron de los regímenes de suspenso</li> <li>• permitir a los comerciantes reclamar reembolsos por exportaciones ficticias</li> <li>• permitir a los importadores transferir importaciones que se beneficiaron de desgravación fiscal a usuarios no autorizados o para propósitos que no fueron destinados, o permitirles importar dichos bienes en mayores cantidades de lo acordado</li> </ul>
Gestión de auditajes posteriores a la liberación	Solicitar o aceptar pago para influenciar el resultado de lo encontrado en la auditoría
Expedición de licencias de importación, aprobación de bodegas y del estatus de comerciante autorizado	Solicitar o aceptar pago para obtener estas licencias y certificados sin la justificación apropiada
Procesamiento de envíos urgentes	Solicitar o aceptar pago para obtener tratamiento preferencial o liberación rápida

Fuente: autor.

de cuentas cuidadosas son difíciles. Además, ellos trabajan cara a cara con miembros de la comunidad comercial, los cuales tienen un fuerte estímulo para influir en las decisiones hechas por funcionarios de aduana. Los aranceles altos y las regulaciones complejas ofrecen incentivos significativos para que los comerciantes traten de reducir los costos de la importación y acelerar las transacciones. El que muchos funcionarios sean mal pagos es a menudo un fuerte estímulo para aceptar o solicitar sobornos en la ejecución de sus deberes.

## Tipos de corrupción en la aduana

Irene Hors, del Centro de Desarrollo de la OCDE, ha identificado tres tipos de corrupción que típicamente ocurren en el ambiente de trabajo de la aduana y sugiere que las estrategias necesarias para tratar con los tres tipos de la corrupción varían apreciablemente (Hors 2001):

- Corrupción rutinaria, en la cual operarios privados pagan sobornos por obtener la rápida terminación de procedimientos rutinarios de aduana.

- Corrupción fraudulenta, en la que el comerciante o el agente le piden a los funcionarios de la aduana que se hagan los de la vista gorda respecto a ciertas prácticas ilegales para reducir la responsabilidad por impuestos o las obligaciones fiscales.
- Corrupción criminal, en la que operarios criminales pagan sobornos para realizar una operación totalmente ilegal pero lucrativa, como tráfico de drogas o el abuso de esquemas de promoción de exportación.

Transparencia internacional<sup>1</sup> (TI) toma un enfoque diferente y divide la corrupción en dos tipos amplios: la corrupción a pequeña escala y la gran corrupción (TI 1997). La corrupción a pequeña escala se describe como corrupción de “supervivencia” –una forma de corrupción que es más a menudo seguida por jóvenes funcionarios del Estado que pueden encontrarse enormemente subremunerados y que dependen de ingresos pequeños pero ilegales para alimentar y albergar a sus familias y pagar por la educación de sus niños. Esto corresponde de cerca con el concepto de Hors de corrupción rutinaria.<sup>2</sup> Gran corrupción implica generalmente a funcionarios mayores y cantidades significativas de dinero. Como Hors, TI reconoce que se requieren estrategias diferentes para tratar con los dos tipos de corrupción.

Sin la intención de ser exhaustiva, es útil considerar una clasificación adicional de corrupción que tiene aplicaciones prácticas en el ambiente de trabajo de la aduana, a saber: soborno, nepotismo y malversación (Nye 1977).

El soborno en el contexto de la aduana incluye el pago de dinero para asegurar o facilitar la emisión o procesamiento de licencias, liberaciones y de autoridades; el pago para alterar o reducir las obligaciones de aranceles o impuestos; el pago para asegurar que funcionarios ignoren actividades ilegales; y el pago o las comisiones confidenciales proporcionadas después del hecho, para asegurar que un individuo obtenga exitosamente una exención lucrativa de formalidades administrativas normales. Los funcionarios de la aduana a menudo tienen la discreción sobre tales desembolsos y pueden ser tentados, corruptamente, a cobrar ingresos monopólicas. Por ejemplo, en Filipinas

antes de las reformas del final de la década de los noventa, los funcionarios de aduana consideraron que ellos tenían el derecho a obtener compensación por sus servicios. Los negocios se habían acostumbrado a dar pequeños sobornos como parte de los procedimientos de operación estándar. Fue generalmente aceptado que era necesario pagar a alguien para “facilitar” las transacciones aun completamente legítimas, y para tener los servicios de alguien personalmente amistoso con la aduana para evitar problemas. En Bolivia, antes de la reforma del final de la década del noventa, gran parte del personal de la aduana trabajaba gratuitamente y tenía que encontrar compensación solicitando y aceptando dinero –un sistema oficialmente sancionado de soborno.

El nepotismo en el contexto de la aduana puede incluir tal conducta como la selección, la transferencia o la promoción de individuos o grupos por una relación existente antes que por el mérito; el conceder nombramientos lucrativos en la aduana, y la asignación de recursos escasos del gobierno a individuos con bases no meritarias. El nepotismo es mayoritariamente visto en administraciones aduaneras de microestados o en grandes administraciones que tienen puestos fronterizos en lugares geográficamente distantes de la oficina central. Bajo esas circunstancias, los funcionarios de aduana a menudo desarrollan lazos cercanos con miembros de las comunidades pequeñas en las que viven y trabajan, y encuentran muy difícil mantener una relación a distancia con miembros de su familia más lejana o con miembros de los grupos sociales o de las etnias a los que pertenecen.

La malversación incluye una gran variedad de conductas como robo, desfalco, falsificación de registros y fraude. Esto puede verse en el ámbito individual, grupal u organizacional. Aunque esta forma de corrupción ha sido reportada en muchos países industrializados, es también un factor común en las administraciones de aduana de muchos países en vía de desarrollo, en los que los controles o los frenos y contrapesos administrativos no siempre se realizan, y donde los sistemas que aseguran una supervisión y una auditoría apropiadas de las transacciones financieras no han sido bien desarrollados.

La conducta corrupta puede variar entre la individual y la sistémica. Muchos observadores notan que la corrupción en la aduana, a menudo, está bien organizada en redes, donde los miembros comparten la obligación de distribuir las ganancias con colegas y superiores. Esto salvaguarda y protege la red de intervención e interrupción externa, haciendo muy difícil su erradicación. La corrupción puede ser iniciada o por el cliente o por el agente (se necesitan dos para bailar tango); puede traer consigo actos de omisión o acción; implicar servicios ilícitos o lícitos; y ser practicada tanto dentro como fuera de la organización (Klitgaard 1993, p. 221).

1. Transparencia Internacional es una organización sin ánimo de lucro con sede en Berlín con sucursales en más de 60 países. Su foco está en la prevención de la corrupción en los niveles internacionales y locales. Su Índice de Percepción de la Corrupción es el indicador cuantitativo más completo de corrupción disponible en el ámbito mundial.

2. Los términos “rutina” y “a pequeña escala” son utilizados para describir una forma particular de corrupción que es predominante en muchos países. El impacto de tal corrupción es, sin embargo, lejos de ser inconsecuente, es con frecuencia muy perjudicial y difícil de controlar.

### Definición de corrupción

El Banco Mundial y la OMA definen la corrupción simplemente como “el mal uso del poder público para el beneficio privado” (Banco Mundial 2000). Esta definición se enfoca en la desviación o la contravención de alguna forma de deber público, y de la provisión o el recibo de alguna forma de incentivo impropio. La corrupción fraudulenta y criminal sucede en su mayor parte en secreto, o por lo menos sin sanción oficial. La corrupción a pequeña escala, sin embargo, se practica a menudo sin mucha discreción. Se identifica con nombres como “dinero de facilitación” o “dinero para el té” (*tea money*). Aunque sea ilegal aceptar tales pagos en algunos países, esta práctica es tan común y tan importante en la relación de trabajo entre funcionarios de la aduana y miembros de las esferas empresariales, que ha llegado a ser una práctica casi aceptada. Con frecuencia, el recaudo de los pagos de facilitación es reunido y compartido entre colegas y supervisores, a menudo según una fórmula bien especificada.

### Un marco analítico para entender la corrupción

Un marco analítico útil para analizar la corrupción es propuesto por Robert Klitgaard (1988),<sup>3</sup> quien sugiere que la corrupción ocurre probablemente cuando los agentes (individuos o grupos) gozan de poder discrecional sobre la provisión de bienes o servicios, y cuando el nivel de responsabilidad es bajo. Según este marco, la probabilidad de que exista corrupción sigue una ecuación sencilla:

$$\begin{aligned} \text{Corrupción} &= \text{Monopolio} + \text{Discreción} \\ &\quad - \text{Responsabilidad} \\ (C) &= (M + D - R) \end{aligned}$$

Este marco tiene una importancia particular para el ambiente de la aduana donde, debido a un monopolio administrativo, las administraciones de aduana son a menudo la única agencia con responsabilidad sobre ciertas funciones administrativas y reguladoras; donde funcionarios de la aduana, en niveles aun relativamente menores, gozan de un poder decisorio, discrecional y considerable,

3. Las conclusiones de Klitgaard concuerdan bastante con las de Irene Hors del Centro de Desarrollo de la OCDE. Hors, utilizando las lecciones aprendidas de los esfuerzos de anticorrupción y modernización en las administraciones de aduana de tres países, concluyó que el ambiente de trabajo de la aduana es vulnerable a la corrupción porque hay a) un punto de contacto discrecional entre los funcionarios de la aduana y los operarios del sector privado, b) la posibilidad para los funcionarios de aduana de operar dentro de una red de cómplices, y c) una falta de controles oficiales.

y cumplen funciones administrativas importantes; y donde el nivel de la supervisión y la responsabilidad es a menudo pobre. El marco de Klitgaard ha sido influyente en formar la dirección de los esfuerzos anticorrupción en varios países, y se ha utilizado extensamente en el desarrollo de la Declaración Revisada de Arusha sobre Integridad en la Aduana de la OMA, así como en una gama de instrumentos relacionados con la integridad de ésta.

El marco de Klitgaard proporciona una base conceptual general para examinar los asuntos críticos relacionados con el desarrollo de una sólida estrategia anticorrupción.

Inspirado por este marco, Klitgaard propone la gama siguiente de estrategias correctivas. Sus estrategias consisten en cinco pasos diferentes pero relacionados. Éstos incluyen

- sistemas administrativos cambiantes para discontinuar la combinación de poder monopólico, discreción por parte de los oficiales y responsabilidad limitada, que induce a la corrupción
- escoger agentes (en este caso, funcionarios de aduana) por méritos como la incorruptibilidad así como las habilidades específicas para su trabajo y requisitos educativos
- cambiar la combinación de recompensas y penas a la que se enfrentan agentes y clientes
- aumentar la probabilidad de detección y castigo de la corrupción
- cambiar las actitudes hacia la corrupción.

Las estrategias de Klitgaard y los ejemplos de su aplicación práctica en el ambiente de la aduana se ilustran en el cuadro 4.2.

### Respuesta internacional de la aduana

La inmensa mayoría de la literatura disponible sobre corrupción institucional o administrativa en países en vía de desarrollo informa sobre los problemas mas no presenta soluciones. Más allá de recomendar la introducción de procedimientos efectivos y eficientes de aduana, hay poco material disponible que proporciona las soluciones prácticas a los problemas asociados con la predicción, el control y la eliminación de la corrupción en la administración pública, especialmente en el ambiente de aduana. En respuesta a esto, y en reconocimiento al hecho de que la aduana es a menudo calificada como uno de los sectores más corruptos del gobierno, la comunidad internacional de aduanas, a través de la OMA, comenzó el trabajo entre mediados y finales de la década del ochenta para formular una estrategia completa de integridad y anticorrupción. Este trabajo tuvo como resultado la adopción

**Cuadro 4.2 Estrategias para reducir la corrupción en aduanas**

Estrategia	Actividades prácticas
Cambiar los sistemas administrativos para discontinuar la combinación de poder monopólico, discreción oficial y responsabilidad limitada, que induce la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reingeniería de sistemas administrativos y procedimientos para aumentar la transparencia y la previsibilidad</li> <li>• Introducir la competencia o selección por la prestación de servicios clave</li> <li>• Contratar terceros para ciertas funciones de la aduana</li> <li>• Introducir la autoevaluación para cambiar la responsabilidad por respetar la ley a los grupos clientes</li> <li>• Introducir la automatización para limitar la discreción oficial y el contacto cara a cara entre oficiales y clientes, aumentar la transparencia y hacer más eficientes los procedimientos de aduana</li> <li>• Implementar la rotación laboral y planes de movilidad para el personal</li> <li>• Aumentar la transparencia por medio de la publicación de los criterios sobre los cuales los oficiales pueden ejercer tareas oficiales.</li> </ul>
Seleccionar a los oficiales aduaneros por cualidades como la incorruptibilidad, habilidades del cargo particular y competencia técnica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar los criterios de selección para el reclutamiento de la aduana para incluir factores relacionados con la integridad</li> <li>• Introducir el mérito como criterio clave para el reclutamiento y el ascenso</li> <li>• Investigar cuidadosamente a los potenciales empleados, incluyendo referencias de empleadores previos o de establecimientos educativos y verificar posibles antecedentes criminales</li> <li>• Reclutar altos funcionarios que sean conocidos por su integridad en otras agencias o en el sector privado.</li> </ul>
Cambiar la mezcla de incentivos y castigos que afectan a empleados oficiales y clientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar los niveles de remuneración actuales y las condiciones de contratación para asegurar condiciones competitivas</li> <li>• Proveer incentivos no salariales difíciles de conseguir en otro lugar</li> <li>• Restructurar los sistemas de bonificaciones o incentivos para reforzar los comportamientos positivos y cuando sea necesario incrementar las bonificaciones</li> <li>• Introducir sistemas de administración por desempeño y valoración</li> <li>• Alentar y premiar a los oficiales que identifiquen vulnerabilidades en el sistema administrativo y sus procedimientos.</li> <li>• Incrementar las multas para proveer un incentivo negativo por involucrarse en prácticas corruptas</li> <li>• Asegurarse que las multas corresponden al tamaño de la ofensa</li> <li>• Asegurarse que los oficiales independientemente de su rango sean sujetos de las mismas multas.</li> </ul>
Incrementar la probabilidad de detección de corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empezar un análisis profundo de los sistemas administrativos y los controles de la aduana para identificar puntos vulnerables</li> <li>• Contar con información de los clientes y del público en general</li> <li>• Evaluar asuntos como controles internos, relaciones de rendición de cuentas, competencia del personal, delegación oficial y poderes para la toma de decisiones</li> <li>• Identificar cuáles posiciones y actividades llevan un riesgo inherente de corrupción y la adecuación de los controles y salvaguardas establecidas</li> <li>• Establecer auditorías internas y unidades de investigación para investigar a profundidad cualquier información ofrecida o los alegatos hechos</li> <li>• Estimular a los oficiales y a los clientes para reportar casos de corrupción a agencias independientes de anticorrupción, y asegurar confidencialidad y anonimato para la información dada</li> <li>• Asegurar que los castigos tengan lugar prontamente, y reivindicar al personal acusado injustamente; las sanciones deben corresponder a la severidad de la infracción y éstas ser hechas públicas para servir de ejemplo a otros.</li> </ul>
Alterar las actitudes del personal y de los comerciantes hacia la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inculcar espíritu de compañerismo en la aduana que aumente el costo moral de la corrupción</li> <li>• Implementar o mejorar el desarrollo profesional y el entrenamiento</li> <li>• Introducir y promocionar un código de conducta; hacer éste ampliamente disponible para el personal y el público; considerar hacer firmar este código al personal (en el momento de reclutamiento o aniversario de nombramiento)</li> <li>• Asegurar que los administradores y supervisores lideren con el ejemplo</li> <li>• Introducir una política de cero tolerancia para aceptación de regalos</li> <li>• Hacer públicos los nombres de los oficiales culpables de corrupción.</li> </ul>

unánime por miembros de la OMC en 1992 de la Declaración de Arusha sobre la Integridad en la Aduana. Desde ese tiempo, la Declaración de Arusha ha llegado a ser el marco principal de anticorrupción para las 162 administraciones de aduana miembros de la OMA. Pero el progreso para detener la corrupción en la aduana había sido lento. Como reacción, la OMA hizo un llamado para la revisión completa de la Declaración de Arusha y su implementación práctica en las administraciones miembro. Esto llevó a la preparación de la Declaración Revisada de Arusha que fue aprobada unánimemente por el Consejo de la OMA en junio de 2003.

La Declaración Revisada de Arusha sobre Integridad en la Aduana consiste en diez elementos diferentes pero relacionados, considerados esenciales para el desarrollo y la implementación de un programa completo y sostenible de anticorrupción y aumento de la integridad. Es consecuente con el marco proporcionado por Klitgaard y está bien alineado con una gama de estándares, instrumentos y mejores prácticas de aduana convenidos internacionalmente, incluyendo la Convención Revisada de Kyoto. Está diseñado también para encontrar un equilibrio apropiado entre las estrategias positivas (reforma y modernización, liderazgo, políticas progresivas de la administración de recursos humanos, etcétera) favorecido por muchos dentro de la comunidad internacional de la aduana y las estrategias represivas (sanciones, controles, investigación, juicio) promovidas por otros. Los diez elementos de la Declaración Revisada son:

- Liderazgo y compromiso
- Marco regulatorio
- Transparencia
- Automatización
- Reforma y modernización
- Auditoría e investigación
- Código de conducta
- Administración de recursos humanos
- Moral y cultura organizacional
- Relación con el sector privado.

Colectivamente, estos diez elementos clave están diseñados para reducir el poder monopólico y el uso inadecuado de la discreción oficial, y aumentar al mismo tiempo el nivel de la responsabilidad práctica. Éstos se vinculan directamente a la ecuación del Klitgaard y a las estrategias resumidas en este capítulo. Al desarrollar la Declaración Revisada de Arusha, la OMA era consciente de las diferentes circunstancias sociales, políticas y económicas que enfrentan sus administraciones miembros. Por tanto, diseñó deliberadamente la Declaración para que no fuera de naturaleza impositiva. Es decir, la Declaración propor-

ciona un marco conceptual completo, pero la implementación de cada elemento depende de cada administración de aduana.

Una filosofía semejante, no prescriptiva, ha sido empleada para todos los demás asuntos, instrumentos y entrenamiento, y programas de asistencia técnica de la OMA relacionados con la integridad, que fueron desarrollados como parte del Plan de Acción de Integridad de la OMA. Por ejemplo, para ayudar a las administraciones miembros a aplicar las provisiones de la Declaración Revisada de Arusha, y para desarrollar una cultura de mejora continua, la OMA ha desarrollado una Guía para el Desarrollo de la Integridad, ha establecido un Centro de Recursos para la Integridad, ha preparado un Código Modelo de Moral y Ética, y ha realizado una gama de seminarios, talleres y programas de capacitación sobre la integridad en el ámbito nacional y regional. En todos estos instrumentos o programas, la responsabilidad es de las administraciones particulares de aduana para desarrollar y aplicar los programas prácticos, basados en sus propias necesidades y circunstancias.<sup>4</sup>

Un resumen de los diez elementos clave de la Declaración Revisada de Arusha, junto con una lista de acciones recomendadas, se presenta a continuación. Donde ha sido posible, la discusión de los elementos clave fue complementada por la introducción de ejemplos del país que proceden, de las experiencias del Banco Mundial y de otras organizaciones internacionales.

### *Liderazgo y compromiso*

Un compromiso firme en el nivel político más alto para mantener un estándar alto de integridad en la aduana es especialmente importante en sociedades donde la corrupción es un problema generalizado o sistémico. El gobierno necesita estar enterado de los pasos que da la aduana, y ésta debe asegurar que el gobierno reciba actualizaciones regulares sobre el progreso en esa materia por medio de publicaciones, reuniones, indicadores verificables de desempeño, y a través de los medios. Para que los programas de integridad sean efectivos, requieren también un nivel alto de apoyo administrativo y liderazgo. Es importante establecer estructuras y obligaciones bien definidas de supervisión y toma de decisiones.

Un líder fuerte tanto en el nivel político como en el administrativo de la aduana, es esencial. Cambios frecuentes en los cargos administrativos altos, evitan enviar seña-

4. Todos los instrumentos de la OMA con respecto a la integridad están disponibles en el sitio *web* de la OMA: [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).



les claras, y dañan la credibilidad, especialmente con el sector privado. Un marco político adecuado, un gran compromiso por parte del gobierno, y apoyo de la esfera empresarial, son esenciales. En Bolivia, en Marruecos y en Perú, el gran apoyo político a la reforma proveniente de la autoridad política más alta, y el apoyo firme de las esferas empresariales, fueron factores clave en la disminución de la corrupción. La retroalimentación también es necesaria, y puede ser proporcionada por indicadores de desempeño, encuestas al usuario<sup>5</sup> y a través de la consulta con las esferas empresariales.

La experiencia en varios países sugiere, sin embargo, que donde la corrupción en la aduana ha sido una característica a largo plazo de su ambiente de negocios, es muy difícil que los directores y supervisores tomen una postura fuerte contra el personal involucrado en prácticas corruptas que ellos mismos también realizaron en períodos tempranos de sus carreras. En ciertos casos, puede ser útil examinar la viabilidad de introducir una amnistía oficial limitada. Esa aproximación debe, sin embargo, ser introducida como parte de una estrategia anticorrupción completa, e incorporar penas rígidas nuevas para infracciones futuras de integridad. Igualmente, debe estar acompañada de una política de mano dura extensamente publicitada, y de un gran compromiso para investigar y procesar cualquier alegato futuro de corrupción. Se debe tener cuidado para asegurar que los funcionarios entiendan que la amnistía es una oportunidad única para limpiar su registro.

Las acciones del gobierno son esenciales para demostrar su compromiso con el combate de la corrupción. Tales acciones pueden incluir el establecimiento de defensores del pueblo, cuerpos supremos de auditoría y agencias

anticorrupción. Tal acción, sin embargo, puede entrar en vigencia solamente si las leyes se aplican adecuadamente. En Hong-Kong (China), la Comisión Independiente contra la Corrupción tuvo éxito porque la agencia contó con la independencia, el financiamiento significativo, la vigilancia directa de la ciudadanía y poderes legales considerables.

El recuadro 4.1 revisa cuestiones importantes respecto al compromiso de los altos mandos para erradicar la corrupción.

### Marco regulatorio

Las administraciones de aduana deberían simplificar sus leyes, regulaciones, pautas administrativas y procedimientos de manera que la evaluación de los aranceles aduaneros y el proceso de despeje se puedan procesar sin retrasos o papeleo innecesarios. Esto comúnmente requiere cambiar o reestructurar los sistemas y procedimientos actuales para reducir o eliminar procesos burocráticos innecesarios. En muchos casos esto puede implicar la eliminación de regulaciones no arancelarias, pasos innecesarios, o repetición de procedimientos administrativos.

Posibles estrategias para minimizar la regulación incluyen la adopción de estándares internacionalmente acordados, como la Convención Arancelaria de Sistema Armonizado, el Acuerdo de Valoración de la OMC, la Convención Carnet o la Convención de Estambul de la Asociación de Transporte Aéreo (ATA), el Adpic de la OMC, y la Convención Revisada de Kyoto sobre la armonización y simplificación de los procedimientos de aduana. A este respecto, Bolivia,

#### Recuadro 4.1 Liderazgo y compromiso: elementos clave y preguntas

- ¿Se han obtenido apoyo y compromiso político multipartidista de alto nivel contra la corrupción?
- ¿Ha adoptado la administración del gobierno y la aduana una política de mano dura?
- ¿Son investigados y procesados tanto los “peces grandes” como los pequeños?
- ¿Las responsabilidades y obligaciones de los directores, supervisores y personal de la aduana han sido claramente establecidas y entendidas?
- ¿La promoción a posiciones directivas depende del desempeño en términos de integridad? ¿Los directores y los supervisores lideran con su ejemplo?
- ¿Se realizan las inspecciones periódicas para valorar las percepciones del compromiso con la integridad que tienen las partes interesadas sobre la aduana?
- ¿La aduana participa o lidera iniciativas de integridad generales del gobierno?
- ¿La estrategia anticorrupción tiene la prioridad apropiada en la visión corporativa, la misión, los valores, procesos de asignación de recursos, y en la planificación estratégica de documentos?
- ¿Se ha considerado el uso de una amnistía oficial?

Fuente: basado en OMA 2003b.

5. Ver [www.seerecon.org/RegionalInitiatives/Ttfse/](http://www.seerecon.org/RegionalInitiatives/Ttfse/) para una descripción de los indicadores de cumplimiento y las encuestas usadas en el sureste de Europa bajo el programa de

Comercio y Facilitación del Transporte, patrocinado por el Banco Mundial.

Camerún, Marruecos, Mozambique, Perú y Turquía han adoptado nuevos Códigos de Aduanas que han permitido la introducción de procedimientos nuevos y simplificados, más en línea con las cambiantes prácticas de negocios. Barreras al libre flujo de bienes, como las regulaciones no arancelarias sobre cuotas, licencias de importación y permisos, también deben ser reducidas o racionalizadas en la máxima medida posible. Donde sea posible, el número de tasas arancelarias debe ser moderado.

La racionalización de barreras arancelarias y no arancelarias se extiende más allá de la responsabilidad normativa de la administración de aduanas. A este respecto, la aduana debe mantener una relación cercana con otras agencias responsables, por ejemplo, a través de procesos interdepartamentales regulares de enlace. Una iniciativa clave es la adopción de principios de administración del riesgo, para asegurar que el comercio y los riesgos de viajes sean evaluados, y para identificar e investigar los riesgos de integridad dentro de la organización (*ver* anexo 1.D para más comentarios sobre este tema).

El recuadro 4.2 presenta cuestiones clave para evaluar el marco regulatorio de la aduana con respecto a promover la integridad.

### Transparencia

La transparencia es un asunto esencial para todas las administraciones de aduana. Aumentar la responsabilidad y mantener una relación abierta y honesta con los clientes y los demás actores, es crucial para asegurar la confianza en el desempeño de las funciones aduaneras. Los clientes deben poder esperar un alto grado de certeza en sus asuntos con las autoridades aduaneras. Esto sólo puede lograrse cuando las leyes, regulaciones, procedimientos y pautas administrativas sean hechas públicas, fácilmente accesi-

bles y aplicadas de manera consistente. Cualquier desviación de las leyes, regulaciones y poder discrecional debe ser justificada y documentada para una revisión posterior. En Pakistán, la falta de transparencia en el diseño de un proyecto de reforma de aduanas, donde ningún reporte de diagnóstico se hizo público, y la falta de participación de intereses aliados, contribuyeron claramente al fracaso del proyecto para alcanzar sus objetivos iniciales (Hors 2001).

Una revisión judicial o administrativa debe estar disponible. En primera instancia, una revisión como esa debe ser hecha en el ámbito interno. Sin embargo, los clientes también deben tener acceso a una revisión externa independiente. Al desarrollar o implementar mecanismos de revisión o apelación, se debe hacer un balance apropiado entre la necesidad de hacer poco costoso, rápido y accesible el proceso, y la necesidad de asegurar que no se usa inapropiadamente para apelaciones frívolas. Los estatutos de servicio al cliente son una forma de incrementar la responsabilidad y demostrar el compromiso de la aduana para proporcionar un servicio de calidad a sus clientes. Los estándares de servicio deben ser de gran alcance pero realistas, y totalmente respaldados por los procedimientos y sistemas de la organización. Alcanzar un grado consistentemente alto de transparencia no es una tarea fácil pero es vital para el desarrollo de un programa de integridad completo.

La experiencia de la Autoridad de rentas de Zambia (ZRA) proporciona un ejemplo práctico de lo que puede alcanzarse cuando se hace un compromiso para aumentar los niveles de integridad. La ZRA ha introducido un buen número de iniciativas desarrolladas para aumentar la conciencia de los clientes sobre los sistemas y procedimientos. Éstas incluyeron la publicación de folletos informativos y carteles, el desarrollo de un sitio *web* público, y la participación regular en programas de radio. En Marruecos, el

#### Recuadro 4.2 Marco regulatorio: aspectos clave y preguntas

- ¿Las leyes, regulaciones, pautas administrativas y procedimientos, han sido revisados, armonizados y simplificados para reducir repeticiones y papeleo innecesarios?
- ¿Se ha introducido un proceso continuo de revisión y mejoramiento de los sistemas y procedimientos?
- ¿Se han moderado las tasas arancelarias y racionalizado el número de diferentes tasas de aranceles?
- ¿Se ha iniciado un proceso de revisión y racionalización de exenciones y concesiones?
- ¿Se ha establecido un programa de consulta y cooperación con otras agencias del gobierno para examinar los medios que permitan racionalizar los requerimientos regulatorios?
- ¿Se han implementado las convenciones, instrumentos y estándares aceptados, acordados internacionalmente, como la Convención Revisada de Kyoto, la Convención SA, el Acuerdo de Valoración de la OMC, la Convención Carnet de la ATA, y el Acuerdo Trips de la OMA?
- ¿Las asociaciones regionales de aduanas y los grupos económicos adoptan los estándares internacionalmente acordados, y trabajan por la armonización regional de los sistemas y procedimientos?
- ¿La administración participa activamente en crear puntos de referencia internacionales e iniciativas de intercambio de información?

Fuente: basado en OMA 2003b.

sitio *web* de la aduana contiene las reglas y regulaciones esenciales que rigen tanto las operaciones de aduana como los datos de comercio internacional y varios indicadores de desempeño, incluyendo tiempos de liberación detallados y regularmente actualizados. En Perú, la aduana utiliza su sitio *web* para poner a disposición de los usuarios y del público en general, información sobre las reglas y regulaciones de la aduana, y de todas las actividades y programas, incluyendo los detalles de algunas de las declaraciones de aduana procesadas. En Turquía, los acuerdos legislativos están actualizados en el sitio *web* oficial de la aduana y los comerciantes cuentan con una guía sobre los procedimientos formales para ser usados cuando se buscan reglas avanzadas en aranceles y valoraciones. Los estándares internos de transparencia pueden ser mejorados a través del mantenimiento de un sistema de rastreo y análisis para cumplidos y quejas, asegurando que cualquier queja sea examinada y resuelta prontamente, como en Marruecos, y que exista un registro de las auditorías para permitir un monitoreo del ejercicio de la discreción oficial.

El recuadro 4.3 proporciona ejemplos de preguntas a realizar cuando se evalúa la transparencia de la aduana.

### Automatización

La sistematización de procesos centrales de la aduana puede mejorar la eficiencia y la efectividad, y desmontar oportunidades de corrupción. Sistemas bien diseñados e implementados pueden minimizar contactos cara a cara, innecesarios entre oficiales y clientes, y reducir las oportunidades para ejercicios impropios de discreción. Los sistemas automatizados pueden también ser configurados para maximizar el nivel de responsabilidad y proporcionar un registro de auditoría para una evaluación y revisión posteriores. La automatización puede usarse para eliminar los puntos más vulnerables en sistemas manua-

les. Sin embargo, es poco probable que pueda ayudar en el esfuerzo anticorrupción si no está acompañada de otras medidas reformistas. Por ejemplo, la introducción de un sistema de procesamiento automatizado de entrada va a reducir, con seguridad, las oportunidades de los oficiales de aduana de buscar pagos ilegales por tomar ciertas decisiones; pero también puede simplemente resultar en un cambio del lugar de la corrupción hacia una parte del proceso que no esté automatizada. Para ejemplificar, en el caso de la liberación del cargamento, el punto de recaudo de honorarios ilegales puede variar de la fase de valoración del arancel a la fase del examen del cargamento o de entrega.

Los sistemas automatizados pueden ser vulnerables a un ataque o manipulación tanto de adentro como de afuera de la organización. Esta es una amenaza particular en muchos países en vía de desarrollo, donde el acceso a expertos profesionales y hábiles en tecnologías de información, puede ser extremadamente limitado. Por ejemplo, el trabajo de campo del personal del Banco Mundial resalta algunas de éstas. En un caso, el sistema de asignación aleatoria había sido implementado para romper la relación poco sana que se había desarrollado entre los comerciantes y los oficiales; pero el personal de la aduana aprendió cómo manipular el sistema haciendo correr el *software* hasta que un oficial “adecuado” fuera seleccionado. En otro caso, el *software* principal, introducido para manejar el procesamiento de las declaraciones y el cómputo de aranceles, fue manipulado por los oficiales para mantener registros paralelos. En otro caso, se encontró que los automóviles que salían del puerto ilegalmente, tenían formularios de declaración falsos, producidos usando los sistemas y procedimientos oficiales.

Estrictas verificaciones de seguridad deben realizarse al igual que establecerse sistemas de responsabilidad y supervisión adecuados, particularmente cuando estén involucrados consultores o contratistas externos. Cuando

### Recuadro 4.3 Transparencia: aspectos clave y preguntas

- ¿Se han hecho públicas las leyes, regulaciones, procedimientos y pautas administrativas, y son éstas fácilmente accesibles?
- ¿Han sido definidas las bases sobre las cuales los oficiales de aduanas pueden ejercer su poder discrecional, y han sido guardadas las variaciones para revisión y monitoreo posteriores?
- ¿Han sido establecidos los mecanismos administrativos y judiciales de apelación que permitan cuestionar las decisiones de la aduana?
- ¿Se han implementado sistemas de lineamientos de arancel anticipada y valoración?
- ¿Se han establecido Estatutos de Servicio de la Aduana y objetivos de desempeño que tengan gran alcance pero que sean realistas, y se ha reportado el desempeño de la administración al público?
- ¿La administración usa un rango de medios para hacer pública la información como folletos informativos, carteles, sitios *web*, y medios masivos de comunicación?
- ¿Todos los cobros y honorarios se hacen públicos?
- ¿Se han establecido puntos de información para asistir a los clientes para cumplir los requerimientos aduaneros?

Fuente: Basado en OMA 2003b.

se almacene información crítica en sistemas automatizados, es necesario que se establezca un registro de auditoría para proteger la información e identificar a cualquier oficial que pueda tener acceso a la información para propósitos privados o inapropiados.

La aduana debe responder a las cambiantes prácticas internacionales de comercio, que cada vez más involucran el uso de comercio electrónico. La entrega electrónica de servicios de las funciones de la aduana mejora la eficiencia dentro de la organización y la comunidad comercial, y proporciona un mecanismo para reducir la oportunidad y los incentivos de involucrarse en actividades corruptas. La experiencia de la Oficina Filipina de Aduanas ilustra la capacidad de automatización para mejorar dramáticamente la eficiencia y eliminar las oportunidades de corrupción. Antes de la automatización, el procesamiento de las declaraciones de aduanas implicaba la presentación de numerosos documentos en veinte registros diferentes, más de noventa pasos distintos, y más de cuarenta firmas. La automatización, acompañada de una gama de reformas, ha resultado en una reducción significativa de los tiempos de liberación. También, ha reducido significativamente las oportunidades para el contacto cara a cara entre oficiales y clientes, y el uso inapropiado de la discreción oficial.

Cuestiones importantes a considerar cuando se revisa el papel de la automatización en los esfuerzos de prevención de la corrupción, se encuentran en el recuadro 4.4.

### Reforma y modernización

La corrupción ocurre comúnmente en situaciones donde se emplean prácticas desactualizadas e ineficientes, y donde operadores del sector privado tienen un incentivo para intentar evitar procedimientos lentos o problemáticos a tra-

vés del ofrecimiento de sobornos y pago de honorarios de facilitación. Las administraciones de aduana deben regenerar, o reformar y modernizar sistemas y procedimientos para eliminar cualquier ventaja aparente que pueda ser obtenida a través de evitar los requerimientos oficiales. Tales iniciativas de reforma y modernización deben ser de naturaleza exhaustiva y enfocarse en todos los aspectos de las operaciones y el desempeño de la aduana.

Esta conclusión también fue obtenida por Hors al resumir el resultado de una serie de estudios sobre las iniciativas de reforma que han sido llevadas a cabo por tres administraciones de aduana. Ésta sugiere que hay una necesidad de identificar esos puntos en el sistema de aduana que proporciona oportunidades especiales para la corrupción y de eliminar o regenerar los sistemas y procedimientos de aduana para reducir las oportunidades de corrupción y proporcionar menos incentivos para el personal del sector privado para pagar sobornos a los oficiales de aduana (Hors 2001). La Cámara Internacional de Comercio también anota que el incremento general de eficiencia y efectividad es la aproximación más apropiada para atacar la corrupción en las administraciones de aduana.

La reforma y modernización de la administración de aduana debe estar basada en un diagnóstico exhaustivo de las necesidades y ser hecho a la medida de las circunstancias y aspiraciones específicas de la administración en cuestión. Un programa sólido de modernización y reforma debe enfocarse en: simplificar y armonizar los sistemas y procedimientos, ser exhaustiva por naturaleza, tratar con todos los papeles y responsabilidades de la aduana, involucrar a todos los actores clave, desarrollar posesión local, ser sostenible en el largo plazo y tener suficientes recursos para asegurar una implementación efectiva. La preparación de un mapa de riesgo de corrupción puede ser un elemento útil en el proceso.

#### Recuadro 4.4 Automatización: aspectos clave y preguntas

- ¿Se han introducido sistemas automatizados para el procesamiento de declaraciones y el reporte del cargamento, basados en pautas de tecnologías de información contenidas en la Convención Revisada de Kyoto y en el Modelo de Datos de la OMA? ¿Han sido los sistemas diseñados para hacer lo siguiente?:
  - Incorporar una evaluación de riesgo apropiada y capacidades de selección.
  - Minimizar la necesidad de que los oficiales ejerzan poder discrecional.
  - Minimizar el contacto cara a cara entre oficiales de aduana y comerciantes.
  - Registrar las variaciones o el ejercicio de poderes discrecionales, para una revisión y auditoría posteriores.
- Acondicionar sistemas de pago automatizado o de transferencia electrónica de fondos.
- ¿La infraestructura de tecnologías de información es manejada adecuadamente y se ha realizado una apropiada provisión para el mantenimiento del *hardware* y del *software* actual y para su remplazo?
- ¿Se han hecho las provisiones adecuadas para proteger los sistemas de manipulación interna o externa?
- ¿Se han hecho las provisiones adecuadas para asegurar la integración efectiva de sistemas automatizados y manuales?

Fuente: basado en OMA 2003b.

Las administraciones de aduana deben ser vistas por los gobiernos como un activo nacional importante y una herramienta para la facilitación del comercio, el recaudo de ingreso, la protección de la comunidad y la seguridad nacional. Programas de reforma y modernización exhaustivos deben enfocarse en lograr un mejor desempeño en cada una de las siguientes áreas centrales de la aduana:

- Liderazgo y planeación estratégica
- Marco organizacional e institucional
- Recursos (humanos, financieros y físicos)
- Cooperación y asociación externa
- Buen gobierno
- Sistemas y procedimientos aduaneros
- Marco legal
- Administración del cambio y mejora continua
- Tecnologías de información
- Administración de la información y las estadísticas.

En Bolivia, Camerún, Marruecos, Mozambique, Perú, Filipinas, Turquía y Uganda, los programas de reforma generalmente cubrían asuntos relacionados con todos los componentes de la administración de aduanas, incluyendo el marco legal, sistemas y procedimiento, tecnologías de información, administración estratégica, personal y estructura organizacional.

La aduana peruana proporciona un excelente ejemplo de lo que puede alcanzarse a través de la implementación de un programa exhaustivo de reforma y modernización. En 1963, la aduana peruana se caracterizaba por la corrupción y la incompetencia. El proceso de reforma implicó el despido de empleados corruptos, entrenamiento y contrato de nuevos profesionales, establecimiento de estándares de liberación, simplificación de aranceles y fijación de tasas de aranceles reducidos. En un período de 5 años, el personal fue reducido en un 30% y el tiempo de liberación del cargamento bajó de un período de 15 a 30 días a uno de

uno o dos días. Como resultado, las importaciones se duplicaron y el recaudo de ingreso se cuadruplicó (Lane 1998). En el caso de Marruecos, mejorar la integridad no fue incluido como una prioridad específica en su programa de modernización y reforma, pero fue un logro alcanzado como un subproducto positivo del programa.

El recuadro 4.5 revisa aspectos cruciales para determinar el papel de la modernización en la batalla contra la corrupción en la aduana.

### *Auditoría e investigación*

Los mecanismos para detectar la corrupción e identificar y reducir las vulnerabilidades organizacionales son elementos principales para cualquier estrategia efectiva para la prevención de la corrupción. A pesar de la severidad de las penas proporcionada, éstas ofrecen poca disuasión si la probabilidad de detección y acusación es baja. Auditorías internas y externas pueden revisar los procesos y procedimientos con el propósito de enfocarse en áreas de alto riesgo. Las auditorías también pueden proporcionar una opinión independiente con respecto a la eficiencia y la efectividad de los procedimientos y controles de la aduana. El proceso de auditoría debe incluir programas internos de verificación, muestreo aleatorio y verificación *in situ*. Para prevenir la conspiración entre oficiales de la aduana y los clientes, y para evitar que los clientes se anticipen a las acciones de la aduana, se puede establecer un grupo de trabajo que reúna personal de diferentes áreas para llevar a cabo operaciones especiales sorpresivas, o verificaciones con intervalos irregulares en puestos de la aduana de alto riesgo. Las inspecciones en el lugar deben ser llevadas a cabo con una frecuencia suficiente para proporcionar una disuasión real de las conductas corruptas.

El desarrollo de un mapa de riesgo exhaustivo, que identifique áreas y procesos funcionales que sean más vul-

#### Recuadro 4.5 Modernización de la aduana: aspectos clave y preguntas

- ¿La aduana es vista como un activo nacional valioso y como una herramienta para la facilitación del comercio, recaudo de ingreso, protección a la comunidad y seguridad nacional, por parte del gobierno y del sector empresarial?
- ¿Figura la aduana como una de las mayores prioridades del gobierno para obtener asistencia internacional donada?
- ¿Se ha establecido un programa exhaustivo y de largo plazo de modernización y reforma que esté:
  - Financiado adecuadamente, con papeles y responsabilidades claramente definidos
  - Basado en un diagnóstico acertado de necesidades
  - Enfocado en simplificar y armonizar los sistemas y procedimientos
  - Bien respaldado por todos los involucrados, incluyendo el personal
  - Coordinado y administrado efectivamente en el ámbito local
  - Basado en datos de desempeño sólidos y en medidas de desempeño objetivas?

Fuente: basado en OMA 2003b.

nerables a la corrupción, puede guiar adecuadamente las oportunidades de auditoría. El mapa de riesgo debe ser específico para cada administración y cubrir todas las áreas funcionales y procesos clave. El personal involucrado en cada una de estas áreas debe participar en la preparación del mapa de riesgo. De la misma forma, los operadores del sector privado deben ser consultados para identificar su perspectiva sobre las partes más vulnerables del sistema de aduanas, siendo el concepto clave el que el personal y los clientes involucrados más de cerca en procesos de aduana, están mejor equipados para identificar las vulnerabilidades particulares y para diseñar medidas correctivas.

La organización debe contar con los recursos necesarios para llevar un seguimiento e investigar cualquier alegato o información proporcionada. Deben existir también mecanismos disponibles para estimular al personal y a los demás involucrados para reportar prácticas corruptas, incluyendo provisiones confidenciales. Por ejemplo, debe haber un canal por medio del cual el personal pueda reportar prácticas corruptas directamente al nivel superior, sobrepasando a sus supervisores inmediatos. Sobre estas líneas, en el año 2002 el Comisionado para la Autoridad de Renta de Uganda estableció una dirección electrónica y un número telefónico confidenciales para permitir al personal reportar prácticas y oficiales corruptos. Los administradores y clientes de la aduana deben promocionar el recurso a agencias anticorrupción independientes como un medio para demostrar el compromiso de la organización para combatir la corrupción. En años recientes, el Departamento de Aduanas e Impuestos Indirectos de Hong Kong ha trabajado de cerca con la Comisión Independiente contra la Corrupción para fortalecer el nivel de integridad dentro de la organización. Además de investigar alegatos serios en contra del personal de la aduana, esta Comisión proporcionó entrenamiento para los oficiales de la aduana y ha hecho una gran labor para incrementar el nivel de confianza del público en la administración de aduanas.

El personal designado para trabajos de auditoría e investigación debe ser bastante hábil y calificado para el papel que tiene que jugar. Como reconocimiento de las habilidades requeridas para asumir trabajo de auditoría interna e investigación, el Servicio Australiano de Aduanas recurrió a una compañía de auditoría privada para cumplir las funciones de auditoría interna. De la misma forma, un oficial experimentado de la Policía Federal australiana fue seleccionado para liderar la Unidad de Asuntos Internos de la aduana. La organización, sin embargo, mantiene un control efectivo a través de un comité nacional de auditoría conformado por miembros del equipo de administración de alto rango y a través del desarrollo de un plan de auditoría anual que especifique las prioridades del siguiente año. También depende de una auditoría externa, la cual es

proporcionada por la Oficina Nacional Australiana de Auditoría.

El recuadro 4.6 resume preguntas importantes sobre el papel de la auditoría y la investigación para eliminar la corrupción.

### *Código de conducta*

Un elemento clave de cualquier programa sólido de integridad debe ser el desarrollo, expedición y aceptación de un código de conducta exhaustivo que establezca, en términos prácticos y no ambiguos, los estándares de comportamiento y conducta requeridos para los empleados y oficiales de la aduana. Un código efectivo de conducta también puede proporcionar una guía para resolver problemas éticos para aquellos que trabajan en la aduana y los que tratan con oficiales de la aduana. El contenido del código debe ser reforzado regularmente al personal.<sup>6</sup>

Para ayudar a las administraciones de aduana a desarrollar códigos apropiados de conducta, la OMA ha preparado un Código Modelo de Ética y Conducta<sup>7</sup> que establece los siguientes elementos clave:

- *Responsabilidad personal.* Explica las responsabilidades y obligaciones personales que todos los oficiales deben obedecer dentro de lo estipulado en el código.
- *Obediencia de la ley.* Explica la necesidad de los oficiales de operar dentro de un marco legal apropiado.
- *Relaciones con el público.* Explica la necesidad de los oficiales de mantener estándares profesionales de servicio y conducta cuando tratan con el público.
- *Aceptación de regalos, recompensas, hospitalidad y descuentos.* Explica las reglas y circunstancias asociadas con la aceptación y el rechazo de ofertas de regalos, recompensas, hospitalidad, viajes y descuentos.

6. En el marco del ALCA, los ministros de Comercio Exterior discutieron asuntos relacionados con la aduana en América Latina y el Caribe. Los participantes investigaron el trabajo emprendido desde 2001 sobre un nuevo código de conducta para la región, el cual fue diseñado para ser más robusto que códigos existentes alrededor del mundo. El código busca tener un espectro amplio y provisiones definidas, y pone el énfasis en la prevención antes que en el castigo. El código también establece una autoridad independiente de monitoreo y proporciona un papel a la sociedad civil. El Banco Interamericano de Desarrollo, el cual financia la iniciativa, está solicitando que todos los países latinoamericanos sin un código de conducta para funcionarios de la aduana implementen este nuevo código. Éste ya ha sido implementado en Honduras, Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Dominica y Granada. Ver [www.regionaladuanas.org](http://www.regionaladuanas.org)

7. Ver el sitio web de la OMA: [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

### Recuadro 4.6 Auditoría e investigación: aspectos clave y preguntas

- ¿Se han establecido mecanismos efectivos de control y monitoreo, incluyendo auditorías internas de funciones y verificación de responsabilidades internas?
- ¿Está sujeta la administración a auditorías externas profesionales y regulares?
- ¿La administración desarrolla y mantiene un plan estratégico de auditoría que identifique las prioridades y asegure que lo encontrado por la auditoría y sus recomendaciones sean implementadas?
- ¿Está el personal adecuadamente calificado para asumir sus tareas trabajando en áreas de auditoría e investigación?
- ¿Se ha establecido una investigación interna o una unidad de asuntos internos para investigar con prontitud los alegatos de corrupción?
- ¿Se ha desarrollado un mapa de riesgo detallado de la administración para identificar debilidades particulares y diseñar estrategias correctivas apropiadas?
- ¿Hace la administración uso de autoridades anticorrupción adecuadas e independientes para tratar con casos de gran escala o alegatos en contra de oficiales de alto rango?

Fuente: basado en OMA 2003b.

- *Evitar conflictos de interés.* Explica las reglas asociadas con la participación de oficiales en empresas comerciales, tenencia de acciones, participación en contratos y ofertas estatales, e involucrarse en otro empleo remunerado.
- *Actividades políticas.* Explica las normas asociadas a la participación de oficiales en actividades políticas como consecución de fondos, elecciones y comentar decisiones y políticas del gobierno.
- *Conducta en asuntos de dinero.* Explica las normas asociadas al manejo de asuntos financieros privados y el manejo de recursos oficiales.
- *Confidencialidad y uso de información oficial.* Explica las normas para el cuidado de información, documentos, registros oficiales, etc., tanto en papel como en medios electrónicos.
- *Uso de la propiedad y servicios oficiales.* Explica las normas asociadas al uso y cuidado de activos y propiedad oficiales.
- *Adquisiciones privadas de propiedad del gobierno por parte del personal.* Explica las normas asociadas con la compra de propiedad del gobierno por parte de oficiales como bienes incautados o cedidos por penalización.
- *Ambiente de trabajo.* Explica la necesidad de fomentar un ambiente de trabajo saludable, seguro y productivo,

y cubre aspectos como justicia y no discriminación, salud ocupacional y seguridad, uso incorrecto de drogas o alcohol, fumar, estándares de indumentaria y seguridad.

Varias administraciones de aduanas, incluyendo las de la República Checa y Turquía, han usado el Código Modelo de Conducta de la OMA para desarrollar sus propios códigos.

Asuntos y preguntas relacionadas con el papel del código de conducta están contenidos en el recuadro 4.7.

#### *Administración de recursos humanos*

La remuneración al personal y el manejo de las carreras son asuntos clave de RH que pueden afectar seriamente la integridad en la aduana.

**Remuneración al personal.** Un elemento clave en cualquier estrategia efectiva es el manejo de la integridad del personal. El manejo de la gente es tan importante como la reforma de los sistemas y procedimientos. Las políticas de RH no deben apuntar solamente al reclutamiento y despido del personal, sino también a mejorar sus habilidades

### Recuadro 4.7 Código de conducta: aspectos clave y preguntas

- ¿Se ha adoptado un código de conducta compatible con el modelo de la OMA?
- ¿Son claros y no ambiguos los contenidos del código y las penas por su no-cumplimiento entendidas por el personal?
- ¿Están obligados los administradores y supervisores a liderar con el ejemplo existe “una regla para ustedes y otra para nosotros”?
- ¿Se requiere que todo el personal lea, entienda y apruebe el código?
- ¿Se toman acciones rápidas y apropiadas para arreglar los vacíos del código que sean identificados?
- ¿Se ha establecido un proceso periódico de revisión?
- ¿Se consultó al personal y a los clientes durante el proceso de desarrollo del código?

Fuente: basado en OMA 2003b.

#### Recuadro 4.8 ¿Los niveles salariales bajos son realmente un factor?

Con base en los resultados de un estudio de la administración de la aduana de tres países en vía de desarrollo, Irene Hors, del Centro de Desarrollo de la OCDE, identificó los bajos niveles de salario como un factor que contribuye al desarrollo de corrupción en una administración de aduana de Asia del Este. Ella afirmó que los niveles de salario de oficiales jóvenes no habían tenido en cuenta la inflación y el aumento en el costo de vida, y que los empleados que viven de esos salarios simplemente no podían arrendar vivienda o educar a sus hijos. Sin embargo, cuestionó la conexión entre remuneración y corrupción en los niveles altos de la jerarquía de la aduana. A este respecto, afirmó que dentro de los oficiales de alto rango, quienes algunas veces disfrutaban de niveles salariales y condiciones de trabajo generosos, la vida ostentosa y los gastos extravagantes se habían vuelto costumbre, y que el comportamiento de los oficiales se había condicionado al comportamiento de una élite más amplia, la cual comúnmente estaba involucrada en actividades ilegales y mostraba una excesiva riqueza. Concluyó que, probablemente, hay un espectro continuo de situaciones gradualmente cambiantes entre funcionarios que están prácticamente obligados a involucrarse en actividades corruptas para proporcionar las necesidades básicas, y aquellos que son atraídos hacia el soborno por las presiones sociales y la ambición.

Fjeldstad, Kolstad y Lange (2003), con base en las experiencias de Uganda y Tanzania, donde las tasas salariales y las condiciones de empleo aumentaron significativamente después de la adopción del modelo ARA, sugieren que aun con salarios relativamente altos y buenas condiciones laborales, la corrupción puede continuar, pues las tasas de pagos no pueden compensar a los oficiales por lo que ganan a través de los sobornos. Más aún, si hay aumentos de salarios pero luego no son mantenidos en términos reales, los aumentos pueden inclusive resultar un esfuerzo menor y en mayor corrupción que si se hubiesen mantenido constantes. Un aumento en el pago puede también implicar un aumento en las obligaciones sociales, resultando una pérdida neta para el empleador. De la misma forma, en un contexto de servicio civil, un aumento salarial en un departamento puede resultar en que los oficiales de otras agencias vean su remuneración como injusta, con graves consecuencias para la moral del servicio civil. Ellos concluyen que sin un monitoreo extensivo y efectivo, y un programa general de modernización, los aumentos salariales pueden simplemente producir una administración muy bien paga pero también muy corrupta.

Fuentes: Hors 2001; Fjeldstad, Kolstad y Lange (2003).

y a proporcionar un ambiente de trabajo que reconozca y apoye los esfuerzos del personal (*ver* el capítulo 2 para mayor información en el manejo de asuntos de RH en la aduana).

Proporcionar condiciones apropiadas de empleo y, en particular, una remuneración que incluya bonos y recompensas por buen desempeño, y que pueda sostener un estándar de vida razonable, son cruciales. Verdaderamente, unas penas severas aplicadas por incumplimiento del código de conducta tienen más posibilidades de ser aceptadas en circunstancias donde el difícil ambiente de trabajo y los niveles de integridad requeridos son reconocidos en un nivel tan básico como la remuneración. Sin embargo, los niveles de remuneración con demasiada frecuencia son extremadamente bajos en las aduanas. En Camboya, por ejemplo, el salario civil anual promedio de US\$ 0,6 por día, se encuentra bien por debajo del pago en el sector privado, inclusive para trabajadores no calificados, y crea grandes presiones para involucrarse en actividades adicionales de generación de ingresos, simplemente para suplir los gastos domésticos básicos (Banco Mundial 2001).

En años recientes, varios países han establecido Autoridades autónomas de rentas (AAR) como un medio para mejorar la eficiencia y la efectividad de la aduana, y en el proceso ha aumentado significativamente el nivel de remuneración pagado a los oficiales de ingreso sin necesidad de aumentar salarios en otros sectores de la administración pública. Sin embargo, en varias instancias, estos niveles

altos de remuneración no pueden ser mantenidos (*ver* el capítulo 2 y el recuadro 4.8).

Aunque la investigación sobre el impacto a largo plazo de los salarios del sector público no es concluyente, hay poca duda de que la persona va a identificar y explotar las oportunidades ilegales para obtener ingresos si no se proporciona a los oficiales de aduana una remuneración suficiente para lograr un estándar de vida básico para ellos y sus familias. Este es el caso particular de oficiales de aduana involucrados en actividades preventivas, de aplicación o de auditoría, donde los poderes discrecionales son significativos y el ambiente no cuenta con una efectiva supervisión y responsabilidad. Adicionalmente, la remuneración debe ser hecha de tal manera que tenga en cuenta las condiciones de trabajo difíciles, y a veces peligrosas y con riesgos asociados, condiciones que enfrentan los oficiales de aduana, particularmente en estaciones fronterizas remotas.<sup>8</sup> Los programas anticorrupción que no tratan este asunto tienen muchas posibilidades de fallar en el largo plazo. En esencia, mejores salarios pueden comenzar a dirigirse hacia los problemas de corrupción que nacen de la necesidad y no de la avaricia.

8. Por ejemplo, en muchos países ex socialistas, a los oficiales fronterizos policiales se les paga, en promedio 30% más que a los oficiales de aduana en condiciones similares.



**Reclutamiento y selección de personal.** Los procesos de reclutamiento y selección de personal deben basarse en el mérito y enfocarse en seleccionar al personal por su incorruptibilidad, así como por su competencia académica, profesional y técnica. La importancia de un reclutamiento y unas políticas de selección apropiadas está claramente demostrada por encuestas conducidas por el Banco Mundial en Albania, Georgia y Letonia. Las encuestas demuestran que los burócratas están dispuestos a pagar por el nombramiento en agencias que son reconocidas como las más corruptas, y por el ascenso o movilización a posiciones en las que éstos pueden obtener ingresos ilegales basados en el ejercicio de la discreción oficial.<sup>9</sup> El proceso administrativo asociado con el reclutamiento y la promoción debe ser justo, objetivo y libre de prejuicios. Los comités de reclutamiento y promoción deben componerse de miembros independientes seleccionados de áreas diferentes de la organización. Una aproximación tal, reduce las posibilidades de nepotismo y corrupción.

Algunos países y administraciones de aduana han adoptado medidas drásticas para mejorar la calidad y la integridad de su personal, incluyendo el despido de un porcentaje significativo de oficiales. La evidencia sugiere, sin embargo, que aunque unas aproximaciones tan drásticas puedan ofrecer beneficios en el corto plazo, éstos van a parecer si no se acompañan de mayores iniciativas de reforma. Más aún, el mantenimiento de esas políticas es un recurso intensivo y difícil de mantener en el largo plazo. Un factor adicional que debe ser considerado es el impacto que la partida de un gran número de oficiales experimentados puede causar en la amplia relación de la aduana con el sector empresarial. La experiencia en varios países sugiere que muchos oficiales de aduana despedidos en purgas de personal de gran escala, fácilmente encuentran trabajo en el otro lado del mostrador, como corredores de aduana o en el sector importador/exportador, ampliando las redes no oficiales existentes.<sup>10</sup> La conclusión, por ende, es que el ambiente operacional del trabajo de la aduana, más que los oficiales individuales, determina el nivel de corrupción. Se debe tener cuidado cuando se introduce nueva legislación y políticas de manejo de recursos humanos, para asegurar que la mayor libertad admi-

nistrativa para contratar y despedir, no sea utilizada para permitir despidos por motivos políticos o para introducir un nivel de inseguridad laboral tal que estimule a los oficiales a buscar una ganancia financiera de corto plazo en vez de construir una carrera a largo plazo.

**Movilidad y asignaciones laborales aleatorias.** Aumentar la movilidad del personal puede aumentar la integridad de manera sustancial. La segregación laboral puede estar también limitada de manera que sólo un número de oficiales puede cumplir las mismas funciones discrecionales. Esto asegurará que los clientes no tengan que tratar con un único oficial que puede abusar de su poder discrecional. En casos donde se deben realizar exámenes o inspecciones, la asignación a oficiales individuales puede ser hecha de manera aleatoria en lugar de utilizar criterios como el tipo de mercancía, la industria o el lugar de origen. El desempeño de los exámenes e inspecciones también puede estar sujeto a revisiones regulares hechas por pares o revisiones independientes. Muchos países, sin embargo, enfrentan dificultades significativas para introducir rotación del personal o esquemas de movilidad. Asuntos como los costos, vivienda disponible y oportunidades de educación en oficinas regionales o estaciones fronterizas remotas, impiden la implantación de esquemas de movilidad. En esos casos, es importante mirar oportunidades de segregación y movilidad laborales dentro de las oficinas regionales o en las estaciones fronterizas.

**Entrenamiento.** La educación y el entrenamiento juegan un papel principal en la lucha contra la corrupción, de dos maneras diferentes. Primero, proporcionan al personal un desarrollo profesional adecuado, lo cual incrementa su competencia técnica y reduce la dependencia en entrenamientos en la realización del trabajo. Aunque este entrenamiento en el ejercicio del cargo es importante, se necesita tener cuidado para asegurar que es tanto positivo como estructurado, y que no refuerza inadvertidamente ciertas prácticas inadecuadas que se han desarrollado a través del tiempo. Segundo, la educación y el entrenamiento proporcionan oportunidades regulares para que la organización refuerce el mensaje de integridad y anticorrupción. Esto es particularmente apropiado cuando una organización introduce un código formal de conducta.

**Evaluación del desempeño.** Una valoración del desempeño y la administración del sistema debe velar por el manejo de la gente y su desempeño. Evaluaciones regulares con revisiones de compensación estimulan al personal a asumir responsabilidades para mantener niveles altos de integridad. Las valoraciones de desempeño pueden animar al personal a participar en actividades diseñadas para reducir o controlar la corrupción, y recompensar a aquellos que

9. Encuestas del Banco Mundial a 218 oficiales públicos en Letonia, 350 oficiales públicos en Georgia y 97 oficiales públicos en Albania (Kaufman, Pradhan y Ryterman 1998).

10. Adicionalmente, el despido de grandes partes de personal y su remplazo por un grupo nuevo y más calificado de oficiales algunas veces ha ocasionado el resurgimiento de la corrupción en una escala más sofisticada y aumentado los incentivos para sobornar, por la inseguridad de la ocupación laboral.

### Recuadro 4.9 Recursos humanos: aspectos clave y preguntas

- ¿Se ha introducido una estrategia exhaustiva y enfocada estratégicamente sobre el manejo de recursos humanos que incorpore las siguientes políticas?
  - Reclutamiento y mantenimiento de personas adecuadas.
  - Desarrollo y mejoramiento de las competencias y habilidades profesionales.
  - Reconocimiento y respaldo a esfuerzos de integridad.
- ¿La remuneración del personal es comparable a cargos similares en el sector público o en el sector privado, y es suficiente para permitir un nivel de vida razonable?
- ¿Se han establecido procedimientos que permitan identificar y ayudar al personal con problemas financieros?
- ¿Se han establecido procesos de selección objetivos y basados en los méritos que identifiquen la integridad personal así como la competencia técnica y académica?
- ¿Existen procedimientos periódicos que aseguren una investigación de seguridad apropiada para el personal entrante y el existente?
- ¿Son los comités de selección imparciales y conformados por oficiales de distintas áreas de trabajo?
- ¿Se ha implementado una política de transferencia o rotación del personal, con reglas claras y no ambiguas sobre el movimiento regular del mismo en cargos de alto riesgo?
- ¿Se han identificado todos los cargos y funciones de alto riesgo, y se han modificado los sistemas y procedimientos para limitar el ejercicio de la discreción oficial?
- ¿Se proporcionan oportunidades de entrenamiento formal e informal y oportunidades de desarrollo profesional, para construir competencias técnicas y promocionar la integridad?
- ¿Se refuerzan el código de conducta de la administración y las responsabilidades particulares de los oficiales, durante los programas de entrenamiento y desarrollo profesional?
- ¿Se ha implementado un sistema de valoración del desempeño que sea justo, habitual, monitoreado y periódicamente revisado?
- ¿Se requiere que los administradores y supervisores manejen activamente el desempeño del personal y los asuntos de desempeño?
- ¿Se hace responsable a los administradores y supervisores del desempeño de integridad de los empleados a su cargo?

Fuente: basado en OMA 2003b.

han podido identificar métodos por medio de los cuales existe la corrupción y sugerir mejores mecanismos de control. El sistema de recompensas puede incluir estímulos no monetarios como transferencias, entrenamiento, viajes, elogios y publicidad para fomentar más una actitud positiva. El sistema de valoración debe ser diseñado para optimizar el desempeño del personal en el largo plazo. La evaluación de desempeño se llevará a cabo regularmente. La administración debe ser responsable del desempeño del personal y manejar activamente los asuntos de desempeño.

El recuadro 4.9 contiene aspectos y preguntas críticos para el papel de la función de recursos humanos en promocionar la integridad.

#### *Moral y cultura organizacional*

La corrupción tiene más probabilidades de ocurrir en organizaciones donde la moral o el espíritu de compañerismo es bajo, y el personal de la aduana no se siente orgulloso de la reputación de su administración. Los empleados de la aduana tienen más probabilidad de actuar íntegramente cuando la moral esta alta, si las prácticas administrativas de recursos humanos se ven como justas y si hay oportunidades razonables para el desarrollo de la carrera profesional y el progreso para todos

los oficiales con buen desempeño.<sup>11</sup> Los empleados de todos los niveles deben estar activamente involucrados en el programa anticorrupción y ser animados a aceptar un nivel apropiado de responsabilidad por la integridad de la administración. La integridad debe ser vista como una responsabilidad de todos y una obligación.

La corrupción no se restringe a la aduana, por el contrario, es un fenómeno existente en la sociedad como un todo. Las campañas de integridad en la aduana deben reconocer esto, y pueden ser más efectivas si hacen parte de un esfuerzo nacional anticorrupción. Tales campañas deben aumentar los costos morales de la corrupción, pero requerirán que cambios apropiados sean implementados en la cultura organizacional para que sean permanentes. Ciertamente, aunque los políticos y los oficiales de la aduana de alto rango, denuncian regularmente casos variados de corrupción y la describen abiertamente como un obstáculo para el desarrollo, muchas veces hay un gran vacío entre la retórica y la realidad. Algunos observadores afir-

11. Se ha sugerido comúnmente que los oficiales de aduana experimentados que se quedaron sin posibilidades de ascenso o desarrollo de su carrera debido, por ejemplo, a la falta de títulos académicos obligatorios, tienen más posibilidades de involucrarse en actividades corruptas, y debido a su amplia experiencia, tienen las menores posibilidades de ser detectados.

man que las prácticas corruptas comúnmente no están ligadas a la vergüenza, y las personas que se involucran en ellas lo hacen a conciencia. Más aún, no se genera un estigma social sobre quien fue despedido por corrupción. El asunto de la cultura y la aceptación de la corrupción se extiende más allá de la administración de la aduana a toda la sociedad y a toda la región. Se señala frecuentemente que las normas sociales tradicionales que gobiernan la conducta en cargos oficiales en países industrializados son bastante diferentes de aquella en los países en vía de desarrollo. En muchos de estos países, existe un vacío entre la ley (impuesta por estándares occidentales y extranjeros) y las normas sociales informales (sancionadas por la ética social prevaleciente); por ejemplo, hay una divergencia entre las actitudes, propósitos y métodos de gobierno de un país y aquellos de la sociedad en la que opera (Caiden y Caiden 1977).

Muchas sociedades tradicionales valoran el parentesco y la reciprocidad, los cuales cumplen importantes funciones sociales, como el suministro de una red de seguro informal en tiempos de necesidad. La mayoría de los involucrados en actividades corruptas, sin embargo, lo hacen por razones de bienestar propio, y raramente para beneficiar a otros. Este hecho es importante en muchos países y culturas, lo cual denigra la mayoría de las formas de soborno, fraude, extorsión, malversación, y de las formas de comisiones confidenciales en contratos públicos (Klitgaard 1988).

Al hacer un programa anticorrupción adecuado, parece prudente considerar el impacto de las normas sociales y las tradiciones culturales, e incorporar estrategias específicas para tratar con cualquier asunto particular que sea identificado. Por ejemplo, en un número de pequeños Estados insulares del Pacífico, donde los lazos familiares y comunitarios son particularmente fuertes, fue introducido un sistema de tecnologías de información para la aduana, que automáticamente asignara en forma aleatoria el procesamiento de la declaración, examen del cargamento y preguntas del corredor de aduana, de manera que previniera cualquier vergüenza potencial que pudiera sur-

gir de oficiales que tuvieran que tratar con miembros de su propio grupo lingüístico o cultural.

El recuadro 4.10 revisa preguntas clave con respecto al papel de la moral en la promoción de integridad.

### *Relación con el sector privado*

Los grupos de clientes pueden jugar un importante papel para controlar la corrupción. Después de todo, muchas formas de corrupción requieren la participación activa de socios externos como importadores, exportadores, proveedores de transporte y corredores de aduanas. Por ende, una estrategia anticorrupción efectiva debe asegurar el apoyo activo y completo del sector empresarial. La experiencia ha demostrado que, sin embargo, esa cooperación es comúnmente difícil de lograr y aún más difícil de sostener mientras los comerciantes estén dispuestos a pagar un soborno para obtener ventajas comerciales relativas frente a sus competidores.

Los corredores de aduanas que ayudan a los importadores y a los exportadores a llevar a cabo una amplia gama de regulaciones y procedimientos administrativos complejos, son usualmente los principales puntos de contacto con la aduana. En la ausencia de modernos sistemas y procedimientos de aduana, los corredores son necesarios para trabajar en el día a día con los oficiales de la aduana. Ellos son usualmente el conducto a través del cual se solicitan y pagan los sobornos que se suman a sus honorarios. Evidencia anecdótica sugiere que los corredores generalmente inflan el monto del soborno pagado por sus clientes y se quedan con el excedente. Esta práctica proporciona a los corredores un gran incentivo económico para perpetuar el ciclo de corrupción.

La necesidad de asumir responsabilidad por parte del sector empresarial de su propia ética, es reconocida por las reglas de conducta de la CIC. El artículo 5 de estas reglas establece los principios que deben guiar las responsabilidades de las empresas con la corrupción oficial (CIC 1999). Establece que la Junta Directiva u otros órganos con

#### **Recuadro 4.10 Moral y cultura organizacional: aspectos clave y preguntas**

- ¿Está el personal animado para participar en equipos de trabajo para identificar áreas de alto riesgo y sugerir cambios a los sistemas existentes y las prácticas de trabajo?
- ¿Se encuentra satisfecho el personal con las encuestas hechas?
- ¿Se analizan los resultados y se toman medidas en consecuencia?
- ¿Se tratan prontamente todas las infracciones de integridad y se ponen a disposición del personal y del público los resultados?
- ¿Está la administración dispuesta a asumir procesos de autoevaluación y participar en iniciativas y actividades internacionales de integridad?
- ¿Se ve a la aduana como un buen empleador?
- ¿Se sienten orgullosos los oficiales de la aduana de trabajar allí?
- ¿Se ha introducido información legislativa para proteger a los oficiales que reporten actividades corruptas?

Fuente: basado en OMA 2003b.

### Recuadro 4.11 Relación con el sector privado: aspectos clave y preguntas

- ¿Se han establecido unos estatutos de servicio al cliente que incorporen estándares objetivos de desempeño?
- ¿Se han establecido acuerdos formales de cooperación y mecanismos consultativos prácticos para fomentar relaciones abiertas, transparentes y productivas con el sector privado?
- ¿Se ha establecido un grupo de trabajo conjunto entre la aduana y el sector empresarial para tratar asuntos de integridad e identificar soluciones prácticas?
- ¿Se ha desarrollado una estrategia de comunicación que respalde la provisión de información oportuna y que promueva los logros de la aduana?
- ¿Se fomenta a los operarios del sector privado a reportar incidentes de corrupción?
- ¿Cuando se realizan alegatos, se protegen las fuentes?

Fuente: basado en OMA 2003b.

responsabilidad última sobre la empresa, deben dar pasos razonables, incluyendo el establecimiento y mantenimiento de un sistema apropiado de control, con el ánimo de prevenir cualquier pago hecho por o en nombre de la empresa que contravenga las Reglas de Conducta; revisar periódicamente el cumplimiento de éstas y establecer reportes adecuados para dicha revisión; y tomar medidas apropiadas contra cualquier director o empleado que las contravenga. Los directores de las compañías multinacionales también deben monitorear el alcance que permita a la administración asegurar que, en toda la empresa, el personal se adhiera a la convención anticorrupción de la OCDE.

Los grupos de trabajo y comités conjuntos de la aduana y el sector empresarial, pueden ser medios excelentes para lograr el nivel deseado de cooperación y compromiso en la lucha contra la corrupción. Tales comités proporcionan un vehículo importante para las administraciones de aduana al comunicar con claridad los estándares de comportamiento esperados de los clientes, y para que los clientes proporcionen ejemplos prácticos de los puntos más vulnerables de la administración.

También pueden establecer mecanismos prácticos que animen a los comerciantes a reportar a oficiales de la aduana que solicitaron sobornos. Estándares de desempeño claros y estatutos de servicio al cliente pueden proporcionar un punto de partida útil y un mecanismo práctico de monitoreo. La Junta Central de Aduanas e Impuestos Indirectos de India ha establecido un sitio *web* especial de vigilancia para permitir a los clientes reportar quejas y alegatos de mal comportamiento. Cada queja o alegato es dirigido a un alto directivo para que tome cartas en el asunto, y los marcos temporales para la resolución son establecidos y monitoreados. Aunque funciona como un mecanismo que registra quejas con respecto a operaciones de la aduana, puede servir como plataforma para un diálogo entre los sectores público y privado.

El recuadro 4.11 presenta preguntas clave con respecto a la integridad y la relación entre el sector privado y la aduana.

### Implementación de la estrategia

La OMA ha desarrollado un mapa de navegación para evaluar la calidad de los programas de integridad empleados por las administraciones de aduana. La Guía para el Desarrollo de Integridad de la OMA proporciona un proceso continuado de revisión y una mejora en las estrategias de integridad e incluye un componente de autoevaluación y un planeación de la acción.

Como punto de partida, es particularmente útil emprender una valoración exhaustiva de la situación presente.<sup>12</sup> Una vez que se ha realizado una valoración exhaustiva de diagnóstico, es necesario establecer prioridades y acordar el contenido del plan de acción nacional de integridad. Las prioridades pueden establecerse con base en los siguientes criterios: importancia, urgencia, consecuencias del fracaso, probabilidad de obtener compromiso por parte de las directivas y el personal, impacto, obligaciones nacionales e internacionales, facilidad de implementación y costo. Una vez se completa el proceso de establecimiento de prioridades, es útil desarrollar un plan de implementación detallado con marcos de tiempo realistas e indicadores o medidas verificables de desempeño.

Para asegurar que los resultados de la planeación de la acción sean bien entendidos y aceptados por los ejecutivos de alto rango y adoptados por la mayoría del personal de la organización, es importante desarrollar información práctica así como una estrategia exhaustiva de *marketing*. El plan de acción debe ser monitoreado de cerca para ayudar a las administraciones de aduana a evaluar y ajustar sus estrategias particulares de integridad. El plan de ac-

12. Para asistir este proceso, la OMA ha desarrollado una serie de preguntas diagnósticas detalladas con relación a cada uno de los diez elementos de la Declaración Revisada de Arusha. Estas preguntas están incorporadas en la Guía para el Desarrollo de Integridad de la OMA, la cual está disponible en el sitio *web* de la organización: [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

ción puede ser fácilmente monitoreado a través del uso de indicadores de desempeño. Éstos pueden incluir lo siguiente: resultados de las encuestas de satisfacción tanto de clientes como de otros involucrados, número de quejas o alegatos contra el personal de la aduana, número de investigaciones y acusaciones exitosas por problemas de integridad, cubrimiento negativo o positivo de la aduana por los medios de comunicación, reportes de agencias internacionales, número y naturaleza de quejas del defensor del pueblo, número de quejas de viajeros y corredores de aduana, o importadores, resultados de las auditorías internas y externas, logro de objetivos de desempeño o de estándares de servicio al cliente, y aumento o disminución de estadísticas de desempeño operacional.

### Conclusiones operativas

Hay muy poca duda de que el ambiente de trabajo de la aduana la hace vulnerable a la corrupción. Sin embargo, el papel críticamente importante jugado por la aduana, requiere que los gobiernos y la comunidad empresarial combatan el problema de manera significativa. La comunidad internacional de aduanas ha reconocido el problema y ha desarrollado una gama de herramientas y programas para lidiar con eso de una manera positiva y pragmática. La Declaración Revisada de Arusha sobre la Integridad en la Aduana establece una aproximación íntegra para luchar contra el problema, ya ha sido aprobada por los 162 miembros de la OMA.

Tratando de implementar los diez elementos clave de la Convención Revisada de Arusha, la experiencia sugiere que un buen punto de partida es el desempeño de una valoración completa de la situación presente. Los asuntos clave y las preguntas contenidas en este capítulo proveen una guía práctica o una lista de verificación para este proceso (ver recuadros 4.1 a 4.7 y 4.9 a 4.11). Una vez se completa la valoración, es entonces útil establecer prioridades realistas y acordar una serie de objetivos y actividades prácticas. Éstas, entonces, forman la base para el plan de acción nacional de integridad. Los oficiales de aduana de todos los niveles deben ser involucrados en el proceso de diagnóstico, en la identificación de prioridades y en el desarrollo de un plan de acción. El plan debe resumir una gama de objetivos específicos, actividades clave, oficiales responsables e indicadores o medidas verificables de desempeño o éxito.

Las administraciones de aduana no operan, sin embargo, en el vacío. Éstas toman la política y la dirección operacional del gobierno de turno, e interactúan con una amplia gama de actores tanto del sector público como del privado. Se puede, entonces, ganar más si se realiza una

aproximación hacia todo el gobierno para combatir la corrupción por medio de la alineación de la estrategia de la aduana con campañas nacionales anticorrupción presentes o futuras. Sin embargo, si esto no es posible, la aduana debe estar preparada para actuar independiente y decisivamente en controlar y minimizar la corrupción.

La mayoría de las transacciones corruptas que ocurren dentro del ambiente de la aduana, involucran la participación activa o pasiva del sector privado. El sector privado debe, entonces, estar activamente involucrado y comprometido en identificar e implementar soluciones prácticas.

Un elemento de vital importancia en dicha estrategia es la reforma y modernización total de la aduana, para eliminar los incentivos de los operadores del sector privado que buscan medios para evitar los requerimientos de regulación normales. En este sentido, la Convención Revisada de Kyoto es una de las herramientas disponibles más efectivas para tratar con problemas de corrupción en la aduana. Sus provisiones proveen menos discreción y mayor responsabilidad. La adopción de una estrategia de integridad sin procedimientos modernizados de aduana únicamente ofrecerá remedio a corto plazo y no será sostenible en el largo plazo. Verdaderamente, muchos oficiales de alto rango de la aduana están convencidos de que si el servicio de aduana adopta procedimientos modernos en concordancia con la Convención Revisada de Kyoto, hace uso efectivo de las tecnologías de información, paga un salario competitivo al personal y disfruta de una relación de cooperación con el sector privado, se ha hecho una gran parte del trabajo para asegurar la integridad.

Una estrategia anticorrupción en la aduana debe ser desarrollada como un paquete coherente de medidas mutuamente apoyadas. Las motivaciones para involucrarse en actividades corruptas son complejas, por ende, las estrategias deben ser diseñadas para atender tanto el motivo como la oportunidad. Es importante lograr un balance entre estrategias de prevención positivas y aquellas represivas. En cualquier caso, las administraciones de aduana deben enfocarse en la investigación profunda de los alegatos de corrupción y en el cumplimiento de las penas, independientemente de la posición o influencia del individuo en cuestión. Las estrategias contenidas en el recuadro 4.12 se basan en las lecciones aprendidas de varios programas de reforma de la aduana emprendidos alrededor del mundo, y demuestran la necesidad de tratar tanto con el motivo como con la oportunidad de corrupción a través de una estrategia profunda.

En conclusión, el control efectivo y la eliminación de la corrupción en la aduana no es una tarea fácil. No existen soluciones fijas y rápidas. Para obtener resultados, las administraciones de aduana deben hacer lo siguiente:

## Recuadro 4.12 Lecciones aprendidas de reformas a la aduana para controlar actividades corruptas

La lección principal aprendida de la reforma a la aduana en países de transición y en otras partes del mundo, es que los esfuerzos para controlar el comportamiento potencialmente corrupto de los oficiales de aduana requieren unas estrategias íntegras de reducción de la motivación y la oportunidad de corrupción. Como se resume aquí, estas lecciones de la experiencia han sido incorporadas en proyectos de Banco a través de la estrategia integrada para promover la integridad.

### Medidas que se dirigen a la motivación

- Ética de la élite y espíritu de compañerismo
- Desarrollo positivo de la carrera
- Incentivos para alto desempeño
- Pago competitivo y sistema transparente de recompensas
- Supervisión y control fuertes

- Sanciones por corrupción
- Mecanismo de apelación independiente
- Encuestas a los involucrados.

### Medidas que se dirigen a la oportunidad

- Tasas bajas, menos exención
- Sistematización
- Inspección basada en análisis de riesgo
- transacciones cortas y reducción en la autoridad discrecional
- Requerimientos transparentes de liberación
- rotación de funcionarios
- Organización funcional
- Estrategia anticorrupción interna y auditoría.

Fuente: Gill 2001.

- Obtener apoyo irrestricto de sus gobiernos, comunidad empresarial y demás actores.
- Empezar un diagnóstico exhaustivo de sus problemas de integridad presentes y sus estrategias.
- Recoger datos apropiados y establecer indicadores de desempeño verificables y realistas.
- Desarrollar un plan de acción de integridad exhaustivo basado en cada uno de los diez elementos de la Declaración Revisada de Arusha.
- Evaluar y revisar continuamente los resultados y establecer un proceso continuo de mejora.
- Comprometerse a compartir los resultados de sus esfuerzos.
- Más importante, asignar responsabilidades adecuadas para la administración del programa anticorrupción a todos los administradores, oficiales y clientes.

### Lecturas adicionales

- Andvig, J. C. y O. Fjeldstad. 2000. *Research on Corruption: A Policy Oriented Survey*. Chr Michelsen Institute and Norwegian Institute of International Affairs. Oslo. [www.cmi.no/research/project.cfm?proid=272](http://www.cmi.no/research/project.cfm?proid=272).
- CIC (International Chamber of Commerce). 1997. *International Customs Guidelines*. Publicación CIC No. 587 (E). Nueva York: CIC Publishing. [www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org)
- Hors, Irene. 2001. *Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn from Recent Experiences*. OECD Development Centre, Documento técnico No. 175. París: OCDE. [www.oecd.org/dataoecd/60/28/1899689.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/60/28/1899689.pdf).
- Kaufmann, D. 1999. "Economic Reforms: Necessary But Not Sufficient to Curb Corruption?". En R. Stapenhurst y S. J. Kpundeh, *Curbing Corruption: Toward a Model for Building*

- National Integrity*. Economic Development Institute. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Klitgaard, R. 1998. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Sparrow, Michael. 2000. *The Regulatory Craft*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

### Referencias

- La palabra *procesado* se refiere a trabajos reproducidos informalmente, que es posible no se encuentren regularmente en las bibliotecas.
- Banco Mundial. 2000. *Helping Countries Combat Corruption*. Operational Core Services, Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, D.C.
- . 2001. "Cambodia Integration and Competitiveness Study". International Trade Department. Preparado para the Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance. Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, D.C.
- . 2003. Investment Climate Survey Database. Washington, D.C.
- Caiden, G. E. y N. J. Caiden. 1977. "Administrative Corruption". *Public Administration Review* 37(3):301-309.
- CIC. 1997. "International Customs Guidelines". Publicación CIC No. 587 (E). Nueva York: CIC Publishing.
- . 1999. *Fighting Bribery: A Corporate Practices Manual*. Nueva York: CIC Publishing.
- Fjeldstad, Odd-Helge, Ivar Kolstad y Siri Lange. 2003. *Autonomy, Incentives, and Patronage: A Study in Corruption in the Tanzania and Uganda Revenue Authorities*. Development Studies and Human Rights. Oslo, Noruega: Michelsen Institute.
- Gill, J.B.S. 2001. *Customs: Developing an Integrated Anti-Corruption Strategy*. World Bank Institute. Borrador de monografía. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Hors, Irene. 2001. "Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn from Recent Experiences?" Documento técnico OCDE No. 175. París: OCDE.
- Kaufman, Daniel, Sanjay Pradhan y Randi Ryterman. 1998. "New Frontiers in Diagnosing and Combating corruption". PREM Nota No. 7. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- . 1993. "Gifts and Bribes". En R. J. Zeckhauser, ed. *Strategy and Choice*. Cambridge: MIT Press.
- Lane, M. H. 1998. "Customs and Corruption." Documento de trabajo de TI. Procesado.
- OMA. 2003a. *Annual Survey to Determine the Percentage of Government Revenue Provided by Customs Duties*. Documento No. NC0665. Bruselas.
- . 2003b. "Integrity Development Guide; Self-Assessment and Evaluation". Bruselas.
- Nye, J. S. 1977. "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis." *American Political Science Review* LXI(2): 417-427.
- TI (Transparency International). 1997. *TI Sourcebook—Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlín. [www.transparency.org/sourcebook/](http://www.transparency.org/sourcebook/).

# ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO EN EL CONTEXTO DE LA ADUANA

*David Widdowson*

## Tabla de contenido

La importancia de la administración del riesgo	88
Facilitación y control	88
Logrando una aproximación balanceada	89
Manejando la conformidad	89
Poniendo en práctica la teoría	90
Valoración de la conformidad y facilitación del comercio	93
Gerencia del riesgo: un ejemplo	94
Conclusión	94
Referencias	94

## Lista de cuadros

5.1 Estilos de manejo de la conformidad	91
-----------------------------------------	----

## Lista de gráficos

5.1 Matriz de facilitación y control	88
5.2 Matriz de manejo de la conformidad	90
5.3 Pirámide de la administración del riesgo basada en el cumplimiento	92

## Lista de recuadros

5.1 Manejando el riesgo: valoración de aduanas	94
------------------------------------------------	----

En años recientes, el ambiente de comercio internacional se ha transformado dramáticamente en términos de la manera en que los bienes son transportados y comercializados, la velocidad de esas transacciones y el volumen total de los bienes que ahora se transan alrededor del mundo. Esto, junto con el aumento de la presión por parte de la comunidad comercial internacional para minimizar la intervención del gobierno, ha hecho que las autoridades de aduana hagan un mayor énfasis en la facilitación del comercio.

En un esfuerzo para lograr un balance apropiado entre facilitación del comercio y control regulador, las administraciones de aduanas están abandonando su rutina

tradicional de verificación a la entrada y están aplicando los principios de la administración del riesgo, con diferentes grados de sofisticación y éxito. Este capítulo examina los principios básicos de esa administración e identifica maneras convenientes de poner en práctica la teoría. La primera sección discute la importancia de la administración del riesgo en la aduana. La segunda, examina los dos objetivos clave de la aduana: facilitación y control. La tercera, identifica el manejo del riesgo como el medio para lograr una aproximación balanceada entre facilitación y control. La cuarta, trata con el manejo de la conformidad y describe la estrategia de manejo de la conformidad basada en el riesgo. La quinta, se concentra en poner en práctica la teoría y, por tanto, encierra los diferentes elementos de un estilo de la gerencia de riesgo para proporcionar una aproximación estructurada para el manejo de la conformidad. La sexta, enlaza la valoración de la conformidad con la facilitación del comercio. La siguiente sección pro-

---

David Widdowson es funcionario ejecutivo en jefe del Centro para el Estudio de la Aduana y de Impuestos Indirectos y profesor asociado de la Escuela de Leyes de la Universidad de Canberra en Australia.



porciona un ejemplo de gerencia del riesgo, y la última resume las conclusiones principales del capítulo.

## La importancia de la administración del riesgo

El concepto del riesgo organizacional se refiere a la posibilidad de que ocurran eventos o actividades que puedan evitar que una organización logre sus objetivos. Las autoridades de aduana están obligadas a lograr dos objetivos principales –proporcionar a la comunidad comercial internacional un nivel apropiado de facilitación, y asegurar la conformidad con los requerimientos de regulación. Los riesgos a los que se enfrentan las aduanas incluyen tanto el incumplimiento potencial con las leyes aduaneras como requerimientos de licencias, provisiones de valoración, normas de origen, regímenes de exención de aranceles, restricciones comerciales y regulaciones de seguridad, como el fracaso potencial para facilitar el comercio internacional.

La aduana, como cualquier otra organización, necesita manejar sus riesgos. Esto requiere la aplicación sistemática de procedimientos administrativos diseñados para reducir esos riesgos para asegurar que sus objetivos sean logrados tan eficiente y efectivamente como sea posible. Tales procedimientos incluyen la identificación, análisis, evaluación, tratamiento, monitoreo y revisión de los riesgos que pueden afectar el logro de esos objetivos.

Una gerencia del riesgo sólida es fundamental para efectuar operaciones aduaneras, y podría ser verdad decir que todas las administraciones aplican alguna forma de gerencia del riesgo, ya sea de manera informal o formal. Utilizando inteligencia, información y experiencia, la aduana siempre ha adoptado procedimientos diseñados para identificar actividades ilegales en un esfuerzo por reducir sus riesgos. Los procedimientos más tradicionales incluyen controles fronterizos físicos sobre el tránsito de bienes y personas, que consisten en verificaciones documentales e inspecciones físicas con el propósito de detectar comercio ilícito. La introducción de dichos controles constituye una forma de gerencia del riesgo, pero no necesariamente una forma efectiva y eficiente.

Recientemente, el aumento de la complejidad, velocidad y volumen del comercio internacional, estimulado por los avances tecnológicos que han revolucionado las prácticas globales de comercio, ha afectado significativamente la manera en que las autoridades de aduana cumplen con sus responsabilidades. En consecuencia, muchas administraciones han implementado una aproximación más disciplinada y estructurada a la gerencia del riesgo. Esto también les ha ayudado a aumentar la eficiencia de sus operaciones y a optimizar sus procesos y procedimientos, minimizando la intervención en las transacciones

comerciales y reduciendo la carga de regulación del sector comercial.

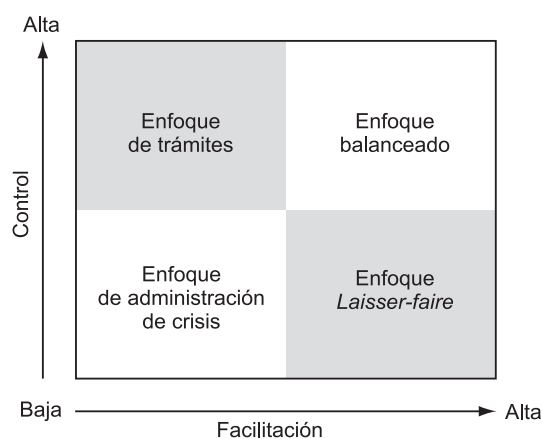
## Facilitación y control

Los dos objetivos clave de la aduana son comúnmente referidos como “facilitación” y “control”. Buscando lograr un balance apropiado entre facilitación y control regulatorio, la aduana debe simultáneamente manejar dos riesgos –el riesgo potencial de fracaso en la facilitación del comercio internacional y el incumplimiento potencial de las leyes aduaneras. La aplicación de los principios de gerencia del riesgo proporciona los medios para lograr ese balance.

Note que la expresión “facilitación y control” ha sido utilizada en este contexto, en vez de la frase “facilitación *versus* control”. Se cree comúnmente que la facilitación y el control se encuentran en lados opuestos, y no es poco común que los comentaristas se refieran a la aparente “paradoja” de lograr tanto la facilitación como el control. Se asume comúnmente que, cuando aumenta el nivel de facilitación, el nivel de control disminuye. De la misma forma, donde se refuerzan los controles de regulación, se asume comúnmente que la facilitación debe sufrir. Esta es una visión extremadamente simplista, pues asume que la única manera en que se puede facilitar un proceso es soltando las riendas, el control. Ese punto de vista es fundamentalmente defectuoso, pues los conceptos de facilitación y control representan dos variables diferentes, como está representado en la matriz del gráfico 5.1.

El cuadrante superior izquierdo de la matriz (alto control, poca facilitación) representa un régimen de alto control en el que los requerimientos de la aduana son estrictos, y van en detrimento de la facilitación. Esto puede ser des-

**Gráfico 5.1 Matriz de facilitación y control**



Fuente: autor.

crita como una aproximación de papeleo, la cual es comúnmente representativa de un estilo administrativo de aversión al riesgo. En la mayoría de sociedades modernas, una aproximación como esa puede implicar grandes críticas y quejas del público, debido a las crecientes expectativas de la comunidad comercial de que se minimice la intervención de la aduana.

El cuadrante inferior izquierdo (bajo control, baja facilitación) muestra el enfoque de una administración que ejerce poco control y consigue igualmente poco en términos de facilitación. Este enfoque de administración de crisis no beneficia ni al gobierno ni a la comunidad comerciante.

El cuadrante inferior derecho (poco control, alta facilitación) representa una aproximación en la que la facilitación es la orden del día, pero con ella hay poco en la vía del control aduanero. La aproximación *laissez-faire* sería un método apropiado de manejo de la conformidad en un mundo ideal en el que la comunidad comercial cumple a cabalidad sin necesidad de una amenaza o un incentivo por parte del gobierno, pues un ambiente como ese no presenta ningún riesgo de incumplimiento.

Finalmente, el cuadrante superior derecho (alto control, alta facilitación) representa una aproximación balanceada tanto para el control como para la facilitación del comercio, resultando en niveles altos de ambos aspectos. Esta aproximación a la administración de conformidad maximiza los beneficios tanto de la aduana como de la comunidad de comercio internacional.

### Logrando una aproximación balanceada

La aplicación efectiva de los principios de gerencia del riesgo es la clave para lograr un balance adecuado entre facilitación y control. Mientras el uso de la gerencia del riesgo se vuelve más efectivo (por ejemplo, más sistemático y sofisticado), un balance apropiado entre facilitación y control se vuelve más alcanzable. Por ende, aquellas administraciones que pueden lograr altos niveles tanto de facilitación como de control (el cuadrante de la aproximación adecuada de la Matriz de Facilitación y Control) lo hacen a través de un uso efectivo de gerencia del riesgo. De la misma forma, las administraciones en una crisis administrativa total (es decir, cero facilitación, cero control) adoptarían esencialmente una estrategia de manejo de la conformidad que está desprovista de gerencia del riesgo.

Sin embargo, cualquier movimiento lejos del estado de crisis administrativa total, implica la existencia de alguna forma de gerencia del riesgo. Por ejemplo, reconociendo que el riesgo es la posibilidad de que suceda algo que pueda tener un impacto en los objetivos organizacionales, una estrategia de regulación que logre algún grado de control,

aunque pequeña, representa un método para tratar un potencial incumplimiento de las leyes de aduana. Igualmente, una estrategia que logre algún grado de facilitación representa un método para el fracaso potencial en facilitar el comercio. Esta relación está representada en la matriz tridimensional de manejo de la conformidad (ver gráfico 5.2).

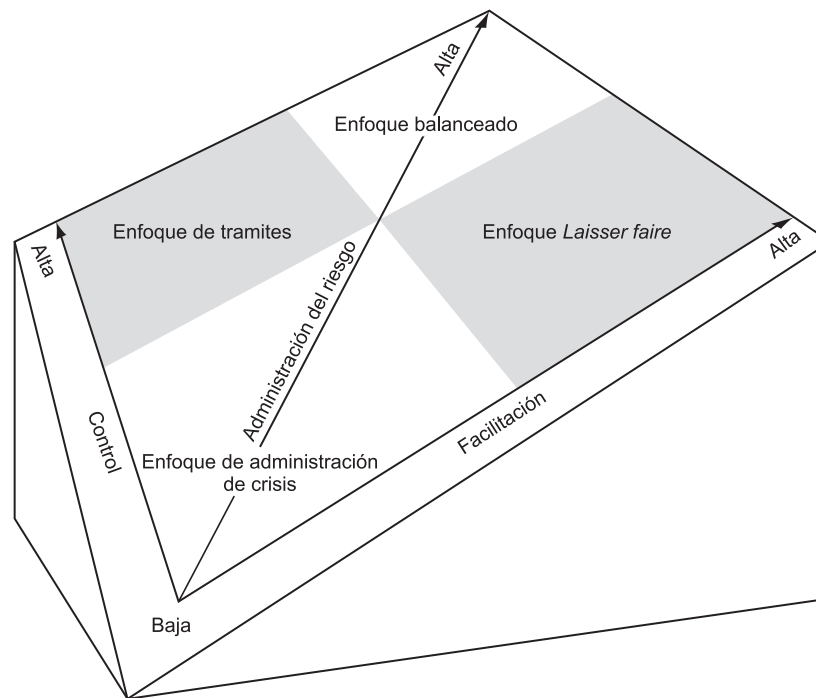
### Manejando la conformidad

El papel de la aduana es, entonces, manejar la conformidad con la ley de tal forma que asegure la facilitación del comercio. Para lograr esto, muchas administraciones han implementado estrategias de manejo de la conformidad que estén basadas en la gerencia del riesgo.

La matriz de manejo de la conformidad proporciona una conceptualización útil de la interrelación entre facilitación, control regulatorio y gerencia del riesgo. El siguiente paso es identificar los componentes de la estrategia de manejo de la conformidad basados en el riesgo.

Los elementos subrepticios de dicha estrategia están resumidos en el cuadro 5.1, la cual compara los elementos clave del estilo administrativo del riesgo para el manejo de la conformidad con el estilo más tradicional de “guardián”, el cual está típicamente caracterizado por una intervención indiscriminada de la aduana o un régimen de verificación del ciento por ciento. De la misma forma, el pago de aranceles y otros impuestos es un prerrequisito para la liberación de la aduana bajo el modelo de “guardián”, y tal liberación es invariablemente detenida hasta que todas las formalidades y verificaciones de las transacciones en tiempo real, sean realizadas. Una aproximación de gerencia del riesgo, sin embargo, se caracteriza por la identificación de áreas de alto riesgo potencial, siendo los recursos transferidos hacia dichas áreas, y la intervención mínima en áreas de bajo riesgo, previamente identificadas. Tales regímenes adoptan estrategias que rompan el nexo entre el control físico sobre los bienes y la obligación de ingreso del comerciante, y permiten que la liberación de aduana sea concedida antes de la llegada del cargamento.

Los diferentes elementos de cada estilo de manejo de la conformidad pueden ser ampliamente agrupados en cuatro categorías –el marco legal del país, el marco administrativo de la organización de la aduana de cada país, el tipo de marco de gerencia del riesgo adoptado por la organización de la aduana del país, y el marco tecnológico disponible. Estas cuatro categorías representan determinantes clave de la manera en que el movimiento del cargamento puede acelerarse a través de las fronteras del país, y la forma en que el control de la aduana sobre el cargamento puede ser acelerado.

**Gráfico 5.2 Matriz de manejo de la conformidad**

Fuente: autor.

Un marco legislativo apropiado es un elemento esencial de cualquier régimen de regulación porque el papel principal de la aduana es asegurar el cumplimiento de la ley. A pesar de la aproximación de manejo de la conformidad que está respaldando, el marco legislativo debe proporcionar una base necesaria en la ley para el logro de las estrategias administrativas y de gerencia del riesgo que la administración ha decidido adoptar. Por ejemplo, una base de ley apropiada debe existir para permitir a la aduana romper el nexo entre el control físico sobre los bienes comercializados internacionalmente y la obligación de ingreso (es decir, aranceles y otros impuestos) que dichos bienes puedan conllevar. Esto no necesariamente implica, sin embargo, que dicha diferenciación deba tratarse expresamente en las provisiones estatutarias relevantes. Por ejemplo, si la propia legislación no dice nada acerca de la relación entre el control de la aduana sobre el cargamento y la obligación de ingreso, debe existir un espectro suficiente para que se puedan implementar soluciones administrativas.

Respaldado por las provisiones legales relevantes, los diferentes elementos de los marcos administrativos y de manejo del riesgo empleados por la aduana, reflejan esencialmente el estilo de manejo de la conformidad que busca la administración, con un uso creciente de principios de la gerencia del riesgo, mostrando cómo la administración se aleja del tradicional estilo de "guardián" y adverso al riesgo, y se acerca hacia una aproximación basada en el manejo del riesgo de la conformidad.

El marco tecnológico disponible representa un factor que, aunque no es esencial para el logro del estilo de gerencia del riesgo, sirve para aumentar la habilidad de la administración para adoptar dicho estilo.

### Poniendo en práctica la teoría

La pirámide de manejo de la conformidad basado en el riesgo (gráfico 5.3) encierra los diferentes elementos del estilo de gerencia del riesgo (es decir, aquellos en el lado derecho del cuadro 5.1) para proporcionar una aproximación estructurada al manejo de la conformidad. Esta proporciona un marco lógico para demostrar cómo varios tipos de estrategias basadas en el riesgo, incluyendo estrategias como la autoevaluación, pueden ser usadas para manejar efectivamente la conformidad.

Para esta aproximación es fundamental proporcionar al sector comercial la habilidad para cumplir con los requerimientos de la aduana. Esto implica establecer una base legislativa efectiva (el primer escalón de la pirámide) y una gama de estrategias de servicio al cliente (el segundo escalón), incluyendo planes de consulta efectivos y pautas administrativas claras. Dichas estrategias son necesarias para proporcionar al sector comercial con los medios para lograr certeza y claridad cuando se evalúen las responsabilidades y derechos.

**Cuadro 5.1 Estilos de manejo de la conformidad**

	Estilo tradicional de “guardián”		Estilo de gerencia del riesgo
Marco legislativo	La base legislativa proporciona una aproximación de “un tamaño” que les sirve a todos para el manejo de la conformidad	↔	La base legislativa proporciona soluciones flexibles y hechas a la medida para que se puedan implementar estrategias administrativas y de gerencia del riesgo
	La responsabilidad de lograr cumplimiento se sitúa exclusivamente en la comunidad comercial	↔	La base legislativa reconoce responsabilidades tanto para el gobierno como para la comunidad comercial en el logro del cumplimiento de las regulaciones
	Sanciones para no cumplidores	↔	Sanciones para no cumplidores
Marco administrativo	Estrategia de cumplimiento “un solo tamaño para todos”	↔	La estrategia depende del nivel de riesgo
	Enfoque en el control	↔	Balance entre control regulador y facilitación del comercio
	Enfoque de aplicación	↔	Aplicación dual –enfoque de servicio al cliente
	Aproximación unilateral	↔	Aproximación cooperativa y de consulta
	Enfoque de valoración de la veracidad de las transacciones	↔	Enfoque en la valoración de la integridad de los sistemas y procedimientos comerciales
	Procedimientos inflexibles	↔	Discreción administrativa
	Enfoque en intervenciones en tiempo real y valoración de cumplimiento	↔	Enfoque creciente en valoración de cumplimiento posterior a la transacción
	Ausencia de mecanismos de apelación o éstos son poco efectivos	↔	Mecanismos de apelación efectivos
Marco de gerencia del riesgo	Intervención indiscriminada o verificaciones del 100%	↔	Enfoque en áreas de alto riesgo, con intervención mínima en áreas de bajo riesgo
	Enfoque de control físico	↔	Enfoque de manejo de la información
	Enfoque de identificación de incumplimiento	↔	Enfoque de identificación tanto de cumplimiento como de incumplimiento
	Liberación de importaciones después de su llegada	↔	Liberación de importaciones antes de su llegada
	Control físico se mantiene dependiendo del pago de renta	↔	Rompe el nexo entre el control físico y la obligación de renta
	Ausencia de beneficios especiales para los cumplidores reconocidos	↔	Recompensas para los cumplidores reconocidos
<b>Posibilitadores de gerencia del riesgo</b>			
Marco de tecnologías de información	Las provisiones legislativas proporcionan a la comunidad comercial opciones tanto electrónicas como en papel, de reporte, almacenamiento y autenticación. Tales provisiones deben permitir a los reguladores, tanto como sea posible, contar con datos comercialmente generados. Comunicaciones apropiadas y estructura de tecnología de información para proporcionar un procesamiento automatizado y planes de liberación. Los reguladores deben buscar lograr la máxima integración como los sistemas comerciales. Reingeniería de los procesos de consulta de negocios antes de la automatización.		

Fuente: autor.

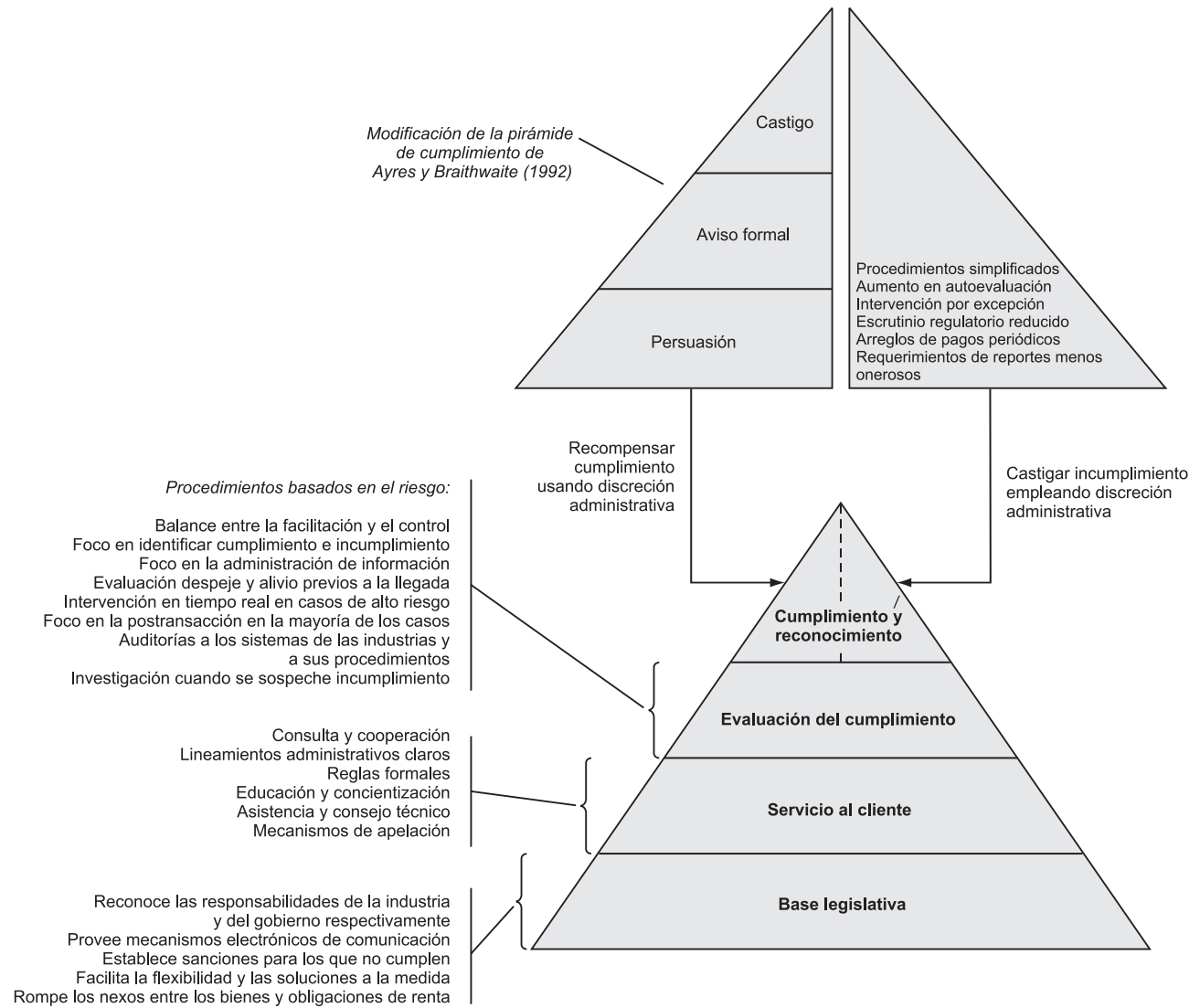
En el tercer escalón de la pirámide, los elementos de valoración de la conformidad entran en juego, incluyendo verificaciones físicas y documentales basadas en el riesgo, auditorías e investigaciones. Dichas actividades están diseñadas para determinar si un comerciante está cumpliendo la ley de aduanas, y éstas se discuten con más detalle en la siguiente sección.

En la punta de la pirámide están las estrategias para tratar tanto con los que no cumplen como con los que cumplen. Las estrategias para aquellos que han sido identifica-

dos como no cumplidores incluyen una gama de técnicas de cumplimiento (*ver* Ayres y Braihwaite 1992), mientras que las estrategias para quienes son reconocidos como cumplidos incluyen elevados niveles de autoevaluación, escrutinio reducido, menos requerimientos onerosos, acuerdos de pago periódicos y mayores niveles de facilitación (*ver* Panel de industria sobre las reformas de auditoría de la aduana 1995 y Sparrow 2000).

Para valorar el nivel de cumplimiento, la aduana va a encontrar dos situaciones: cumplimiento y no cumplimien-

**Gráfico 5.3 Pirámide de la administración del riesgo basada en el cumplimiento**



Fuente: autor.

to. El espectro del incumplimiento puede variar entre errores inocentes y fraudes fatales. Si el error está más cerca del lado del fraude, debe aplicarse alguna forma de sanción, incluyendo penas administrativas, o en casos más severos, acusación y revocación de la licencia.

Antes de determinar la necesidad o la naturaleza de la sanción es, sin embargo, importante identificar la verdadera naturaleza del riesgo establecido, el porqué del error. Por ejemplo, el error puede ser producto de un problema de control dentro de la compañía debido a sistemas y procedimientos defectuosos, o puede ser el resultado de un intento deliberado de fraude. También puede ser que la legislación relevante no sea clara o los requerimientos administrativos sean ambiguos. El tipo de estrategia de mitigación que la aduana debe emplear para asegurar el cumplimiento futu-

ro dependerá de la naturaleza del riesgo identificado. A menos que se encuentre que el error fue intencional, puede ser apropiado tratar los problemas sistémicos dentro de la compañía, o proporcionar a la compañía (o quizás a un sector industrial completo) consejo en asuntos de cumplimiento, o proporcionar clarificación formal de la ley a través de reglas vinculantes u otros medios (Widdowson 1998).

A este respecto, es importante reconocer que se requerirán diferentes soluciones para tratar con errores honestos, por un lado, e intentos deliberados de evadir aranceles, en el otro. Por ejemplo, seminarios y folletos informativos para la familiarización con la industria, pueden adecuadamente tratar errores que sean producto de una falta de comprensión de las provisiones relevantes de regulación. Sin embargo, si alguien está buscando activamente come-

ter fraude de ingreso, los seminarios y los folletos informativos no tendrán absolutamente ningún impacto en sus actividades. En verdad, esos miembros de la comunidad comercial muy posiblemente tienen una excelente comprensión de sus obligaciones y derechos. Para atender los riesgos generados por dichos individuos (u organizaciones, si es el caso), se requiere una rigurosa aproximación de aplicación.

## Valoración de la conformidad y facilitación del comercio

Cuando se aplican los principios de gerencia de riesgo a las actividades cotidianas de la aduana, una de las áreas más críticas es la valoración del cumplimiento –determinar si una entidad o una transacción está cumpliendo con los requerimientos de regulación. Esto representa el tercer escalón de la Pirámide de manejo de cumplimiento en el gráfico 5.3. Cuando se desarrollan estrategias para evaluar el cumplimiento, es importante considerar el principio clave de la Convención Revisada de Kyoto –que el control de la aduana debe estar limitado a lo necesario para asegurar el cumplimiento con las leyes de la aduana (OMA 1999). Los regímenes administrativos deben ser tan simples como operativos, y proporcionar a la comunidad comercial formas eficientes en términos de costos para demostrar el cumplimiento de la ley. Este principio aplica a cierta gama de controles de aduana, incluyendo el control físico de los bienes, requerimientos de información, coordinación y método de reporte, y coordinación y forma de recaudo de ingreso. El uso de controles documentales (manejo de la información) para monitorear y valorar el cumplimiento, generalmente representa una aproximación menos intrusiva y, por ende, facilitadora que el uso de controles físicos. De la misma forma, la auditoría posterior a la transacción, generalmente representa un método de verificación más fácil que comprobaciones emprendidas en el momento de la importación o de la exportación.

Para muchos países en vía de desarrollo, sin embargo, la tarea de introducir estrategias basadas en el riesgo puede ser desalentadora, particularmente para aquellas administraciones que todavía no tienen la capacidad de emprender auditorías posteriores a la transacción, o que actualmente dependen de sistemas de procesamiento manuales. Aunque es claro que tales impedimentos limitarán la efectividad de cualquier estrategia basada en el riesgo, aplicar una aproximación de gerencia del riesgo a los sistemas manuales existentes va a ser mucho más efectivo que continuar aplicando la aproximación de guardián a esos mismos sistemas. Por ejemplo, a pesar del hecho de que una administración pueda emprender todos los exámenes y valoraciones en el momento de la importación, hay, no obs-

tante, una oportunidad para remplazar un método indiscriminado o aleatorio para examinar los bienes por uno que tenga en cuenta los riesgos potenciales. De la misma forma, es bastante posible aplicar exámenes de documentación antes de la llegada de los bienes a pesar del hecho de que se empleen métodos manuales de procesamiento.

Un ejemplo del caso es Sri Lanka, el cual fue exitoso en introducir investigación y liberación antes de la llegada para envíos aéreos expresos teniendo en cuenta la disponibilidad de los sistemas automatizados. Esto consistió en una combinación de valoración documental manual, examen selectivo y el establecimiento de instalaciones de rayos X para tratar con el riesgo potencial de una descripción inadecuada. Manifiestos consolidados eran manualmente presentados a la aduana antes de la llegada del avión, con copias del documento de transporte y de las facturas. Éstos fueron revisados manualmente por la aduana para identificar envíos de alto riesgo potencial (basados en inteligencia, tendencias emergentes, récord previo de cumplimiento, récord de consignatarios y consignantes, etc.) Cualquier envío que haya sido considerado como de alto riesgo, es llevado a un examen más profundo a su llegada, con ciertos bienes restringidos o bajo régimen arancelario que deben esperar a una liberación formal. Todos los demás envíos (es decir, los cargamentos de bajo riesgo) estaban disponibles para el envío desde su llegada.

Las administraciones que han adoptado una aproximación basada en el riesgo para el manejo de la conformidad, a pesar de si los sistemas son automatizados, también son selectivas con el uso de una amplia gama de controles que tienen a disposición. Al ser selectivos, éstas reconocen que los miembros individuales de la comunidad comercial representan para la aduana diferentes niveles de riesgo en términos de incumplimiento potencial de las leyes relevantes. Por ejemplo, los comerciantes con un buen récord de cumplimiento probablemente no requieren el mismo nivel de escrutinio que aquellos con un historial de bajo cumplimiento. En consecuencia, si un comerciante es clasificado como de bajo riesgo, la aduana puede reducir el nivel de escrutinio de regulación y confiar más en la autoevaluación de cumplimiento de la compañía.<sup>1</sup> Esta estrategia particularmente efectiva es un método de reconocimiento comúnmente usado, y forma la mitad derecha del pico de la Pirámide de manejo de la conformidad.

El manejo de cumplimiento basado en el riesgo resulta en una situación donde a los comerciantes de bajo riesgo

1. Permitir a los comerciantes de bajo riesgo que autoevalúen su obligación de renta, no implica que la aduana no haga verificaciones. Sin embargo, implica que la decisión de liberación de los bienes va a hacerse generalmente sobre la base de evaluación de la obligación y derechos hecha por el propio comerciante.

### Recuadro 5.1 Manejando el riesgo: valoración de aduanas

Después de la adopción del Acuerdo de Valoración de la OMA, la aduana debe asegurar que los importadores cumplan las nuevas provisiones. Su tarea es entonces una de *manejo de la conformidad*. Para manejar la conformidad efectivamente, ésta decide seguir los principios de la *gerencia del riesgo*, lo cual le implica identificar, analizar, evaluar y tratar los riesgos para el logro de sus objetivos. En este caso, el riesgo primordial es que los comerciantes no logren cumplir con las provisiones de la valoración.

Para *identificar el riesgo* acertadamente, la aduana considera con más detalle, lo que podría pasar que diera como resultado una valoración incorrecta, y cómo podría tener lugar dicho evento. Un riesgo así es el de la sub-valoración debido a que algunos comerciantes podrían deliberadamente evitar declarar el costo de las ayudas (incluyendo materiales, herramientas, u otros costos provistos por importador a un productor extranjero). La aduana, entonces, *analiza el riesgo* determinando la *probabilidad* de que ocurra y la *consecuencia* de que esto ocurra. El siguiente paso es *evaluar el*

*riesgo* determinando si es un riesgo aceptable –es decir, ¿necesita la aduana hacer algo al respecto? (Algunos prefieren el uso del término *valoración del riesgo* en lugar de *evaluación del riesgo*. Otros usan el término *valoración del riesgo* para describir el proceso combinado de *análisis y evaluación del riesgo*).

La aduana decide tratar el riesgo, y determina que la mejor manera es apuntar a cargamentos que posiblemente tengan ayudas no declaradas. Basado en la investigación, la aduana identifica un número de criterios o *indicadores de riesgo* (por ejemplo, tipo de bienes, proveedor, consignatario, origen) que, en conjunto, constituyen un indicador potencial de no-declaración de ayudas. Cuando se combinan, estos indicadores representan un *perfil de riesgo* que la aduana usa para seleccionar envíos sospechosos de alto riesgo. Tal selectividad asegura que los envíos de *bajo riesgo* sean facilitados.

Fuente: autor.

se les permite operar bajo requerimientos de regulación menos onerosos y pueden esperar menor intervención por parte de la aduana, y, por ende, recibir niveles relativamente altos de facilitación del comercio. Las transacciones de los comerciantes de alto riesgo, sin embargo, tienen más posibilidades de ser seleccionadas para mayores niveles de intervención y control por parte de la aduana. La intervención de la aduana para comerciantes de alto riesgo puede incluir verificaciones documentales o exámenes físicos en el momento de la importación o la exportación, mayores niveles de actividad de auditoría, controles físicos en los establecimientos de manufactura, y mayores niveles de obligaciones de seguridad. En todos los casos, sin embargo, el nivel y tipo de intervención deben estar basados en el nivel de riesgo identificado.

### Gerencia del riesgo: un ejemplo

Algunas veces surge la confusión sobre los términos usados para describir la gerencia del riesgo, y muchas veces se usan los términos intercambiados. El escenario simple del recuadro 5.1 de un país que ha aceptado recientemente la obligación de la OMC sobre valoración está diseñado para clarificar los términos más comunes.

### Conclusión

Una gerencia del riesgo efectiva es vital para las operaciones modernas de aduana, y proporciona los medios para lograr un balance apropiado entre facilitación del comer-

cio y control de regulación. Los principios de la gerencia del riesgo pueden ser aplicados por todas las administraciones, independientemente de si operan con sistemas manuales o sistemas automatizados, si adoptan estrategias que incorporen los elementos clave de una aproximación de manejo de la conformidad basada en el riesgo.

Para manejar efectivamente el riesgo, las administraciones deben obtener un entendimiento claro de la naturaleza de los riesgos para lograr sus objetivos y crear métodos prácticos para mitigar dichos riesgos. Finalmente, se requiere un compromiso demostrado del nivel más alto de la organización a apoyar la transición a una aproximación basada en el riesgo de manejo de la conformidad.

### Referencias

- Ayres, Ian y John Braithwaite. 1992. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Nueva York: Oxford University Press.
- Industry Panel on Customs Audit Reforms. 1995. *Looking to the Future—Compliance Improvement, Report of the Industry Panel on Customs Audit Reforms*. Canberra: Australian Customs Service.
- OMA. 1999. *International Convention on the Harmonization and Simplification of Customs Procedures (as amended)*, General Annex, Standard 6.2. Bruselas.
- Sparrow, Malcolm. 2000. *The Regulatory Craft*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Widdowson, David. 1998. "Managing Compliance: More Carrot, Less Stick". En Chris Evans y Abe Greenbaum, eds. *Tax Administration: Facing the Challenges of the Future*. Sydney: Prospect.

## PARTE II

# LECCIONES DE UN CONJUNTO SELECTO DE INICIATIVAS DE REFORMA DE LA ADUANA





# LECCIONES OPERATIVAS Y DE POLÍTICA APRENDIDAS DE ESTUDIOS DE CASO DE OCHO PAÍSES

*Paul Duran y José B. Sokol*

## Tabla de contenido

Características principales del estudio de caso de los países	99
Experiencias de reforma a la aduana	102
Componentes de las reformas de la aduana	105
Resultados de los programas de reforma	112
Lecciones aprendidas	117
Lecturas adicionales	118
Referencias	118

## Lista de cuadros

6.1	Datos económicos básicos, 2000	100
6.2	Desempeño del ingreso, antes y después de las reformas de aduana	100

6.3	Desempeño del ingreso y las importaciones, antes y después de las reformas de aduana	113
6.4	Tiempos de procesamiento de la aduana	115

## Lista de recuadros

6.1	Implementación de la reforma de la aduana en Mozambique	103
6.2	Tecnologías de información en Turquía	109
6.3	Verificación de importaciones en Perú	110
6.4	La cooperación de la aduana con el sector privado en Marruecos y Filipinas	116
6.5	Tratando con la corrupción en la Autoridad Independiente de Rentas de Uganda	117

El enfoque de este capítulo son los programas de reforma y modernización en ocho países en vía de desarrollo –Bolivia, Ghana, Marruecos, Mozambique, Perú, Filipinas, Turquía y Uganda– intentando obtener conclusiones que puedan ser útiles para formular programas de reforma en otros países. Los estudios de caso fueron asignados a expertos y consultores que participaron en los procesos de reforma en los países, o que, a través de su experiencia

profesional, han acumulado conocimiento técnico importante sobre los procesos de modernización y reformas de aduana en contextos mundiales.

Los países fueron seleccionados por presentar iniciativas de continentes diferentes, con sus respectivas visiones especiales de reforma, y por ofrecer resultados interesantes.

Iniciadas dentro de un contexto de reforma institucional cubriendo todo el gobierno y con un liderazgo importante del vicepresidente, las reformas de aduana en *Bolivia* buscaban una transformación total. Uno de los elementos clave de la reforma era una renovación completa del personal, diseñada para deshacerse de la profundamente incrustada corrupción en el servicio.

El estudio de la experiencia de *Ghana* es bastante diferente de los demás estudios de caso. Fue emprendido inicialmente como un estudio de caso de reforma que

---

Los estudios de caso de los países fueron desarrollados por los siguientes consultores: Bolivia (Flavio Escobar), Marruecos (Marcel Steenlandt y Luc de Wulf), Mozambique (Anthony Mwangi), Perú (Adrien Goorman), Filipinas (Guillermo L. Parayno Jr.), Turquía (M. Bahri Oktem) y Uganda (Luc de Wulf). El informe de Ghana (Luc de Wulf) fue comisionado por el equipo del Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial.

mejoraría el clima de inversión. Esto claramente ilustra cómo la introducción de tecnologías de información –aun en la ausencia de reformas exhaustivas de aduana– puede fortalecer el recaudo del ingreso y acelerar la liberación del cargamento.

Aunque no esté codificado en un plan de acción detallado, el programa de reforma y modernización reflejó una visión exhaustiva y cubrió todos los aspectos de la aduana desde la organización hasta su operación. Las acciones de reforma fueron emprendidas en un proceso pragmático y deliberado.

En *Mozambique*, la característica más significativa de la reforma era la voluntad de confiar excesivamente en consultores externos para la administración y la implementación de la reforma, y para la valoración de las importaciones y las exportaciones para propósitos de la aduana. Esta aproximación inusual fue adoptada en medio de la reconstrucción de un servicio del gobierno que fue totalmente destruido después de muchos años de guerra.

En *Perú*, la reforma y la modernización de la aduana eran una prioridad en la agenda del presidente, quien proporcionó un fuerte apoyo político a través del proceso de reforma. A la aduana le fue otorgada total propiedad, y mantuvo la continuidad necesaria para ver culminar el proceso.

Los factores decisivos en el éxito de la reforma en *Filipinas* durante 1992-98 incluyeron el fuerte apoyo de un alto nivel político, liderazgo operacional fuerte, hábil y sostenido, posesión de la reforma por parte de la cabeza de la aduana, y apoyo que incluyó recursos por parte de usuarios del sector privado. Dentro de sus debilidades estuvo el fracaso en comprometer al personal debido en parte a una inadecuada compensación. Un problema que no pudo ser tratado porque la Oficina de Aduanas de Filipinas no tuvo autoridad ni recursos.

Los esfuerzos de reforma y modernización de la aduana en *Turquía* estaban dominados por dos objetivos: alinear la legislación de aduanas y las estructuras administrativas con los estándares de la UE en un contexto de unión de aduanas con la UE, y la automatización de los procedimientos de aduanas. El establecimiento de una Unidad de Proyecto de Modernización independiente con un fuerte apoyo político y una administración firme, fue un elemento crucial en la coordinación efectiva de las actividades de automatización.

En *Uganda*, la reforma de aduanas ha sido un proceso de largo plazo. Comenzó en 1990-91, y su propósito principal era fortalecer la movilización del ingreso y combatir la corrupción.

Además de las experiencias de los estudios de los países, ocasionalmente se hace referencia a las experiencias de procesos de reforma y modernización interesantes en

*países del sureste de Europa*,<sup>1</sup> donde el Banco apoyó la infraestructura fronteriza y la modernización institucional para facilitar el comercio legítimo y luchar contra el contrabando y la corrupción. Esos esfuerzos trataron la reforma de la aduana desde las perspectivas del usuario último –la comunidad comercial– y cubrieron un amplio espectro de actividades, incluyendo cooperación entre agencias, aplicación, relaciones con el sector privado, infraestructura de rehabilitación y recaudo del ingreso. Los asuntos de corrupción fueron tratados a través de reformas procedimentales y organizacionales.

Los estudios de caso de los países fueron emprendidos basados en la aproximación común de asegurar comprensión y comparabilidad. Se apuntó a cinco áreas del proceso de reforma:

- Los antecedentes del proceso de reforma y modernización, el contexto económico e institucional, factores que llevaron a las decisiones de reforma, partidarios, objetivos y diseño, y apoyo financiero y técnico.
- Asuntos en el proceso de reforma.
- Las medidas de reforma mismas, cubrimiento de la legislación, manejo de los cambios, cuestiones relacionadas con el personal como el pago, selección, entrenamiento, integridad y corrupción; tecnologías de información, valoración; experiencia con inspección previa al embarque, regímenes especiales de importación, y selectividad en controles antes y después de la liberación.
- Resultados de la reforma, incluyendo impacto en el desempeño fiscal, facilitación del comercio, anticorrupción, contrato de personal y carga de trabajo, y la conformidad con estándares internacionales. Donde estuvieran disponibles los indicadores de desempeño, recibieron atención así como las reacciones de los usuarios.
- Las lecciones que cada uno de estos estudios contenía y el juicio relativo al sostenimiento de estas iniciativas de modernización.

La reforma y la modernización en los países del estudio de caso se proponían transformar la aduana en una administración profesional. Aunque muchos países buscaban varios objetivos, entre ellos la facilitación del comercio, recaudo del ingreso y la protección de la economía de prácticas perjudiciales, en otros la perspectiva era más limitada con énfasis en un área particular. En todos los casos, los esfuerzos de reforma fueron respaldados por asistencia técnica y financiera externa.

1. El programa de Facilitación del transporte y comercio en Europa suroriental (Ttfe) es una aproximación integrada para la aduana y manejo de asuntos fronterizos que involucra ocho países (Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Macedonia, Moldava, Rumania, Serbia y Montenegro).

Para proporcionar una base firme para el proceso de reforma, la mayoría de países adoptaron un nuevo Código de Aduanas, adaptando las provisiones legales a las necesidades del comercio internacional y a la aplicación de tecnologías de información. La reforma de los servicios de la aduana incluyó cambios en la estructura, organización o estatus de la administración de la aduana. En muchos países, se le dio autonomía administrativa a la aduana, lo cual proporcionó flexibilidad para adoptar una estructura y para desarrollar procedimientos más apropiados para cumplir sus tareas. En unos pocos países, la aduana también obtuvo autonomía financiera.

Para destilar las experiencias de los países revisados en lecciones útiles, este capítulo está organizado de la siguiente manera: la primera sección proporciona información sobre los antecedentes del desempeño económico, políticas económicas y reformas, tamaño relativo y grado de integración de los países revisados. La segunda sección muestra una indicación de los principales objetivos de la reforma, sus características principales de diseño, y la asistencia financiera y técnica que las respaldó. La tercera sección contiene una revisión detallada de los componentes de la reforma, cubriendo el Código de Aduanas, cambios administrativos, asuntos de personal (incluyendo la integridad), tecnologías de información, control de aduanas, y medidas para la facilitación del comercio y para salvaguardar el ingreso. La cuarta sección evalúa el resultado de las reformas, valorando su impacto en la aduana en las áreas de generación de ingreso, aplicación, integridad, tiempo de liberación de aduanas y la reacción de los usuarios a los servicios de la aduana. Finalmente, la quinta sección obtiene las lecciones de las experiencias de los países e identifica factores que son críticos para diseñar y emprender programas de reforma exitosos.

### **Características principales del estudio de caso de los países**

El diseño, promulgación e implementación de las reformas de aduana más importantes en los países revisados, fueron influenciados por las preocupaciones existentes en los países de mejorar el manejo económico e incrementar el ingreso de la población, por los esfuerzos de reforma económica que se estaban llevando a cabo, y por la posibilidad de expandir lazos comerciales con otros países.

#### *Características económicas y poblacionales*

Se identificaron amplias diferencias en los países revisados en términos de tamaño de sus economías, población, nivel de desarrollo y desempeño económico reciente (*ver*

cuadro 6.1). Sin embargo, estos factores no influenciaron el compromiso de cada país con su reforma o su ritmo. Los niveles de PIB varían desde una cifra cercana a los doscientos mil millones de dólares americanos en Turquía hasta menos de cuatro mil millones de dólares americanos en Mozambique. Con 77 millones de habitantes, Filipinas tiene la población más grande de los ocho países revisados, seguido por Turquía con 65 millones. Bolivia es el más pequeño del grupo con ocho millones de habitantes.

En términos de PIB per cápita, Mozambique se ubica en el último lugar de los países revisados con US\$216, mientras que Turquía se encuentra en el primer lugar con US\$3.052. Una gran variedad de tasas de crecimiento también fue registrada. En algunos países, las reformas contribuyeron con unas tasas más altas de crecimiento entre 1996 y 2001 que las logradas entre 1990 y 1995. Mozambique creció al 9,0% por año en promedio, seguido por Uganda que creció al 5,8%, y Marruecos al 4,1%. Perú y Turquía tuvieron las menores tasas de crecimiento: 2,2%.

#### *Desempeño fiscal*

La dependencia en impuestos de importación<sup>2</sup> como fuente de ingresos era relativamente alta para la mayoría de los países antes de la introducción de las reformas (*ver* cuadro 6.2), alcanzando los impuestos de importación como parte del ingreso por impuestos, una relación de más del 30% en cinco países, y alrededor del 20% en dos de ellos. Los aranceles de aduana como parte del ingreso por impuesto, presentaban una relación de entre 4 y 27%. El ingreso por impuestos con relación al PIB variaba entre 8 y 22%.

Al comienzo de las reformas, el ingreso por impuestos era bastante bajo, como lo ilustra la razón entre impuestos y PIB de menos del 10% en Uganda y Mozambique, y del 11 al 17% en Perú, Bolivia, Filipinas y Turquía (cuadro 6.2) Después de la reforma, la razón ingreso por impuesto a PIB aumentó en todos los países, excepto en Filipinas. Más aún, los impuestos de importación se convirtieron en un manejo de impuestos más importante en la mayoría de los países.

2. La renta de la aduana es la suma de los valores de importación multiplicada por las tasas de impuesto aplicables a dichas importaciones, menos las exenciones de impuestos (algunas dictadas por acuerdos internacionales, otras por la legislación local, por ejemplo, ciertos sectores, inversión nueva, u otro). La renta cambia cuando cambian las tasas de impuestos o el valor de las importaciones. Este último cambia por variaciones en el PIB, precio de las importaciones, capacidad de valoración institucional y volúmenes de contrabando.

**Cuadro 6.1 Datos económicos básicos, 2000**

País	PIB (millones de US\$)	Población (millones)	PIB per cápita (US\$)	Crecimiento del PIB (promedio porcentual anual)	
				1990-95	1996-2001
Bolivia	8.356	8	1.033	4,2	3,1
Ghana	4.977	19	340	4,3	4,2
Marruecos	33.345	29	1.162	1,6	4,1
Mozambique	3.183	18	216	3,1	9,0
Perú	53.466	26	2.061	3,8	2,2
Filipinas	74.733	77	975	2,8	3,5
Turquía	199.267	65	3.052	4,3	2,2
Uganda	5.891	22	265	7,0	5,8

Fuente: datos del Banco Mundial.

**Cuadro 6.2 Desempeño del ingreso, antes y después de las reformas de aduana**

	Bolivia	Ghana <sup>a</sup>	Marruecos	Mozambique	Perú	Filipinas	Turquía	Uganda
<b>(Porcentaje del ingreso por impuestos)</b>								
<b>Aranceles</b>								
Antes de las reformas	10,5	16,9	17,0	22,5	10,7	26,9	3,7	10,0
Después de las reformas (2001)	8,2	14,1	14,2	17,2	11,6	10,9	1,0	12,9
<b>Impuestos de importación</b>								
Antes de las reformas	39,8	38,4	45,4	31,6	20,6	35,3	15,3	22,3
Después de las reformas (2001)	34,4	35,2	42,2	45,4	37,2	20,5	14,0	33,7
<b>(Porcentaje del PIB)</b>								
<b>Ingreso por impuestos</b>								
Antes de las reformas	11,5	16,3	21,6	9,8	10,8	14,7	15,2	7,8
Después de las reformas (2001)	13,2	20,2	22,7	11,5	12,3	14,0	22,3	12,3
<b>Aranceles de aduanas</b>								
Antes de las reformas	1,2	2,8	3,7	2,2	1,2	4,0	0,6	0,8
Después de las reformas (2001)	1,1	2,9	3,2	2,0	1,4	1,5	0,2	1,6
<b>Impuestos de importación</b>								
Antes de las reformas	4,6	6,2	9,8	3,1	2,6	5,2	2,3	1,7
Después de las reformas (2001)	4,5	7,1	9,6	5,3	4,4	2,9	3,1	4,1

Nota: el período antes de las reformas hace referencia a los siguientes años: Bolivia, 1996; Ghana, 2000; Marruecos, 1996; Mozambique, 1996; Perú, 1990; Filipinas, 1991; Turquía, 1994; y Uganda, 1990-91.

a. Para Ghana, el año después de las reformas es 2003.

Fuentes: De Wulf y Sokol 2004. Los datos fueron proporcionados por las aduanas nacionales; base de datos del Banco Mundial, Estadísticas Internacionales Financieras del Fondo Monetario Internacional; y el Anuario Financiero Estadístico del Gobierno, varias ediciones; varios reportes de países del FMI.

Durante el período del comienzo de las reformas hasta el 2001, la razón de impuestos de importaciones a ingreso por impuestos, aumentó notablemente en ciertos países (a 34% en Uganda, a 45% en Mozambique, y a 37% en Perú), debido a la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA). La caída de esta proporción en otros países (a 34% en Bolivia y a 21% en Filipinas) reflejó la gran caída del papel de los aranceles en el ingreso por impuestos, resultado de una reducción en las tasas arancelarias.

### Contexto general de reforma

En muchos países, la implementación de reformas de la aduana estuvo en coordinación con políticas de liberalización del comercio, las cuales comúnmente hacían parte de un amplio programa de reforma económico. Entre 1988 y 1991, Bolivia redujo su tasa arancelaria general de importación del 20% al 5% en bienes de capital y al 10% en otros bienes. En Perú, el arancel nominal promedio decreció del

46,5% en 1990 al 13,5% en 1997 y al 11% en el año 2000. La reforma de aceleración del comercio en Filipinas reflejó la conformidad del país hacia sus compromisos con la OMC y con los grupos regionales Cooperación económica Pacífico-Asiática (APEC) y del Área de Libre Comercio de la Asean (AFTA). Uganda se movió a tasas del 7 y 15% en 1995. En Mozambique, la tasa arancelaria promedio decreció del 15,7% en 1998 al 13% en 2001.

En Bolivia, Perú y Turquía, las reformas a la aduana hicieron parte de un amplio programa de reforma institucional y de política que cubrió otras unidades del gobierno, e inclusive a toda la administración. La reforma fue dirigida a la estructura general del gobierno o a aspectos específicos, como el manejo del personal. En Bolivia, la reforma al manejo del personal era parte de una reforma al servicio civil de toda la administración, siendo la aduana seleccionada como el área inicial de reforma. Otros aspectos de la reforma en relación con la estructura administrativa de la aduana también hicieron parte del programa de reforma de toda la administración, incluyendo el control del contrabando.<sup>3</sup> En 1990, Perú llevó a cabo una revisión completa del gobierno y de las instituciones públicas, incluyendo la aduana. En Turquía, la reforma a la aduana era parte de los requerimientos para la membresía a la unión de aduana de la UE. La reorganización de la aduana también era un elemento integral de la reforma administrativa de todo el gobierno.

En Marruecos, la modernización de la aduana estaba dirigida a mejorar la competitividad externa del país, una condición necesaria claramente percibida para lograr el objetivo del país de una integración total de su economía con la economía mundial, como estaba reflejado en sus compromisos con la OMC y el acuerdo de asociación con la UE. En el sureste de Europa, la reforma a la aduana bajo el programa Ttse fue diseñada para combatir la corrupción y el contrabando, mejorar el procesamiento en las fronteras y disminuir los retrasos. El objetivo último era lograr compatibilidad con los estándares de la UE, facilitando el proceso de adquisición. En Mozambique, la reforma a la aduana hizo parte del esfuerzo del gobierno de recons-

truir su economía, devastada por la guerra, y su consiguiente ausencia de capacidad administrativa eficiente.

En Mozambique, Marruecos, Filipinas y Uganda,<sup>4</sup> la aduana fue la única institución que apuntó a la reforma. En Ghana, la modernización de la aduana hizo parte de las reformas de política comercial del gobierno promulgadas para implementar la visión del gobierno de una Ghana abierta al mundo.

### *Acuerdos preferenciales y regionales*

Todos los países de los estudios de caso son miembros de uno o más acuerdos preferenciales regionales o bilaterales de la forma de una unión de aduanas o un acuerdo de libre comercio total o parcial. En algunos países, la membresía en un acuerdo regional ha sido un factor positivo, proporcionando ímpetu para la reforma a la aduana, ya sea a través de la adopción de regulaciones modernas como en el caso de Turquía, o por mejores prácticas conjuntas con otros países, como Filipinas con la APEC y los países del sureste de Europa con la UE.

El manejo del comercio de tránsito efectivo requiere una buena cooperación entre los diferentes países afectados. Una aproximación regional en este asunto tiene muchas ventajas. Por ejemplo, Mozambique es miembro de la Iniciativa transfronteriza (CBI) y de la Comunidad de desarrollo del sur de África (SADC), las cuales garantizan el libre comercio entre sus miembros, excepto por materias primas. Mozambique ha entrado en varios acuerdos preferenciales bilaterales de comercio, especialmente con los países africanos, y ha firmado protocolos comerciales que regulan el comercio en tránsito. Turquía ha firmado acuerdos de libre comercio con la Asociación europea de libre comercio (EFTA) y con un cierto número de países de Europa central y oriental, acuerdos similares al de la UE. En el sureste de Europa, la reintroducción del régimen de Rutas de transporte internacional (TIR) a través de Serbia fue un elemento clave para la facilitación del comercio.

Un problema en la implementación del Mercado común para el África oriental y del sur (Comesa) en Uganda surgió debido al incidente de fraude en los certificados de origen y al bajo nivel de cooperación efectiva entre las autoridades de aduana en varios países, lo cual aumenta significativamente el costo del tránsito. Las discusiones actuales con Kenia y Tanzania para revivir la Comunidad

3. Para controlar el contrabando, la mayoría de administraciones de aduana tiene una unidad de cumplimiento de la ley similar a la policía. Algunos países delegan esta función a agencias de cumplimiento de la ley como la policía general o la policía de fronteras (Chile y Argentina, por ejemplo.) El control del contrabando genera aspectos complejos, incluyendo la determinación de los mejores planes para lidiar con él, el número óptimo de personal para ser asignado a esa tarea con relación al volumen de las importaciones y los kilómetros de fronteras, etc., los cuales están más allá del alcance de esta revisión.

4. En Uganda, la reforma creó la Autoridad autónoma de rentas (AAR) que encierra los dos departamentos de Aduanas e Impuestos domésticos.

de África oriental pueden ayudar a aliviar los problemas para los importadores de Uganda en las fronteras con Kenia y Tanzania.

## Experiencias de reforma a la aduana

Antes de emprender las reformas aquí revisadas, las administraciones de aduana de los países de muestra compartían ciertas debilidades. En general, los procedimientos de liberación eran tediosos y costosos en términos de documentación y procedimientos requeridos, lo que resultaba en tiempos de liberación largos. Los procedimientos de liberación comúnmente incluían verificaciones redundantes y múltiples pasos que carecían de racionalidad de negocios, y cuyos objetivos estaban sobrepasados por las prácticas de negocios modernas. Además, en la mayoría de los casos, todos los cargamentos eran sujeto de inspección física, y los procedimientos estaban generalmente basados en papel, e inadecuadamente respaldados por las tecnologías de información de la aduana. En muchos países (Bolivia, Mozambique, Filipinas y Uganda) la corrupción y el contrabando eran los principales problemas. En el sureste de Europa, como en la mayoría de países de transición, la situación era aún más complicada por la necesidad de transformar el papel de la aduana de una regulación estadística y control de pasajeros en un ambiente socialista a una actividad orientada hacia el comercio. Este era un gran reto, pues las administraciones debían arreglárselas con el sector privado en un período de tiempo muy corto. Este último consistía en operadores desconocidos y poco confiables, y las administraciones de aduana no tenían los recursos, la organización o el entrenamiento para manejar este fundamental cambio. En Ghana, los procedimientos de liberación de aduanas consumían mucho tiempo, eran propensos a error, y no tenían un método transparente para revisar si, de hecho, todo el cargamento había sido declarado.

### *Los objetivos de la reforma a la aduana*

Los principales objetivos de reforma incluían el refuerzo de la capacidad de generación de ingresos, el aumento de la facilitación del comercio, y combatir el contrabando y la corrupción. La mayoría de los países buscan varios objetivos, aunque en algunos el énfasis inicial en un objetivo cambió durante el proceso de reforma, pues se lograba un progreso suficiente y su urgencia disminuía. Entre los factores que determinaron la escogencia de los objetivos estaban el estado inicial de los servicios de aduanas y los objetivos de política económica del gobierno, especialmente en las áreas de política fiscal y comercial.

En países con un programa de reforma exhaustivo, el objetivo era establecer una administración totalmente profesional, eficiente e integrada, la cual se convertiría en un instrumento efectivo de las políticas fiscales y comerciales para asegurar un buen recaudo, minimizar los costos comerciales y proteger la economía de prácticas perjudiciales. Estos eran los amplios objetivos de reforma instituidos en Mozambique, Marruecos, Perú y Filipinas. Aunque al comienzo del proceso de reforma el objetivo principal en Filipinas pudo haber sido la generación de ingresos, aumentar la facilitación del comercio y el ambiente de negocios y de inversión optimizando la burocracia de la aduana, ganaron importancia. En Turquía, el propósito de la reforma era aumentar la facilitación del comercio, y contribuir a la integración de Turquía con la Comunidad Europea (CE). Este también fue el caso del sureste de Europa. En Uganda, la reforma se enfocó principalmente en aumentar los ingresos del gobierno y combatir la corrupción, con un menor énfasis en la facilitación del comercio.

En Perú y Filipinas, la reforma surgió por los ingresos del gobierno estancados o en decadencia. Los problemas relacionados con el ingreso se hicieron particularmente severos en Perú, el cual estaba pasando por una crisis económica, y en Filipinas, donde había serios problemas de fuga de ingresos. En otros casos, la severidad de la corrupción era el mejor aliciente para la reforma (en Bolivia), o un factor altamente contribuyente para la decisión de la reforma (en Mozambique, Filipinas y Uganda). En algunos países, amplios cambios institucionales o requerimientos externos hicieron que se diera la reforma a la aduana, como los programas económicos respaldados por el FMI y el Banco Mundial en Mozambique (*ver* recuadro 6.1). Mitigar las restricciones al comercio impuestas por la aduana hizo que representantes de la comunidad comercial pusieran la facilitación comercial como una prioridad en la reforma a la aduana en Marruecos y en Turquía. En Ghana, el proceso de modernización de la aduana surgió debido a la demora en la inversión extranjera directa, a pesar de que las reformas de política se habían logrado llevar a cabo. En todos los casos, las iniciativas de facilitación del comercio estaban sujetas a los requerimientos que el papel de la aduana en el recaudo de ingresos no podía ser comprometido.

### *Patrocinio y respaldo político*

El entusiasmo por la reforma fue diferente en cada uno de los países. En muchos países la idea provino de las autoridades de alto nivel, las cuales proporcionaron un respaldo político fuerte y sostenido en algunos casos. En Perú y en Filipinas, las reformas fueron iniciativas directas de los presidentes, quienes protegieron la reforma y su liderazgo

### Recuadro 6.1 Implementación de la reforma a la aduana en Mozambique

Enfrentados al desastroso estado de la aduana, las autoridades de Mozambique escogieron establecer un contrato de administración con una agencia externa para reconstruir el departamento de aduanas. Las autoridades estaban plenamente conscientes de que sería difícil romper la adherencia a prácticas de contrabando firmemente incrustadas en su interior. Bajo estas circunstancias, y tratando de complementar la escasez de personal doméstico experimentado, la Unidad técnica para la restructuración aduanera (UTRA) invitó a proveedores de servicio externo a manejar la aduana e implementar partes clave del proceso de reforma iniciado en 1995. La agencia externa tenía tanto objetivos de corto plazo, destinados a aumentar el recaudo de ingreso, como de largo plazo, enfocados en la construcción de capacidad. La tarea más importante de la agencia externa era tomar el control de la administración de la aduana, incluyendo el entrenamiento, la asignación de oficiales clave de la aduana para realizar funciones contratadas, supervisar las operaciones de comercio exterior sujetas a la legislación de aduanas, prevenir el fraude y la evasión de impuestos, y procurar y mantener el equipo asignado para el proyecto de reforma, como *software* de procesamiento de datos y *hardware*. Sin embargo, las autoridades hicieron estos acuerdos mediante una aproximación gradual.

A través de un proceso internacional de subasta, CA obtuvo un contrato por tres años, desde 1997 a 1999. La administración operacional comenzó en mayo de 1997 después del acuerdo sobre los planes de trabajo propuestos para cada una de las áreas para ser implementados durante el contrato. Un consultor de alto rango de CA fue designado administrador delegado de la aduana. El proceso de cambio de administración implementado por CA fue supervisado por un comité directivo conformado por representantes de la UTRA, del FMI, del Banco Mundial y del Departamento para el desarrollo internacional (DFID), el cual estaba respaldando el proyecto con asistencia técnica y financiera. Además, existían revisiones anuales del progreso para medir el proyecto contra sus objetivos iniciales. Sin embargo, el cronograma pensado para pasar la fase de contribución de CA pareció ser demasiado optimista, en parte debido a los supuestos originales del proyecto, como aquellos relacionados con las ganancias de ingreso y las necesidades espe-

radas de remplazo del personal, eran demasiado agresivos. Al final del contrato, algunos de los resultados anticipados no se habían logrado, pues los recientemente nombrados altos directivos de Mozambique no estaban listos para asumir todas las responsabilidades administrativas. Además, algunos de los procedimientos operacionales y los sistemas de información no estaban suficientemente establecidos.

Después de una revisión exhaustiva del cumplimiento del contrato llevada a cabo por el DFID, el gobierno aprobó una extensión del mismo por seis meses, seguido por un contrato de tres años hasta mediados de 2003, para consolidar la reforma. Durante esta extensión, el papel de CA cambió de la ejecución a la supervisión y el monitoreo, excepto en áreas de inteligencia, irregularidades del personal, auditoría y anticorrupción. CA debía avanzar los mejoramientos hechos a los servicios de aduana e introducir los sistemas y procedimientos necesarios. El número de consultores de CA debía ser reducido de 47 a mediados del año 2000 a 11 a mediados del 2003. Desde entonces, otra extensión hasta mediados del 2005 fue aprobada, pues se necesitaba más tiempo para entregar la responsabilidad a los altos directivos. A pesar del poco progreso en reducir la corrupción y una necesidad adicional de combatir el contrabando sobre bases sostenibles, el papel de CA es generalmente visto como beneficioso al implementar reformas y organización a la aduana. La evaluación del éxito general de involucrar un administrador externo será provista por el sostenimiento de las operaciones de la aduana, llevadas a cabo por una agencia doméstica, una vez la intervención de CA termine.

La experiencia anterior subraya la importancia de tener tanto un diagnóstico completo como un estudio detallado de factibilidad de las tareas administrativas otorgadas a una agencia externa antes de que se cierre el contrato. Esto reduciría la posible necesidad de repetidas extensiones, aunque una longitud más flexible del contrato puede ser útil para tareas relacionadas con la construcción de capacidad.

Fuente: Mwangi 2004.

contra obstáculos políticos y administrativos. En Bolivia, el liderazgo del programa institucional de reforma que incluía a la aduana fue otorgado al vicepresidente. En Marruecos, las medidas de respaldo al comercio internacional, incluyendo la mejora de la aduana, fueron ideadas por el fallecido rey Hassan II y demandadas por la comunidad comercial; las reformas se beneficiaron del fuerte respaldo del rey. En Uganda, el patrocinador principal de la reforma fue el ministro de Finanzas, aunque el ministro de Estado para la aduana jugó un papel de liderazgo importante al encabezar la reforma en Turquía. En Ghana, el impulso de reforma se benefició del fuerte respaldo personal del ministro de Comercio, mientras que el ministro de Finanzas respaldó la reforma por los prospectos que

ofrecía en términos del fortalecimiento del Servicio de Aduanas y el aumento del recaudo del ingreso.

#### Diseño

En Bolivia, Perú, Filipinas y Turquía, las reformas hicieron parte de un exhaustivo plan maestro que cubría todos los aspectos de las operaciones y la administración de aduanas, incluyendo la revisión de los sistemas y procedimientos, reforma profunda de los servicios incluyendo promoción y reorganización del personal, automatización de los procesos de liberación, control posterior a la liberación y procesos de auditoría, y uso extensivo de tecnologías de



información. En otros países, la aproximación fue pragmática, adelantándose con medidas sucesivas con cubrimiento total o limitado de los componentes de la reforma. En Marruecos, la reforma no estaba contenida en un plan maestro, pero procedió en la base de una aproximación pragmática con medidas que fueron implementadas gradualmente, construyendo el éxito alcanzado. En el sureste de Europa, el paquete de reforma a la aduana estaba totalmente integrado al objetivo de facilitación del comercio, respaldado por numerosas organizaciones externas (UE, Pacto de Estabilidad, Iniciativa de Cooperación del Sureste). Esto resultó en un diseño de proyecto exhaustivo. Además, incluyó al sector privado y a otras agencias que operan en áreas de frontera. En Ghana, las reformas fueron conducidas por la visión de convertir al país en el puerto de entrada para África occidental al resto del mundo.

En algunos países, la reforma implicaba proporcionar mayor autonomía operacional a la aduana. En Uganda, la reforma se centró en las actividades de la Autoridad de rentas de Uganda (URA), la cual fue creada en 1991 y le fue otorgada una flexibilidad administrativa sustancial para mejorar la calidad del personal, la compensación y la disciplina. En Perú, Sunat (la fusión de Renta Interna y la Agencia de Administración de Aduana) se enfocó en una administración efectiva de los recursos humanos, presupuestales y físicos; y en la introducción e implementación de modernos procedimientos y sistemas administrativos y de control. En Turquía, el proyecto de modernización de la aduana estaba dirigido a armonizar los procedimientos y regulaciones con aquellos vigentes en la UE, y a actualizar el respaldo informático para las operaciones de la aduana en aras de mejorar la eficiencia general.

Había notables diferencias en el diseño y la implementación de las reformas en los distintos países. En Marruecos, Perú y Filipinas, las reformas estaban bajo el total control de la administración de la aduana. En otros países se establecieron unidades especiales para formular e implementar la reforma, por ejemplo, la Unidad técnica para la restructuración aduanera (UTRA) en Mozambique. En Bolivia, el programa de reforma fue concebido por un grupo de oficiales de alto rango, incluido el ministro de Hacienda, pero fue implementado por la aduana. En el sureste de Europa, un Comité Directivo Regional, conformado por un coordinador nacional de cada país, supervisó el proceso de reforma. Cada coordinador nacional (usualmente el ministro de Finanzas o el director general de la aduana) era nominado por el gobierno para representar a todas las agencias y cuerpos involucrados en el comercio transfronterizo.

Las reformas de la aduana fueron comúnmente llevadas a cabo durante varios años. En muchos países, se siguió un proceso de carga frontal para los mayores cambios institucionales, y posteriormente se realizó un proceso de

consolidación durante el cual los cambios fueron totalmente adoptados, y su implantación cuidadosamente monitoreada, mientras se llevaban a cabo otras reformas como en Perú. En otros, las reformas fueron más graduales a través del tiempo, como en Mozambique, donde se realizó una gran revisión del personal de aduanas.

### *Asistencia de donantes*

Todas las reformas en los países de los estudios de caso fueron sostenidas por ayuda externa, pero el alcance de esta ayuda variaba sustancialmente a través de los países. En todos los países menos en Uganda y Perú, el FMI y el Banco Mundial proporcionaron ayuda técnica, aconsejando en ciertos aspectos o en requisitos generales de reforma. En Turquía y Filipinas, el apoyo del Banco Mundial se enfocó en tecnologías de información y en la automatización de procedimientos, además de consejo en el proceso entero de la reforma. En Turquía, el financiamiento del Banco Mundial cubrió los costos de los estudios de automatización, de su implementación y de la adquisición de equipos. El FMI sostuvo la iniciativa de la reforma anunciando a un consejero residente en la estructura de la organización de la aduana en el período 1996-97, y participando en la selección y supervisión de un consejero de tecnologías de información para el proyecto financiado por el Banco Mundial entre 1997 y 1999. En Filipinas, el Banco Mundial financió los servicios de la Unctad (Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo) para la implementación de los nuevos sistemas de información de la aduana (Asycuda++) y del *hardware*. Además, el FMI propuso un programa de 11 puntos de acción para la reforma en 1991, el cual fue seguido del anuncio del nombramiento de dos consejeros residentes. En el sureste de Europa, los proyectos de Ttfse fueron cofinanciados por el Banco y Estados Unidos, habiendo el Banco proporcionado la infraestructura y componentes de tecnologías de información, y la aduana de EE.UU. la ayuda técnica. En Ghana, la modernización de la aduana hizo parte del apoyo del Banco Mundial al Proyecto de Puerta de Ghana.

En Mozambique, el Banco proporcionó el financiamiento para UTRA, mientras el FMI un especialista legal. Mozambique recibió también apoyo a través de subvenciones significativas por parte del DFID del Reino Unido para comprometer a Crown Agents en la implementación del proceso entero de reforma, incluyendo la toma de las funciones ejecutivas. En Bolivia, donde el diseño de las reformas se benefició de la ayuda del FMI, el Banco Mundial financió la nueva administración de recursos humanos. Bolivia recibió también financiamiento del BID para un sistema tecnológico nuevo, mientras los Fondos nórdicos para el Desarrollo y varios países europeos proporcio-

naron subvenciones. La reforma en Perú fue sostenida por varios préstamos del BID entre 1991 y 1999 que financiaron casi cada paso del programa de la reforma de la aduana. También, expertos del BID participaron en el diseño, la implementación y el monitoreo del programa. En Uganda, el Departamento para el desarrollo internacional (DFID) proporcionó apoyo para el establecimiento de la Autoridad de rentas de Uganda (URA), incluyendo a un consejero externo con responsabilidades de dirección. Aunque la reforma de Marruecos se benefició desde el principio de la ayuda técnica proporcionada por el gobierno francés y el FMI, éste financió la implementación de sus reformas con recursos domésticos.

## Componentes de las reformas de la aduana

Los programas de reforma cubrieron generalmente asuntos relacionados con todos los componentes de la administración de la aduana, incluyendo el marco legal, la administración, los recursos humanos y los procedimientos aduaneros, especialmente aquellos relacionados con la valoración y la inspección física.

### *El código de aduana*

En todos los países, menos en Ghana, Uganda y Filipinas, se adoptó un nuevo Código de Aduana que cubría los procedimientos, servicios y la posición del personal, para proporcionar una base firme al proceso de reforma. En Marruecos, el Código de Aduana se revisó a fines de la década de los noventa y fue hecho en completa coherencia con la Convención Revisada de Kyoto.<sup>5</sup> En algunos países el programa de reforma reemplazó a un código viejo y en desuso, que había llegado a ser un obstáculo para la introducción de nuevos procedimientos que estuvieran más afinados con las nuevas prácticas empresariales. Se introdujeron las regulaciones aplicadas y otros cambios legislativos, incluyendo los del Código Penal. En el sureste de Europa, la nueva legislación de aduana se in-

trodujo para reemplazar las leyes socialistas sobrerreguladoras.<sup>6</sup>

En Filipinas, muchas leyes y regulaciones fueron publicadas, principalmente las correspondientes a las áreas del sistema operativo automatizado de la aduana, del sistema de control y de la estructura del departamento de la aduana. En Turquía, el Código de Aduanas de la Comunidad Europea, que cubrió también los procedimientos administrativos de la aduana, llegó a ser parte de la legislación doméstica. Después de la adopción en Perú de una nueva ley general de aduanas, los cambios legislativos subsiguientes se consolidaron y la ley fue actualizada en 1996. En Uganda, el Acto de Aduanas de África del Este se mantuvo vigente desde la década de los sesenta. Las autoridades han aceptado la Convención Revisada de Kyoto, lo que implica que tienen que ajustar la legislación existente.

### *Administración de la aduana*

Todos los planes de reforma proporcionaron cambios administrativos, en el estatus de la administración de la aduana y su personal, y en la estructura o la organización de los servicios concernientes. Los cambios de personal eran elementos clave en algunos programas.

En Marruecos, los cambios administrativos se enfocaron en una reorganización funcional y territorial, incluyendo la redistribución de tareas entre las autoridades centrales y regionales, y una descentralización más pronunciada. Esta reorganización está siendo valorada sobre una base en curso, y ajustada de una manera flexible. Con el cambio del control físico a un control posterior a la liberación, el personal ha sido reasignado y entrenado para nuevas tareas.

La reforma en Mozambique reflejó un enfoque muy audaz. Dado que la aduana y la mayor parte de la administración civil eran severamente disfuncionales después de años de disensión civil, el gobierno asignó la mayor parte de las funciones operacionales clave de la administración a consultores externos (*ver* recuadro 6.1). El programa exigió la renovación significativa del personal. Además, un equipo especialista de valoración fue estable-

5. Las revisiones del Código de Marruecos incluyeron una clarificación que permite la comprobación basada en el riesgo en vez de una comprobación física del ciento por ciento, y una provisión para sanciones secundarias por errores inadvertidos en la declaración aduanera. También, una variedad de regulaciones que se publicaron a través de los años, se consolidaron en el nuevo código.

6. Aunque al principio los cambios legislativos consistieron en copiar el Código de Aduana de la UE, llegó a ser rápidamente obvio que el código no trataba los asuntos relacionados con la soberanía nacional, como la aplicación, la organización y las provisiones penales y, por ende, no era por sí mismo aplicable. Además, había serias discrepancias entre la legislación de la aduana inspirada en la de la UE, y el resto de las leyes y marcos regulatorios de los países, lo que llevó a su falta de aplicabilidad, especialmente en el área de aplicación.

cido, respaldado por un módulo de valoración de *software* y un equipo visitante de control.

En Bolivia, Perú y Uganda, las reformas de la administración incluyeron otorgar autonomía administrativa y de dirección a la aduana, y la provisión de mayor autonomía en asuntos de la política de personal, la contratación, la instrucción y, sujeto a aprobación, la remuneración. En Uganda, la URA se creó en 1991 como una autoridad independiente con la responsabilidad de recaudar y contabilizar todos los impuestos domésticos y de comercio exterior. Subsiguientemente, se tomaron medidas adicionales para reforzar la administración y su independencia en respuesta a un descenso percibido en el desempeño. Estas medidas incluyeron el nombramiento de una nueva junta directiva y de nuevos altos directivos, y una clarificación de la relación entre la junta, la administración y el Ministerio de Finanzas. La URA no era por más tiempo responsable de asesorar al gobierno en asuntos de política de impuestos, pero le fue encomendado asesorar al ministro de Finanzas sobre las implicaciones de ingreso y los aspectos de la administración de impuestos debidos a cambios en la política fiscal.

En Macedonia, la ubicación de la aduana bajo el Ministerio de Finanzas (la aduana se reportaba previamente al Parlamento y al gobierno) era ineficaz al principio pues no había integración con el ministerio, sólo la adición de una capa extra de burocracia.

En Perú, una autonomía completa permitió a la aduana adoptar una estructura y desarrollar sus propios procedimientos para cumplir sus tareas con funciones claramente establecidas para cada subdivisión y unidad de la organización.<sup>7</sup> Las reformas en Bolivia, Perú y Uganda incluyeron un cambio del personal a gran escala. En estos tres países, las reformas proporcionaron una mayor autonomía presupuestaria, pues les fue otorgada (o prometida) una parte del ingreso de la aduana para cubrir desembolsos operativos y de capital independiente del presupuesto del gobierno. Aunque el presupuesto de la URA debía recibir del 2 al 4% de los ingresos recaudados, la verdadera asignación del presupuesto era mucho más baja. En Turquía, varias oficinas ineficaces se cerraron, los servicios de la aduana y de aplicación se integraron bajo direcciones regionales únicas, y las responsabilidades operacionales fueron delegadas a oficinas regionales y locales, mientras varias direcciones regionales fueron eliminadas. En Filipinas, un grupo responsable del desarrollo de tecnologías de información en la aduana fue establecido, y un centro de valoración y una biblioteca fueron creados con la res-

ponsabilidad del desarrollo, conservación y disseminación de la base de datos de valores del departamento. En Ghana, fue adoptado el sistema de administración de la aduana que se había diseñado para Mauricio y que comunicaba fácilmente con el inicial TradeNet<sup>8</sup> de Singapur. Como parte del acuerdo, una compañía fue creada y responsabilizada con la implementación del TradeNet y el Sistema de administración aduanera de Ghana (GCMS) para los Servicios preventivos e impuestos indirectos de aduana (CEPS). Sin embargo, CEPS sigue siendo una organización bastante desactualizada e ineficiente. Su estructura organizacional refleja debilidades serias, que le impiden internalizar en su totalidad las reformas y tomar ventaja de las posibilidades ofrecidas por los procesos modernos de aduana que se llevan a cabo.

En la mayoría de los países de transición (a pesar de los datos estadísticos que apuntan a una abundancia de estaciones de liberación) la tendencia era mantener tantas oficinas de liberación como fuera posible debido a presiones políticas e intereses creados.

### *Recursos humanos*

Las experiencias registradas en todos los países de los estudios de caso han mostrado que la reforma a la aduana sólo puede tener éxito con personal competente que internalice los objetivos de la reforma. También era generalmente reconocido que la compensación adecuada era necesaria para motivar al personal y combatir el espinoso aspecto de la integridad. El aspecto de la integridad tiene implicaciones serias para las políticas de reclutamiento de personal, entrenamiento y compensación. El espectro de la reforma a recursos humanos en los países revisados también dependió del grado de autonomía otorgado a las administraciones de aduana en asuntos de política del personal. Los asuntos de recursos humanos son tratados con detalle en el capítulo 2.

Los aumentos de salario han sido un elemento crítico en la mayoría de las iniciativas de reforma. Una mejor paga permitió el reclutamiento y el mantenimiento del personal competente, aumentó la eficiencia operacional y contrarrestó la necesidad de complementar los salarios de los oficiales de bajo rango a través de prácticas corruptas. Los salarios fueron aumentados al inicio de la reforma en Bolivia, Mozambique, Perú y Uganda, siendo el mayor au-

7. La aduana prepara cambios en la legislación de aduanas: no tiene papel en la legislación y política fiscal.

8. El TradeNet de Singapur enlaza las múltiples partes involucradas en el comercio exterior, incluyendo las 34 agencias del gobierno, a un único punto de transacción para la mayoría de transacciones relacionadas con el comercio.

mento el de Perú (600%), donde los niveles de salario de las instituciones financieras fueron armonizados y la escala salarial cambió del sector público al sector privado. Cuando ganó autonomía, la URA de Uganda aumentó los salarios a un nivel compatible con el de los servidores civiles mejor pagados –aquellos en el Banco Central– y se introdujo un conjunto exhaustivo de bonos de desempeño. Sin embargo, los salarios reales cayeron debido a la inflación. Para el 2002, la remuneración de la URA ocupaba la posición número 17 en el ámbito nacional, 40% más baja que la del Banco Central. El sistema de bonos salariales, el cual estaba basado en cumplir metas de ingresos, no logró su objetivo pues los bonos o no eran pagados o la meta se establecía en un nivel poco realista. En Ghana, prevaleció una situación similar. Cuando se creó la autoridad independiente de ingreso, los salarios fueron establecidos en niveles altamente competitivos, pero la prima sobre los salarios generales del servicio civil disminuyó a través del tiempo.

En Mozambique, los nuevos niveles salariales en la aduana fueron comparables con aquellos prevalecientes en el sector privado. Parte de la remuneración consistía en remuneraciones variables que dependían del desempeño y del mérito. También se introdujo un plan pensional y se mejoró el sistema de seguridad en salud. En Bolivia, donde el aumento salarial varió entre el 22 y el 73%, también hubo incentivos monetarios para el desempeño grupal. En Perú, los bonos de productividad estaban ligados a los resultados esperados establecidos en un plan operacional, donde las ganancias individuales dependían del desempeño. La aplicación estricta de salarios del servicio civil al personal de la aduana evitó que se introdujera algún ajuste general de salarios en Marruecos, Filipinas y Turquía, durante el proceso de reforma. Sin embargo, había una mayor flexibilidad en términos de proporcionar compensación por tiempo extra, o bonos de final de año. En Marruecos, el sistema de bonos prevaleciente y bastante generoso fue hecho más igualitario y ampliado para incluir al personal involucrado en actividades en el frente.

La mayoría de reformas reconocieron que el entrenamiento debe ser provisto sobre una base continua para actualizar al personal en desarrollos en curso en la administración de la aduana, incluyendo los elementos de los programas de reforma y modernización que estén siendo implementados. En todos los países, excepto en Filipinas, el entrenamiento estaba incluido en el programa de reforma, aunque con diferentes grados de cubrimiento. En Bolivia, Mozambique y Perú, donde las compañías de inspección de preembarque (CIP) fueron contratadas, éstas debían ofrecer entrenamiento en el área de valoración. En Bolivia, las nuevas regulaciones de personal requerían un mínimo de entrenamiento anual, el cual se tenía en cuenta para evaluaciones de desempeño. En Marruecos, la academia de entrenamiento fue reestructurada.

Sin embargo, debido a una congelación general de contratos, la academia se usa generalmente para continuar la educación del personal de la aduana y para entrenar al personal francófono de las administraciones de aduana subsaharianas.

En Albania, la Misión de asistencia aduanera (CAM-A) respaldada por la UE, desarrolló una política completa de manejo del personal que incluyó la contratación, el desarrollo de la carrera, la evaluación del desempeño y sistemas de recompensa. Inicialmente dirigido por CAM-A, el sistema fue subsiguientemente entregado a la administración de la aduana, y resultó ser sostenible.

### *Integridad y asuntos de corrupción*

La integridad y los asuntos de corrupción eran centrales en Bolivia, Mozambique, Perú, Filipinas y Uganda. La mayoría de las iniciativas de reforma reconocieron que los esfuerzos para tratar con la corrupción se beneficiarían de procedimientos simplificados y optimizados que llevarían a un aumento en la transparencia de las operaciones de aduana y menor contacto entre comerciantes y personal. La dependencia en tecnologías de información para manejar los procesos de la aduana redujo el alcance para la discreción, pues redujo las relaciones cara a cara entre funcionarios de la aduana e importadores. Además, varios países establecieron medidas específicas para aumentar la integridad. Los asuntos de la integridad se discuten con más detalle en el capítulo 4.

Un Código de Conducta o Código de Ética fue introducido en Bolivia, Mozambique, Perú y Turquía. En Bolivia y Mozambique, el personal debe firmar un compromiso de integridad. La URA requiere que el personal de la administración complete un formulario de declaración de activos y que notifique a la URA de todos los cambios sustanciales en la propiedad de activos. Otras iniciativas emprendidas por Uganda se resumen en el recuadro 6.5 en el contexto de resultados de la reforma. De la misma manera, las autoridades peruanas de aduana pueden solicitar la presentación de una declaración juramentada de ingresos y activos. En Turquía, una circular sobre el comportamiento ético se publicó en 2001. Ésta define claramente el soborno y establece cómo debe reaccionar el personal cuando enfrente prácticas corruptas. El Código de Conducta Modelo de la OMA inspiró en gran parte el código de Turquía. En Filipinas, una serie de cambios legislativos se introdujeron, para aumentar las capacidades de detección y las oportunidades de acusación exitosa en casos de corrupción. Los procedimientos para discernir la mala conducta del personal se mejoraron en Mozambique también. En Bolivia y Perú, el proceso de contratación incluye verificación de los antecedentes de los solicitantes con miras a ase-

gurar la honradez. Como miembros de la OMA, todos los países de los estudios de caso son signatarios de la Declaración de Arusha de 1993 de la OMA y firmaron la Declaración de Maputo sobre la integridad de la aduana.<sup>9</sup>

### Tecnologías de información

En la mayor parte de los países de los estudios de caso, la dependencia de procesos sistematizados era baja. En algunos países, las administraciones de la aduana carecieron de apoyo en tecnologías de información suficiente (Bolivia y Mozambique) u operaban sistemas que casi habían sobrevivido a su utilidad (Marruecos) o eran inadecuados (Turquía y Uganda), con el resultado de que muchas operaciones se emprendían manualmente todavía, con todas las ineficacias asociadas a tales procesos de trabajo.

Actualizar las tecnologías de información y aumentar su uso han sido componentes críticos de la reforma de la aduana porque hacen posible el establecimiento de un proceso automatizado de liberación desde la sumisión del manifiesto de carga y la declaración aduanera hasta la liberación de los bienes. Las tecnologías de información también facilitan la implementación de sistemas de control basados en la evaluación del riesgo, permitiendo la selectividad en inspecciones físicas, en los controles y auditorías posteriores a la liberación, y mayor rigidez en el control de ingreso. La actualización de las tecnologías de información también contribuye a la reducción del tiempo de despacho aduanero y mejora la eficiencia de las operaciones. Una discusión detallada de las características básicas requeridas para buenas tecnologías de información de la aduana se incluyen en el capítulo 13.

Perú desarrolló un sistema sistematizado integrado que encierra todas las operaciones y regímenes de la aduana, funciones de control, estadísticas y administración. El proceso de liberación se automatizó completamente, inclusive la selección de las inspecciones y la verificación posterior a la liberación. También se logró un progreso significativo en Marruecos, Filipinas y Turquía. En 1996, Marruecos cambió la junta directiva de información como parte del programa de reforma e introdujo gradualmente las funciones y operaciones principales de la aduana en su computadora. Una renovación mayor del sistema

de computadora está planificada para el período 2003-2004. Los sistemas existentes llegaron a ser caducos y el *hardware* fue cada vez más difícil de mantener; se está implementando un sistema totalmente mejorado.

En Filipinas, donde el programa de computarización de impuestos proporcionó un impulso fuerte a la reforma, muchos procedimientos se introdujeron en el sistema operativo automatizado de la aduana. Para 1997 casi todos los segmentos del proceso de liberación se habían automatizado, ayudados por un programa de selectividad y evaluación de riesgo hecho posible a través del *software* Asycuda++ de la Unctad. En Turquía, la automatización de las operaciones de la aduana era un componente clave en la modernización de la aduana (ver recuadro 6.2).

Desde la iniciación de su programa de reforma, en 1991, Uganda ha mejorado gradualmente las tecnologías de información de la aduana en varias etapas. La instalación de la versión 2 del *software* Asycuda, empezó en 1997, permitió escoger aleatoriamente a los funcionarios para ejecutar la comprobación física de la carga y ayudó en la compilación de la estadística, pero se demostró que la recuperación de datos era difícil y no proporcionaba gerencia del riesgo. Como es a menudo el caso en el proceso de aplicación de sistemas computarizados de administración de aduana, el personal entrenado en la operación de estos sistemas fue asignado a otras tareas, evitando que la aduana cosechara los beneficios completos de la automatización. A la luz de estas experiencias, la URA instaló recientemente el Asycuda++, y la Unctad proporcionó un mejor entrenamiento.

Comenzando en 1998, la administración de la aduana de Mozambique introdujo gradualmente el *software* del Sistema de Administración de Información de Comercio (de propiedad de CA, la cual manejaba la aduana en ese tiempo) para respaldar sus procesos de despacho aduanero. El programa extendido de las varias funciones del proceso se acomodó a las capacidades del personal para adoptarlo. Desde fines de 1999, la liberación de bienes se ha computarizado a través del país. En Ghana, la Red comunitaria de Ghana (GCNet) era, desde el principio, la piedra angular de la visión de conectar a todos los miembros de la comunidad en un sistema electrónico de intercambio de datos. El *software* se había subutilizado y había sido mal mantenido, agregando el poco valor a los procedimientos actuales. El lanzamiento del EDI (Intercambio electrónico de datos) avanzado y de un sistema computarizado nuevo para la administración de la aduana, estaba inicialmente plagado de problemas, pero éstos fueron finalmente tratados, y la legislación para permitir la automatización de la operación de la aduana fue decretada en julio de 2002. El sistema es ahora completamente operacional.

9. Para detalles ver el capítulo 4. Para reforzar la integridad de la aduana, la Declaración de Arusha llama a un régimen simplificado de comercio, procedimientos óptimos y transparentes, procesos automatizados, políticas de personal apropiadas y auditorías efectivas. Para ayudar a los países miembros, un grupo del trabajo desarrolló un Plan de Acción de Integridad adoptado en 1999.

## Recuadro 6.2 Tecnologías de información en Turquía

La sistematización de las oficinas de aduana y automatización de procedimientos era un componente clave del programa de modernización de la aduana en Turquía. Las actividades de automatización fueron coordinadas por un conjunto independiente de la Unidad de Proyecto de Modernización establecido en 1997, con un alto funcionario responsable de los aspectos técnicos.

Un sistema de *software* denominado Bilge (Actividades Aduaneras Sistematizadas) fue desarrollado sobre la base del *software* Sofix comprado de Francia, el cual fue adaptado a las necesidades de la aduana de Turquía. El sistema consiste en cuatro módulos: un módulo de resumen de declaración, un módulo detallado de la declaración, un módulo de contabilidad, y un módulo integrado de arancel. En una operación piloto exitosa, Bilge se instaló inicialmente en la Dirección de la Aduana de Estambul en julio de 1998. Desde entonces, Bilge se ha establecido en 65 oficinas de la aduana, realizando el 99% de las transacciones. Los procedimientos se llevaron a cabo electrónicamente utilizando Bilge, incluyendo las declaraciones de cargamento, importación y exportación; los procedimientos de tránsito y almacenaje; el recaudo de impuestos; y el análisis de riesgo y métodos de control. Las declaraciones se pueden registrar con la aduana en quioscos localizados en oficinas de la aduana, en Intercambio electrónico de datos (EDI), y en

internet. Empezando en la Dirección de la Aduana de Estambul en agosto de 1999, las aplicaciones de EDI aumentaron rápidamente, representando un 50% de todas las declaraciones electrónicas a mediados de 2003. Todas las oficinas automatizadas de la aduana se conectan una con otra y con la sede de la aduana vía área local y redes amplias de área.

Adicionalmente, las transacciones de la aduana, las regulaciones de comercio exterior y datos relacionados con el desempeño de la aduana son introducidas en Bilge. Los detalles de las declaraciones de importación y exportación, son proporcionados electrónicamente al Instituto de Estadística del Estado, posibilitando la compilación oportuna de las estadísticas de comercio. La instrucción completa en los procedimientos computarizados de la aduana fue ofrecida a funcionarios de aduana y a unos 15.000 comerciantes sin costo alguno. Otros sistemas de *software* utilizados por la aduana en Turquía incluyen el Programa de Rastreo de Vehículos, el Control de TIR/Tránsito, y el Almacén de Datos de la Aduana. El Almacén de Datos de la Aduana almacena toda información del Bilge y de otros sistemas, y se alimenta de una base de datos de valoración de la aduana.

Fuente: Oktem 2004.

### Aspectos de valoración

La valoración apropiada es esencial para la previsibilidad y transparencia de las transacciones de aduana. Todos los países de los estudios de caso son miembros de la OMC y, por ende, se han comprometido a aplicar los principios de la valoración de la organización bajo el Acuerdo sobre valoración aduanera (AVA) de la OMC. La mayor parte de los países revisados adoptaron oficialmente el AVA durante su reforma de la aduana. Filipinas empezó aplicando el AVA en 2000, después de la conclusión de su programa de reforma. El AVA requiere que los funcionarios de la aduana cambien sus procedimientos de valoración, y rinde facturas más difíciles que bajo la valoración previa. Los programas de reforma, por tanto, piden un refuerzo de capacidades de aduana en la evaluación de la valoración. Como el AVA requiere que la prioridad sea dada en adoptar el valor de la transacción para propósitos de valoración de aduana, los funcionarios de la aduana ahora tienen que reunir más evidencia o la justificación si deben cuestionar lo declarado o el valor de factura.<sup>10</sup>

La aplicación del AVA ha sido difícil en varios países. Los problemas de la implementación incluyen el uso fre-

cuenta de facturas falsas que subvaloran enormemente las mercancías y la instrucción insuficiente del personal para cuestionar las facturas.<sup>11</sup> También, el comercio creciente en bienes de segunda mano así como el comercio emprendido por el sector informal, donde se mantienen registros simples o ninguno en absoluto, hace imprácticas las inspecciones posteriores a la liberación. En la práctica, varias administraciones de la aduana continúan confiando, en varios grados, en las listas de precios que, raramente, se comparten con la comunidad comercial y que, a veces, son inadecuadamente actualizadas.

En todos los países del estudio de caso, el programa de la reforma atendió a la función de valoración. Para participar en la valoración de importaciones, Bolivia, Mozambique, Perú y Filipinas recurrieron a los servicios de compañías de IP (inspección de preembarque). Los elementos del programa de Perú de comprobación de importaciones asistido por un sistema IP se proporcionan en el recuadro 6.3. Uganda adoptó primero un programa de IP pero discontinuó luego estos servicios por una variedad de razones, incluyendo reclamos de que la compañía de IP no proporcionó el entrenamiento al personal acordado en

10. Para discusiones profundas sobre valoración, y también para más detalles sobre este aspecto, ver el capítulo 8.

11. Las facturas son los documentos fáciles de falsificar. A diferencia de los recibos, bonos, acciones o cualquier otra garantía o instrumentos circulantes, las facturas no tienen medidas de seguridad.

### Recuadro 6.3 Verificación de importaciones en Perú

Al principio de la reforma a la aduana en 1991, Perú introdujo el Programa de comprobación de importación (PCI). El gobierno recurrió a ayuda externa en vista del fracaso de la aduana para realizar efectivamente la comprobación de embarques de importación para propósitos de valorar los impuestos a ser recaudados. Esta acción se vio también como una manera de subcontratar una función administrativa al sector privado, en línea con los objetivos de la reforma. Bajo el PCI, los importadores deben someter sus embarques a comprobación por una compañía autorizada de PSI antes de que los bienes se envíen del país exportador. Entre 1991 y 1999, cuando la Definición de Bruselas del Valor estaba vigente, la comprobación tenía como resultado un certificado de cubrimiento de la inspección de la naturaleza, cantidad, valor y clasificación del arancel de los bienes. Estos datos debían ser declarados por el importador y formaban la base para el pago de aranceles. La aduana verificó la consistencia del embarque de la importación con los datos en el certificado de la inspección.

Cuando la implementación del AVA bajo la OMC entró en vigencia en 2000, los servicios de IP se utilizaron para proporcionar un indicador de riesgo antes que un valor sujeto a impuestos. Por consiguiente, bajo procedimientos del PCI, en vez de certificar el precio competitivo usual, las compañías de IP publican informes de verificación en los que indican el valor observado basado en la ins-

pección del cargamento y en comparaciones de precio. El importador puede declarar el valor de la transacción o el valor observado. La duda razonable puede generarse cuando el valor declarado es más bajo que el valor observado en el informe. Mientras los informes de comprobación contengan el código del arancel, el importador puede declarar un código diferente, con discrepancias resueltas por la aduana. Cerca del 80 a 85% de los embarques de importación son susceptibles a la intervención de PSI; las importaciones valoradas debajo de los US\$5.000 y algunas otras categorías están exentas. El costo del PCI alcanza los US\$45 millones por año.

El PCI ha hecho contribuciones valiosas para mejorar la aduana en Perú. Además de proporcionar evaluaciones del valor de los aranceles a pagar, en el principio de la reforma cuando la capacidad de la aduana era deficiente, proporcionó la mayor parte de la información de precios que permitió a la aduana crear y construir una base de datos de valoración, tuvo un impacto disuasorio en el fraude, y contribuyó a la instrucción de oficiales de valoración. Entre 1992 y 2002, al menos 1,3 millones de informes de inspección y reportes de verificación fueron publicados por las compañías de IP; estos informes eran la fuente principal de las 40.000 entradas contenidas en la base de datos hasta marzo de 2002.

Fuente: Goorman 2004.

el contrato, especialmente para desarrollar una base de datos de valoración. En general, el recurso a compañías de IP fue iniciado para salvaguardar ingreso desde que las mermas de ingreso fueron relacionadas con la subestimación y el fraude. Esta medida se pensó como temporal para permitir a las administraciones de aduana construir su capacidad. Los servicios de compañías de IP incluyen típicamente la comprobación de importación, cubriendo la cantidad, la calidad, el valor y la clasificación de la aduana.

Existen diferencias entre países respecto a la evaluación de servicios de IP. Mientras en varios países la generación de ingreso y la disuasión de experiencias de fraude parecen haber sido positivas, el desempeño de compañías de IP para mejorar la capacidad nacional de valoración de la aduana a menudo ha sido cuestionado.<sup>12</sup> La falta de co-

operación entre los departamentos de la aduana y las compañías de IP fue identificada en Uganda, donde la aduana a menudo depende de una base de datos de valor paralela antes que en datos actuales de IP. El uso insuficiente de la información generada por proveedores de IP socavó la eficacia de sus servicios en ausencia de una conciliación sistemática entre datos de IP y los utilizados para calcular los derechos de importación. A menudo no era claro qué uso debía darse a la información proporcionada por la IP. Perú es una excepción, pues la información de valoración de IP es utilizada completamente por la aduana. La compañía de IP que opera en Mozambique ayudó también al personal de la aduana en el entrenamiento del valor de la transacción y entregó un módulo de *software* sobre valoración. Un problema detectado en Filipinas era el rodeo de inspecciones llevadas a cabo por la IP.<sup>13</sup>

El programa de reforma reforzó la función de valoración en departamentos de aduana, incluyendo el establecimiento de bases de datos de valor. En Perú, una base de datos fue establecida en 1992 con base en certificados de inspección e informes de comprobación publicados por el

12. Hay tanto ventajas como desventajas al contratar compañías de IP. Es deber de las autoridades gubernamentales definir claramente los papeles y las responsabilidades, así como monitorear de cerca el desempeño. Un asunto relacionado es en qué etapa en el proceso de valoración debe entrar una compañía IP. En la mayoría de países, éstas entran en la primera etapa, es decir, asistir o emprender actividades de valoración. En México, sin embargo, entraron en la segunda etapa, después de que un funcionario de la aduana haya valorado y clasificado los bienes. Por ende, éstos verifican la declaración de importación y la efectividad y honestidad del funcionario de la aduana.

13. Tales acciones pueden implicar la división del cargamento o su infravaloración para permanecer por debajo del límite de inspección, y el recurso a regímenes de suspensión abusivos como admisión de tránsito o temporal (Parayno 2004).

proveedor de IP. Una unidad de valoración se estableció en Mozambique también, mientras que en Marruecos fue reforzada. En Uganda, al personal responsable de la valoración se le ha dado entrenamiento especial, y se han seguido pasos en Turquía para extender la base de datos electrónica a la información de valoración de la aduana. En varios países, los valores declarados son investigados bajo sistemas de verificación basados en el riesgo después de la liberación, haciendo uso de las bases de datos de valoración, datos sobre precios de referencia incluyendo información de otras declaraciones y catálogos de proveedores, análisis estadísticos, encuestas y estudios sobre el mercado internacional. Sin embargo, en Ghana, dada la limitada capacidad de CEPS para valoración, el refuerzo de la valoración de aduanas se ha convertido en una prioridad clave e inmediata para respaldar a los funcionarios a cargo de las verificaciones de conformidad de los documentos. Mientras tanto, se cuenta con los servicios de cuatro compañías de inspección.

### *Inspecciones físicas*

Antes de las reformas, la mayoría de los países realizaron inspecciones físicas del 100% a todas las importaciones entrantes, causando grandes retrasos de liberación. Todos los programas de reforma y modernización de la aduana ahora intentan reducir la frecuencia de las inspecciones físicas para optimizar y acortar los procesos de liberación. En algunos países, el nuevo Código de Aduanas establece un máximo número de cargamentos sujetos a control físico (20% en Bolivia y 15% en Perú). En Turquía, la aduana intenta reducir la inspección física a una tasa del 15% para las importaciones. En el sureste de Europa, la inspección del 100% era obligatoria por ley. Aun cuando la legislación fue enmendada, la aduana continuó llevando a cabo inspecciones sistemáticas, debido, mayoritariamente, a que exámenes subsecuentes del mismo envío hechas por la policía detectaran alguna irregularidad que no había sido vista. Esto paralizó por muchos años el despliegue de exámenes de servicio apropiados.

Un sistema de valoración de riesgo proporciona la base para la selectividad en las inspecciones físicas. Los criterios de riesgo comúnmente incluyen el origen de los bienes, el registro de rastreo del importador, tipo de bienes, patrones de comercio, incentivos para clasificarse erróneamente y el valor del cargamento. El sistema escoge los cargamentos por uno de los tres canales establecidos, codificados con colores. Los bienes seleccionados para el canal rojo sufren inspección física y documental, aquellos designados al canal amarillo o al canal anaranjado están sujetos únicamente a control documental, mientras que los bienes asignados al canal verde se benefician de liberación inmediata.

Un módulo de valoración de riesgo del sistema de *software* de cómputo automatizó el proceso de selección en Perú, Filipinas y Turquía. En cooperación con la compañía de IP, la aduana en Mozambique se trasladó a una aproximación basada en el riesgo para seleccionar los bienes a inspeccionar. Un pequeño porcentaje de bienes todavía se seleccionaba aleatoriamente.<sup>14</sup> Cuando se introdujo la selectividad en Turquía, en 1998, los bienes dirigidos al canal amarillo podían todavía estar sujetos a la inspección física, dependiendo del juicio del funcionario de la aduana. Antes de la iniciación del programa de reforma en Filipinas, se había decidido que las inspecciones en el extranjero realizadas por la compañía de IP, constituían una conformidad suficiente con los requerimientos de inspección. A esto le siguió la introducción de la selectividad en las inspecciones físicas, las cuales se hicieron efectivas temprano en el programa de reforma. Los controles selectivos fueron uno de los primeros elementos del programa de reforma introducido en Marruecos, y han contribuido altamente a la drástica reducción del tiempo de liberación. En Bolivia, la selección de cargamentos para inspección física se realiza aleatoriamente. La administración de la aduana en Uganda está trabajando en la introducción de un sistema de inspección basado en el riesgo. El sistema de valoración de riesgo de Ghana resulta, en la mayoría de los casos, en que los bienes son seleccionados para la inspección física. Esto se debe en gran medida a las amplias categorías de bienes que están sujetas obligatoriamente a inspección por la Junta de Estándares de Ghana.

### *Ingreso y facilitación del comercio*

El desafío al que se enfrentaron todos los países del estudio de caso ha sido lograr el objetivo de facilitación de comercio sin socavar la función de la movilización de ingreso de servicios de aduana, que es el motivo más importante para emprender las reformas. Cuando hubo indicaciones de que las medidas de liberalización del comercio tenderían a reducir los ingresos provenientes de las transacciones de comercio internacional, se hizo un esfuerzo especial para aumentar las capacidades de generación de ingreso de la aduana. La mejora de los procedimientos y la simplificación de formalidades han reducido la frecuencia de las inspecciones físicas, mientras que la automatización de las operaciones ha optimizado los procedimientos generales de la aduana. Estas medidas están en línea con los objeti-

14. La selección aleatoria de cargamentos para inspección física bajo un sistema de selección general basado en el riesgo, se utiliza para probar la fortaleza del sistema, especialmente la efectividad de los factores de riesgo seleccionados.



vos generales de la Convención Revisada de Kyoto de simplificación y armonización de los procedimientos de aduana. La implementación continuada de los objetivos de la convención reducirá la incidencia del contrabando, aumentará la integridad general, llevará a un aumento en el ingreso presupuestado y reducirá los costos de transacción para los comerciantes.

Los esfuerzos para mejorar la integridad del personal y los requisitos, producidos en parte por una contratación más selectiva y un mejor entrenamiento, y reforzar y expandir los controles y las auditorías para controlar el contrabando, contribuirían a salvaguardar el ingreso.

En varios países, el despacho aduanero ahora se realiza bajo procedimientos uniformes automatizados, desde la sumisión del manifiesto hasta la liberación del embarque. Perú ha puesto en funcionamiento un avanzado sistema de liberación para importadores en buena posición. En Turquía se introdujeron procedimientos simplificados, incluyendo una renuncia a algunos requisitos documentales (factura de venta, certificado del origen y certificado de movimiento) para las compañías que satisfacen ciertas condiciones. En Uganda, otra optimización tuvo lugar a principios de 2002, incluyendo el procesamiento de camiones, el adelanto de la documentación de fronteras, la oficina central de la aduana, una única comprobación de embarques, inspección de coches de segunda mano y la introducción gradual de la Entrada directa del comerciante (DTI). En Marruecos, los procedimientos para el régimen temporal de admisiones se mejoraron sustancialmente. En Macedonia, la administración de licencias y cuotas es manejada por la aduana por una aplicación totalmente transparente de la *World Wide Web* basada en el principio de que quien llega primero es atendido primero, que elimina las negociaciones entre funcionarios del gobierno e importadores.

Para la mayoría de los países, el desarrollo de un sistema fuerte de auditoría constituye un instrumento mayor para proteger el ingreso. Esto requiere el aumento de inteligencia y de recolección de información y análisis, que ayuda también a combatir el contrabando. En Perú, una unidad de la inteligencia se incluyó en la estructura del departamento de auditoría, mientras en Uganda el programa exigía un mayor apoyo para el departamento de investigación. En Marruecos y Uganda, un despliegue territorial de fuerza humana con procedimientos de control más eficientes y mayores puntos de verificación, era parte de la reestructuración de los servicios de la aduana con miras a combatir el rodeo a los controles aduaneros de frontera.

Un sistema nuevo del control de pago en Perú proporciona un estricto control de pagos hechos electrónicamente o de otro modo. En Filipinas, el establecimiento de un sistema de seguridad de datos asegura la protección de pagos de aranceles a bancos y su transmisión a la aduana.

También, la introducción de sistemas en línea de liberación, ayuda a evitar la liberación ilegal de embarques de la custodia de la aduana utilizando documentos falsos. En Mozambique las medidas para salvaguardar el ingreso incluyen un refuerzo de los controles de exenciones de impuestos, un monitoreo más cerca de los movimientos de entrada y salida de zonas libres respaldadas por registros computarizados, y la aplicación de acuerdos de seguridad para regímenes temporarios de admisión. Además, se han introducido nuevos procedimientos de tránsito y garantizan los centros establecidos.

## Resultados de los programas de reforma

Bajo circunstancias ideales, los indicadores de eficacia y eficiencia se deben utilizar para medir si las reformas han logrado sus objetivos. Se utilizaron los indicadores parciales, que miden el impacto de los esfuerzos de la modernización en la generación de ingreso y en el tiempo de despacho aduanero para importaciones. Las encuestas de satisfacción del cliente se podrían utilizar también como importantes calibradores de éxito.

### *Desempeño fiscal*

El impacto de reformas a la aduana en el impuesto al ingreso es el resultado de dos factores distintos. Primero, los procedimientos optimizados del despacho aduanero, junto con la aplicación reforzada y la mayor conformidad, pueden llevar a tasas más altas de recaudo para un nivel dado de importaciones, reduciendo actos que reducen el ingreso como la corrupción y el contrabando. Segundo, los buenos procedimientos de la aduana, combinados con medidas de liberalización de comercio, reducen el costo de las importaciones y llevará a más importaciones para un nivel dado de PIB. El efecto combinado de estos dos factores afectará la contribución de impuestos de comercio para presupuestar el ingreso. Anticipar que la parte de impuestos de comercio en la estructura general de ingreso puede probablemente caer, como proporción del ingreso total, cuando la base económica gravable se amplía, y ciertamente con la liberalización de comercio, la mayoría de los países han reforzado también sus sistemas tributarios domésticos principalmente introduciendo un IVA.

Las reducciones arancelarias hechas en conjunción con la reforma de la aduana afectaron positivamente el comercio, pero tuvieron inicialmente un impacto adverso en los aranceles de aduana de los países revisados. La reforma a menudo reemplazó impuestos sobre las ventas por el IVA. Tasas más altas de IVA acompañaron los cortes en los aranceles de importación, y en ingresos recaudadas de impor-

tación de una manera diferente a los aranceles, para un nivel dado de importaciones.

El resultado verdadero de las reformas indica que la tasa de importación como proporción del PIB aumentó más en Ghana, Mozambique, Perú y Uganda, mientras que Filipinas registra el descenso más grande (ver cuadro 6.3). En Mozambique y Perú, el desempeño mejorado de ingreso resultó del aumento en la proporción de otros impuestos –aparte de los aranceles– a las importaciones, ayudado en Perú por una proporción más alta de importaciones con relación al PIB. En Turquía, la subida en la proporción de derechos de importación a PIB, la cual fue más limitada, reflejó un aumento sustancial en la proporción de importación ante una reducción limitada en los aranceles de importación. En Uganda, todos los factores, incluyendo un aumento en la proporción de aranceles y otros impuestos de importación, a las importaciones y una proporción más alta de importaciones con relación al PIB, hicieron contribuciones positivas. En Ghana, el aumento en la proporción de derechos de importación al PIB era resultado de los aumentos en la proporción de impuestos de importación a importaciones, mientras que la proporción de importaciones a PIB disminuyó. Los tiempos de libera-

ción y el desempeño del ingreso excedieron las expectativas de principios de 2001 hasta mediados de 2003. El Tesoro se ha beneficiado de la aceleración de los ingresos y del más rápido acceso para tasar los pagos.

Cuando se mide con relación al PIB, el descenso en recibos de aranceles de aduana en Bolivia, Marruecos y Turquía, así como los aumentos en Perú y Uganda, ascendieron a menos de un punto porcentual. En Filipinas, la caída fue 2,5 puntos porcentuales del PIB, en gran parte debido a una reducción en tasas arancelarias.

### Aplicación

Hay indicaciones de que se ha logrado un progreso importante en reducir el contrabando en Perú y Uganda. Esos esfuerzos han sido menos exitosos en Bolivia y Mozambique. Para mejorar la aplicación, se ha intentado una serie de iniciativas, incluyendo inspecciones preventivas, unidades de auditoría expandidas, cooperación con otras autoridades, incluyendo la policía y algunas entidades privadas, e inteligencia e información mejoradas. En algunos países la falta de una base de datos centralizada para

**Cuadro 6.3 Desempeño del ingreso y las importaciones, antes y después de las reformas de aduana**

	Bolivia	Ghana <sup>a</sup>	Marruecos	Mozambique	Perú	Filipinas	Turquía	Uganda
	<b>(Porcentaje de importaciones)</b>							
<b>Aranceles</b>								
Antes de las reformas	5,4	4,6	13,5	8,0	12,3	13,9	3,2	3,4
Después de las reformas (2001)	5,1	6,2	9,5	7,5	10,6	3,4	0,8	5,4
<b>Impuestos de importación</b>								
Antes de las reformas	20,5	10,5	36,2	11,2	23,0	18,2	13,0	7,5
Después de las reformas (2001)	21,4	15,4	28,4	19,7	33,1	6,4	10,9	14,2
	<b>(Porcentaje del PIB)</b>							
<b>Importaciones</b>								
Antes de las reformas	22,4	59,6	27,0	27,6	11,1	28,6	17,8	23,4
Después de las reformas (2001)	21,2	46,2	33,7	26,6	13,3	45,3	28,4	29,1
<b>Aranceles de aduanas</b>								
Antes de las reformas	1,2	2,8	3,7	2,2	1,2	4,0	0,6	0,8
Después de las reformas (2001)	1,1	2,9	3,2	2,0	1,4	1,5	0,2	1,6
<b>Impuestos de importación</b>								
Antes de las reformas	4,6	6,2	9,8	3,1	2,6	5,2	2,3	1,7
Después de las reformas (2001)	4,5	7,1	9,6	5,3	4,4	2,9	3,1	4,1

Nota: El período antes de la reforma hace referencia a los siguientes años: Bolivia, 1996; Ghana, 2000; Marruecos, 1996; Mozambique, 1996; Perú, 1990; Filipinas, 1991; Turquía, 1994; y Uganda, 1990-91.

a. Para Ghana, el año después de las reformas es 2003.

Fuentes: Luc de Wulf y José B. Sokol 2004. Los datos fueron proporcionados por las aduanas nacionales; base de datos del Banco Mundial, Estadísticas Internacionales Financieras; Fondo Monetario Internacional; Estadísticas Financieras del Gobierno; Balanza de Pagos; y el Anuario Estadístico de Dirección del Comercio, varias ediciones; varios reportes de países del FMI.

propósitos de aplicación y las dificultades para adaptar las inspecciones a procedimientos de liberación automatizados han perjudicado los esfuerzos de aplicación.

En Bolivia, las reformas han ayudado a reducir el contrabando, especialmente de las mercancías de consumo masivo; sin embargo, todavía existen problemas de contrabando a pequeña escala, el cual se benefició de reglas de aplicación más suaves. Al mismo tiempo, bajo el nuevo sistema de aplicación en Mozambique, las capturas de bienes importados ilegalmente han aumentado sustancialmente. Hay una percepción, comúnmente compartida por varias personas, que el contrabando ha aumentado debido a la importancia creciente del sector informal en actividades transfronterizas. En Perú, las inspecciones preventivas y otras acciones para combatir el contrabando se han llevado a cabo por la aduana en cooperación con otras entidades públicas y privadas, incluyendo el departamento nacional para la prevención del fraude y el control fronterizo. La aduana también ha más que duplicado el número de auditores en años recientes. Aunque hay signos de disminución del fraude en Uganda, la incidencia de fraude permanece alta. Una auditoría detallada sugiere que hasta el 70% de las facturas analizadas, son falsas o espurias, complicando sustancialmente la valoración correcta de los aranceles de aduana. Además, el retiro de la intervención de IP en el año 2000 no estuvo acompañado de un refuerzo de las capacidades de valoración.

En Turquía, a las unidades de control les preocupa que la disminución en los controles físicos pueda debilitar la aplicación debido al acceso insuficiente del personal de aplicación a la base de datos central de la aduana y a las dificultades para adaptar la inspección a procedimientos de liberación automatizados. Las direcciones regionales parece que también carecen de fuentes apropiadas de datos para la valoración de la aduana. En Marruecos, los esfuerzos continúan centralizando y optimizando la recolección de información y su procesamiento. En el sureste de Europa, donde la aduana no ha tenido tradicionalmente otra responsabilidad diferente al manejo de pasos de frontera aprobados, la aplicación fue considerada por mucho tiempo una prerrogativa exclusiva de la policía de fronteras. Esto trajo como consecuencia la inadecuada concepción de que la policía de fronteras estaba, de hecho, a cargo de monitorear las actividades de la aduana para detectar prácticas corruptas, destruyó la cooperación entre las dos agencias, y creó un clima inapropiado de sospecha que estimuló aún más a la aduana a compensar la frustración por medio de más corrupción. La situación cambió gradualmente cuando la legislación fue enmendada y cuando los políticos se hicieron conscientes del nuevo papel de la aduana en un ambiente de economía de mercado.

### *Tiempo de liberación y la visión de los comerciantes*

El tiempo de liberación de la aduana ha sido reducido en todos los países revisados (cuadro 6.4). La selectividad en la inspección física es un factor importante para explicar la reducción en los tiempos de liberación. Obviamente, el cargamento que pasa a través de la línea verde será liberado más rápidamente que otros cargamentos. Nótese, sin embargo, que los datos revisados no son totalmente comparables entre países debido a las diferencias en las metodologías de registro y a la secuencia precisa de las transacciones requeridas para la liberación del cargamento. Aunque la liberación de la aduana ha sido más rápida, el período entre la llegada de los bienes al puerto y su salida es todavía, comúnmente, excesivamente largo debido al tiempo necesario para otros procedimientos, incluyendo controles de salud, seguridad y calidad, y debido a lentas operaciones en los puertos.

Durante la primera mitad de 2003, la liberación de aduanas en Bolivia requería de 53 horas en promedio, desde el momento del registro de la declaración de importación hasta la salida de los bienes de la bodega de la aduana. Excluyendo el tiempo transcurrido entre la inspección y el control, y la salida del cargamento, el tiempo promedio alcanzaba las 37 horas. Aunque los datos de tiempos de liberación no están publicados, están fácilmente disponibles para las autoridades, subrayando la efectividad del programa Asycuda ++ para compilar los datos, el cual incluye una separación detallada del tiempo requerido por cada uno de los pasos en el proceso de liberación y para cada uno de los canales de color.

La aduana de Marruecos redujo el tiempo de liberación promedio de una hora y 45 minutos en diciembre del 2001 a 37 minutos en marzo del 2003. Sin embargo, a causa de los controles y procedimientos instituidos por otras agencias, un contenedor requiere en promedio más de 10 días antes de poder salir del área de puertos. Marruecos es el único de los países estudiados, que publica sistemáticamente tales datos. Al introducir transparencia en la disponibilidad de los datos de la aduana, no sólo se hace presión en sus operaciones para mejorar aún más la eficiencia, sino se clarifica el papel de las otras agencias en demoras generales de liberación. Esto los puede hacer introducir procedimientos de trabajo más rápidos.

El progreso sustancial se ha informado también en Mozambique. A mediados de 2002, el tiempo entre la clasificación de una declaración y el anuncio del permiso de liberación había sido reducido a 8 días, de 18 días tan recientemente como en 2000, y de 20 días antes de la reforma. El despacho aduanero en Perú ahora promedia entre 24 horas para el canal rojo, 12 horas para el canal anaranjado, y una a dos horas para el canal verde. En Filipinas, el tiempo promedio de liberación varía entre 18 y 23 horas

**Cuadro 6.4 Tiempos de procesamiento de la aduana (horas y minutos por cargamento)**

	General	Canal verde <sup>a</sup>	Canal amarillo	Canal rojo	Período
Bolivia	53:06	39:25	49:05	70:48	Eneo-Junio 2003
Ghana aeropuerto KIA			75% de liberación el mismo día		
Ghana puerto Tema			44% de liberación en 2 días		
Marruecos	0:37				Marzo 2003
Mozambique	8 días				Mediados de 2002
Perú		1:00-2:00	12:00	24:00	2002
Filipinas		18:20	22:50	19:29	Diciembre 1997
Turquía		En 24 horas: 71,5% de las importaciones			2002
		En 48 horas: 82,5% de las importaciones			
Uganda		Bajo procedimientos simplificados: cargamentos de un solo ítem: 1 día			2002
		Cargamentos mezclados: tres días			

Nota: El tiempo de procesamiento de la aduana es el tiempo de liberación de las importaciones a través de una única ventana de las instalaciones: no incluye operaciones antes y después de formalidades en la ventana. Los datos revisados no son totalmente comparables entre países debido a diferencias en las metodologías de registro y la secuencia precisa de las transacciones requeridas antes de la liberación del cargamento. Para información detallada sobre los tiempos de liberación, ver anexo I.C.

a. Aunque aparece que toma 39 horas liberar la mercancía que pasa a través del canal verde, el tiempo de liberación para este canal es cero. Una vez el sistema asigna el verde para una declaración de importación, éste inmediatamente la libera sin procesos adicionales. Esa es precisamente la esencia del canal verde. 39 horas es el promedio de tiempo que el importador o su agente de aduanas toma desde el momento en que él o ella registra la declaración en el sistema hasta que recoge la mercancía, pero no tiene nada que ver con el tiempo que la aduana toma para autorizar los bienes.

Fuente: autoridades de la aduana; De Wulf y Sokol 2004.

para importaciones con DTI, dependiendo del canal. En Turquía, el 72% de las importaciones se evacua en un período de 24 horas, y el 83% dentro de 48 horas. Con la introducción de procedimientos simplificados en Uganda, el despacho aduanero para cargas de un sólo artículo toma un día, y para las cargas mezcladas, tres días.

En el sureste de Europa, los tiempos de liberación fueron reducidos a la mitad en promedio después de dos años de la implementación del proyecto. De un tiempo alto de espera de hasta cinco horas en promedio para camiones en las fronteras junto a los Balcanes, la implementación del programa de Ttfse permitió una reducción apreciable de tiempo de espera comparado a –un todavía alto tiempo– de dos horas.

En Ghana, los tiempos medios de liberación en el aeropuerto de KIA han caído de tres días a cuatro horas y las revisiones de documentos por parte de la aduana, que tomaban 24 horas, ahora toman minutos en promedio. En el puerto de Tema, los tiempos de liberación se han reducido de una semana, en promedio, a días. Actualmente, el 14% de los bienes se evacua en el mismo día, el 30% toma entre uno y dos días, el 45% toma entre dos y cinco días, y el 11% de las liberaciones toma más de cinco días (carga a menudo problemática.) La revisión de documentos de la aduana toma en promedio 15 minutos en vez de 24 horas, mientras los pagos bancarios sólo toman 10 minutos comparados a unas pocas horas antes de que GCNet fuera completamente operacional.

Las reacciones a las reformas de aduana de los usuarios de los servicios han sido generalmente favorables. Ha

habido acuerdo generalizado en que el desempeño general de la aduana ha mejorado, y que la incidencia de la corrupción ha disminuido. En algunos países la oposición inicial de los comerciantes hacia las reformas ha desaparecido y dio lugar a aprobación cuando los beneficios de la reforma llegaron a ser notables. En los países donde la aduana buscó una cooperación más cercana con el sector privado, la nueva franqueza fue extensamente apreciada. Sin embargo, los usuarios enfatizan que la modernización de la aduana es un proceso en curso que necesita continuar y mantenerse a tono con las prácticas modernas de comercio. En el sureste de Europa, una nueva asociación entre la aduana y el sector privado se realizó por la creación de “los PRO-Comités”, que fueron respaldados por SECI y el Pacto de la Estabilidad.

En Bolivia, los usuarios sienten que en algunos sectores la incidencia de inspecciones físicas es todavía alta, y el contrabando de pequeña escala es todavía generalizado. Ellos querían ver una coordinación mejorada entre los operarios de aduana y los de la bodega, y un horario extendido para las operaciones de aduana. En Marruecos, la disponibilidad para escuchar y la nueva franqueza de la Dirección de la Aduana para reportar las reformas de aduana ha sido muy apreciada por la comunidad comercial, y es reflejada en encuestas periódicas de servicio al cliente, cuyos resultados fueron publicados. (Más detalles sobre la cooperación entre la aduana y el sector privado en Marruecos están en el recuadro 6.4.) Los comerciantes en Mozambique concuerdan en que las reformas han hecho un progreso sustancial, pero esperan la introducción pro-

### Recuadro 6.4 La cooperación de la aduana con el sector privado en Marruecos y Filipinas

Un factor significativo en la implementación exitosa de la reforma a la aduana en Marruecos fue la participación de los socios del sector privado en la preparación de las reformas, y la franqueza de la aduana sobre las preocupaciones del sector privado, reflejando una dedicación a la transparencia, eficiencia y compañerismo. Esta franqueza, enfocada en la entrega de servicio de calidad y la voluntad a escuchar las preocupaciones de los comerciantes, ha sido bastante apreciada por los agentes económicos.

Durante las preparaciones para la implementación del AVA (Acuerdo sobre valoración aduanera) en 1998, la aduana estaba particularmente preocupada por que los comerciantes estuviesen bien informados sobre la nueva aproximación para la valoración de la aduana. La aduana proporcionó información completa sobre los nuevos principios y sobre el proceso de verificación basado en la valoración del riesgo que adoptaría, facilitando la transición al AVA. En general, la aduana puso un gran énfasis en las medidas de facilitación del comercio, según la Convención Revisada de Kyoto. Los cambios en procedimientos fueron introducidos después de

las consultas con los representantes del sector privado. El manejo del sistema de admisión temporal y el sistema de inconvenientes son sólo dos ejemplos de diálogo fructífero. Siguiendo la misma idea, la aduana ha establecido un servicio especializado de asesoría a negocios para las empresas, proporcionando asistencia directa por teléfono o electrónicamente.

Aunque no hubo consulta sobre las medidas de reforma en Filipinas, el sector empresarial proporcionó material sustancial y ayuda financiera para la aduana en el proceso de reforma, incluyendo el establecimiento de un sistema de Internet para asegurar el despacho final de los cargamentos de los puertos y bodegas, y la introducción de tecnología codificada para la transmisión electrónica de datos de pagos y la presentación adelantada de información manifiesta. También participó en el manejo de pasos en las operaciones de liberación de la aduana.

*Fuente:* Steenlandt y De Wulf 2004; Parayno 2004.

metida de pagos electrónicos de declaraciones aduaneras y aranceles. La práctica de la aduana de consultar con ellos es bastante apreciada.

Después de la oposición inicial por ciertos intereses públicos y privados en Perú, ambos piensan que la reforma fue altamente exitosa en las áreas de facilitación del comercio y la generación de ingresos. Con respecto a las reformas emprendidas en Filipinas, los reportes de prensa fueron generalmente favorables y los representantes del comercio registraron su satisfacción con la mejora en las operaciones de la aduana. Sin embargo, al final de los noventa, los halagados resultados de las reformas no se habían sostenido y los servicios de la aduana fueron de nuevo criticados por ineficientes y corruptos. Una razón para este retroceso fue la erosión del apoyo político para las reformas. En este momento, se están realizando esfuerzos para restaurar el grado de satisfacción previo con los resultados de las reformas. En Turquía, en una pequeña encuesta a los comerciantes, el 70% dijo estar satisfecho con el progreso hecho en la modernización de los procesos de liberación de la aduana. Los operadores del sector privado darían la bienvenida a mayores progresos, particularmente en las áreas del uso transparente de listas de precios para la valoración, la introducción de estaciones de liberación de aduanas en la frontera o en puertos en Kenia y Tanzania en vez de en Kampala, y un mayor énfasis en los procedimientos de control basados en el riesgo.

En Ghana, las reformas mostraron que las asociaciones entre los sectores público y privado funcionan. GCNet sujetó las reformas y aseguró continuidad y enfoque en los objetivos de la reforma durante el período de transición política, y en un momento donde ninguna organiza-

ción local tenía los medios para efectuar una transformación tan drástica de los procedimientos de comercio y de aduanas.

### *Medidas anticorrupción*

En muchos países donde la incidencia de corrupción era alta, las medidas objetivo bajo los programas de reforma han traído la reducción de la corrupción y la mejora de la integridad del personal. Mayor confianza en el respaldo informático en las operaciones de la aduana ha resultado en una mayor transparencia en esas operaciones. En Perú, Mozambique, y especialmente en Bolivia, la renovación del personal al inicio del programa permitió a la aduana deshacerse de personal corrupto. Los cambios más limitados de personal en Uganda, además del tímido uso de instrumentos para la lucha contra la corrupción, pudo haber contribuido a un progreso más modesto que en otros países en la mejora de la integridad (recuadro 6.5).

En Bolivia, donde la erradicación de la corrupción era central para la reforma del gobierno, el cambio casi total del personal, resultado de someter a todo el personal a nuevo y competitivo reclutamiento, fue el primer paso para el proceso de reforma. En el momento de la revisión se estimó que el 90% del personal era nuevo. Existe una visión generalizada de que esto ha contribuido sustancialmente a disminuir la corrupción. Con procedimientos mejorados para detectar malas conductas del personal, Mozambique ha aumentado el número de casos investigados y, por ende, el de despidos de personal. En el reclutamiento de altos directivos, y de aquellos designados para posiciones sensibles,

**Recuadro 6.5 Tratando con la corrupción en la Autoridad Independiente de Rentas de Uganda**

Los esfuerzos para combatir la corrupción fueron altos en la agenda de reforma con la creación de la URA. Había una percepción generalizada, compartida por su administración y por los operadores del sector privado, de que la incidencia de corrupción en el personal de la aduana era alta. La campaña anticorrupción estaba alineada con los esfuerzos para detener la corrupción en el sector público, esfuerzos que dieron lugar a la creación del Ministerio de la Integridad, liderado por un ministro enérgico.

La campaña anticorrupción en la URA tuvo varios aspectos. Al inicio, la URA proporcionó salarios que competían con los mejores del sector público e inclusive con los del sector privado. Única entre las unidades del gobierno y las agencias autónomas, la URA requería que todo el personal llenara un “Formulario de Declaración de Activos”, el cual debía ser actualizado por cambios significativos en el estatus familiar o en la propiedad de activos. La automatización de los procesos de aduana fue fortalecida y recientemente se introdujo el programa Asycuda+. Una campaña anticorrupción se hizo pública en las oficinas de la aduana con mensajes “en tu cara”

(por ejemplo, “La corrupción se detiene acá” decían avisos colgados en las puertas de los administradores).

Más recientemente, la URA lanzó otras iniciativas en la campaña anticorrupción y creó un Comité de Ética e Integridad, eligió consejeros de ética, quienes serían responsables por una serie de iniciativas anticorrupción, y comenzó a trabajar en un código de ética (el cual está todavía en borrador y puede beneficiarse de la aplicación del Código Modelo de Integridad de la OMA). El comisionado de la URA realizó una iniciativa bastante publicitada para revitalizar la campaña anticorrupción. (Prometió medidas fuertes, incluyendo despidos combinados con la posibilidad de presentar renuncias voluntarias con impunidad, una dirección electrónica y un número de teléfono para reportar corrupción). Las respuestas a esta iniciativa se beneficiaría de un mayor seguimiento. Se logró un éxito temprano cuando varios administradores de la URA fueron arrestados por beneficiarse fraudulentamente del esquema.

*Fuente:* De Wulf 2004.

se realizan verificaciones de antecedentes y de integridad. Con la mejora en la calidad del personal bajo la reforma, el 60% del inicial ha sido despedido, proporcionando la oportunidad para reforzar la integridad. Sin embargo, la incidencia de la mala conducta sigue siendo alta y el proceso de acción disciplinaria largo.

Al inicio del programa de reforma en Perú, cerca del 60% del personal fue retirado a través de un “retiro voluntario”, mientras que aquellos que no se fueron estuvieron sujetos a pruebas externas, y el personal corrupto fue despedido. La modernización de la aduana en Filipinas fue inicialmente exitosa en detener la corrupción, pero desde el final de los noventa, la situación se reversó y los comerciantes volvieron a ver la aduana como uno de los servicios públicos más corruptos del país.

## Lecciones aprendidas

Varios factores jugaron un papel clave para asegurar el éxito de las reformas en los países estudiados. Éstos fueron resumidos en el capítulo 1 y discutidos aquí.

Las buenas operaciones de la aduana consisten en un conjunto coherente y entrelazado de procesos. Un programa general de reforma a la aduana tiene una mayor posibilidad de producir resultados efectivos y sostenibles que reformas parciales. En países con reformas exitosas, las medidas posibles fueron introducidas exitosa y progresivamente dentro de una visión general para establecer una organización de aduanas moderna.

El respaldo político fue esencial para el éxito de las reformas. La continuidad en el liderazgo es importante para

llevar a cabo las reformas; la continuidad en la administración es importante para mantenerlas. Un liderazgo fuerte y estable, con la oportunidad de completar la implementación, probó ser esencial para el éxito.

El sostenimiento requiere un compromiso político continuo. Aun cuando las reformas se incrustan firmemente en el marco administrativo e institucional, su duración está sujeta a riesgos. Éstos incluyen cambios en la dirección de las políticas, debilitamiento del respaldo político y cambios en el liderazgo de la reforma o en la administración de la aduana, los cuales pueden paralizar la reforma o revertir su curso. Otros riesgos incluyen la falta de compromiso político, recursos inadecuados para la compensación al personal y el mantenimiento de la infraestructura de tecnologías de información, cambios en las reglas de recursos de la aduana, e interferencia política en el manejo del personal. Cuando las reformas claramente benefician tanto a los comerciantes privados como al Tesoro, ellos crean sus propios defensores, reduciendo las posibilidades de resbalar.

La reforma debe ser realista y consistir en medidas que puedan ser implementadas. El refuerzo temprano y la aplicación acelerada del procesamiento de aduana basado en tecnologías de información son esenciales para una reforma exitosa. La automatización total del proceso de liberación y el establecimiento de control basado en el riesgo y los sistemas de auditoría, depende esencialmente del uso apropiado de tecnologías de información. Estas acciones establecen la etapa de optimización y simplificación de procedimientos de aduana para acelerar el proceso de liberación y reducir las inspecciones físicas. También ayudan a reducir contactos entre el personal de la aduana y los comerciantes, reduciendo la posibilidad

de decisiones discrecionales y acomodaticias que generan corrupción.

Una buena estrategia de financiamiento es necesaria para asegurar el éxito de la reforma. El respaldo donante y la coordinación eran críticos para lanzar e implementar las reformas en todos los ocho estudios de caso. El financiamiento doméstico, complementado por financiamiento externo, también fue importante para asegurar el éxito de las reformas. Esto fue aún más problemático en países donde la cultura administrativa por objetivo debía ser sustituida por administración por institución. La coordinación donante a nivel diagnóstico es también importante.

La coordinación con otras agencias es esencial para cosechar todos los beneficios de las reformas. En ningún caso es posible documentar que la facilitación del comercio pudo extenderse efectivamente más allá de la aduana, pero algunas iniciativas de reforma explícitamente incluyen tales objetivos en programas de trabajo de medio y largo plazo. Tal coordinación con otras agencias es esencial para que las ineficiencias para obtener autorizaciones de importación relacionadas con la salud, seguridad y otros propósitos –los cuales pueden demorar significativamente el procesamiento de operaciones comerciales– puedan desarraigarse.

Las reformas de aduana necesitan el respaldo del personal de aduana y de otros involucrados. Tanto como la autonomía de las administraciones de aduana puede facilitar la implementación de las reformas, también puede fortalecer la dedicación del personal a altos estándares de desempeño. La autonomía administrativa de la aduana también contribuye al logro de los objetivos de reforma. Idealmente, las administraciones de aduana deben recibir tanta autonomía como sea posible en su administración y operaciones, y obtener un presupuesto adecuado para emprender efectiva y eficientemente sus funciones. También deben ser provistas con criterios de evaluación claros.

Las políticas de personal de la aduana fueron un factor importante para mejorar la calidad y la integridad del personal. La reforma del personal contribuyó a los programas de modernización de la aduana, particularmente en países que procedieron con una renovación de personal de gran escala y donde el existente tuvo que pasar por el mismo proceso de reclutamiento que los nuevos aspirantes y, también, se les ofrecieron incentivos para partir. Los aumentos salariales fueron diseñados tanto para atraer y mantener un personal calificado como para fortalecer la integridad y la autonomía financiera. Un elemento importante de estas nuevas políticas fue también la introducción de unos honorarios de procesamiento compatibles

con la declaración de la OMC, lo cual permitió a la aduana destinar recursos suficientes para mantener los nuevos y modernizados sistemas.

La cooperación entre la aduana y los operadores del sector privado fue un factor significativo para el éxito de los programas de reforma. El cambio en la orientación de la aduana de un énfasis casi exclusivo en su papel de aplicación y recaudo a uno de prestación de servicios, incorporando una entrega efectiva de servicio con las responsabilidades de movilización de ingresos, requiere un fuerte respaldo de la comunidad comercial. Tal respaldo puede ser sostenido por un programa deliberado de alcance al sector privado, incluyendo encuentros de consulta de alto nivel. Sin embargo, la total transparencia de las regulaciones, indicadores de desempeño y estadísticas, serán muy importantes para convencer a la comunidad comercial.

Usando indicadores de desempeño claros para monitorear el progreso de la reforma, es esencial no sólo para el proceso de evaluación, sino también para ajustar las medidas de reforma a las circunstancias cambiantes sin perder la visión macro. El tiempo de liberación de la aduana fue reducido en todos los países de los estudios de caso. Tanto las designaciones al canal verde como la incidencia de inspecciones físicas son buenos indicadores para monitorear el tiempo de liberación y deben ser evaluados dentro del contexto de aplicación de los principios de gerencia del riesgo.

## Lecturas adicionales

- Los diferentes estudios de caso referidos en este capítulo se encuentran publicados en: Luc de Wulf y José B. Sokol, eds. 2004. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: The World Bank, which is issued as a companion volume to this publication.
- Molnar, Eva y Lauri Ojala. 2003. "Transport and Trade Facilitation Issues in the CIS-7, Kazakhstan and Turkmenistan". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- World Bank. 2002. "Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Program". Washington, D.C. [www.seerecon.org/ttfse](http://www.seerecon.org/ttfse).

## Referencias

- De Wulf, Luc. 2004. "Uganda". En Luc de Wulf y José B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Goorman, Adrien. 2004. "Peru". *Op. cit.*
- Mwangi, Anthony. 2004. "Mozambique". *Op. cit.*
- Oktem, M. Bahri. 2004. "Turkey". *Op. cit.*
- Parayno, Guillermo L. Jr. 2004. "The Philippines". *Op. cit.*
- Steenlandt, Marcel y Luc De Wulf. 2004. "Morocco". *Op. cit.*

# DOS DÉCADAS DE PRÉSTAMOS DEL BM PARA REFORMAS A LA ADUANA: TENDENCIAS EN DISEÑOS, IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO Y LECCIONES APRENDIDAS

*Michael Engelschalk y Tuan Minh Le*

## Tabla de contenido

Asistencia del Banco a proyectos relacionados con la aduana	120
Trabajo de diagnóstico previo y diseño de proyecto	121
Implementación del proyecto y resultados	133
Conclusiones principales y lecciones para futuras operaciones del Banco para respaldar la modernización de la aduana	136
Anexo 7.A Distribución de proyectos con componentes de aduana por región, 1982-2002	140
Anexo 7.B Criterios de selección para evaluaciones de proyecto DEO	140
Anexo 7.C Estimación de correlación	141
Anexo 7.D Reformando el sistema fiscal: registro del Banco Mundial en los noventa	141
Lecturas adicionales	142
Referencias	142

## Lista de cuadros

7.1 Cantidades aprobadas de los componentes de aduana de los proyectos de asistencia técnica, 1982-2002	122
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Los autores reconocen gratamente la asistencia de investigación proporcionada por Patricia Laverley (OED PK) y Gonzalo Salinas (Oedcr). Ellos desean agradecer a Ivonne M. Tsikata (Oedcr), Gianni Zanini (Wbipr), y Michel Zarnowiecki (Ecsie) por sus valiosos comentarios y sugerencias recibidas durante el desarrollo de este capítulo.

7.2 Distribución de operaciones aprobadas por categoría de proyecto, con componentes de aduana, 1982-2002	122
7.3 Análisis diagnóstico previo en proyectos de asistencia técnica, 1982-2002	124
7.4 Resumen de objetivos	127
7.5 Indicadores de desempeño	127
7.6 Comprensibilidad del diseño de proyecto	131
7.7 Resumen de la evaluación sugerida de los resultados de las actividades aduaneras	135
7.8 Estimación de correlación: resumen	135
7.A.1 Distribución de proyectos. Participación en porcentajes	140

## Lista de gráficos

7.1 Marco de evaluación del ambiente institucional	130
----------------------------------------------------	-----

## Lista de recuadros

7.1 Marco de diagnóstico. Tres casos de proyectos específicos	125
7.2 Insuficiencia de los indicadores de desempeño: casos de proyectos específicos	128
7.3 Diseño de un conjunto exhaustivo de indicadores de desempeño: el caso de los proyectos de facilitación del comercio y del transporte en el sureste de Europa	128
7.4 Aproximación integrada en manejo de procesos: el caso del proyecto de desarrollo exportador de Túnez	132



- 7.5 Énfasis aumentado Banco en la coordinación con otros donantes 133
- 7.6 Calidad de la preparación previa al proyecto y materia de diseño: dos casos específicos de proyecto 137
- 7.7 Qué disparó la modificación de los objetivos o componentes del proyecto 138
- 7.8 Implementación de aspectos administrativos: el caso del proyecto de desarrollo administrativo de Senegal 138

En los últimos veinte años, el Banco Mundial ha proporcionado respaldo sustancial para reformar las administraciones de aduana en los países en vía de desarrollo. Aunque este respaldo fue raramente proporcionado en la forma de operaciones de asistencia técnica específica de aduana, muchos proyectos en facilitación del comercio, infraestructura y sector público incluyeron componentes de reforma a la aduana. Tratando con las reformas aduaneras, el Banco ha acumulado una cantidad significativa de conocimiento y experiencia, los cuales deben usarse tanto para diseñar nuevos proyectos como para mejorar los existentes.

Este capítulo está estructurado de la siguiente manera: la primera sección, Asistencia del Banco a proyectos relacionados con la aduana, resume el nivel, formato y distribución regional de los préstamos del Banco Mundial a la reforma de aduanas. El análisis está basado en la base de datos del proyecto (Base de datos de evaluación de proyectos de asistencia comercial—Taepd) compilada por el Departamento de evaluación de operaciones del Banco (DEO), en documentación específica del proyecto incluyendo un Informe de evaluación de personal (SAR), Documento de evaluación de proyecto (PAD), Informe de finalización de implementación (ICR), y resúmenes de evaluación del proyecto.<sup>1</sup> La segunda sección, Trabajo de diagnóstico previo y diseño de proyecto, proporciona una discusión detallada de los aspectos, tendencias y patrones en el establecimiento de los objetivos, la selección de los indicadores de desempeño y la definición de las actividades del proyecto. La tercera sección, Implementación del proyecto y resultados, identifica los problemas clave en el trabajo diagnóstico, diseño del proyecto, manejo de la implementación y supervisión que afectan los resultados finales del proyecto y su sostenimiento. La sección final discute los aspectos de diseño y procesos de los proyectos con actividades de reforma a la aduana y obtiene lecciones clave para futuras operaciones del Banco para respaldar la modernización de la aduana.

1. Ver también, Política de operaciones y servicios del país 2003, y OED 2004.

## Asistencia del Banco a proyectos relacionados con la aduana

El Banco Mundial ha sido activo en proporcionar respaldo para reformas aduaneras en todas las regiones geográficas. Una variedad de instrumentos de préstamo fue usada por estos proyectos de asistencia, y la distribución de proyectos se diferenció según la región.

### *Fundamentos e instrumentos de préstamo*

Las actividades de modernización de la aduana del Banco Mundial han sido generalmente parte de programas más amplios de reforma para facilitar el comercio, respaldar la movilización general de ingreso, mejorar la administración de las finanzas públicas, fortalecer el manejo de recursos humanos del sector público, respaldar la infraestructura de desarrollo o aumentar la competitividad. En muchos casos, la aduana es un pequeño componente de un programa de reforma complejo.<sup>2</sup> En el otro extremo, en muy pocos casos, como el Proyecto de desarrollo aduanero ruso (RCDF), la reforma de la aduana ha sido el único objetivo de una operación.

Los componentes de reforma de la aduana están incluidos tanto en inversión y Préstamos por asistencia técnica (TAL) como en Préstamos y créditos de ajuste estructural (SAL). En el caso de una operación de Asistencia técnica (AT), el documento del proyecto especifica la asignación de fondos a cada componente particular del proyecto. Las operaciones de ajuste estructural están generalmente diseñadas para proporcionar ayuda financiera para un programa de política como una reforma fiscal o administración de los recursos públicos. Las operaciones no requieren una especificación profunda de los componentes del proyecto ni espe-

2. Un ejemplo típico es el Proyecto de Crédito de Recuperación Económica (Chad), el cual tiene entre sus múltiples objetivos el “refuerzo de la Oficina de Aduanas a través de programas de entrenamiento y la provisión de equipo y materiales”. El documento del proyecto, sin embargo, no ofrece ningún plan específico para la implementación ni ofrece una asignación detallada de costos entre los diferentes componentes del proyecto.

ifican la asignación de los fondos a los distintos componentes. Dada la naturaleza diferente de los SAL, el siguiente análisis se enfoca únicamente en los componentes de asistencia técnica del Banco para obtener lecciones para futuras actividades de modernización de la aduana.

### *Espectro y distribución de la asistencia del Banco*

Durante 1982-2002, el Banco se involucró en 117 proyectos con un componente de reforma de la aduana; 38 de éstos eran de asistencia técnica y 29 eran préstamos de ajuste estructural. El anexo 7.A resume la distribución regional y cronológica de estos proyectos.

En los préstamos de ajuste estructural con los componentes de aduana, dos tercios de las políticas de reforma mantenidas estaban relacionadas con el comercio, mientras que un tercio de ellas estaban relacionadas con finanzas públicas. Con respecto a los componentes relacionados con la aduana, el 75% buscaba la simplificación del proceso, el 16% mejoras en la legislación, y 9% desarrollo de los recursos humanos.

Las condiciones relacionadas con la aduana y el espectro de actividades incluidas en los SAL varían ampliamente de los más específicos a los más ambiguos. Algunos SAL desarrollaron condiciones relacionadas con procedimientos y operaciones específicas de aduanas (Tercer proyecto de crédito de ajuste estructural de Georgia, Tercer proyecto de reforma económica y desarrollo de Jordania, Proyecto de préstamo de respaldo para reforma política en Marruecos), aspectos específicos del manejo de recursos humanos y entrenamiento (Segundo proyecto de asistencia técnica de Haití, Desarrollo de la capacidad para administrar el comercio exterior de Túnez), revisión del Código de Aduanas (Proyecto de préstamo para el comercio y la política de inversión en Nigeria), y apunta a la simplificación de procedimientos para facilitar el comercio (Segundo proyecto de préstamo de ajuste de política industrial y comercial). Algunos SAL impusieron condiciones amplias y ambiciosas para la modernización de la aduana, como el fortalecimiento de la administración de la aduana (Proyecto de implementación y control del fortalecimiento de la planeación del presupuesto de Santo Tomé y Príncipe, Proyecto de crédito para la rehabilitación económica en Camboya) o el fortalecimiento del papel del gobierno en el control de calidad de las importaciones (Proyecto de crédito para el ajuste del sector agrícola de Senegal). Para el propósito de este capítulo, no analizamos particularmente los 79 SAL en la base de datos, pues las condiciones de los SAL son difíciles de monitorear en su enlace con la asistencia técnica proporcionada, y la habilidad del Banco no está generalmente probada en los SAL.

El cuadro 7.1 muestra la asignación de operaciones aprobadas de asistencia técnica (aproximadamente US\$309 millones en total) en componentes específicos de aduanas, por período y por región. El proyecto de desarrollo de la aduana rusa por sí mismo atrajo US\$140 millones –más del 45% del financiamiento total del Banco a proyectos relacionados con la aduana. Con o sin este proyecto, los países de Europa Central y Asia sobrepasaron a cualquier otra región en atraer los fondos del Banco. Esta región atrajo alrededor de US\$213 millones con el proyecto de desarrollo de la aduana rusa incluido (aproximadamente el 69% del total de US\$309 millones de préstamos de asistencia técnica relacionados con la aduana), y US\$73 millones con el proyecto ruso (o el 43% del préstamo total).

El cuadro 7.2 expone la distribución de las 38 operaciones de asistencia técnica con componentes de aduana por cinco categorías de proyectos: específicos de aduanas, relacionado con el comercio, infraestructura, finanzas públicas y otros. El proyecto específico de aduanas, el Proyecto de desarrollo de la aduana rusa, obtuvo la parte más alta del total de préstamos aprobados para componentes de aduanas (45%), mientras que las actividades de aduana insertas en proyectos de infraestructura obtuvieron la parte más pequeña (3% de la cantidad total de préstamos a la aduana con el RCDP, y 5% del total sin ese proyecto). Los proyectos de reforma de las finanzas públicas atrajeron la segunda partida más grande (32 y 59% de los préstamos totales aprobados para la aduana, con y sin el RCDP, respectivamente), seguido por los proyectos relacionados con el comercio (16% y 30% con y sin el RCDP, respectivamente). Excepto por el RCDP, los proyectos de finanzas públicas y relacionados con el comercio están clasificados segundo y tercero, respectivamente, en términos de las cantidades promedio de los proyectos de aduanas (columna 4) y de la parte de las operaciones de aduana en el total de las operaciones aprobadas por el Banco por categoría del proyecto.

### **Trabajo de diagnóstico previo y diseño de proyecto**

Los documentos de proyectos del Banco proporcionan información detallada en los diagnósticos antes del proyecto y de su diseño. Para rastrear la evaluación en diagnósticos previa al proyecto, el período de revisión de 1982-2002 está dividido en dos subperíodos, 1982-93 y 1994-2000. El fundamento para el punto de quiebre tiene dos partes: dado que la base de datos del DEO no tiene inversión o proyectos de asistencia técnica con componentes de aduana durante 1982-84, el punto de quiebre natural que divide en partes iguales el período de 1985 a 2002 es

### Cuadro 7.1 Cantidades aprobadas de los componentes de aduana de los proyectos de asistencia técnica, 1982-2002

(Cantidades en millones de dólares americanos; participación en porcentaje)

Año Fiscal	1982-86		1987-91		1992-96		1997-2002		1982-2002	
Región	Cantidad aprobada	Participación	Cantidad aprobada	Participación	Cantidad aprobada	Participación	Cantidad aprobada	Participación	Cantidad aprobada	Participación
África Subsahariana	0,24	8	8,63	86	5,29	7	11,67	5	25,8	8
Este de Asia y el Pacífico					20,3	26	1,1	1	21,4	7
Europa y Asia central <sup>a</sup>			0,3	3	48,2	62	164,5	75	213,0	69
América Latina y el Caribe	2,6	92	1,15	11			22,0	10	25,7	8
Oriente Medio y África del Norte					3,82	5	9,0	4	12,8	4
Sur de Asia							10,45	5	10,5	3
<b>Total</b>	<b>2,8</b>	<b>100</b>	<b>10,1</b>	<b>100</b>	<b>77,6</b>	<b>100</b>	<b>218,7</b>	<b>100</b>	<b>309,2</b>	<b>100</b>

<sup>a</sup> El RCDP fue aprobado en 2002 por un valor de 140 millones de dólares.

Fuente: autores, sobre la base de datos del Banco Mundial.

### Cuadro 7.2 Distribución de operaciones aprobadas por categoría de proyecto, con componentes de aduana, 1982-2002

(Cantidades en millones de dólares americanos; participación en porcentaje)

Categoría del proyecto	Cantidad total aprobada (actividades o no de aduana) [1]	Número de proyectos [2]	Cantidad aprobada dedicada a las aduanas [3]	Cantidad promedio de las aduanas por proyecto [4]=[3]/[2]	Participación de las operaciones de aduanas en el total de operaciones aprobadas por proyecto [5]=[3]/[1]	Participación en la cantidad total dedicada a las aduanas	
						Con RCDP <sup>a</sup> [6]	Sin RCDP <sup>b</sup> [7]
Específicamente de aduanas (RCDP)	140,0	1	140,0	140,0	100,0	45,0	
Comercio	277,8	14	50,9	3,6	18,0	16,0	30,0
Infraestructura	210,5	5	8,6	1,7	4,0	3,0	5,0
Finanzas públicas	229,2	7	100,0	14,3	44,0	32,0	59,0
Otros	127,9	11	9,6	0,9	8,0	3,0	6,0
Total (con RCDP)	985,4	38	309,2	8,1	31,0	100,0	
Total (sin RCDP)	845,4	37	169,2	4,6	20,0		100,0

<sup>a</sup> La participación es estimada en el total de operaciones aprobadas para aduanas incluyendo RCDP (US\$309,2 millones)

<sup>b</sup> La participación es estimada en el total de operaciones aprobadas para aduanas sin RCDP (US\$169,2 millones).

Fuente: autores, sobre la base de datos del Banco Mundial.

1993-94. Además, el número de proyectos con componentes sustanciales de aduanas, como la Administración de las Finanzas Públicas de Turquía, el RCDP y la Ttfse, fueron

aprobados después de 1993, y esto ofrece una oportunidad para analizar cualquier cambio en la aproximación del Banco a la asistencia en las reformas de aduana.

### Marco de diagnóstico previo al proyecto

Una preparación apropiada previa al proyecto y un trabajo de diagnóstico es esencial para idear opciones de reforma, y determinar las prioridades del proyecto y una secuencia apropiada de actividades. Varias herramientas están disponibles para respaldar el trabajo de diagnóstico previo al proyecto (*ver* capítulo 1). Básicamente, un diagnóstico exhaustivo debe usar tanto indicadores cualitativos como cuantitativos, y buscar la efectividad y la eficiencia de la institución, diseño institucional y administración, y el ambiente económico e institucional de la administración de la aduana.

La revisión de las operaciones del Banco revela, sin embargo, que un número significativo de operaciones de asistencia técnica carece de un análisis diagnóstico significativo. Aunque el nivel y comprensibilidad del diagnóstico previo al proyecto dependen del espectro del proyecto ideado, un análisis institucional es esencial aun para proyectos pequeños que tratan con elementos específicos de la administración y operaciones de la aduana. Sin embargo, de un total de 38 proyectos de asistencia técnica con un componente de reforma a la aduana en la base de datos del OEC, únicamente 20 proyectos (o menos del 53%) fueron diseñados con base en un diagnóstico institucional. A través de los proyectos que fueron diseñados siguiendo un diagnóstico previo al proyecto, la aproximación de identificar tanto las debilidades institucionales como las necesidades y prioridades, varió ampliamente. Esto indica que la preparación del proyecto y el diseño fueron *ad hoc* en gran medida, y los proyectos carecieron de un marco metodológico común. El cuadro 7.3 resume el espectro del análisis diagnóstico de los 20 proyectos con un diagnóstico previo al proyecto.<sup>3</sup> El recuadro 7.1 ofrece tres casos específicos de proyecto.

Aunque todos los 20 proyectos proporcionaron alguna clase de diagnóstico cualitativo, en muy poco casos se llevó a cabo un análisis cuantitativo para probar las fortalezas y debilidades de la administración de aduana, especialmente con relación a la efectividad, eficiencia e integridad. Sin embargo, el diagnóstico previo al proyecto mejoró a través del tiempo, especialmente en el caso de los proyectos más recientes (aquellos aprobados a finales de los noventa y principios del 2000).

La reforma cubre mucho más que la administración de la aduana. Más de la mitad de los proyectos de la muestra evaluaron el marco legislativo para las operaciones de la

aduana, la estrategia de reforma a la aduana planeada o en curso, la estructura organizacional y funciones, implementación de un sistema armonizado, normas y procedimientos de la aduana, el estatus de la automatización y las instalaciones de oficina. La profundidad del análisis no fue, sin embargo, uniforme a través de los proyectos y áreas de valoración. Por ejemplo, casi todos los proyectos con diagnóstico examinaron las leyes y regulaciones existentes (95%), mientras que un porcentaje menos significativo analizó aspectos más específicos como la implementación de un sistema armonizado (60%) o la complejidad de las reglas y procedimientos (70%). El hecho de que un porcentaje sustancial de las actividades de preparación del proyecto (65%) incluyeran un diagnóstico de la infraestructura existente en tecnologías de información y planes de sistematización, refleja el generalmente alto porcentaje de costos relacionados con tecnologías de información en componentes relacionados con la aduana en proyectos de asistencia técnica.<sup>4</sup> Curiosamente, hubo menos análisis del sistema de inspección de bienes y la aplicación de un sistema de inspección basado en el riesgo, aunque este fuera un elemento importante en la estrategia de sistematización general (únicamente el 20% de los proyectos evaluaron la existencia de prácticas de gerencia del riesgo). Evaluando el ambiente de la aduana, la mayoría de los proyectos eludieron el diagnóstico de los procedimientos de valoración, lo cual fue llevado a cabo únicamente en el 15% de las preparaciones de proyecto.

El manejo de integridad y recursos humanos recibió un tratamiento bastante ligero. Pocos proyectos analizaron explícitamente la disponibilidad y calidad del código de conducta (20%), ascensos basados en el mérito (15%), o pago y paquetes de beneficios (25%). Únicamente el 10% de los proyectos ofrecieron un diagnóstico del control interno y de los sistemas de auditoría, los cuales forman el marco institucional central para arreglárselas con incentivos y oportunidades de corrupción. En cambio, muchos proyectos limitaron su diagnóstico a una descripción general de la disponibilidad de métodos para detectar la corrupción (45%) y una descripción de las instalaciones de oficina (65%). Al evaluar la habilidad o el estatus del desarrollo de recursos humanos, los proyectos se enfocan generalmente en el entrenamiento (45%) pero sobrepasan el asunto crítico del proceso de reclutamiento, especialmente el proceso de reclutamiento administrativo (15%).

3. La estructura del cuadro 7.3 sigue tanto el marco de Lane (1998) para la valoración de lo fundamental en la administración de la aduana como las pautas de diagnóstico de Gill (2000) para la administración de renta.

4. Por ejemplo, el porcentaje de costos de tecnologías de información en la modernización de la aduana en el Proyecto de Computarización de Impuestos en Filipinas y en el Proyecto de Administración de Finanzas Públicas de Turquía alcanzan aproximadamente el 52% y el 82% de los costos totales de los componentes de aduana, respectivamente.

### Cuadro 7.3 Análisis diagnóstico previo en proyectos de asistencia técnica, 1982-2002

(Número de proyectos; participación en porcentaje)

	1982-93		1994-2002		1982-2002	
	Número de proyectos	Participación <sup>a</sup>	Número de proyectos	Participación <sup>b</sup>	Número de proyectos	Participación <sup>c</sup>
<b>Número total de proyectos con análisis diagnóstico</b>	<b>3</b>		<b>17</b>		<b>20</b>	
<b>Áreas de diagnóstico</b>						
<b>Evaluación del ambiente institucional</b>						
Diagnóstico general de leyes y regulaciones de aduana	3	100	16	94	19	95
Estrategia de reforma a la aduana planeada o en marcha	3	100	16	94	19	95
Indicadores de la administración de la aduana						
<b>Efectividad</b>						
Indicadores de tiempo de servicio	0	0	9	53	9	45
Estructura organizacional y funciones	1	33	13	76	14	70
Disponibilidad de prácticas de manejo del riesgo	1	33	3	18	4	20
Número de pasajeros llegando	1	33	0	0	1	5
Tonelaje revisado	1	33	0	0	1	5
Razón de impuestos y tasas cobradas para el PIB (fluctuación)	1	33	4	24	5	25
Razón recaudos obtenidos-recaudos esperados	1	33	0	0	1	5
<b>Eficiencia</b>						
Costos de administración estimados por transacción	1	33	0	0	1	5
Implementación del sistema armonizado (sistema de clasificación HS)	0	0	12	71	12	60
Cantidad de personal de oficina	2	67	2	12	4	20
Tamaño del comercio	1	33	5	29	6	30
Procedimientos de valoración	0	0	3	18	3	15
Complejidad de reglas y procedimientos	2	67	12	71	14	70
Procedimientos de aduana automatizados	2	67	11	65	13	65
<b>Experticia de la aduana (desarrollo de recursos humanos)</b>						
Procesos de reclutamiento (selección de manejo de administración)	1	33	2	12	3	15
Entrenamiento (formal o en el trabajo)	1	33	8	47	9	45
<b>Integridad</b>						
Facilidades de oficina	2	67	11	65	13	65
Código de conducta (código publicado o discutido)	0	0	4	24	4	20
Disponibilidad de ascensos basados en el mérito	0	0	3	18	3	15
Pagos y beneficios	2	67	3	18	5	25
Control interno y auditoría	0	0	2	12	2	10
Descripción y evaluación de métodos para detectar corrupción y asegurar la integridad	0	0	9	53	9	45

<sup>a</sup> Participación del número total de proyectos de asistencia técnica con análisis diagnóstico para 1982-93 (3 proyectos en total).

<sup>b</sup> Participación del número total de proyectos de asistencia técnica con diagnóstico para 1994-2002 (17 proyectos en total).

<sup>c</sup> Participación del número total de proyectos de asistencia técnica con diagnóstico para 1982-2002 (20 proyectos en total).

Fuente: autores, sobre la base de datos del Banco Mundial.

El sostenimiento del proyecto debe ser una parte importante del diagnóstico previo al proyecto. Muchos asuntos surgen en este momento. Además del compromiso del gobierno para implementar el proyecto, se necesita claridad sobre cómo se financiarán los costos de operación de la agencia una vez cierre el proyecto. Esto es particularmente importante para proyectos con un componente

sustancial de tecnologías de información, proyectos con inversión sustancial en infraestructura, y proyectos que respaldan la introducción de un sistema de bonos especiales e incentivos para el personal de la aduana. En el caso del Proyecto de sistematización de impuestos de Filipinas, por ejemplo, el equipo del proyecto no trató el asunto del mantenimiento y la actualización de los sistemas de

**Recuadro 7.1 Marco de diagnóstico. Tres casos de proyectos específicos**

El **Proyecto de Administración de Impuestos de Tanzania** (aprobado en el año fiscal de 1999; cantidad total aprobada 40 millones de dólares americanos) restringió su diagnóstico a un análisis cualitativo de los problemas o debilidades en la administración de la aduana, pero no ofreció una valoración cuantitativa desarrollada de su eficiencia y efectividad. El proyecto específicamente evaluó las debilidades institucionales relacionadas con una administración pobre, debilidades en el desarrollo de recursos humano, requerimientos engorrosos de documentos junto con procedimientos burocráticos y discrecionales basados en papel, falta de infraestructura física y equipos, bases legislativas o regulatorias desactualizadas con estructuras penales y de autoridad inadecuadas, y prácticas de aplicación inadecuadas que dependen en gran medida de la inspección física a pesar del uso de una CIP.

El **Proyecto de Sistematización de Impuestos de Filipinas** (aprobado en el año fiscal de 1993; cantidad total aprobada de US\$63 millones) y el **Proyecto Ruso de Desarrollo de la Aduana** (aprobado en el año fiscal de 2003; cantidad total aprobada de US\$140 millones) ofrecen ejemplos de diagnósticos más exhaustivos. El diagnóstico en el Proyecto de Sistematización de Impuestos de Filipinas se basó en un análisis del Fondo Monetario Internacional para una plan de acción de reforma de la aduana. Un trabajo de diagnóstico adicional iniciado por el Banco, resultó en un complemento a las recomendaciones del FMI para el plan de acción. El proyecto analiza el sistema de ingreso existente y la capacidad institucional de la administración de ingreso. Estudia los antecedentes históricos y el contexto general de reforma del proyecto de computarización, y describe el estatus de la sistematización en la

adua y la administración de impuestos. También complementa el análisis de la capacidad institucional con estadísticas sobre el desempeño de la aduana y la administración de impuestos. Las estadísticas específicas sobre la aduana incluyen la cantidad de personal, los impuestos recaudados por la Oficina de aduanas (OA), gastos, número de pasajeros (totales y por personal de la OA), tonelaje neto liberado (total y por personal de la OA), flujos comerciales (valor de las importaciones y exportaciones), y esfuerzos en impuestos (definidos como la proporción de recaudo de impuestos al PIB).

Para el RCDP, el equipo de proyecto del Banco desarrolló, junto con los expertos en aduana del FMI, un cuestionario de diagnóstico específico para el proyecto. Éste fue mandado al Comité estatal Aduanero (CEA) antes del comienzo del trabajo de diseño del proyecto. La información proporcionada por el CEA fue analizada antes de la preevaluación del proyecto, y complementada con un trabajo de diagnóstico previo al proyecto adicional, usando las herramientas de diagnóstico diseñadas por la OMA y los Planos para las Administraciones de Aduanas de la UE, además de El recuadro de herramientas para diagnóstico de Gill. El diagnóstico previo al proyecto cubrió todas las áreas relevantes desde el análisis del ambiente del proyecto, compromiso con la reforma, y las necesidades y expectativas de los involucrados, hasta la valoración de la necesidad para cambios legales y regulatorios, efectividad y eficiencia institucional, asuntos de recursos humanos y entrenamiento, y problemas de integridad.

Fuente: Banco Mundial 1993b, 1999b, 2003.

tecnologías de información hasta el cierre del proyecto. Las garantías del gobierno para asignar financiamiento adecuado al OA para remplazar *hardware* desactualizado no pudieron obtenerse y el estatus de la sistematización se deterioró significativamente después del cierre del proyecto.

La habilidad de la agencia de la aduana para atraer y retener el personal calificado es otro punto clave para el sostenimiento de un proyecto de reforma. Dependerá de la flexibilidad de la administración de recursos humanos de la aduana, en particular, la flexibilidad para crear un número suficiente de posiciones expertas y para ofrecer paquetes adecuados de compensación. Los esfuerzos de la reforma para crear una agencia más profesional de aduana no pueden tener éxito si la agencia no tiene la flexibilidad para atraer el número necesario del personal calificado y motivado. Esto tiene que ser confirmado antes de los planos definitivos del proyecto.

La mayor parte de los proyectos revisados descuidaron el diagnóstico cuantitativo de la eficacia en la administración de la aduana. Además, sólo uno de los veinte proyectos con un componente de diagnóstico analizó el

costo de la administración de la aduana por transacción, un indicador crítico para la eficiencia en administraciones de aduana. Por otro lado, había una evolución clara en el trabajo diagnóstico. De 26 proyectos de asistencia técnica emprendidos durante el período 1994-2002, 17 proyectos realizaron alguna clase de diagnóstico. Esto está en agudo contraste con la cantidad insignificante de proyectos con diagnóstico durante 1982-93, donde sólo tres de doce proyectos de AT tuvieron cualquier clase de diagnóstico previo al proyecto. La yuxtaposición de las partes de proyectos con indicadores individuales en el número total de proyectos con diagnóstico en cada subperíodo, revela una calidad mejorada del diagnóstico, excepto en el área de evaluación de eficiencia. El diagnóstico emprendido durante 1994-2002 era apreciablemente más completo en probar los asuntos fundamentales de la operación y la administración de la aduana, especialmente indicadores de tiempo de servicio (el 53% en el segundo subperíodo comparado con ninguno en el primero), estructura y funciones organizacionales (el 76% contra el 33%), el estatus de la implementación del sistema armonizado (el 71% contra ninguno), y la complejidad de reglas y procedimientos.

tos (el 71% contra el 67%). Además, el segundo subperíodo marcó una evolución sustancial en la evaluación de la integridad.<sup>5</sup>

### *¿Qué intentan lograr los proyectos de aduana? Un análisis de objetivos de proyecto*

El cuadro 7.4 resume los objetivos relacionados con la aduana de los 38 proyectos de AT revisados. Hay tres objetivos amplios de proyecto para la reforma de la administración de la aduana: la movilización de ingreso, la reducción de carga en el comercio y la seguridad nacional. Los objetivos más específicos del proyecto están relacionados con componentes específicos o reflejan un enfoque más estrecho y son básicamente subcomponentes de las tres funciones mayores de la aduana. Éstos incluyen objetivos como reforzar la integridad o mejorar los servicios a la comunidad comercial. Muchos proyectos enumeran varios objetivos detallados en vez de apuntar a reforzar, de manera general, una o varias de las funciones centrales de la aduana. Algunos proyectos simplemente buscan el objetivo amplio de reforzar la agencia de la aduana sin mencionar objetivos específicos de efectividad, eficiencia o integridad.

Aminorar la carga en el comercio surgió como el objetivo principal de los 38 proyectos; más de la mitad de los proyectos durante 1982-2002 tenían la facilitación del comercio como el objetivo central. Diez proyectos identificaron el aumento de ingreso como el objetivo principal. Ningún proyecto incorporó la seguridad nacional en sus objetivos, lo cual es comprensible dado que la seguridad nacional no hace parte del mandato del Banco. La comparación a través de períodos muestra que la definición de objetivos más amplios de proyecto, como la facilitación de comercio o el aumento de ingreso, llegó a ser más generalizada en los últimos años comparado con anteriores proyectos del Banco. Mientras que sólo el 25% de los proyectos identificaron la facilitación del comercio como su objetivo principal durante 1985 a 1993, esta participación saltó al 65% para proyectos diseñados entre 1994 y 2002. De la misma forma, únicamente el 8% de los proyectos diseñados en-

tre 1982 y 1993 especificaron el aumento del ingreso como objetivo central del proyecto. La participación relacionada fue del 35% para proyectos diseñados entre 1994 y 2002. Los proyectos de asistencia técnica del Banco, parecen, entonces, reflejar y reaccionar al reconocimiento creciente, por parte de los generadores de política en años recientes en países en vía de desarrollo, de la importancia de la facilitación del comercio en general y la importancia de la reforma de la aduana para la facilitación del comercio.

El hecho de que la mayoría de los proyectos (27 de 38 proyectos, o el 71%) durante 1982-2002 expusieron su objetivo global –y algo vago– de “fortalecer la agencia de la aduana” como objetivo clave del proyecto, indica cierta reticencia a comprometerse con resultados más específicos y mensurables.<sup>6</sup> Más aún, aunque ningún proyecto estableció el mejoramiento de servicios a la comunidad comercial como uno de sus objetivos durante 1982-93, éste se convirtió en el objetivo clave de la mitad de los 26 proyectos de asistencia técnica durante 1994-2002. Ningún proyecto identificó la movilización de la voz y la participación del sector privado, particularmente a la comunidad comercial, como suficientemente importante para ser resaltado como objetivo de proyecto separado.

### *Midiendo el desempeño: el diseño de los indicadores de desempeño*

El cuadro 7.5 resume el cubrimiento de los puntos de referencia o los indicadores de desempeño usados para monitorear la implementación de los objetivos como fueron establecidos en los proyectos.<sup>7</sup>

La medición del desempeño era particularmente débil en el caso de los proyectos diseñados antes de 1994. Únicamente un proyecto diseñado entre 1982 y 1993 enumeró indicadores de desempeño. La medición del desempeño estaba limitada únicamente a dos indicadores, el tiempo de liberación o despacho y el número anual de declaraciones por personal de la aduana. Entre los proyectos más recientes del Banco, el RCDP, el Proyecto de Administración Financiera de Turquía, el Proyecto de Desarrollo Exportador de Túnez, y los Proyectos de Facilitación de Comercio y Transporte del sureste de Europa son los que tienen los indicadores de desempeño más completos.

5. Los proyectos con diagnósticos previos durante 1992-93 parecieron haberse enfocado más en una valoración cuantitativa de efectividad en la administración de la aduana. No obstante, debe tenerse en cuenta la mayor advertencia para la comparación a través de períodos: la distribución torcida del número de proyectos con diagnóstico previo hacia el segundo período, y la realmente pequeña muestra de tres proyectos con diagnóstico previo al proyecto en el primer período tiende a sobrestimar las participaciones de diagnóstico en el primer período.

6. De los 27 proyectos de asistencia técnica que incluyeron el objetivo de fortalecer la agencia de la aduana, siete lo enunciaron como único objetivo para los componentes de reforma de la administración de la aduana.

7. La lista está basada en el conjunto de indicadores establecidos en él y en los siete proyectos de facilitación de comercio y transporte en el sureste de Europa.

**Cuadro 7.4 Resumen de objetivos**  
(participación en porcentaje)

Período	1982-93		1994-2002		1982-2002	
Objetivo	Número de proyectos	Participación <sup>a</sup>	Número de proyectos	Participación <sup>b</sup>	Número de proyectos	Participación <sup>c</sup>
Aumento en el recaudo	1	8	9	35	10	26
Simplificación del comercio	3	25	17	65	20	53
Seguridad	0	0	0	0	0	0
Fortalecimiento de la agencia de aduanas	8	67	19	73	27	71
Integridad	1	8	3	12	4	11
Mejorar la conformidad	1	8	11	42	12	32
Mejorar el servicio al comerciante	0	0	13	50	13	34
Participación de los involucrados	0	0	0	0	0	0

<sup>a</sup> Participación en los proyectos de asistencia técnica en el período 1982-93 examinados (12 proyectos).

<sup>b</sup> Participación en los proyectos de asistencia técnica en el período 1994-2002 examinados (26 proyectos).

<sup>c</sup> Participación en los proyectos de asistencia técnica en el período 1982-2002 examinados (38 proyectos).

Fuente: autores, sobre la base de datos del Banco Mundial.

**Cuadro 7.5 Indicadores de desempeño**

Período		1982-93	1994-2002	1982-2002
Indicador		Número de proyectos	Número de proyectos	Número de proyectos
Resultados que buscan eficiencia	Recaudos cobrados por oficiales de aduana	0	8	8
	Costos totales de la agencia de aduanas comparado con los recaudos cobrados	0	7	7
	Salarios comparados con recaudos cobrados	0	7	7
	Volumen de comercio por número de oficiales	0	8	8
	Número anual de declaraciones por oficiales de aduanas	1	9	10
Resultados que buscan efectividad	Tiempo de despacho (tiempo de legalización de importaciones)	1	12	13
	Inspección física e implementación de manejo del riesgo	0	14	14
	Información para la comunidad de comercio	0	4	4
	Irregularidades por número de revisiones	0	8	8
	Ocurrencia reconocida de corrupción/integridad	0	2	2
	Inspecciones físicas más efectivas	0	4	4
	Rechazo de declaraciones incorrectas o imprecisas	0	1	1
Producción de estadísticas de comercio de manera rápida y precisa	0	2	2	

Fuente: autores, sobre la base de datos del Banco Mundial.

La selección de indicadores de desempeño depende de los objetivos y el cubrimiento del proyecto de asistencia técnica. Entre más amplio y exhaustivo se diseñe un proyecto de reforma de la aduana, más exhaustivo debe ser el conjunto de indicadores de desempeño. Un conjunto reducido de indicadores de desempeño puede entonces estar justificado en el caso de un proyecto de asistencia técnica con enfoque y objetivos reducidos. Sin embargo, de los 38 proyectos de asistencia técnica revisados, únicamente 17 (o aproximadamente el 45%) tenía algún tipo de puntos de referencia para monitorear y evaluar la imple-

mentación y los resultados del proyecto. La mayoría de los proyectos fueron diseñados sin un conjunto apropiado de indicadores de desempeño, y hubo una gran variedad en los diferentes proyectos en términos de cubrimiento de los indicadores. El primer capítulo de este libro sugiere un número de buenos indicadores para monitorear el aumento del ingreso. El recuadro 7.2 proporciona algunos ejemplos de conjuntos incompletos de indicadores de desempeño, mientras que el recuadro 7.3 resalta una buena práctica para diseñar un conjunto completo de indicadores.



### Recuadro 7.2 Insuficiencia de los indicadores de desempeño: casos de proyectos específicos

La mayoría de los proyectos de asistencia técnica revisados no incluyeron ningún indicador para medir el desempeño del proyecto. Por ejemplo, la falta de indicadores de desempeño fue resaltada en la evaluación del DEO al Proyecto de Sistematización de Impuestos de Filipinas, el cual tenía un componente sustancial de reforma a la aduana. Otros proyectos no proporcionaron un conjunto adecuado de indicadores de desempeño en correspondencia con los objetivos y actividades del proyecto. Un problema adicional enfrentado por la supervisión del proyecto fue que los documentos rara vez ofrecían una línea de tiempo explícita para lograr los objetivos de implementación.

El resumen que aparece en la parte de abajo denominado “Indicadores de desempeño clave” muestra un indicador para el com-

ponente “movilización de recursos” del Segundo Crédito de Asistencia Técnica para un Ajuste Estructural de Armenia (aprobado en el año fiscal de 1998; cantidad total aprobada US\$5 millones). El proyecto incluyó esfuerzos aislados para sistematizar la Inspección estatal de Impuestos y el Departamento de Aduanas, pero no hubo una estrategia en curso o planeada para una reforma exhaustiva de la administración de la aduana. El proyecto no estuvo basado en un análisis diagnóstico para asegurarse de que la actividad propuesta tuviera un impacto tangible en el recaudo de ingreso. Como consecuencia, el indicador es vago, mezcla productos con resultados del proyecto, y no especifica cuándo se alcanza el punto de referencia.

Resultados esperados/ Impacto	Indicadores de desempeño clave	Monitoreo de los indicadores y supervisión	Supuestos críticos y riesgos
Proceso de declaración de aduanas totalmente computarizado y el sistema de pagos mejorado	Declaración de aduanas y pagos procesados utilizando un sistema computarizado	Registros del Departamento de Aduanas	Capacidad de implementación del Departamento de Aduanas

Fuente: Banco Mundial 1997a, 2000g.

### Recuadro 7.3 Diseño de un conjunto exhaustivo de indicadores de desempeño: el caso de los proyectos de facilitación del comercio y del transporte en el sureste de Europa

Siete países en el sureste de Europa (Albania, Bulgaria, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, República Federal de Yugoslavia y Rumania) participan en el Programa regional de facilitación de comercio y transporte. El Programa busca modernizar las administraciones de aduana y otras agencias fronterizas de control. Para facilitar la coordinación, se estableció un Comité regional de dirección (RSC). La reforma a la aduana fue identificada como un requerimiento central para respaldar la adhesión a la UE, y las reformas organizacionales debían estar combinadas con la provisión de infraestructura. Los planos de reforma a la aduana de la UE y los requerimientos de adhesión proporcionaron las bases para el programa de asistencia técnica.

Se desarrolló una plantilla del conjunto exhaustivo de indicadores de desempeño, y ésta se aplicó a puertos piloto en todos los países participantes (con la única excepción del indicador de ocurrencia encuestada de corrupción, el cual fue únicamente medido por un país participante: Albania). Todos los indicadores fueron diseñados sobre la base de la situación existente en 1999 y especificada para los siguientes cuatro años. Éstos incluyeron puntos de referencia para el desempeño de sitios de liberación piloto (por ejemplo, liberación de importaciones en minutos, porcentaje de examen físico, proporción de tiempos en que los camiones son liberados en menos de 15 minutos, participación de un número de irregularidades en el número total de exámenes) y otros para monitorear los re-

sultados de eficiencia y efectividad (por ejemplo, recaudo de ingreso promedio por personal de la aduana, participación de los salarios en el recaudo de renta, número promedio anual de declaraciones por personal de la aduana).

El hecho de que el programa Ttfse incluyera todas las agencias fronterizas de inspección, permitió el diseño de indicadores que miden no solamente el tiempo de liberación, sino también el tiempo de despacho total en la frontera. Los proyectos que se enfocan exclusivamente en operaciones de aduana encontrarán más difícil trabajar con estos indicadores. Sin embargo, la aduana ha llevado generalmente la responsabilidad de coordinación con otras agencias en esfuerzos para reducir el tiempo de liberación de las importaciones, y los proyectos de reforma a la aduana con el objetivo de facilitar el comercio pueden encontrarlo útil para monitorear el desarrollo de un tiempo de liberación general a través del período de implementación del proyecto. Esto se puede hacer añadiendo a la lista de indicadores de desempeño clave, específicos de la aduana, un número pequeño de indicadores amplios de facilitación del comercio, para ser monitoreados con propósitos informativos únicamente. Esto se ha hecho antes, en el RDCP, por ejemplo.

Fuente: Banco Mundial 2000a, 2000b, 2000c, 2000d, 2000h, 2001, 2002a, 2002b.

El cuadro 7.5 muestra que únicamente un pequeño conjunto de indicadores de eficiencia y efectividad atrajeron la atención de los equipos de proyecto. Durante 1982-2002, de 17 proyectos de asistencia técnica con indicadores de desempeño, más de la mitad medían ciertos aspectos del mejoramiento en el servicio de la aduana (o resultados que buscan la efectividad) y la eficiencia en usar el personal de la aduana para procesar declaraciones. Trece proyectos presentaron puntos de referencia para el tiempo de liberación de importaciones o despacho, y 14 se enfocaron en la introducción de prácticas de gerencia de riesgo, mientras que 10 se enfocaron en el indicador de número de declaraciones realizadas por cada miembro del personal de la aduana en el año (resultados que buscaban la eficiencia). Otros buenos indicadores de eficiencia –especialmente, recaudo de ingreso promedio por miembro del personal, costo promedio de la administración de la aduana en términos de ingreso recaudado, proporción de salarios a ingreso recaudado, y proporción de volumen tranzado a personal– atrajeron a menos de la mitad de los Préstamos por asistencia técnica (TAL) con indicadores de desempeño. Una lista aún más larga de indicadores críticos de efectividad –como servicio al comerciante, proporción de número de irregularidad a número de exámenes, y rechazo de declaraciones incompletas o incorrectas– atrajeron a un pequeño número de proyectos; esto puede reflejar la falta de valoración de la efectividad en el diagnóstico previo al proyecto. Es esencial notar que aunque un número significativo de proyectos (10 de 38 proyectos de asistencia técnica revisados) estableció el objetivo de aumentar el ingreso (*ver* cuadro 7.4), ninguno estableció un indicador para monitorearlo.

### *Características clave del diseño del proyecto*

La modernización de la aduana es un proceso complejo y continuo. Éste requiere compromisos de largo plazo y una estrategia apropiada para la construcción de capacidad, lo cual involucra tanto el desarrollo de sistemas, procedimientos y procesos, así como las competencias del personal. La Convención Revisada de Kyoto sobre la simplificación y armonización de procedimientos ha esbozado la visión de una organización moderna de aduanas y proporcionado pautas para una estrategia de reforma a la aduana.<sup>8</sup> En la

*Superautopista Internacional del Comercio* (1998) Lane desarrolla un marco exhaustivo y práctico para la reforma a la aduana. El marco muestra una estructura piramidal, siendo la base las reformas fundamentales (ambiente, habilidad de la aduana e integridad) y los facilitadores (análisis de datos, automatización, manejo de procesos), el nivel medio incorpora procesos avanzados (gerencia de riesgo, auditoría, cumplimiento y aplicación) y la cima contiene procesos de implementación (gráfico 7.1).<sup>9</sup> En este capítulo, aplicamos el marco analítico para inspeccionar el diseño de los proyectos de asistencia técnica del Banco entre 1982 y 2002.

El cuadro 7.6 resume el espectro de las actividades de modernización de la aduana en los proyectos de asistencia técnica del Banco. No solamente enumera áreas y actividades de proyecto sino también incluye aspectos clave para la implementación del proyecto como la secuencia, el plan de implementación y la coordinación entre la administración de la aduana e instituciones relacionadas. Las dos décadas pasadas han visto una evolución sostenida en la estrategia del Banco para modernizar la aduana: el aspecto del proyecto se hizo consistentemente más exhaustivo durante 1994-2002 comparado con el período 1982-1993. A pesar de la tendencia hacia una aproximación más exhaustiva, los proyectos no le dieron suficiente importancia a ciertos aspectos centrales de la reforma. Los aspectos clave de reforma que fueron comúnmente ignorados son el marco legislativo para las operaciones de la aduana, cambio de administración, coordinación efectiva entre las agencias de aduanas y otras agencias de liberación de importaciones, integridad y la secuencia en la implementación del proyecto.

La mayoría de proyectos fallaron en enfocarse suficientemente en asuntos de administración de cambio. Las reformas administrativas sólo pueden tener éxito en un ambiente legal y regulativo que permita su completa implementación. Un ejemplo típico es la introducción de un sistema selectivo de control físico basado en el riesgo y de auditorías posteriores a la liberación, que en muchos países no es posible bajo el Código de Aduana existente. Sin embargo, 15 de los 38 proyectos de AT en la muestra (el 39%) mencionaron la necesidad de modernizar y revisar la legislación de la aduana. La mayoría de los proyectos no cubrieron los asuntos de valoración en su diseño: la valoración se mencionó en sólo el 11% de los proyectos, lo cual significa que la Ronda de Tokio y el Acuerdo sobre valoración aduanera (AVA) del GATT de 1980 fue general-

8. La OMA desarrolló la Convención original en 1974 y la revisó en 1999 para adaptarla a la naturaleza cambiante del comercio global en los ochenta y noventa. La Convención, referida formalmente como la Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Procedimientos de la Aduana, contiene los principios básicos para una administración de aduanas moderna y ofrece un plano para la reforma a la aduana.

9. Uno de los proyectos del Banco, el Proyecto de Puerta de Comercio e Inversión de Ghana, usó este marco para formular las actividades de reforma a la aduana.

## Gráfico 7.1 Marco de evaluación del ambiente institucional



Fuente: Lane 1998.

mente ignorado.<sup>10</sup> Curiosamente, ningún proyecto en la base de datos incluyó un componente relacionado con IP (ni refuerzo de un régimen de IP ni establecimiento de IP) en su diseño, aunque los regímenes de IP estuvieran funcionando en algunos de los países clientes en el momento del diseño del proyecto (Filipinas y Tanzania, por ejemplo).<sup>11</sup>

Había pocos proyectos dirigidos a la administración del cambio y al sostenimiento. Por ejemplo, sólo tres proyectos (el 8%) planearon diseñar un paquete de beneficios o una política para retener al buen personal. El RCDP se distingue como un proyecto que trató más profundamente este asunto. El componente de recursos humanos del proyecto acentuó desarrollar y aplicar las propuestas para mejorar la remuneración y los beneficios no monetarios del personal de la aduana y directores –el propósito era mejorar la capacidad del Comité estatal aduanero (CEA) para alistar y retener al personal calificado.

Es interesante anotar que apenas la mitad de los proyectos ligó el componente de la aduana con una estrategia planeada o progresiva de la reforma a la aduana. Esto puede ser explicado hasta cierto punto por el hecho de que, en otros casos, el gobierno no había estado listo para embarcarse en reformas completas de aduana.

Excepto el RCDP, ningún proyecto se refirió al OMA original ni a la Convención Revisada de Kyoto en sus actividades propuestas para la reforma de la aduana. Los procedimientos propuestos de la reforma se enfocaron principalmente en la simplificación del proceso –incluyendo la introducción de auditorías posteriores a la liberación y administración contable (el 71%), automatización (el 84%), y entrenamiento (el 71%). A pesar del gran énfasis en la automatización, sólo un poco más de la mitad de los proyectos se concentraron en la introducción de la gerencia del riesgo (el 55%); esto implica que el objetivo de la automatización no siempre fue bien definido y suficientemente aunado a otros componentes críticos de la reforma. Un hecho interesante es que pocos proyectos trataron el asunto de que la aduana es sólo una de varias agencias implicadas en el proceso de liberación de las importaciones. El impacto de las medidas de la reforma a la aduana en la eficacia del proceso general de liberación de importaciones, puede ser reforzado considerablemente a través de reformas complementarias adicionales en otras agencias de liberación o de respaldar la coordinación entre las

10. Los propósitos del AVA para un conjunto justo, uniforme y neutral de estándares de valoración para evitar el uso de valores arbitrarios y ficticios.

11. El Proyecto de Administración de Impuestos de Tanzania identificó los asuntos existentes relacionados con PSI en sus diagnósticos, pero enfatizó las actividades relacionadas con PSI únicamente durante misiones de supervisión.

**Cuadro 7.6 Comprensibilidad del diseño de proyecto**

	1982-93		1994-2002		1982-2002	
	Número de proyectos	Participación <sup>a</sup>	Número de proyectos	Participación <sup>b</sup>	Número de proyectos	Participación <sup>c</sup>
<b>Ambiente legislativo</b>						
Nuevos códigos o legislaciones <sup>d</sup>	0	0	15	38	15	59
Nueva estructura tarifaria <sup>e</sup>	1	8	11	42	12	32
Valoración <sup>f</sup>	1	8	3	12	4	11
Parte de una estrategia de reforma a las aduanas planeada o en curso	3	25	16	62	19	50
<b>Manejo de procesos</b>						
Simplificación de procesos	5	42	22	85	27	71
Coordinación con otras agencias de legalización de importaciones	0	0	14	54	14	37
Automatización	8	67	24	92	32	84
Manejo del riesgo	3	25	18	69	21	55
<b>Gerencia / desarrollo de recursos humanos</b>						
Procedimientos de reclutamiento	0	0	6	23	6	16
Entrenamiento	7	58	20	77	27	71
Salarios	1	8	10	38	11	29
Ascensos	1	8	4	15	5	13
Sanciones	0	0	4	15	4	11
Código de conducta <sup>g</sup>	0	0	4	15	4	11
Otros aspectos de integridad (facilidades, auditorías)	1	8	13	50	14	37
Integración de los departamentos de aduanas y recaudos <sup>h</sup>	0	0	2	8	2	5
Información y educación a los involucrados	1	8	15	58	16	42
Análisis de datos para mejor cumplimiento y facilitación	0	0	12	46	12	32
<b>Sostenimiento de la administración del cambio</b>						
Política o paquete de beneficios para retener al personal bueno	0	0	3	12	3	8
Compromiso presupuestario del gobierno <sup>i</sup>	0	0	9	35	9	24
Plan de implementación especificado	4	33	16	62	20	53
Secuenciamiento (explícito o adecuadamente presentado)	1	8	3	12	4	11
Monitoreo y evaluación (indicadores de desempeño)	1	8	16	62	17	45
Tasación del proyecto (tasación financiera y económica)	2	17	14	54	16	42
Cooperación del banco con otros donantes en la preparación de proyectos o implementaciones encaradas	2	17	15	58	17	45
Supervisión de proyectos o manejo de apoyo involucrando al FMI, OMA, o la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo	2	17	14	54	16	42

a. Participación en los proyectos de asistencia técnica en el período 1982-93 examinados (12 proyectos).

b. Participación en los proyectos de asistencia técnica en el período 1994-2002 examinados (26 proyectos).

c. Participación en los proyectos de asistencia técnica en el período 1982-2002 examinados (38 proyectos).

d. El nuevo código o legislación hace parte del proyecto o está contenido en otros programas relacionados.

e. La nueva estructura tarifaria simplificada es parte del proyecto o está siendo adoptada en un programa relacionado.

f. Incluyendo cualquier mención de sistemas de revisión de la valuación o del rol del PSI o el cambio a ACV.

g. Tenido en cuenta como parte de un proyecto revisado o en un esfuerzo relacionado para modernizar la administración de aduanas.

h. La integración ya ha tomado lugar o es parte de un proyecto revisado. Dos proyectos en la muestra empiezan cuando los departamentos de aduana y recaudos fueron fusionados.

i. Los compromisos del gobierno incluyen el presupuesto, voluntad política o liberalización del comercio regional (por ejemplo, los países del sureste de Europa involucrados en proyectos de facilitación de comercio y transporte).

Fuente: autores, sobre la base de datos del Banco Mundial.

agencias involucradas en la liberación de importaciones. Sin embargo, sólo 14 de los 38 proyectos revisados acen-tuaron la necesidad de reformas simultáneas en esas ins-tituciones y mejor coordinación del proceso de liberación.

El recuadro 7.4 presenta el caso del Proyecto de Desarro- llo de la Exportación de Túnez, que destaca un enfoque integrado para optimizar la coordinación entre organis- mos que manejan las importaciones y las exportaciones.

### Recuadro 7.4 Aproximación integrada en manejo de procesos: el caso del proyecto de desarrollo exportador de Túnez

El componente de reforma a la aduana en este proyecto respaldado por el Banco (aprobado en el año fiscal de 1999; cantidad total aprobada de US\$34.7 millones) apunta a la promoción del comercio en general, y de la exportación en particular, aunque el aumento del ingreso no sea un objetivo específico de reforma. Las reformas combinan la introducción del Intercambio Electrónico de Datos (EDI) con la simplificación de procesos, cooperación y asociación, gerencia del riesgo y desarrollo de recursos humanos. Se propuso que el servidor EDI se desarrollara como un centro para transformar la compleja red existente de intercambio manual de información a través de formularios y mensajes entre los involucrados (aduana, bancos, agentes de envío, comerciantes, corredores de aduana, *forwarders* de carga), Ministerio del Comercio y Autoridad Portuaria) —mostrados en el gráfico la una nueva y directa interrelación basada

en conexión entre los involucrados en el comercio (ver gráfico de recuadro 2).

El componente de reforma a la aduana fue diseñado en tres fases subsiguientes. La primera fase es la simplificación de los procedimientos de presentación de los manifiestos de envío. La segunda fase promueve el procesamiento automatizado en tiempo real para las respuestas a las declaraciones de aduana. Además, las técnicas de auditoría posteriores al evento y la gerencia del riesgo debían ser adoptadas. La tercera fase se enfoca en el entrenamiento a los funcionarios de aduana para permitirles implementar uniformemente los nuevos procedimientos y regulaciones.

Fuente: Banco Mundial 1999c.

#### Procesamiento de un documento de comercio. Situación actual

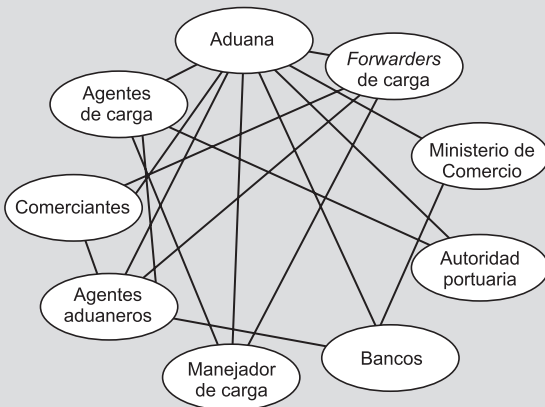


Gráfico de recuadro 1

#### Procesamiento de un documento de comercio, después de la puesta en marcha del componente



Gráfico de recuadro 2

Esto era también un objetivo mayor en el Proyecto de Puerta de Inversión y Comercio de Ghana.<sup>12</sup>

El análisis también muestra un desequilibrio en el alcance de varios asuntos de manejo de recursos humanos. Aunque más de dos tercios de los proyectos de AT cubrieron las necesidades de instrucción, la mayoría de los proyectos perdieron otros recursos humanos críticos determinantes tanto del éxito como del sostenimiento de reformas de aduana tales como los procedimientos de contratación (sólo enumerados en el 16% de los proyectos AT), salarios y estructura de beneficios (el 29%), o la administración de la carrera (13%).<sup>13</sup> Considerando que de acuerdo con las

encuestas a los clientes, las administraciones de la aduana figuran entre las instituciones más corruptas del gobierno en muchos países, poca atención se le ha prestado a los asuntos de integridad, los cuales no fueron especialmente tratados en la mayoría de los proyectos. Generalmente se asumió que la modernización de los procedimientos de la aduana beneficiaría la integridad. Sólo el 11% de los proyectos de asistencia técnica revisados incluyeron una revisión de las medidas disciplinarias y las penas para combatir la corrupción, y el desarrollo de un código de conducta en su diseño; de la misma forma, sólo el 37% de los proyectos trató la introducción o la mejora del sistema interno de auditoría.

12. Ver De Wulf (2004).

13. Es concebible que el asunto del salario no pueda ser fácilmente resuelto en aislamiento de reformas al servicio civil

general o el establecimiento de agencias semiautónomas de renta.

Aunque más de la mitad de los proyectos revisados (53%) especificaron planes de implementación, sólo el 11% ofreció una secuencia explícita y adecuada de las actividades de reforma. Muy pocos proyectos realmente proporcionaron una línea de tiempo apropiada de implementación. Una falta de enfoque en la preparación de un plan de implementación puede causar serios errores en la secuencia. En el Proyecto de Asistencia Técnica de aumento del ingreso y manejo fiscal del Líbano, por ejemplo, la implementación del Asycuda estaba programada antes del comienzo del ejercicio de reingeniería de negocios, y el entrenamiento para la implementación del Asycuda debía empezar únicamente nueve meses después del lanzamiento de la primera fase del Asycuda (Banco Mundial 1994).

Una comparación a través de los períodos revela progreso consistente en el diseño del proyecto. Aunque la mayoría de los proyectos diseñados entre 1982 y 1993 desatendieron la necesidad de mejorar el ambiente legal y regulador de las operaciones de aduana, la atención a esos asuntos surgió entre 1994 y 2002. Una participación sustancialmente mayor de los proyectos diseñados en el segundo período también puso suficiente atención a actividades cruciales de reforma como la simplificación del proceso (85%), automatización (92%) y gerencia del riesgo (69%). Los proyectos diseñados entre 1994 y 2002 mostraron un cubrimiento significativo mejorado de asuntos como la co-

ordinación con otras agencias de liberación de importaciones, integridad, evaluación de proyectos y servicio al cliente. Finalmente, el énfasis del Banco en cooperación a varios niveles, con otros donantes en la preparación o implementación del proyecto aumentó dramáticamente de un 17% durante 1982-93 a 58% durante 1994-2002 (ver recuadro 7.5 para casos de proyectos específicos).

## Implementación del proyecto y resultados

Esta sección revisa 22 proyectos completos de asistencia técnica con componentes de aduana. Los resultados de la implementación del proyecto se presentan, seguidos de un análisis de los factores que afectaron los resultados, y los impactos de estos proyectos.

### *Implementación, resultados y asuntos del proyecto*

El trabajo de evaluación tiene dos dimensiones. La primera trata de las lecciones aprendidas, y el diseño y los indicadores de desempeño son enfatizados. Una segunda fase debe tratar con los resultados de los proyectos revisados, identificando los elementos que afectan dichos resultados. De los 38 proyectos de asistencia técnica revisados que fueron

## Recuadro 7.5 Énfasis aumentado del Banco en la coordinación con otros donantes

**Proyectos de Facilitación del Comercio y Transporte en el Sureste de Europa.** El componente de modernización de la aduana en estos proyectos se propuso como la aproximación menos costosa para complementar las reformas en curso, respaldadas por la UE en estos países. El componente usó subvenciones del Banco Mundial, la UE y Estados Unidos para la mayor parte de la asistencia técnica. En el caso de Bosnia-Herzegovina, la UE se comprometió a proporcionar toda la asistencia técnica para las reformas de aduana.

Los donantes fueron activos en respaldar la implementación y supervisión de los proyectos. En particular, todos los representantes donantes participaron en el Comité regional de dirección (RSC) como observadores en la supervisión de la implementación general del programa. La participación activa de los donantes se dio para asegurar que el componente de modernización de la aduana se iba a tener totalmente en cuenta en los esfuerzos de reforma en curso. Además, la Comisión económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) proporcionó un secretario para cada país miembro del RSC para respaldar la implementación del programa.

**Proyecto del Manejo de las Finanzas Públicas en Turquía** (aprobado en el año fiscal de 1996; cantidad aprobada US\$62 millones). El Banco y el FMI demostraron coordinación cercana desde la etapa del diseño del proyecto hasta la de implementación. El Banco

involucró al Departamento de asuntos fiscales (DAF) del FMI para ayudar a la implementación de los componentes técnicos del plan de modernización de la aduana. El DAF supervisó al consejero de la administración de la aduana, al consejero de tecnologías de información asignado para proporcionar asistencia técnica específica. También fue acordado que el DAF haría misiones regulares de inspección (aproximadamente cada seis meses) y asistiría en evaluar las operaciones piloto de la aduana.

**Proyecto de Diversificación de Exportaciones de Bangladesh** (aprobado en el año fiscal de 1999; cantidad aprobada de US\$32 millones). El gobierno convenció a la OMA de que existía suficiente preparación para las reformas para lanzar el Programa de Reforma y Modernización de la Aduana para Bangladesh como parte del Proyecto de Diversificación de Exportaciones. El proyecto planeó involucrar a la OMA en entrenamiento para el personal de administración de la aduana y a la Unctad en la instalación del Asycuda+ y su respectivo entrenamiento.

Fuente: Banco Mundial 1995, 1999a, 2000a, 2000b, 2000c, 2000d, 2000h, 2001, 2002b.

aprobados por el Banco Mundial entre 1982 y 2002, 22 se han cerrado, permitiendo una revisión de la implementación y los resultados.<sup>14</sup> Este análisis está basado principalmente en Informes de finalización de implementación (ICR) y en reportes de evaluación del DEO, y hasta cierto punto, en Informes de estado del proyecto (PSR).<sup>15</sup> Los ICR y los reportes de evaluación del DEO usan un conjunto uniforme de criterios para la evaluación y cubren preparación previa al proyecto, diseño, implementación, impacto del desarrollo institucional, sostenimiento y desempeño por el Banco y el prestatario. Una visión general de las definiciones específicas de los criterios de los reportes de evaluación del DEO está en el anexo 7.B.

También hemos intentado evaluar la implementación de los componentes de aduana de los proyectos en curso. Nuestra clasificación sugerida de las actividades de reforma de la aduana está basada en gran parte en documentos internos como revisiones parciales, memos internos, reportes de supervisión y PSR. Sin embargo, un número sustancial de proyectos no está listo para tal evaluación, pues éstos están recientemente aprobados y lanzados, o no tenían reportes suficientemente detallados sobre su implementación al momento en que este capítulo fue preparado.

El cuadro 7.7 resume nuestra clasificación sugerida de los componentes de la aduana para proyectos cerrados y abiertos, en la forma de frecuencia relativa. Los resultados indican que aunque la mayoría de las actividades de la aduana consideradas fueron o están siendo satisfactoriamente implementadas, un número significativo de proyectos recibió una valoración baja.

Para analizar los enlaces entre los resultados de los componentes de la aduana y los asuntos generales de calidad a la entrada del Banco, y el desempeño del prestatario,

intentamos estimar un número de coeficientes de correlación.<sup>16</sup> A un nivel preliminar, estimamos la correlación entre la clasificación sugerida de las actividades de la aduana y la clasificación general de los proyectos del DEO (sección A, cuadro 7.8). Luego, estimamos la correlación de la clasificación de aduana sugerida con la clasificación de calidad del diagnóstico y los indicadores de desempeño –dos “proxis” para la calidad a la entrada– para los componentes exclusivos de aduana (sección B, cuadro 7.8). El anexo 7.C explica la metodología y los datos del análisis de correlación. El cuadro 7.8 muestra correlación positiva pero débil entre la clasificación de los componentes de aduana y la clasificación general del DEO a todos los proyectos, la calidad a la entrada del Banco y el desempeño del prestatario (las correlaciones varían de 0,2 a 0,38). El coeficiente de correlación entre los componentes de la aduana y la supervisión general del Banco y desempeño son un poco más altas (0,51 y 0,5, respectivamente).<sup>17</sup> Los estimados pueden ser confundidos por componentes no aduaneros de los proyectos, especialmente para los casos en que la modernización de la aduana es sólo una pequeña parte.

Existe una fuerte relación entre la calidad del diagnóstico y el diseño de actividades de aduana, y sus resultados. La sección B, cuadro 7.8 muestra una correlación significativa entre la clasificación sugerida de los resultados de los componentes de la aduana y los dos “proxis” de calidad a la entrada de los componentes de aduana, especialmente la calidad del diagnóstico y los indicadores de desempeño (0,54 y 0,67, respectivamente). Los resultados reafirman la cadena de impacto del diagnóstico previo al proyecto de diseño de la implementación de las actividades de modernización de la aduana que hacen parte de los proyectos financiados por el Banco.

14. Nuestra evaluación de los resultados de los componentes de aduana es sugerida en el sentido de que la evaluación se deriva de una descripción de la implementación y resultados de dichos componentes hecha en ICR, evaluación del DEO, y PSR. Nuestra clasificación sugerida no refleja la clasificación oficial ni por las regiones ni por el DEO. La clasificación es aplicable a los resultados de los componentes de aduana contra los indicadores de desempeño si éstos están disponibles o contra los objetivos como fueron establecidos en los documentos del proyecto.

15. Las regiones preparan ICR para cada operación de préstamo usando tanto información y datos de la preparación y evaluación del proyecto como reportes de supervisión. Uno de los objetivos de los ICR es “reforzar las autoevaluaciones, incluyendo valoración del desarrollo del impacto, por el Banco y los prestatarios” (Política de Operaciones y Servicios del País 2003, pág. 2). El DEO, sin embargo, proporciona evaluación independiente después del cierre del proyecto.

16. La calidad a la entrada refleja la calidad del diseño del proyecto. Los factores que deben ser considerados y clasificados incluyen conceptos, objetivos y aproximación durante la identificación del proyecto. El diseño está clasificado de varias perspectivas consistiendo en aspectos técnicos, económicos y financieros, ambientales, de reducción de la pobreza y sociales, institucionales, manejo financiero, preparación para la implementación, y valoración del riesgo y sostenimiento. Para una descripción detallada del concepto y criterios para la clasificación de calidad a la entrada, ver “Herramientas de evaluación y aproximaciones del DEO” en: [www.worldbank.org/oed/oed\\_approach\\_summary.html](http://www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html).

17. Los resultados oscurecen el hecho de que hay una fuerte correlación entre los resultados de la totalidad de los proyectos y su calidad de diseño, supervisión del Banco, y el desempeño del Banco y del prestatario. Por ejemplo, la correlación entre los resultados generales de los proyectos y la calidad a la entrada del Banco es 0,9.

**Cuadro 7.7 Resumen de la evaluación sugerida de los resultados de las actividades aduaneras (porcentajes)**

	Proyectos cerrados	Proyectos en ejecución
Proyectos con resultados de aduana evaluados	77	50
Moderadamente satisfactorio (Sat) o buen puntaje <sup>a</sup>	50	38
Moderadamente insatisfactorio (Insat) o bajo puntaje <sup>b</sup>	27	12
Proyectos con resultados de aduana no evaluados <sup>c</sup>	23	50
Total	100	100

a Incluyendo altamente Sat, Sat y moderadamente Sat.

b Incluyendo moderadamente Insat, Insat y altamente Insat.

c Las evaluaciones no pudieron ser hechas debido a varias razones, específicamente ausencia de documentos de evaluación en el momento en que el capítulo fue escrito; información insuficiente en la documentación disponible; o caída del componente de aduanas durante la etapa de implementación (por ejemplo, Proyecto de apoyo a la administración económica de Ghana).

Fuente: autores, sobre la base de datos del Banco Mundial.

**Cuadro 7.8 Estimación de correlación: resumen**
**A. Coeficientes de correlación entre la evaluación sugerida de los resultados de aduana y la evaluación selectiva del Departamento de Evaluación de Operaciones de todos los proyectos (evaluación del Departamento de Evaluación de Operaciones para resultados tanto de la aduana como para no de aduana)**

	Resultados del proyecto general	Calidad del Banco a la entrada	Supervisión del Banco	Banca general	Prestatario general
Resultados de la aduana	0,38	0,23	0,51	0,50	0,33

**B. Coeficientes de correlación entre la evaluación sugerida de los resultados de aduana y la calidad de los diagnósticos e indicadores de desempeño para componentes de aduana**

	Diagnósticos para componentes de aduana	Indicadores de desempeño para componentes de aduana
Resultados de la aduana	0,54	0,67

Fuente: autores, sobre la base de datos del Banco Mundial.

**Factores que afectan los resultados y el impacto**

Los resultados y el impacto del desarrollo institucional de un proyecto dependen de varios factores, los cuales, para el propósito del análisis, están agrupados en tres grandes categorías: a) diagnóstico previo al proyecto y diseño, b) objetivos y componentes de proyecto apropiados, y c) estrategia de implementación y manejo del cambio. Algunos asuntos relacionados con el sostenimiento de los resultados del proyecto están incorporados en la tercera categoría.

**Diagnóstico previo al proyecto y problemas de diseño.**

Los ICR y los reportes de evaluación del DEO señalaron un número de problemas de preparación y diseño previo al

proyecto llevando a una implementación poco satisfactoria de algunos proyectos. Estos problemas pueden ser categorizados de la siguiente forma:

- *Actividades de reforma no exhaustivas y aisladas.* La revisión de los 38 proyectos de asistencia técnica indica que la inclusión de componentes de aduana fue en gran medida consistente con las Estrategias de Asistencia del país del Banco Mundial, o con estrategias generales de desarrollo del gobierno, o con ambas. Sin embargo, algunos proyectos apuntaron sólo a ciertos procesos o a asuntos de manejo organizacional o de recursos humanos sin una coordinación explícita con reformas de la aduana específicas planeadas o en curso en el país prestatario. Sólo 6 de 22 proyectos terminados, a dife-



rentes niveles, vincularon los componentes de aduana con las reformas generales de aduana de los países. Una aproximación tan poco sistemática y aislada refleja la subestimación de la complejidad de la modernización de la aduana, la falta de reconocimiento a las barreras institucionales a la reforma, y la falta de experiencia en el diseño de proyectos de reforma de aduana.

- *Desajuste de diseño entre las actividades de reforma propuesta y el nivel de financiamiento, y coordinación insuficiente con otros donantes.* Algunos proyectos resultaron ser demasiado ambiciosos en su cubrimiento enfrentando una clara falta de financiamiento. El diseño del proyecto y su implementación se volvieron problemáticos, especialmente cuando no hubo esfuerzos aparentes para coordinar con los otros donantes la asistencia técnica, o para incorporar el proyecto a una estrategia de asistencia de largo plazo del Banco. La coordinación donante fue ejercida por sólo 5 de los 22 proyectos terminados.
- *Desajuste entre el diseño del proyecto y el interés del gobierno.* En algunos casos, los objetivos y los intereses del gobierno no se tuvieron en cuenta apropiadamente en la preparación y diseño del proyecto. Se asumió un compromiso del gobierno para respaldar las reformas, pero las suposiciones en ciertas instancias no reflejaron la realidad. Como resultado, la falta de compromiso del gobierno afectó negativamente el proyecto, aun en las primeras etapas de implementación.
- *Preparación rápida sin un análisis apropiado.* Un número de proyectos fue diseñado sin un análisis diagnóstico o sin la debida atención a la correcta secuencia de las actividades

El recuadro 7.6 ilustra los problemas con algunos casos de proyectos específicos.

**Enmiendas a los objetivos y a los componentes.** La revisión de los 22 proyectos de asistencia técnica cerrados revela que, aunque la gran mayoría de los proyectos (65%) no cambió los objetivos específicos, más de la mitad (aproximadamente el 55%) revisó sus componentes.<sup>18</sup> La revisión de los objetivos, la mezcla del financiamiento o la modificación de los componentes del proyecto no necesariamente significa que el diseño de éste fue inadecuado. Hay, básicamente, dos tipos de desarrollo que llevan a un cambio en el conjunto de objetivos o componentes. El primero incluye cambios en el ambiente del proyecto a pesar de la calidad del diagnóstico previo y el diseño del proyecto. El

segundo es desencadenado durante la implementación y se hace necesario ajustar por un componente pobre del diseño. Para el éxito y el sostenimiento del proyecto, los problemas del segundo deben evitarse, pero es de todas formas mejor hacer las modificaciones necesarias a los componentes del proyecto que aferrarse a un diseño original inadecuado. El recuadro 7.7 ilustra algunos aspectos específicos que han causado el cambio de objetivos o componentes de proyecto.

**Implementación del proyecto y manejo del cambio.** Las siguientes razones han sido identificadas como fallas en la implementación de proyectos y en el manejo del cambio para mantener los resultados del proyecto: a) débil administración (por el Banco y el gobierno del cliente) y supervisión del proyecto;<sup>19</sup> b) falta de posesión, compromiso y responsabilidad; c) coordinación inadecuada con los otros donantes; y d) falta de una estrategia de manejo del cambio para el sostenimiento. El recuadro 7.8 ilustra los mayores problemas de manejo de la implementación.

## Conclusiones principales y lecciones para futuras operaciones del Banco para respaldar la modernización de la aduana

La reforma a la aduana ha sido tratada en proyectos del Banco desde ángulos muy diferentes, ha sido cubierta como uno de los muchos elementos de inversión y asistencia técnica o proyectos de ajuste estructural. El respaldo a la reforma ha sido otorgado en el contexto de un objetivo de reforma amplio del sector público, reconociendo que la aduana es una institución gubernamental importante y poderosa, que en muchos países enfrenta serios problemas de integridad. Aun con la reducción comercial de los impuestos y las tasas arancelarias, la aduana sigue siendo una institución clave para asegurar el recaudo de ingreso, dado su papel crucial de administrar el IVA. La reforma a la aduana ha sido también incluida en operaciones de facilitación del comercio, dada su importancia en los procesos de importación y exportación. Finalmente, las reformas a la aduana se han incluido en proyectos de mejora a la infraestructura, en particular, en proyectos de rehabilitación de puertos, para respaldar los objetivos principales de esos proyectos.

18. Las participaciones están estimadas sobre la base de una submuestra de 20 proyectos terminados porque los ICR de dos proyectos estaban aún en proceso cuando se escribió el capítulo.

19. La revisión de los proyectos terminados indica algunos problemas comunes en el desempeño del prestatario en la modernización de la aduana, incluyendo la falta de coordinación entre la aduana y otras agencias relacionadas, y el cambio frecuente de la administración de la aduana que pone en riesgo la continuidad de los esfuerzos de reforma.

## Recuadro 7.6 Calidad de la preparación previa al proyecto y materia de diseño: dos casos específicos de proyecto

**Proyectos de Asistencia Técnica para la Administración del Sector Público en Argentina** (aprobado FY86; préstamo aprobado US\$18,5 millones; préstamo para el componente de reforma a la aduana: US\$2,4 millones; clasificación sugerida de resultados de la aduana: Unsat). Este proyecto ilustra el desajuste entre el ambicioso diseño y el nivel de financiación. Aunque las clasificaciones del proyecto como un todo eran favorables –excepto por la clasificación insatisfactoria del desempeño del prestatario– el componente de aduana claramente falló. El ICR enumera algunos problemas:

- El objetivo de proyecto definido –fortalecimiento de la capacidad de la Administración Nacional de la Aduana para recaudar los aranceles de importación y los impuestos de exportación, para simplificar los procedimientos de exportación, y para proporcionar una base estadística para monitorear las exportaciones– era demasiado ambicioso mientras que el nivel del compromiso con la reforma real al sistema de aduanas no era aparente en el momento. El financiamiento era insuficiente con US\$900.000 solamente, y el proyecto fue preparado sin un mandato claro en el gobierno para llevar a cabo reformas profundas.
- La falta de claridad de la lista de actividades propuesta inicialmente, los desacuerdos profundos sobre la dirección apropiada de las actividades, y la decisión temprana de usar el modelo francés como referencia para la reforma de la Administración de Aduanas Argentina, lo cual encontró fuerte resistencia dentro de la Unidad de Coordinación, indican una falta de preparación cuidadosa de las actividades propuestas y sus costos. El fracaso del proyecto fue atribuido al recorte del espectro del componente del proyecto a actividades de diagnóstico y a la preparación de un nuevo programa sobre la modernización y la reorganización de la Aduana. La mayoría de los fondos fueron reasignados. Finalmente, el proyecto logró absorber únicamente US\$77.616 para la automatización de la Administración Nacional de Aduanas.

**Proyecto de Sistematización de Impuestos de Filipinas** (cantidad aprobada del préstamo para el componente de reforma de la aduana: US\$20,3 millones; clasificación sugerida para el componente de la aduana: Sat). La calidad a la entrada para todos los componentes del proyecto fue clasificada como insatisfactoria. Aunque el resultado final del proyecto del componente de modernización de la aduana fue clasificado como satisfactorio, el ICR y el OED resaltaron las siguientes faltas al diseñar las actividades de la aduana:

- Las dificultades del desarrollo y mantenimiento del *software* de la aduana para la Oficina de Aduanas fueron subestimadas. El Informe de evaluación de personal (SAR) no pudo diagnosticar apropiadamente el riesgo de la implementación general del proyecto. Éste no tuvo en cuenta el riesgo que el proyecto podría no retener el personal adecuadamente entrenado y calificado; en cambio, predijo que los programas masivos de entrenamiento disminuirían el riesgo. Además, el SAR subestimó las limitantes institucionales (salarios del servicio civil, por ejemplo) para la implementación y sostenimiento del proyecto.
- El SAR no incluyó indicadores de desempeño.
- El SAR subestimó el manejo del cambio necesario para un esfuerzo de modernización de la agencia a esa escala. Específicamente, el SAR no vinculó explícitamente el proyecto con la necesidad de cada agencia de modernizar, reorganizar y regenerar los procesos de negocios antes de la sistematización. Tampoco reconoció la necesidad de mejorar la calidad y la eficiencia de la comunicación entre la Oficina Interna de Renta, la Oficina de Aduanas y el Ministerio de Finanzas. Es particularmente interesante que estos problemas ocurrieron en el proceso de diseño, aunque el diagnóstico claramente identificó problemas de administración y comunicación.

Fuente: Banco Mundial 1993 a, 2000f, 2000g.

Los proyectos exhaustivos de construcción de capacidad que apuntan a las administraciones de aduana, específicamente son la excepción y no la regla en las operaciones del Banco. Los proyectos del Banco tienden a enfocarse tanto en el diagnóstico previo al proyecto como en el diseño del mismo en elementos específicos de la organización de la aduana, administración y procesos. El personal del proyecto pareció no estar suficientemente consciente de que el diseño organizacional, la administración y los asuntos de procedimientos de otros elementos diferentes al principal están interrelacionados y dependen de la buena operación de un conjunto coherente de cambios del proceso. Por ende, estos proyectos corrieron el riesgo de subestimar la complejidad de la reforma a la aduana y la comprensión en el enfoque de la reforma requerida para obtener resultados sostenibles. Una aproximación parcial

a la reforma de la aduana, por ende, arriesga los beneficios esperados en eficiencia y efectividad en las operaciones de la aduana, y pone el sostenimiento en riesgo. Otras debilidades en los proyectos revisados están relacionadas con la naturaleza *ad hoc* del trabajo de diagnóstico, la atención insuficiente dada a los indicadores de desempeño, la atención inadecuada para la secuencia apropiada de los componentes de proyecto y el compromiso del gobierno para proporcionar financiamiento adecuado para sostener los logros del proyecto, particularmente con respecto al mantenimiento y actualización de tecnologías de información. Los proyectos muchas veces consideraron la aduana como un vínculo aislado en la cadena de logística de comercio, de manera que el progreso alcanzado en la aduana comúnmente no se trasladaba a la facilitación general del comercio, dadas las disfuncionalidades de otras agencias

### Recuadro 7.7 Qué disparó la modificación de los objetivos o componentes del proyecto

**Segundo proyecto de modernización de puertos de Tanzania** (aprobado en el año fiscal de 1990; cantidad aprobada de US\$37 millones; cantidad aprobada para el préstamo del componente de reforma: US\$2,0 millones; clasificación sugerida de los resultados de la aduana: Sat). El objetivo principal original del proyecto era expandir las habilidades físicas, administrativas y operacionales de la Autoridad de puertos de Tanzania (THA) para hacer frente al volumen de tráfico esperado en los noventa. El proyecto debía proporcionar asistencia técnica a la aduana para introducir un proceso simplificado de documentación, sistematización y entrenamiento para los funcionarios de la aduana. El proyecto, sin embargo, revisó sus objetivos por dos razones: el establecimiento de una nueva agencia semiautónoma de ingreso, la Autoridad de rentas de Tanzania (TRA), y la promoción de la integración regional que desencadenó la necesidad de proporcionar respaldo para la aduana y los controles de tránsito. Con el establecimiento de la TRA en 1994, el Acuerdo de Desarrollo de Crédito en 1995 añadió una sentencia resaltando la necesidad de fortalecer y optimizar la TRA. Además, el proyecto agregó un componente adicional para reformar el ala de aduanas en la TRA, enfocándose en rehabilitación y fortalecimiento de las estaciones fronterizas y su computarización.

**Proyecto de primer camino y envío costero de Mozambique** (aprobado en el año fiscal de 1992; cantidad aprobada de US\$74,3 millones. Cantidad aprobada para el préstamo del componente de reforma: US\$0,8 millones; clasificación sugerida de los resultados de la aduana: Sat). El proyecto modificó sus componentes durante la implementación para reflejar el nuevo ambiente y

para compensar por una omisión de componente clave en el diseño del proyecto. Específicamente, en 1994, después del establecimiento de la Unidad técnica para restructuración aduanera (UTRA) en el Ministerio de Planeación y Finanzas, la Actividad de Aduanas y Facilitación del Comercio, la cual estaba bajo el Componente de Puertos Pequeños y Envío Costero, surgió como componente separado manejado directamente por la UTRA. La restructuración de las operaciones de la aduana requirió de entrenamiento del personal. Sin embargo, un componente entrenamiento fue omitido en la etapa de diseño del proyecto y, por ende, fue añadido durante la implementación del proyecto. La modificación contribuyó al éxito del componente de aduanas. Todos los indicadores de desempeño clave de la aduana, como fueron proyectados en el último Reporte de Supervisión del Proyecto, fueron alcanzados, y las tasas de recaudo de aranceles de importación aumentó del 6% en 1996 al 11% en 1999.

#### **Proyecto de sistematización de impuestos de Filipinas.**

El proyecto añadió un objetivo para alcanzar la nueva demanda emergente por mejores comunicaciones: un sistema llamado Finlink fue establecido para que el Departamento de Finanzas se comunicara con otras agencias del gobierno responsables del recaudo de impuestos y del manejo fiscal (Oficina de Renta Interna, Oficina de Aduanas, Oficina de Comercio, Banco Central, Autoridad de Registro de Tierra, y otras.)

Fuente: Banco Mundial 2000e, 2000f, 2000g, 2000i.

### Recuadro 7.8 Implementación de aspectos administrativos: el caso del proyecto de desarrollo administrativo de Senegal

El proyecto de Senegal (aprobado en el año fiscal de 1988: cantidad aprobada de US\$17 millones; cantidad aprobada para el préstamo del componente de reforma: US\$2,2 millones; clasificación sugerida de los resultados de la aduana: Insat) falló en todos los criterios de clasificación tanto en las evaluaciones de ICR como en las de OED. Para el componente específico de aduana, el entrenamiento del personal de la aduana fue conducido de manera *ad hoc* en la ausencia de una valoración de necesidades y de una política coherente que vinculan el entrenamiento con la efectividad en el trabajo. Además de otros problemas de diseño, especialmente el desajuste entre el espectro del proyecto y el compromiso del prestatario, múltiples –y combinadas– falencias llevaron a unos resultados desalentadores:

**Cambios frecuentes en el manejo del proyecto y una supervisión de coordinación pobre.** En los ocho y medio años del proyecto, seis administradores de tareas fueron responsables del

proyecto y se realizaron 11 misiones de supervisión con diferencias significativas en la comprensión de los objetivos del proyecto.

**Baja calidad de la valoración de supervisión.** Una supervisión débil falló en detectar problemas y sugerir modificaciones a tiempo. De hecho, las clasificaciones de supervisión sobre los objetivos de desarrollo y sobre el desarrollo institucional permanecieron altas a pesar de la existencia de problemas serios.

**Acción inadecuada por parte de la administración del Banco.** Durante la implementación, la administración del Banco ignoró avisos del personal que apuntaban a la falta de compromiso del gobierno de Senegal; y falló en poner objeciones a las clasificaciones continuamente favorables, cuando era obvio que el progreso era lento y limitado.

Fuentes: Banco Mundial 1997b. Resumen de Evaluación del DEO 2004.

relacionadas con el comercio y de los servicios de infraestructura.

La revisión resalta que la preparación y el diseño del proyecto mejoraron sustancialmente en los noventa, y hay un número de proyectos de reforma a la aduana más recientes que pueden servir como guías para una buena práctica.

En 1999, el Grupo Temático de Política de Impuestos y Administración de Impuestos publicó un documento de trabajo en "Reformas a los Sistemas de Impuestos: Registros del Banco Mundial en los noventa". Este documento incluye ciertas sugerencias para mejorar la asistencia del Banco para las reformas de administración de ingreso, cubriendo tanto las administraciones de impuestos como las administraciones de aduanas. Las sugerencias dadas en este documento siguen siendo relevantes y se encuentran en el anexo 7.D. Con base en esta revisión, es ahora posible añadir otras recomendaciones específicas para la aduana:

- Cuando se prepara un proyecto de asistencia técnica de reforma a la aduana, los estándares de la Convención Revisada de Kyoto deben ser usados tanto como sea posible como referencias de los resultados esperados del proyecto. Como fue discutido en el capítulo 3, la Convención Revisada de Kyoto proporciona unas pautas importantes para el diseño y operación de una organización de la aduana moderna y eficiente.
- El trabajo diagnóstico se beneficiaría de utilizar las herramientas existentes para la evaluación de las fortalezas y debilidades de las administraciones de aduana.
- Un conjunto completo de indicadores de desempeño con puntos de referencia prácticos debe desarrollarse para monitorear la implementación del proyecto. Estos indicadores deben cubrir tanto la eficiencia como la efectividad de las actividades de reforma de la aduana.
- La aduana es una de varias agencias de liberación de importaciones y exportaciones. Los proyectos de reforma deben hacer un esfuerzo extra para incluir estas otras agencias en el análisis e investigar las posibilidades de optimizar el proceso general de liberación. Mejorar la coordinación entre la aduana y otras agencias sería una aproximación efectiva en términos de costos para agilizar el proceso de liberación y para fortalecer la aplicación.
- Pueden justificarse componentes de reformas específicos y parciales de proyectos de asistencia técnica más amplios no enfocados en la aduana. Sin embargo, para la preparación y diseño del proyecto debe asegurarse de que se lleve a cabo un diagnóstico institucional suficientemente exhaustivo, que las actividades específicas de reforma respaldadas por el proyecto estén vinculados a una estrategia de reforma a la aduana más general y de largo plazo, y que la implementación de este componente esté adecuadamente monitoreada.
- Hasta hace poco el Banco ha limitado la habilidad en la casa y la capacidad del personal para preparar y supervisar los proyectos de reforma de la aduana. La cooperación con otras agencias multilaterales con habilidades específicas en reforma de aduana, en particular el FMI y OMA, debe ser fortalecida para facilitar la preparación y supervisión de un proyecto de alta calidad. En el año fiscal de 2004, el Banco fortaleció la habilidad en la casa en el área de aduanas.
- Para mejorar las posibilidades de lograr resultados sostenibles, el compromiso del gobierno de financiar los costos de seguimiento después del cierre del proyecto, relacionado con los costos de tecnología de información y de mantenimiento y remplazo de infraestructura en particular, debe buscarse desde la etapa de preparación del proyecto.
- Considerando la alta incidencia de corrupción en las administraciones de aduana, se debe prestar especial atención a diseñar una estrategia anticorrupción como parte de un proyecto de asistencia técnica exhaustivo. Sin embargo, se debe reconocer que la integridad no se construye por medio de acciones autónomas de integridad. La integridad es en gran parte resultado de la aplicación eficiente de buenos procedimientos consistentes con la Convención Revisada de Kyoto. Los módulos específicos de integridad del diseño del proyecto deben seguir de cerca el modelo general de modernización de la aduana, y pueden realizar una gran contribución.
- La importancia del manejo del cambio no debe ser subestimada y una buena porción del presupuesto debe asignarse a las actividades de manejo del cambio.
- El compromiso político del prestatario en altos niveles y el compromiso de la administración de la aduana debe ser buscado y expresado más claramente.
- La coordinación con los donantes en la etapa de diseño de un proceso de modernización y reforma de la aduana tiene grandes recompensas.
- La definición de una estrategia de salida es importante para asegurar el sostenimiento de la reforma. Una vez que los dineros de una operación están totalmente desembolsados, el Banco se desentiende y no hay recursos adicionales para asegurar el sostenimiento. Por ende, es esencial construir puentes con el sector privado para asegurar el sostenimiento del proceso de reforma.

## Anexo 7.A Distribución de proyectos con componentes de aduana por región, 1982-2002

### Cuadro 7.A.I Participación en porcentajes

#### Distribución de proyectos de asistencia técnica

Año fiscal	1982-86		1987-91		1992-96		1997-2002		1982-2002	
Región	Número de proyectos	Participación	Número de proyectos	Participación	Número de proyectos	Participación	Número de proyectos	Participación	Número de proyectos	Participación
África subsahariana	1	33	5	71	3	38	2	10	11	29
Este de Asia y el Pacífico					1	13	1	5	2	5
Europa y Asia central			1	14	3	38	12	60	16	42
América Latina y el Caribe	2	67	1	14			2	10	5	13
Oriente Medio y África del Norte					1	13	1	5	2	5
Sur de Asia							2	10	2	5
Total	3	100	7	100	8	100	20	100	38	100

#### Distribución de proyectos de ajuste estructural

Año fiscal	1982-86		1987-91		1992-96		1997-2002		1982-2002	
Región	Número de proyectos	Participación	Número de proyectos	Participación	Número de proyectos	Participación	Número de proyectos	Participación	Número de proyectos	Participación
África subsahariana	1	20	7	37	13	45	8	31	29	37
Este de Asia y el Pacífico	1	20	1	5	3	10	1	4	6	8
Europa y Asia central					2	7	10	38	12	15
América Latina y el Caribe			8	42	7	24	2	8	17	22
Oriente Medio y África del Norte	2	40	2	11	3	10	5	19	12	15
Sur de Asia	1	20	1	5	1	3			3	4
Total	5	100	19	100	29	100	26	100	79	100

Fuente: Cálculos del autor.

## Anexo 7.B Criterios de selección para evaluaciones de proyecto DEO

El siguiente es un resumen de los indicadores usados por el DEO (ver DEO 2004) para evaluar proyecto después de su terminación, usando una aproximación basada en objetivos.

*Relevancia de los objetivos.* El alcance al que los objetivos del proyecto son consistentes con las prioridades de desarrollo existentes del país y con las estrategias de asistencia del Banco y sectoriales y las metas corporativas (expresadas en Documentos

estratégicos de reducción de la pobreza, Estrategias de asistencia al país, Documentos estratégicos del sector, políticas operacionales).

*Eficacia.* El grado al que se lograron los objetivos del proyecto, o se espera que se logren, teniendo en cuenta su importancia relativa.

*Eficiencia.* El grado en que el proyecto logra o espera lograr, un retorno más alto que el costo de oportunidad del capital al menor costo comparado con las alternativas.

**Resultados.** El grado en que los objetivos más relevantes del proyecto fueron logrados o se espera que sean logrados, eficientemente.

**Sostenimiento.** La resistencia al riesgo de los flujos netos de beneficios a través del tiempo.

**Impacto del desarrollo institucional.** El grado en que el proyecto mejora la habilidad de un país o región de hacer más eficiente, equitativo y sostenible el uso de sus recursos humanos, financieros y naturales a través de a) mejor definición, estabilidad, transparencia, aplicabilidad y predictibilidad de los acuerdos institucionales, o b) mejor alineación de la misión y capacidad de la organización con su mandato, el cual se deriva de acuerdos institucionales, o ambos. El IDI incluye los efectos tanto intencionados como no intencionados del proyecto.

**Desempeño del Banco.** El grado al que los servicios proporcionados por el Banco aseguraron calidad a la entrada y respaldaron la implementación a través de una supervisión adecuada (incluyendo asegurar acuerdos de transición adecuados para la operación regular del proyecto).

**Desempeño del prestatario.** El grado en que el prestatario tomó posesión y responsabilidad para asegurar la calidad de la preparación e implementación, y cumplió con convenios y acuerdos, hacia el logro de los objetivos en desarrollo y su sostenimiento.

### Anexo 7.C Estimación de correlación

El coeficiente de correlación mide la asociación entre dos variables. Es libre de unidad y, por ende, insensible a la unidad de medida de las dos variables. La siguiente fórmula se utiliza para calcular el coeficiente de correlación entre  $x$  y  $y$  para una muestra.

$$\rho_{xy} = \frac{\delta_{xy}}{\delta_x \delta_y}$$

Donde,  $\delta_{xy}$  es la covarianza de la muestra entre  $x$  y  $y$ , y es estimada así

$$\delta_{xy} = \frac{\sum (x_i - \mu_x)(y_i - \mu_y)}{N - 1}$$

( $N$  es el número de observaciones de la muestra, y  $\mu_x, \mu_y$  son las medias de  $x$  y  $y$  respectivamente).

Las desviaciones estándar de  $x$  y  $y$ , respectivamente son  $\delta_x$  y  $\delta_y$ . Note la desviación estándar de una variable ( $x$ , por ejemplo) es la raíz cuadrada de la varianza de la muestra estimada de la siguiente forma:

$$\delta^2 = \frac{\sum_{i=1}^N (x_i - \mu)^2}{N - 1}$$

Para especificar la relación entre los resultados de los componentes de la aduana y tanto las clasificaciones seleccionadas del DEO sobre la calidad a la entrada general y la implementación general del proyecto, como el impacto de la calidad del diseño previo al proyecto y el diseño de las actividades específicas de modernización de la aduana en los resultados del proyecto, estimamos una serie de correlación. Los datos incluyen a) nuestra clasificación sugerida de los resultados de los componentes de aduana y la calidad del diagnóstico y de los indicadores de desempeño aplicables a los componentes de aduana, y b) la clasificación del DEO de los resultados generales del proyecto, de la calidad a la entrada del Banco, supervisión del Banco y del desempeño general tanto del Banco como del prestatario.

Nuestras clasificaciones de los resultados de los componentes de aduana, el diagnóstico de la aduana y los indicadores de desempeño son sugeridas sobre la base de los documentos del proyecto y de los reportes parciales disponibles del Banco, memos internos, reporte de supervisión, documentos de evaluación del proyecto, ICR o documentos de evaluación del DEO. El conjunto de correlaciones entre los resultados de la aduana y la clasificación general del proyecto por parte del DEO fue estimada a partir de la muestra de 22 proyectos terminados. Sin embargo, la correlación entre los resultados de la aduana y la calidad del diagnóstico de la aduana, y los indicadores de desempeño, fue estimada de un conjunto combinado de proyectos terminados y en curso. Los proyectos con componentes de aduana no clasificados fueron retirados de las muestras usadas para estimar la correlación.

Hay seis niveles de clasificación aplicables para la estimación de correlación: altamente satisfactorio, satisfactorio, moderadamente satisfactorio, moderadamente insatisfactorio, insatisfactorio y altamente insatisfactorio. Para estimar las correlaciones, asignamos códigos numéricos a las clasificaciones que varían de 1 a 6, siendo el 6 la clasificación altamente satisfactorio y el 1 la clasificación altamente insatisfactorio. El código se establece consistentemente a todas las variables.

### Anexo 7.D Reformando el sistema fiscal: registro del Banco Mundial en los noventa

El siguiente extracto de Barbone *et al.* (1999) proporciona sugerencias para mejorar la asistencia del Banco Mundial para reformas de la administración de ingreso. Las sugerencias son relevantes tanto para los proyectos de reforma fiscal como para los de aduana.

#### Diagnóstico

1. El trabajo de diagnóstico previo al proyecto debe estar basado en un marco exhaustivo que preste suficiente atención a las instituciones, además de las preocupaciones tradicionales de los administradores de impuestos. Idealmente, un solo marco flexible debe ser adoptado en todo el Banco.
2. La medición del desempeño del diagnóstico debe ser hecha, donde sea posible, cuantitativamente de acuerdo con indicadores estándar y contrastados con puntos de referencia en todos los países.

- El trabajo previo al proyecto debe también incluir una revisión (o citación) de los determinantes clave de la buena administración e implementación del proyecto.

### Diseño

- El diseño del proyecto debe estar basado en una visión estratégica de la administración, y prestar suficiente atención al buen gobierno, pero debe, no obstante, ser en el espectro limitado, de acuerdo con la capacidad de implementación de cada país. Los diseños alternativos y la secuencia deben ser analizados y se debe proporcionar su fundamento.
- Para generar lecciones de largo plazo, los proyectos deben especificar las hipótesis que están siendo probadas.

### Indicadores de desempeño

- Un conjunto estándar de indicadores de desempeño de resultados (efectividad, eficiencia, responsabilidad) para las administraciones fiscales y de aduanas debe ser especificado, para ser tomados por todos los proyectos.
- El trabajo de diagnóstico debe permitir el surgimiento de una base de valores previa al proyecto de los indicadores de desempeño para la evaluación de resultados.
- Los indicadores de desempeño de resultados para los proyectos no solamente deben permitir el rastreo del desempeño del proyecto, sino también deben permitir la evaluación de las hipótesis.
- El uso de encuestas a los contribuyentes debe ser una parte integral tanto del trabajo de diagnóstico como de la evaluación de desempeño si no se descarta por consideraciones de costos.
- Las pautas estándar para la entrada cuantitativa, el proceso y los indicadores de producción deben ser establecidas y obligatorias.

### Evaluación

- Un marco o una herramienta estándar, cuantitativo de evaluación debe ser desarrollado por los proyectos de administración fiscal. Si es posible, esto debe estar vinculado a una valoración de impacto económico, e incorporarse a esa herramienta un modelo como el 1-2-3, desarrollado por DEC.
- La herramienta debe ser diseñada para permitir la valoración del riesgo y la sensibilidad a parámetros clave como los valores sombra.

### Evaluación posterior al proyecto

- El uso de indicadores de desempeño especificados en el proyecto es esencial para que la evaluación sea comparable a través de los diferentes proyectos.
- La asignación de clasificaciones de resultados, sostenimiento, desarrollo institucional, desempeño del Banco y del prestata-

rio, debe estar basada, tanto como sea posible, en indicadores cuantitativos especificados.

- Para facilitar el papel de recolección de conocimiento y de prueba de hipótesis (lecciones aprendidas) que tienen los proyectos, una mayor participación de consultores académicos podría ser deseable en las fases de diagnóstico y evaluación.

### Lecturas adicionales

- Barbone, Luca, Arindam Das-Gupta, Luc de Wulf y Anna Hansson. 1999. "Reforming Tax Systems: The World Bank Record in the 1990s". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2237. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- DEO. 2004. *OED Evaluation Tools and Approaches*. Washington D.C.: Banco Mundial, disponible en [www.worldbank.org/oed/oed\\_approach\\_summary.html](http://www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html)
- European Commission Directorate General XXI, Taxation and Customs Union. 1998. *Blueprints to Improve the Operational Capacity of Customs Administrations of Candidate Countries*. Bruselas: Comisión Europea.
- Gill, Jit B. S. 2000. "A Diagnostic Framework for Revenue Administration". Documento técnico No. 472. Washington D.C.: Banco Mundial, disponible en [www1.worldbank.org/publicsector/tax/DiagnosticFramework.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/DiagnosticFramework.pdf).
- Lane, Michael H. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- OMA. 1998. "Integrity and Customs Administration: A Self-Assessment Guide, 'Putting the wco Arusha Declaration into Action' ". Malacca, Malasia.
- Operations Policy and Country Services. 2003. *Guidelines for Preparing Implementation Completion Reports*. Washington D.C.: Banco Mundial, disponible en <http://opcs.worldbank.org/opcil/icrguide.html>.
- Raven, John. 2001. *Trade and Transport Facilitation—A Toolkit for Audit, Analysis and Remedial Action*. Washington, D.C.: Banco Mundial, disponible en [www.worldbank.org/transport/publicat/twu-46.pdf](http://www.worldbank.org/transport/publicat/twu-46.pdf).

### Referencias

- Banco Mundial. 1993a. "Argentina Public Sector Management Technical Assistance Project". ICR Informe No. 12124. Junio 30. Washington, D.C.
- . 1993b. "The Philippines Tax Computerization Project". Staff Appraisal Report, No. 11355-PH. Washington, D.C.
- . 1994. "Lebanese Republic Revenue Enhancement and Fiscal Management Technical Assistance Project". Informe No. P-6374-LEB. Junio 10. Washington, D.C.
- . 1995. "Republic of Turkey. Public Financial Management Project". Informe No. 14656-TU, vol. 3. Washington, D.C.
- . 1997a. "Armenia. Second Structural Adjustment Technical Assistance Credit". Project Information Document No. 5430. Washington, D.C.
- . 1997b. "Senegal. Development Management Project". Informe No. 17247. Washington, D.C.
- . 1998. "Senegal Development Management Project". OED Evaluation Summary. Febrero 24. Washington, D.C.
- . 1999a. "Bangladesh. Export Diversification Project". Informe No. 19250. Washington, D.C.

- 1999b. "Tanzania. Tax Administration Project". Informe No. 17713. Washington, D.C.
- 1999c. "Tunisia. Export Development Project". Informe No. 18778. Washington, D.C.
- 2000a. "Albania. Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project". Informe No. 20828. Washington, D.C.
- 2000b. "Bulgaria. Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project". Informe No. 20036. Washington, D.C.
- 2000c. "Croatia. Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project". Informe No. 20459. Washington, D.C.
- 2000d. "Macedonia. Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project". Informe No. 20493. Washington, D.C.
- 2000e. "Mozambique First Roads and Coastal Shipping Project." Report No. 20682. Junio 29. Washington, D.C.
- 2000f. "Philippines Tax Computerization Project." ICR Informe No. 20554. Junio 29. Washington, D.C.
- 2000g. "Philippines Tax Computerization Project". OED Evaluation Report: agosto 16. Washington, D.C.
- 2000h. "Romania. Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project". Informe No. 20407. Washington, D.C.
- 2000i. "Tanzania Port Modernization Project II". Informe No. 21559. Diciembre 28. Washington, D.C.
- 2001. "Bosnia and Herzegovina. Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project". Informe No. 20714. Washington, D.C.
- 2002a. "Russian Federation. Customs Development Project". Informe No. 24232. Washington, D.C.
- 2002b. "Yugoslavia. Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project". Informe No. 23888. Washington, D.C.
- 2003. "Russian Federation Customs Development Project". PAD Informe No. 24690-RU. Marzo 12. Washington, D.C.
- Barbone, Luca, Arindam Das-Gupta, Luc de Wulf y Anna Hansson. 1999. "Reforming Tax Systems: The World Bank Record in the 1990s". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2237. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Wulf, Luc. 2004. "TradeNet in Ghana: Best Practice in the Use of Information Technology". En Luc de Wulf y José B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gill, Jit B. S. 2000. "A Diagnostic Framework for Revenue Administration." Documento técnico No. 472. Washington D.C.: Banco Mundial, disponible en [www1.worldbank.org/publicsector/tax/DiagnosticFramework.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/DiagnosticFramework.pdf).
- Lane, Michael. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- Operations Evaluation Department. 2004. "Evaluation Tools and Approaches". Washington, D.C.: Banco Mundial. [www.worldbank.org/oed/oed\\_approach\\_summary.html](http://www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html).
- Operations Policy and Country Services. 2003. *Guidelines for Preparing Implementation Completion Reports*. Washington, D.C.: Banco Mundial.





LINEAMIENTOS QUE AFECTAN  
LA FACILITACIÓN DE LA OPERACIÓN  
COMERCIAL ADUANERA



# VALORACIÓN ADUANERA EN PAÍSES EN DESARROLLO Y NORMAS DE EVALUACIÓN DE LA OMC

*Adrien Goorman y Luc de Wulf*

## Tabla de contenido

Significado y visión histórica general de la valoración aduanera	148
El acuerdo en la valoración aduanera: introducción	150
La implementación del AVA en países en desarrollo	152
Hacia mejores prácticas de valoración aduanera	155
Las compañías de inspección de preembarque y otros programas de servicios relacionados	159
Conclusiones operativas	165
Anexo 8.A Decisiones relacionadas con casos donde las administraciones aduaneras tienen razones para dudar de la verdad o certeza del valor declarado	166
Anexo 8.B Acuerdo de valoración aduanera: requisitos de implementación	166
Anexo 8.C Aspectos de implementación relacionados con componentes de la OMC bajo la decisión ministerial, sobre aspectos y medidas relacionados con la implementación de Doha	168

Anexo 8.D Programas CIP operados por miembros del Comité CIP de la FIAI	169
Anexo 8.E Lista de verificación para valoración aduanera	170
Lecturas adicionales	170
Referencias	170

## Lista de cuadros

8.D.1 Programas IP a enero 21 de 2004	169
---------------------------------------	-----

## Lista de recuadros

8.1 Perú: Programa de verificación de importaciones	161
8.2 El contrato CIP en Madagascar introduce servicios de verificación focalizados y evolutivos	164

La falta de la comprensión de la valoración aduanera y de sus procedimientos secundarios son dos de los factores principales que reducen la eficiencia de las administraciones aduaneras en muchos países en desarrollo. La ausencia de sistemas efectivos de valoración aduanera afecta los

resultados de las políticas comerciales y aduaneras, la dinámica de su ingreso agregado y, en general, sus asuntos de integridad. Los sistemas de valoración aduanera han sido sujetos de acuerdos internacionales porque pueden constituirse en barreras comerciales. El Acuerdo sobre valoración aduanera (AVA) de la OMC impone su uso a todos los miembros. El AVA establece que la valoración aduanera de bienes importados, a su mayor nivel de aplicación, es el valor de transacción, esto es, el precio realmente pagado o pagadero para los bienes. A pesar de haber recibido sustan-

---

Agradecemos especialmente los valiosos comentarios de Lee Deegan, de la Aduana de Australia, quien previamente pertenecía a la Organización Mundial de Aduanas.

cial asistencia técnica (AT), muchos países en desarrollo no han conseguido aplicar adecuadamente el estándar de la valoración de la OMC.

Una apreciación completa del asunto central de este capítulo –las dificultades que muchos países en desarrollo encuentran al aplicar el AVA, junto con las medidas que podrían superar estas dificultades– requieren una buena comprensión de la compleja naturaleza de la valoración aduanera y las restricciones que los países en desarrollo encaran en la práctica de la valoración aduanera. Este capítulo, por tanto, analiza brevemente la naturaleza y significancia de los sistemas y prácticas de valoración aduanera y su estandarización internacional. Proporciona acercamiento a las dificultades experimentadas por países en desarrollo en cuanto a la valoración aduanera y a la implementación del AVA. Adicionalmente, examina el tipo de medidas que podrían contribuir a la valoración efectiva de embarcos de importaciones. La primera sección destaca el significado de la valoración aduanera y su desarrollo histórico. La segunda, revisa las principales características del AVA. La tercera, maneja el problema de la implementación del AVA en países en desarrollo. La cuarta, sugiere medidas para enfrentar estos problemas. La quinta, analiza el rol de los servicios CIP y otros programas de valoración aduanera. La sección final provee las conclusiones operativas del capítulo.

### Significado y visión histórica general de la valoración aduanera

La mayoría de los aranceles de importación se basan en derechos de aduana *ad valorem*, esto es, una tasa expresada como un porcentaje del valor del bien importado. La valoración aduanera es la determinación de la cantidad sobre la cual la tasa del derecho aduanero es calculada.<sup>1</sup> Mientras estas tasas son fijadas por estatuto en una estructura arancelaria, el valor declarado de los bienes importados puede diferir de transacción en transacción. Esto tiene tres importantes implicaciones para una política arancelaria. Primero, un importador puede subregistrar y no declarar el valor completo del embarque para reducir sus obligaciones de pago. A menos que el subregistro sea detectado, hay pérdidas en el ingreso público, y el importador recibe una ventaja injusta comparada con sus competidores. Segun-

do, los gobiernos pueden aprovecharse del sistema de evaluación para aumentar o disminuir los derechos aduaneros con propósitos de generación de ingreso o proteccionistas, compensando, por tanto, concesiones arancelarias hechas bajo acuerdos comerciales multilaterales o bilaterales. Tercero, la subestimación y la sobrevaloración son utilizadas para fugas de capitales.

Por estas razones, un estándar de evaluación es necesario a nivel nacional e internacional para asegurar que los derechos aduaneros correctos se recauden y un terreno de juego homogéneo exista para todos los importadores. Se necesita también incrementar la transparencia y predictibilidad de las transacciones internacionales. Buenos estándares y prácticas de valoración aumentan la facilitación del comercio y contribuyen a la preparación de buenas estadísticas comerciales.

### Estándares internacionales de evaluación

Los sistemas de la valoración aduanera han sido sujeto de varios esfuerzos de armonización y estandarización. Los esfuerzos internacionales para la armonización empezaron a comienzos del siglo XX, pero los resultados significativos no vinieron hasta el Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio de 1947 (GATT). Este Acuerdo fue seguido, en 1950, por la Convención en Valoración de Bienes para Propósitos Aduaneros, estableciendo la Definición de valor de Bruselas (DVB) y el Acuerdo sobre la Implementación del Artículo VII del GATT (AVA) de 1979, como resultado de la Ronda de Tokio. En la Ronda de Uruguay de 1994, se logró una decisión (basada en el Artículo 17 del Acuerdo de Valoración del GATT) con respecto a los casos donde administraciones aduaneras tienen razones para dudar de la verdad o de la precisión del valor declarado.

**Los principios de la evaluación: Artículo VII del GATT.** El primer acuerdo internacional significativo en valoración aduanera se alcanzó en las negociaciones del GATT de 1947, que establecieron principios a los cuales deberían adherir los socios comerciales. Estos principios, personificados en el Artículo VII del GATT, enfatizan que el valor de aduana no debe ser arbitrario, ficticio, ni basado en el valor de bienes domésticos. Debe ser real y basarse en el valor actual de los bienes importados o bienes semejantes. El valor en aduana debe derivarse de una venta o una oferta de venta en el curso ordinario de un negocio bajo condiciones completamente competitivas. Si el valor actual no es comprobable, el valor en aduana se debe basar en el más cercano equivalente comprobable de tal valor, utilizando los criterios prescritos. Estos principios se han constituido desde entonces en la base para la valoración aduanera.

1. Cuando las tarifas se basan en tasas aduaneras específicas, esto es, una cantidad dada del pago por unidad del bien, el valor no tiene un impacto en el derecho aduanero. Así, la determinación del valor no se necesita para la valoración de los derechos, aunque la valoración se requiera para propósitos estadísticos y para pagos no relacionados directamente con el derecho aduanero.

**La definición de valor de Bruselas.** El primer estándar internacional basado en los principios de evaluación del GATT, la DVB, se introdujo en 1950. La DVB se basa en el concepto de “precio normal”—el precio que los bienes obtendrían bajo condiciones de mercado abierto entre compradores y vendedores no relacionados, bajo condiciones específicas de tiempo y lugar. En la práctica, como la mayoría de importaciones son objeto de ventas basadas en el principio de la buena fe y realizadas en condiciones coherentes con los términos de la definición, el precio de la transacción o la factura se puede tomar como una base válida de evaluación para la mayoría de las importaciones. La DVB recomienda que el precio de factura sea utilizado a la mayor extensión posible. Cuando el precio de factura no puede ser utilizado, en transacciones a distancia, con bienes en la consignación, con importaciones hechas por agentes y concesionarios, o cuando el precio declarado es sospechosamente bajo, la aduana puede utilizar otra base conveniente para interpretar el precio normal, utilizando información disponible y teniendo en cuenta las condiciones verdaderas relacionadas con la transacción a valorar. Esta flexibilidad es restringida severamente bajo el AVA.

La aceptación de la DVB representó un progreso sustancial hacia la estandarización internacional de los sistemas de evaluación. Para 1970, cerca de 100 países aplicaban la DVB (muchos de ellos *de facto*), y varias asociaciones económicas la habían adoptado como su valoración estándar—la CEE, la Unión Aduanera de los Estados Centroafricanos (Udeac), y el Caricom. Sin embargo, varios países de importancia comercial (Estados Unidos y Nueva Zelanda, entre otros) no adoptaron la DVB y continuaron aplicando sus propios sistemas, en gran parte basados en el concepto positivo de valor. Algunos otros adoptaron la DVB cuando ésta se extendió para cubrir los países FOB (Australia, por ejemplo) mientras que Canadá continuó utilizando un valor justo de mercado en el país de exportación, lo cual conllevaba a emprender investigaciones en el país exportador. Además, la DVB misma no siempre fue aplicada uniformemente, y los exportadores se quejaron del rechazo discrecional e injustificado del precio de factura y el levantamiento del valor declarado por las aduanas. Adicionalmente, muchos países dependieron de precios de referencia para fines proteccionistas y para eliminar el represamiento de mercancías en las aduanas, sin que esto implicara riesgo para los ingresos públicos. Las negociaciones en la valoración aduanera fueron, por tanto, incluidas en las negociaciones en barreras no arancelarias de la Ronda de Tokio del GATT (1973-1979).

**La Ronda de Tokio y el acuerdo sobre valoración aduanera.** El propósito de las negociaciones sobre valoración aduanera en la Ronda de Tokio era el de llegar a un estándar justo, uniforme y neutral del valor, que evitase el uso de

arbitramentos o valores ficticios, se ajustara a las realidades comerciales, y no actuase como una barrera al comercio.<sup>2</sup> Luego de difíciles negociaciones entre países industrializados y países en desarrollo, se logró un acuerdo en un nuevo estándar de evaluación, el Acuerdo en la Implementación del Artículo VII del GATT.<sup>3</sup>

Los países en desarrollo entraron en las negociaciones apoyando los borradores de propuestas de valoración de la CEE, principalmente basado en la DVB. Pero la CEE, luego de acuerdos aislados con Estados Unidos, retiró su apoyo por la DVB y optó por el concepto positivo de la valoración. Este concepto establece que, con pocas excepciones, el valor debe determinarse por el precio realmente pagado o pagadero por los bienes importados. Se creó un listado de excepciones, así como de los cinco métodos alternativos que deberían aplicarse en estricto orden jerárquico cuando el método primario, el valor de la transacción, no pudiese ser aplicado.

Los países en desarrollo objetaron fuertemente la nueva propuesta, especialmente debido a su deficiencia en proporcionar la autoridad suficiente a la aduana para rechazar precios de la transacción que estuviesen sustancialmente desalineados con aquellos relacionadas con transacciones en bienes semejantes y la diferencia no fuera justificada. Dichos países argumentaban que el borrador del acuerdo no les permitiría tomar medidas contra la subtarificación, la cual era más predominante en dichos países que en los desarrollados. También argumentaron que la adopción del AVA aumentaría el riesgo de fraude y tendría como resultado pérdidas de ingreso. Estas objeciones fueron abordadas en parte mediante la introducción de provisiones para tratamiento especial y diferencial (TED). La provisión más importante permitió más tiempo a los países para aplicar completamente el AVA. Sin embargo, dado que la membresía en el GATT no obliga a los países miembros a implementar los códigos individuales GATT, no había obligación para los miembros de introducir el código de evaluación.

### *La Ronda de Uruguay y la decisión de cambio en la carga de la prueba*

Las negociaciones de la Ronda de Uruguay llevaron a la adopción de la “Decisión con respecto a los casos donde administraciones de aduana tienen razones para dudar de

2. El objetivo de la Ronda de Tokio era el de lograr la expansión y la liberalización más grande del comercio internacional mediante el desmantelamiento progresivo de los obstáculos para comerciar.
3. Conocido usualmente como el Código de valoración del GATT (GVC) hasta la Ronda de Uruguay, y desde entonces como el Acuerdo de valoración de Aduanas (AVA).

la verdad o la certeza del valor declarado” (Decisión 6.1 basada en el Artículo 17, *ver* anexo 8.A). Esa decisión vino a ser conocida como el SBP (sigla en inglés para cambio de la carga de prueba) y fue añadida al AVA para clarificar la intención de las provisiones originales de evaluación. El SBP determina que en los casos donde la aduana tiene dudas razonables en cuanto a la verdad o la certeza de la declaración del importador, la carga de la prueba podría ser cambiada al importador para demostrar que el valor declarado representa la cantidad efectivamente pagada o a pagar por los bienes. En este proceso la aduana discute con el importador sus razones para dudar el valor declarado, le permite al importador responder, y le informa su decisión final. La decisión puede ser que la aduana tiene todavía dudas razonables, esto es, que cree que el valor aduanero de los bienes no puede ser determinado por el valor de la transacción, y por tanto procede a utilizar los métodos de evaluación alternos al AVA, los cuales se deben seguir en estricto orden.

### *El estado de implementación*

Todos países industrializados aplican el AVA. La Ronda de Uruguay obliga su implementación a todos los miembros de OMC.<sup>4</sup> A los países en desarrollo que no habían adoptado el AVA se les dio cinco años para introducirlo, o hasta el primero de enero de 2000, en último caso, bajo las regulaciones TED del AVA. Para los países que se unieron a la OMC en una fecha posterior, el período de cinco años empieza a partir de su fecha de acceso a la OMC. El Comité de OMC en valoración aduanera puede acordar una extensión a pedido del país.

Desde la conclusión de la Ronda de Uruguay, 58 países en desarrollo han solicitado el aplazamiento de la implementación de cinco años.<sup>5</sup> De éstos, sólo dos introdujeron el AVA antes del 2000. El período de la demora expiró para 29 países el primero de enero de 2000, y para 25 más durante 2000 y 2001. A 22 países les ha sido otorgada una extensión a la demora de cinco años o su pedido para la extensión estaba bajo consideración, y 13 países implementaron el AVA (con reservas en cuanto al uso de valores mínimos).<sup>6</sup> Adicionalmente, 23 países, en su mayor

parte entre los más pobres de los países en desarrollo, ni invocaron la demora de cinco años, ni notificaron a la OMC acerca del paso de la legislación. Dado esto, parece que muchos países en desarrollo tienen problemas de implementación del AVA, a pesar de la sustancial AT recibida.

### **El acuerdo en la valoración aduanera: introducción**

El AVA establece que el valor aduanero debe, en la mayor extensión posible, estar basado en el valor de la transacción, esto es, el precio realmente pagado o pagadero por los bienes a ser valorados, sujeto a ciertos ajustes. Donde el valor de transacción no puede ser utilizado porque no existe el valor de la transacción o el precio ha sido influido por ciertas condiciones o restricciones, el AVA proporciona cinco métodos alternos, a ser aplicados en un orden prescrito. En resumen, los métodos de la evaluación de AVA son:

- *El Método del valor de transacción (Artículo 1. Método primario).* El precio realmente pagado o pagadero por los bienes cuando fueron vendidos para exportación al país de la importación, sujeto a ajustes para ciertos costos y consideraciones de acuerdo con el Artículo 8 del AVA. Los ajustes posibles incluyen las comisiones, los contenedores, empaque, ciertos bienes y servicios, regalías y los honorarios de licencia. Las comisiones de compra no deben incluirse, y los descuentos legítimos a representantes exclusivos y únicos concesionarios deberán aceptarse. El primer artículo establece también que si el comprador y el vendedor tienen una relación empresarial, esto no constituye motivo para rechazar el valor de transacción. Es necesario que dicho valor sea aceptado una vez se ha comprobado que la relación no influyó el precio.
- *El Método del valor de transacción de bienes idénticos (Artículo 2. Primer método alternativo).* El valor de transacción de bienes idénticos vendidos para la exportación al mismo país de la importación en, o acerca del mismo tiempo, bajo una venta en el mismo nivel comercial y sustancialmente en la misma cantidad, que los bienes a valorar.
- *El Método del valor de transacción de bienes semejantes (Artículo 3. Segundo método alternativo).* El valor de la transac-

4. Luego de la creación de la OMC (Acuerdo de Marrakech 1994), todos los miembros de la OMC fueron requeridos a acatar todos los acuerdos de la OMC, incluido el AVA.

5. A partir de datos obtenidos de varios documentos sin fecha del Comité de la OMC en valoración aduanera con respecto al status de la implementación del AVA, incluyendo la situación de las extensiones, a fecha 31 de agosto de 2002.

6. Varios países en desarrollo tuvieron también reservas relacionadas con la reversión del orden de los Artículos 5 y 6, los métodos deductivos o de valor computado (52 países a octubre 2001), y la demora de tres años para la aplicación del método computado del valor (46 países a octubre del 2001).

ción de bienes semejantes vendidos para la exportación al mismo país de la importación en o cerca del mismo tiempo y bajo las mismas condiciones que para bienes idénticos pero con estándares diferentes de definición.

- *El Método deductivo (Artículo 5. Tercer método alterno)*. Bajo este método, el valor en aduana se basa en el precio por unidad al cual los bienes importados o los bienes idénticos o semejantes se venden en la cantidad agregada más grande en una transacción en la cual las partes no están relacionadas, sujeta a la deducción de ganancias y ciertos costos y los gastos en los cuales se ha incurrido después de la importación.
- *El Método del valor reconstruido (Artículo 6. Cuarto método alterno)*. El valor consiste en la suma de los costos de materiales y de fabricación, las ganancias y los gastos generales iguales a aquel usualmente reflejado en ventas de bienes de la misma clase por productores en el país exportador para exportación al país importador.
- *El Método de última instancia (Artículo 7. Quinto método alterno)*. Si el valor de aduana de los bienes importados no se puede determinar por cualquiera de los métodos previos, se determinará mediante el uso de “medios razonables coherentes con los principios del AVA”. Esto implica que los métodos previos deben ser aplicados en una forma flexible. El artículo 7 prohíbe la determinación del valor sobre la base de:
  - a) El precio de la venta de bienes producidos en el país importador.
  - b) Un sistema basado en la aceptación del más alto de dos valores alternos.
  - c) El precio del bien en el mercado interior del país.
  - d) Otro costo de producción diferente al valor reconstruido si es determinado de acuerdo con el método del valor reconstruido.
  - e) El precio de los bienes para exportación a un país diferente al país importador.
  - f) Valores mínimos.
  - g) Valores arbitrarios o ficticios.

El AVA incluye las provisiones con respecto al manejo de costos de transporte y seguro, la conversión de divisas, el derecho a la apelación, la publicación de leyes y regulaciones con respecto a la valoración aduanera, y con respecto a los procedimientos del trámite aduanero. También establece que mediante pedido escrito el importador tiene el derecho a una explicación escrita en cuanto a cómo se determinó el valor de aduana. Indica que nada en el AVA se interpretará restringiendo el derecho de administraciones aduaneras para declararse satisfechas en cuanto a la verdad o la certeza de cualquier declaración, documento, o declaración presentada para propósitos de valo-

ración. Se hace provisión también en la administración, consulta y arreglo de disputas, y para el establecimiento de dos comités para supervisar su implementación: el Comité de Valoración Aduanera de la OMC, y el Comité Técnico de Valoración Aduanera bajo los auspicios de la OMA.

### *Provisiones especiales para países en desarrollo*

El AVA contiene las provisiones especiales para países en desarrollo. Éstas establecen que bajo ciertas condiciones dichos países pueden hacer lo siguiente:

- Demorar la aplicación del AVA por un máximo de cinco años y, bajo condiciones especificadas, solicitar una extensión de ese período.
- Demorar la aplicación del método de valor reconstruido por un período de tres años luego de la aplicación de toda otra provisión.
- Utilizando los valores oficialmente establecidos del mínimo, hacer una reserva para retener tales valores en una base limitada y de transición.
- Hacer una reserva para permitir a los importadores invertir la orden de aplicación del método deductivo y el método de valoración computada, dependiendo de la aprobación de la administración aduanera.
- Hacer una reserva para avaluar los bienes importados sujetos a procesamiento después de la importación basada en el método deductivo, sin importar si el importador lo ha solicitado o no.

Una decisión asociada establece que los países en desarrollo que experimentan problemas con importaciones hechas por representantes exclusivos y concesionarios puede solicitar un estudio de este aspecto. El AVA detalla también los procedimientos que se deben seguir en los casos donde administraciones aduaneras tienen razones para dudar de la verdad o la precisión del valor declarado. Los textos hacen claro que estos procedimientos no deben perjudicar los intereses legítimos de los comerciantes.

### *Requisitos de implementación*

La implementación del AVA requiere el establecimiento de una armazón legislativa y regulativa; un mecanismo para la revisión judicial; procedimientos administrativos; una estructura organizacional, y entrenamiento. Estos requisitos se resumen y presentan con más detalle en el anexo 8.B.



**La legislación y las provisiones de regulaciones.** Las regulaciones del AVA se deben incorporar en el legislación nacional. Mientras la práctica legislativa en un país puede dictar la forma efectiva en la cual las regulaciones del AVA deben ser incluidas, la legislación relacionada con la evaluación debe ser comprehensiva, cubriendo el AVA y sus notas interpretativas así como varias provisiones específicas, como las relacionadas con tasas de cambio, derecho a apelación, la liberación de bienes antes de la determinación final del valor, y tratamiento de transporte y de costos de seguro (sistema FOB o CIF).

**Procedimientos de evaluación y control.** La función de evaluación debe estar plenamente integrada a la estructura y las prácticas operacionales generales aduaneras. Esto implica lo siguiente:

- Es responsabilidad del importador declarar el valor de la importación de acuerdo con el AVA.
- Los chequeos de valor deben ser limitados y selectivos al período de saneamiento, y los embarques no se deben retener a causa de disputas de valor, pero deben ser procesados con reserva en cuanto a su valor y bajo medidas de seguridad en función a deberes adicionales que pudiesen estar en juego.
- La comprobación y auditoría selectivas en posliberación se aplicarán con la selección de bienes o importador, basados en la información del sistema de manejo del riesgo.
- Las aduanas necesitan mantener un sistema completo de información y bases de datos. La información y los datos se necesitan para ayudar a discernir los casos de sub o sobrefacturación, para comparar los valores para la aplicación del Artículo 2 (bienes idénticos) y el Artículo 3 (bienes semejantes), para desarrollar y actualizar el análisis de riesgo y el sistema de administración, y para permitir a las oficinas centrales y regionales responder a preguntas de las oficinas de trámite aduanero.

### *Estructura organizacional y entrenamiento*

La estructura organizacional recomendada para la evaluación requiere el establecimiento de una oficina central de la evaluación complementada con oficinas regionales y locales, en función del tamaño del país y la organización general del departamento de aduana. La oficina central de la evaluación deberá ser responsable de establecer la política de evaluación, desarrollando procesos, supervisando la implementación correcta y uniforme, por parte de todas las oficinas, asegurando la instrucción adecuada y monitoreando los desarrollos internacionales en evalua-

ción. Debe desarrollar una base de datos de valores y podría hacerse responsable del sistema de manejo de riesgo relacionado con el valor. Las oficinas locales y regionales tienen un papel operativo. La complejidad del AVA y la estrategia del control (la revisión pos-trámite aduanero y la auditoría) requieren los servicios de especialistas en evaluación entrenados en la legislación del valor y procedimientos de audición de cuentas empresariales.

### **La implementación del AVA en países en desarrollo**

Muchos países en desarrollo encaran dificultades graves al aplicar el AVA. Aquí se discuten los mayores.

#### *Carencia de propiedad*

Como se ha mencionado, la evidencia empírica indica que las preocupaciones de los países en desarrollo con respecto al sistema de evaluación a ser adoptado en la OMC no se tuvieron en cuenta completamente, e incluso fueron en gran parte ignoradas. Por ejemplo los compromisos hechos por los ministros de Comercio de los países, quienes representan a sus países en la OMC, eran a menudo deficientemente comunicados a los ministros de Finanzas de los mismos países, quienes son responsables de aplicar el AVA. Como resultado, el AVA fue deficientemente internalizado. El TED proporcionó alguna flexibilidad en cuanto al horario para la introducción de AVA, pero fue ampliamente percibido como inadecuado en cuanto a su capacidad de tener en cuenta las dificultades especiales de los países en desarrollo. Más aún, la pobre internalización también a menudo se refleja en la inadecuada o incompleta incorporación de las provisiones del AVA en la legislación doméstica, lo cual tiene como resultado que el sistema no cumpla las regulaciones de la OMC. Este es el caso, por ejemplo de cuando es omitido el requisito de la OMC de que los importadores tengan derecho de hacer una queja ante la OMC a través de su representante comercial.

#### *Pérdida de ingreso*

La pérdida de ingreso es una de las grandes preocupaciones de los países en desarrollo. La evasión de impuestos y las deficiencias administrativas aduaneras dificultan la efectiva verificación de la subfacturación. Dicha práctica llega a ser atractiva al importador a causa del nivel alto de impuestos recaudados en la etapa de la importación. No hay prueba empírica que sostenga este argumento y observadores informados señalan casos de países que han

aplicado el AVA sin sufrir pérdidas de ingreso. Es también difícil de determinar tales pérdidas bajo el AVA porque países que se han abonado oficialmente a él adoptan prácticas de evaluación que se desvían sustancialmente de prácticas AVA puras, precisamente para proteger sus ingresos. Este asunto reaparece frecuentemente en discusiones sobre el AVA, reflejando las preocupaciones de directores de aduana cuya principal responsabilidad es el desempeño del recaudo, y cuya estabilidad en el empleo es dependiente de él. La pesada dependencia en el recaudo aduanero (*ver* anexo 1.A) ciertamente ofrece una base para sus preocupaciones sobre el hecho de que la implementación del AVA quizás lleve a pérdidas significativas de ingreso.<sup>7</sup>

Por razones técnicas el valor del AVA es más bajo que el de la DVB porque excluye las comisiones de compra (cuando éstas están a cargo del importador) y de publicidad, del valor sujeto a impuestos, y requieren que la aduana acepte los descuentos legítimos dados a concesionarios únicos, y representantes exclusivos.<sup>8</sup>

7. En marzo de 1990, una propuesta de APC para cambios en el AVA afirmaba que la implementación del AVA causaría que la renta aduanera disminuyera en casi 10% a menos que el AVA fuese modificado en armonía con las líneas propuestas por los 17 países miembros de la APC (OMC 1990). Un estudio informal de 1996 hecho por la administración de aduanas de la India estimó las pérdidas de renta en 100 billones de Rs. (cerca de US\$2,8 billones) como consecuencia de la subvaluación. Este estudio fue la base para establecer un nuevo Directorado de Evaluación en la India en 1997 (Fuente: comunicación personal con la delegación india en la OMC). Un reporte de 2002 sobre fraude en evaluación en China menciona 12 casos en los cuales se perdió una suma de US\$1,5 millones (Fuente: delegación india en la OMC). Representantes de compañías de CIP confirmaron que de acuerdo con su experiencia, falsa facturación y subvaluación de embarques a países en desarrollo ocurren con frecuencia.

8. Un estudio de la OMA sugiere que la adopción del AVA por parte de la OCDE llevó a valores levemente más bajos de aduana y tasas aduaneras comparadas con las de DVB. (*Ver* Consejo de Cooperación Aduanera 1985). Australia estimó la reducción en la renta en un monto equivalente a una reducción general en las tasas impositivas del orden de 2 puntos porcentuales. La CEE reportó una reducción en la base impositiva general, pero sin ningún significado particular sobre la renta. Finlandia estimó la pérdida de renta en menos del 1% de todos los deberes e impuestos *ad valorem* recaudados por la aduana. España proyectó pérdidas del 4% en las áreas de bienes más sensibles, pero con pérdidas generales más bajas. Canadá negoció ajustes de la tasa tarifaria de GATT necesarios para mantener protección tarifaria de ciertas industrias a los niveles prevaletentes, pero sin esperar pérdidas significativas de renta. Nueva Zelanda reportó una pérdida del 0,25% de recaudo aduanero.

### *Altas tasas de aranceles*

Mientras las tasas de aranceles se han bajado en muchos países dentro del contexto de acuerdos multilaterales y regionales, su nivel medio se mantiene sustancialmente más alto en países en desarrollo que en los desarrollados. Los datos para 2001 muestran que en los países de la OCDE, los derechos de importación promedio representaban el 1,1% del valor de importación, comparado con un valor de 11,8% en los países que no pertenecen a ella. Para los países en desarrollo, el arancel promedio de recaudo se ubica en el rango del 7% al 17%. Aun cuando la tasa media del arancel de un país dado es relativamente baja, los picos del arancel crean estímulos para subvalorar las importaciones de estos bienes. Hasta el punto de que evitar altas tasas aduaneras tiende a contribuir a prácticas de evasión tributaria, la subfacturación se torna más atractiva a importadores en países en desarrollo que otro tipo de países.

### *Un ambiente comercial menos riguroso*

A menudo grandes proporciones de las importaciones son realizadas por un sector informal que utiliza facturas no confiables, tiene bajos o nulos estándares de teneduría, no tiene dirección comercial fija, o cambia frecuentemente de razón social. Bajo estas circunstancias, el control de la evaluación basado en auditoría posliberación es de difícil aplicación. Los funcionarios de aduana en muchos países son conscientes de la facilidad con que pueden falsificarse facturas de importación en el lugar de la exportación o incluso en el país de destino. Algunas de estas facturas falsificadas son fáciles de identificar. Otras tienen un alto nivel de sofisticación y son preparadas por importadores de mediana y gran escala. Sólo una organización aduanera bien desarrollada tiene una oportunidad de detectar tal fraude. El exceso de confianza en las facturas a menudo complica los esfuerzos dirigidos a enfrentar la subfacturación.

### *Limitaciones administrativas*

Muchos países en desarrollo carecen de la capacidad administrativa para implementar efectivamente el sistema AVA. La enorme variedad de bienes comercializados, precios distintos para bienes semejantes, precios que varían constantemente, así como diferentes niveles de transacción y condiciones de venta complican la evaluación correcta de las importaciones. Gran parte de la información necesaria para valorar una transacción no está prontamente disponible porque la tiene el proveedor extranjero. Por ejemplo, contrastar las facturas del vendedor (exportador) con las facturas entrantes del comprador (importador) o

realizar chequeos sencillos, como determinar la existencia del exportador normalmente no es posible o es excesivamente difícil. El hecho de que el fraude de evaluación debe ser tratado no como un asunto de evaluación sino como una investigación de fraude, presenta también problemas de implementación.

La aplicación de los métodos alternos al AVA en su estricto orden es un asunto complicado, costoso y que toma bastante tiempo. Requiere información actualizada de valores de bienes idénticos y semejantes, la cual no está prontamente disponible o requiere cálculos complicados. Aplicar el valor reconstruido requeriría investigaciones en los países exportadores, un procedimiento que simplemente no es posible en la mayoría de los países en desarrollo a causa de la falta de recursos presupuestales y personal. La aplicación estricta de estas reglas llevaría a demoras en el saneamiento aduanero, especialmente en los casos en que la auditoría pos-saneamiento aún no se encuentra disponible. Como resultado de esto, muchos países en desarrollo recurren al Método de Recurso para valorar una proporción sustancial de sus importaciones. Claramente, esta situación está lejos de ser la ideal para un sistema de evaluación que se supone debe facilitar el comercio.<sup>9</sup>

Las principales limitaciones enfrentadas por los países en desarrollo provienen de las siguientes circunstancias:

- Datos de valor inadecuados y medios deficientes de recolección y comunicación de información que resultan en que la aduana tenga poco o ningún acceso a información sobre precios y poca capacidad de verificar los valores declarados.
- Altas limitaciones administrativas, como la falta de personal calificado, entrenamiento pobre o inexistente; y salarios del sector público sustancialmente más bajos que los del sector privado, y que usualmente no son suficientes para mantener el nivel de vida y no permiten reclutar a los mejores perfiles de personal.
- Sistematización restringida y frecuentemente mal administrada, con funciones simplemente estadísticas, o con procesos de trámite con demasiadas funciones manuales y excesivo espacio para decisiones tomadas a discreción del funcionario.
- Organización inadecuada y deficiente administración, las cuales conllevan a no contar con manuales de ope-

ración, pobre supervisión jerárquica y débil o inexistente auditoría interna, así como inadecuados sistemas de manejo de información y carencia de equipo básico.

- Procedimientos complejos de SBP –en caso de duda razonable acerca del valor declarado, la aduana tiene que solicitar explicaciones y documentos adicionales al importador para sustentar el valor declarado, notificar al importador por escrito si así se requiere, permitir al importador responder y comunicar su decisión final por escrito.

Estas diferencias han llevado a una implementación menor a la apropiada en algunos de los países que han introducido el AVA. La evidencia empírica confirma que las aduanas con frecuencia no cumplen con el requisito de informar a los importadores en qué se basan para cuestionar el valor declarado, ni proporcionan justificación escrita para sus reclamos. En otros casos la aduana de algún modo desorienta a los importadores, diciéndoles que si no aumentan los valores declarados, los bienes no se liberarán. Esto lleva a la liberación condicional y los importadores frecuentemente tienen dificultades recuperando sus depósitos. Conjuntamente, hay una situación donde los importadores saben que su valor declarado casi será inevitablemente cuestionado, así que ellos son alentados a subdeclarar; y la aduana a su vez considera que toda importación ha sido subvalorada. Este círculo vicioso debe romperse, pero pocos esfuerzos se ha hecho hasta ahora en esa dirección. Un error frecuente, cometido en muchos países, es la idea de que el examen físico es esencial para verificar el valor. De hecho, la valoración depende poco de exámenes, con excepción de unos pocos casos obvios donde las características de los bienes no son adecuada ni suficientemente descritas en la documentación.<sup>10</sup> Esto afecta la aplicación del enfoque de administración de riesgo a la aduana.

### *La conferencia ministerial de Doha*

Las acciones de los países en desarrollo encaminadas a modificar el AVA han continuado dentro de la armazón de la OMC. Propuestas para enmiendas al AVA dirigidas a adaptarlo mejor al contexto comercial y la realidad administrativa de los países en desarrollo se presentaron en la Conferencia Ministerial de Doha (noviembre de 2001). Ésta emitió la Decisión en asuntos y preocupaciones relacionados con la implementación que cubre el intercambio de

9. Una publicación del Banco Mundial de 1999 hizo los siguientes comentarios: "El sistema de valoración aduanera recomendado es inadecuado para los problemas que los países menos desarrollados encaran, es incorrecto como solución a sus problemas de valoración aduanera, incompleto como solución a sus problemas del sistema de Aduana. Es también incompatible con los recursos que ellos tienen a su disposición". (Finger y Schuler 1999, p. 24).

10. Por ejemplo, cuando una categoría tarifaria corresponde a marcas de valores significativamente diferentes.

información sobre valores de exportaciones entre países exportadores e importadores (*ver* anexo 8.C).<sup>11</sup> La implementación de esta decisión y la propuesta presentada están siendo negociadas o examinadas más a profundidad en las instancias respectivas de la OMC.

## Hacia mejores prácticas de valoración aduanera

Hay varias políticas y enfoques que podrían llevar a mejores prácticas de valoración aduanera en países en desarrollo. Estas protegerían adicionalmente el ingreso, incrementarían la transparencia, y minimizarían la interferencia sobre los flujos comerciales. Algunas medidas requerirían ser consideradas en instancias como la OMC y la OMA, AT, mientras las más importantes requerirían acciones de parte de los gobiernos interesados.

### *Abordando los aspectos de propiedad*

La falta de propiedad del AVA por parte del país en desarrollo, proveniente del descuido histórico de sus preocupaciones, no puede ser superada completamente. Sin embargo, hay maneras de reparar parte del daño. En las negociaciones de la Ronda de Uruguay, los países en desarrollo presionaron por modificaciones, con algunos resultados, incluyendo el SBP. Este proceso se debe continuar. Una manera de hacerlo sería que los países en desarrollo formularan claramente sus desafíos al aplicar el AVA en las próximas negociaciones comerciales de la OMC y sugiriesen enfoques prácticos para implementar el espíritu del AVA. Esto podría iniciarse identificando posibilidades donde las autoridades aduaneras podrían asistirse entre sí mediante intercambios de datos e iniciativas de moderni-

zación. Actuar sobre la base de las propuestas formadas en la Conferencia de Doha debería complementar esto. Sería esencial que los países industrializados de la OMC reconocieran que los países en desarrollo encaran verdaderos problemas al aplicar las regulaciones del AVA.

### *Reformando el régimen arancelario y comercial*

Los estímulos a la subfacturación o a evadir de algún otro modo las regulaciones, se originan principalmente en los altos niveles de arancel y en las restricciones comerciales. Menores aranceles de importación y un régimen más liberal de importación aliviarían el problema de subfacturación y la resultante pérdida de ingreso. Fortalecer el régimen de impuesto indirecto (o IVA) podría ayudar a compensar la pérdida de ingreso causada por la reducción de las tasas aduaneras. El IVA se recauda también en la etapa de la importación y se corre el riesgo de subvaloración, pero cualquier pérdida de ingreso se puede recuperar generalmente cuando estas transacciones son gravadas en etapas posteriores de la cadena de producción y distribución a través de administraciones de impuestos o auditoría posterior al saneamiento aduanero. Sin embargo, cuando estos bienes no están incluidos en transacciones que se gravarán en el futuro (el comercio informal, por ejemplo), no se recuperan los recaudos del impuesto a las ventas.

### *Modernizar la administración de aduana*

La acción clave necesaria para modernizar una administración aduanera consiste en diseñar e implementar un programa completo de modernización aduanera. La valoración aduanera no opera de forma aislada al sistema operacional y administrativo de la aduana. La habilidad de desarrollar efectivamente la función de evaluación está relacionada directamente con la calidad general de la administración. Un programa de la modernización debe incluir los siguientes elementos clave:

- Racionalizar y sistematizar los procedimientos operativos.
- Introducir estrategias modernas de saneamiento aduanero, esto es, chequeo selectivo basado en análisis de riesgo y administración, y en evaluación posliberación.
- Profesionalizar la aduana mediante contratación apropiada de personal, políticas de desarrollo y manejo de personal, mejores salarios, entrenamiento adecuado y permanente, y controles internos.
- Introducir formas modernas de organización y administración basadas en autonomía administrativa, financiera y técnica, combinadas con rendición de cuentas.

11. La Decisión 8.3 "subraya la importancia de fortalecer la cooperación entre las administraciones de la aduana de los miembros en la prevención del fraude aduanero. A este respecto, se acuerda que, posterior a la Decisión Ministerial con respecto a los casos donde administraciones de aduana tienen razones en dudar sobre la veracidad o la precisión del valor declarado de 1994, cuando la administración de aduana de un miembro importador tiene motivo razonable para dudar de la verdad o la certeza del valor declarado, pueden buscar ayuda de la administración de la aduana de un miembro exportador sobre el valor del bien relacionado. En tales casos, el miembro que exporta ofrecerá la cooperación y asistencia, de modo consistente con sus leyes y procedimientos domésticos, incluyendo proporcionar información en el valor de exportación del bien pertinente. Cualquier información proporcionada en este contexto se manejará de acuerdo con el Artículo 10 del Acuerdo de Valoración Aduanera" OMC (2001, pp. 5-6).

Para que un programa global de modernización basado en estos criterios sea exitoso, es esencial contar con apoyo fuerte y sostenido de los altos niveles del gobierno. Adicionalmente, dichos programas deben ser orientados por asistencia técnica, AT y ser implementados con la ayuda de organizaciones experimentadas en emprender proyectos de reforma de administración de aduana. Algunos gobiernos han elegido también utilizar temporalmente los servicios IP o semejantes al IP para contar con asistencia sobre recopilación de información de precios y también con el desarrollo de bases de datos durante los primeros años de la implementación del programa de administración de aduana.

### *Fortaleciendo la organización e infraestructura de evaluación*

La implementación efectiva del AVA requiere una administración aduanera eficiente, y cualquier iniciativa para modernizar la aduana debería tener esto en cuenta. Cuando hay demoras en abordar una reforma global, las funciones de evaluación aún pueden y deben ser reforzadas. Dicha iniciativa requiere lo siguiente:

- Proveerse de la legislación necesaria, incluyendo la relacionada con el área de tasas de cambio de moneda foránea, el manejo de los costos de transporte y seguros (sistema CIF o FOB), derecho de apelación, etcétera.
- Desarrollar procedimientos de declaración del valor y de chequeo, incluidas la autoevaluación, verificación selectiva, análisis y administración de riesgo, evaluación pos-saneamiento y auditoría.
- Entrenamiento de oficiales de valoración en el sistema de AVA y en procedimientos de revisión posliberación y de auditoría.
- Establecimiento de un sistema y base de datos de información de valores.

Proporcionar de antemano a los importadores las regulaciones relacionadas con la evaluación puede acelerar también dicho procedimiento. Estas regulaciones pueden obtenerse de forma avanzada cuando el importador entrega a la aduana documentación relacionada con la transacción. Una vez otorgada una resolución, el importador apunta el número de la misma en su declaración en la etapa de importación, y no hay necesidad de trabajo adicional de evaluación, lo cual agiliza el procedimiento de trámite aduanero.

### *Establecer una base de datos de valor*

La implementación efectiva del AVA requiere también que las aduanas tengan información sobre precios para permitir eliminar la duda razonable sobre la precisión de los valores declarados y para derivar el valor de la importación utilizando los métodos alternos de la evaluación proporcionados en el AVA. En ocasiones se argumenta que cuando la aduana maneja condiciones de casi pleno cumplimiento en las cuales los pocos casos de falsa facturación se pueden manejar fuera del sistema de evaluación (como casos de fraude) no habría necesidad para una base de datos de evaluación. Sin embargo, muchos países en desarrollo sienten todavía la necesidad de equipar sus servicios con una base de datos así. Para aquellos países en desarrollo en que, para una cantidad sustancial de importaciones, los precios de factura no se pueden aceptar explícitamente como la representación verdadera del precio efectivamente pagado o pagadero por los bienes, el desarrollo de una base de datos sistematizada es una prioridad, sin la cual no puede esperarse una operación apropiada del sistema de AVA. Esa base de datos, utilizada como fuente de información y guía es compatible con la implementación del AVA; y debe explorarse la posibilidad de emprender esto en una base regional.<sup>12</sup> Verdaderamente, una base de datos permitiría a la aduana tomar decisiones de forma más informada y aumentaría así su capacidad de aplicar apropiadamente el AVA. No obstante, la experiencia ha mostrado que estas bases de datos tienden a evolucionar en listas de precios mínimas, lo cual es obviamente contrario al AVA.

La OMA está preparando un documento que proporcionará las pautas para el desarrollo y uso de una base de datos nacional de la valoración como instrumento de evaluación de riesgo. Algunos observadores sugieren que dicha base de datos podría concentrarse en los 100 artículos importados más importantes, y cubriría así la proporción más grande del total de importaciones. La creación de tal base de datos debería estar dentro de las posibilidades de casi todos los países en desarrollo. Las posibles fuentes para construir una base de datos incluyen las siguientes:

- *Declaraciones seguras, escudriñadas y recientes de importación.* Esto es la fuente primaria para construir una base de datos y debe complementarse con datos provenientes de listas de precios, catálogos, publicaciones comerciales, investigaciones de mercado, y otras fuentes.

12. Estos aspectos se discutieron en un simposio celebrado en la OMA en abril de 2003; el informe está disponible en el *website* de la OMA. [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

Buenos ejemplos de tales bases de datos son las que las autoridades peruana y pakistaní tienen en Internet.

- *Certificados de verificación de proveedores de servicios Internet de IP*. Esta podría ser una buena referencia para los países usuarios de servicios IP. Países que utilizan los servicios de CIP pueden querer construir apoyo para la creación de una base de datos de evaluación dentro de sus contratos de IP.
- *Bancos Internacionales de Datos, ya existentes o a desarrollarse, en particular por compañías de tecnología de información que se especializan en establecer almacenamientos de datos sobre precios mundiales*. El uso diligente de *websites* de Internet puede proporcionar información valiosa relacionada con la evaluación.<sup>13</sup> Las aduanas pueden poner a disposición de la comunidad importadora las referencias de los sitios que ellas consultan, como lo hace Pakistán. Los países desarrollados que operan bases de datos con propósitos de evaluación podrían asistir a los países en desarrollo proporcionándoles información de sus bases de datos.
- *El creciente uso del intercambio de datos electrónicos sugiere que existe la tecnología para obtener información de evaluación*.<sup>14</sup> El uso de este procedimiento proporcionaría descripciones internacionalmente reconocidas y uniformes del producto. Ha sido desarrollado en función de los precios en una etapa dada en el ciclo de distribución. Este enfoque podría también detectar productos falsificados (utilizando el código de barras del producto original pero siendo hecho por productores no autorizados, y por lo tanto más barato) que podrían valorar justamente al precio del producto original. Uganda ha iniciado investigación sobre este tema. Este enfoque, basado en el uso de códigos de barras y chips electrónicos que utilizan la tecnología de identificación de frecuencia de radio (RFID) para rastrear artículos y automáticamente discriminar entre varios tipos de información a través de un intercambio inalámbrico de datos entre la memoria incorporada y el lector (también conocido como etiqueta IC), merece experimentación

13. La aduana pakistaní ofrece al público una lista de "Enlaces relacionados con precios" que ofrece sitios *web* que dicha aduana consulta para obtener información en valores de importación. Ver [www.cbr.gov.pk/newcu/portals.htm](http://www.cbr.gov.pk/newcu/portals.htm). El mismo sitio *web* proporciona actualizaciones semanales sobre Evidencias evaluadas de valores clasificados por Sistema Armonizado. Otra fuente para datos de precios es [www.pricesaroundasia.com](http://www.pricesaroundasia.com) donde los suscriptores pueden obtener búsquedas de precios. Obviamente estas fuentes se deben utilizar cuidadosamente.

14. El Modelo de Datos de Aduana de la OMA que define un conjunto de datos de aduana para transmisión electrónica, incluye información sobre evaluación.

adicional y diseminación de las lecciones de él aprendidas.

### *Intercambiando información con administraciones aduaneras de países exportadores*

En la Conferencia Ministerial de Doha se presentó una propuesta para una solución multilateral dentro de la estructura del AVA, que permitiría a las administraciones de la aduana de países importadores buscar y obtener información en valores de exportación incluida en las declaraciones de los exportadores, en casos dudosos.<sup>15</sup> Un intento previo de comprometer a los miembros de la OMA a colaborar en áreas de prevención, investigación y represión<sup>16</sup> no ha tenido éxito hasta el momento, dado que sólo 28 miembros ratificaron las regulaciones relacionadas con el fraude de evaluación. La mayor parte de países industrializados no lo han hecho. La propuesta de Doha suponía emparejar la obligación de aplicar el AVA con una obligación vinculante a los países miembros para ofrecer ayuda para verificar el valor de aduana en casos dudosos.

La Conferencia Ministerial de Doha acordó que las administraciones aduaneras podrían buscar ayuda de las pares de un miembro exportador en lo relacionado con el valor de los bienes pertinentes, y que el miembro que exporta ofrecería cooperación y ayuda, de forma coherente con sus leyes y procedimientos domésticos, incluyendo proporcionar información sobre el valor de la exportación de los bienes concernidos. Como resultado de estas discusiones, al Comité de la OMC en Valoración Aduanera y el Comité Técnico en Valoración Aduanera de la OMA se les ordenó identificar y valorar las medidas prácticas para abordar las preocupaciones expresadas por varios países en desarrollo con respecto a la precisión del valor declarado, incluyendo el intercambio de información y lineamientos para el uso de una base de datos de evaluación.<sup>17</sup>

De las discusiones del Comité de la OMC en Valoración Aduanera y del Comité Técnico en Valoración Aduanera de la OMA, es claro que hay dificultades mayores en la implementación del intercambio de información sobre evaluación. En diciembre de 2002, el Comité de Políticas de la OMA evaluó la forma en la cual la asistencia en el intercambio de evaluación se podría utilizar como una es-

15. La propuesta fue presentada por India y apoyada por varios países.

16. OMA 1977.

17. Conferencia Ministerial, Cuarta Sesión, 14 de noviembre de 2001: Decisiones en Asuntos y Preocupaciones Relacionadas con la Implementación y Declaración Ministerial. Ver OMC 2002.

trategia de corto plazo para suplementar un esfuerzo de modernización aduanera. Los representantes de las aduanas de países en desarrollo apoyaron fuertemente el enfoque de ayuda mutua para asuntos de evaluación. Sin embargo, representantes de las aduanas de países industrializados no apoyaron dicho enfoque más allá de las investigaciones criminales o del punto en el cual se vieran implicados significativos niveles de ingreso. Ellos afirmaron que no están autorizados para proporcionar tales datos, que la carga de hacerlo sería excesiva, y que el valor de los datos que ellos podrían proporcionar no sería de gran ayuda de todas formas.

Varios países industrializados manifestaron que su legislación doméstica (leyes de confidencialidad, leyes de secreto) prevenía a sus autoridades de aduana de proporcionar dicha información o que dicha legislación contenía la prohibición total para que la información fuera proporcionada aparte de casos criminales. Esta información está generalmente al alcance de otras agencias que a menudo se niegan a compartirla.

También declararon su preocupación sobre el hecho de que una avalancha de pedidos colocaría una carga indebida en la aduana para proporcionar la información al país de importación. Algunas administraciones aduaneras pueden no contar con los recursos necesarios para satisfacer dichas demandas. Para enfrentar temores la OMA preparó, en 2002, un borrador de Guía de Intercambio de Información de Valoración Aduanera para buscar una manera de enfrentar los problemas identificados en el intercambio de información de evaluación. La guía proporciona una lista para acciones de verificación de evaluación para desarrollar por una administración de aduana del país que hace la importación, antes de solicitar información al país exportador. Los pasos son exigentes y deberían asegurar que tales pedidos no sean frívolos ni suplementarios para el diligente trabajo de la aduana del país que solicita tal información. La guía fue adoptada por el Comité Técnico de Valoración Aduanera a comienzos del 2003. Fue presentada al Comité de Valoración Aduanera de la OMC como una medida práctica para abordar las preocupaciones que los países en desarrollo han expresado sobre la valoración aduanera.

Los datos de valor a disposición del país que exporta tampoco son confiables y no están sujetos al mismo nivel de escrutinio al que se someten en el país importador. Algunos países mantienen información del valor de exportación sólo para propósitos estadísticos y no en la base de transacción por transacción requerida para el propósito de la solicitud mutua de asistencia, que permitiría contrastar los datos. Adicionalmente, la información podría no ser útil en casos de confabulación entre importador y exportador. El hecho de que el valor declarado de exportación no se ajuste al valor declarado de la importación no sugeriría

necesariamente un fraude, a menos que las autoridades del país que exporta verifiquen la información. Los representantes de países industrializados argumentan que esto tendría como resultado el cambio de la carga de la investigación al país que exporta, con lo cual ellos no están de acuerdo. Para contradecir su posición, algunos han discutido que las autoridades fiscales verifican cuidadosamente la mayoría de los valores de exportación cuando se involucran créditos y reembolsos del IVA. Mejor coordinación entre la aduana y autoridades de reembolso del IVA podría llevar a datos más confiables.

En conclusión, y por las razones mencionadas, la mayoría de los países industrializados indicaron que abordarían los pedidos por ayuda mutua con respecto a asuntos de evaluación sobre una base de caso por caso, principalmente en el contexto de acuerdos bilaterales de asistencia. Las perspectivas para establecer un sistema multilateral operativo de intercambio de información sobre valores declarados de exportación que se pueda utilizar para la valoración aduanera tipo AVA en países de importación, no parecen por tanto muy prometedoras en el futuro inmediato.<sup>18</sup> Más prometedores son los acuerdos hechos entre miembros que operan bajo uniones aduaneras o uniones económicas. Estos acuerdos podrían desarrollar confianza y establecer procedimientos mutuos, y ser inspirados por el Acuerdo Bilateral Modelo en Ayuda Mutua de la OMA. La ayuda recibida por el Departamento de Aduanas e Impuestos de Botsuana de parte de sus vecinos, es un ejemplo de dicho proceso.

### *Valores mínimos y precios de referencia*

Muchos países en desarrollo utilizan valores mínimos para enfrentar problemas de evaluación de importaciones en casos de bienes sensibles al fraude y a la regulación de tráfico fronterizo. En estos casos, las facturas pueden no estar a disposición o no ser confiables, y la verificación posliberación no es realizable. Algunos países también utilizan dichos procedimientos para evitar la confabulación entre oficiales de aduana e importadores, mientras otros países utilizan este mecanismo para proteger la producción nacional.

18. El Consejo de la OMA adoptó una nueva Convención Internacional en Mutua Ayuda Administrativa en Asuntos de Aduana en junio de 2003. Ésta incluye la provisión que estipula asistencia en proporcionar información para la evaluación de deberes de importación o exportación e impuestos. Dado que esta convención aún debe ser ratificada, sería prematuro ver cómo podría realmente abordar las preocupaciones de los países en desarrollo.

Las regulaciones del AVA permiten el uso de valores mínimos sobre una base limitada y temporal. ¿Estaría el mundo comercial mejor si se permitiese más libertad para una gama más amplia de valores mínimos administrados o sistemas de precios de referencia, en lugar de implementar un sistema basado en el valor de transacciones, que no puede hacerlo apropiadamente? Algunos observadores contestan positivamente –ciertamente para importaciones estandarizadas (materias primas, vehículos, etcétera) que dependen de precios mundiales que están prontamente disponibles o en listas de precios extensamente utilizadas (automóviles usados, por ejemplo). La opción de poner dicha lista a disponibilidad de la comunidad comercial se podría considerar, pero esto requeriría altos niveles de transparencia al establecer dichas listas, dado que existe el riesgo de que los comerciantes traten de influenciarlas bajo propósitos proteccionistas. Tales listas deben revisarse periódicamente y la información relacionada con la forma en que los datos fueron recopilados debe hacerse totalmente pública. Un grupo intraorganizaciones podría encargarse de la preparación de las listas, y un grupo independiente bajo contrato podría encargarse de su conservación (*ver* Finger y Schuler 1999). Esta iniciativa merece discusión adicional en foros internacionales.

### *Asistencia técnica*

Sustancial AT se ha proporcionado para preparar a los países en desarrollo para la introducción del AVA, especialmente por parte de la OMC y la OMA. Entre 1998-2001, la OMC mantuvo 47 misiones en países en desarrollo para este propósito. De 1996 a 2001 la OMA realizó 50 misiones de evaluación en países en desarrollo. Estas misiones han sido útiles al dotar a oficiales y directivos aduaneros de una adecuada comprensión del sistema del AVA y los requisitos de su implementación. Como tal, el entrenamiento de oficiales aduaneros en las regulaciones del AVA tendrá resultados limitados si la aduana no se encuentra totalmente sistematizada, si la información para una adecuada evaluación no se encuentra disponible, si las leyes y regulaciones aún son muy complejas y descoordinadas, si la decisión discrecional por parte de los oficiales aduaneros es la regla y no la excepción y si persisten problemas de integridad. A menos que un ambiente favorable sea creado, en el cual el entrenamiento sobre evaluación pueda ser puesto en buen uso, mucho del esfuerzo de AT se perderá.

Podría ganarse mucho si las instituciones que proveen AT coordinasen mejor sus esfuerzos. Pero no debe obviarse el hecho de que es responsabilidad de los países beneficiarios de AT orientarla hacia la modernización general de servicios de aduana como una precondition para la implementación efectiva del AVA. El compromiso político

por esta tentativa es absolutamente necesario y requerirá que los donantes se involucren en el proceso de modernización. Mientras tanto, la AT debe concentrarse en el desarrollo de bases de datos de valores, el entrenamiento de especialistas, el análisis y la administración del riesgo, el entrenamiento específico en evaluación, y la revisión y auditoría posdespacho de aduana.

### **Las compañías de inspección de preembarque CIP y otros programas de servicios relacionados**

Las CIP han estado proporcionando servicios en el área de aduanas desde mediados de los setenta. Estos servicios se proporcionaron inicialmente a bancos centrales, para ayudarlos a enfrentar la fuga de capitales que resultaba de la sobrefacturación de importaciones. Con la creciente liberalización de flujos de capitales, el punto focal de los servicios de CIP se ha desplazado gradualmente hacia asuntos de ingreso público. Actualmente el objetivo principal de los programas de CIP en el área aduanera es controlar sub y sobrefacturación de importaciones; proporcionar a los gobiernos información exacta sobre las transacciones de importación de los importadores y tasar las obligaciones; y, a veces, para controlar la indebida apropiación de donaciones dirigidas a apoyar las importaciones.

En la actualidad, unos 40 países, muchos de ellos entre los menos desarrollados, utilizan servicios de CIP (anexo 8.D y cuadro 8.D.1). La Federación internacional de agencias de inspección (FIAI), una asociación mundial de compañías de inspección, promueve el uso de estándares y métodos aceptados internacionalmente, y proporciona documentación y calificación de compañías y personal. El Acuerdo de la OMC en Inspección de Preembarque, negociado en la Ronda de Uruguay, reconoce la necesidad de los países en desarrollo de tener acceso a CIP mientras ello sea necesario para verificar la calidad, la cantidad o el precio de los bienes importados. Consciente de que dicho programa se debe llevar a cabo sin ocasionar innecesarias demoras o tratamiento desigual, el Acuerdo establece los derechos y las obligaciones tanto de los miembros usuarios como de los miembros exportadores para asegurar que los principios y las obligaciones del GATT 1994 se apliquen a las actividades de las entidades que realizan CIP. También contempla la resolución rápida, efectiva y equitativa de disputas entre exportadores y entidades de CIP que puedan surgir bajo el Acuerdo.<sup>19</sup>

19. Esto se relaciona con asuntos relacionados con el desarrollo de estándares de inspección CIP, transparencia en procedi-



El recuadro 8.1 describe el uso que Perú hace de los servicios de una compañía de IP para su programa de verificación de importaciones.

La intervención de CIP para propósitos de aduana ha sido un asunto polémico. Los defensores argumentan que dicha intervención disuade el fraude en transacciones internacionales y reduce las oportunidades para la negligencia y la corrupción en las administraciones de aduana. En su opinión, el costo se justifica dado el impacto positivo en la recaudación de ingreso y las reducidas distorsiones en las transacciones comerciales. Los críticos argumentan que:

- La inspección de embarques a exportar es una carga sobre los exportadores e importadores, creando demoras y costos adicionales.
- No hay garantía de que bienes importados son aquellos que han sido inspeccionados, dado que pueden ocurrir cambios luego de la inspección debidos a problemas prácticos relacionados con el sellamiento total de todos los embarques inspeccionados.
- Requerir a los exportadores el ofrecer información sensible sobre sus transacciones a las compañías de CIP es una intrusión en la confidencialidad comercial.
- Las valiosas divisas gastadas en CIP se podrían utilizar mejor en financiar las reformas a la aduana. Los gobiernos deben comparar los costos de emplear una compañía de IP contra la mejora que la aduana ofrecería si se le entregaran estos recursos adicionales.
- Los resultados de la inspección son irregulares y no confiables.

Otros críticos sostienen que los agentes de CIP en el exterior no tienen problemas de integridad diferentes a los que enfrentan los oficiales locales de aduana, y que las compañías de IP a menudo utilizan influencia indebida y estímulos financieros para obtener contratos.<sup>20</sup> Contratar compañías de IP es usualmente caracterizado como contraproducente a la reforma de la aduana, si los servicios de una CIP se utilizan para sustituir esfuerzos de mejorar los servicios de la aduana.<sup>21</sup> Basados en estos argumentos

---

mientos, protección de confidencialidad en la información del negocio, tiempos máximos para llevar a cabo las operaciones CIP, verificación de precio, metodología y procedimientos de apelación. El acuerdo estipula también las obligaciones para los países exportadores relacionadas con la no discriminación, la publicidad de leyes y regulaciones, y de la provisión de AT a miembros usuarios de ella.

20. Un caso notorio era el contrato de IP otorgado por Pakistán a comienzos de la década de los noventa, que llevó a una revisión de la administración de la compañía de CIP implicada.

21. Ver Low (1995). Low explica qué es CIP, cómo trabaja, cómo puede beneficiar a los países usuarios, sus inconvenientes y

y experiencias, muchos observadores informados indican que bajo ciertas circunstancias, inclusive en los casos donde los servicios del gobierno han sido devastados por conflictos y ninguna pericia está disponible, el uso de servicios de CIP por un corto período es una ventaja para algunos países en desarrollo.

### *Programas IP tradicionales*

Bajo programas IP tradicionales, la compañía inspecciona los bienes en el país que exporta antes de que sean enviados al país importador; verifica su calidad, cantidad, precio y la clasificación arancelaria; y, en algunos programas, computa los deberes y la tasa a deber. La compañía emite un informe de comprobación, que es proporcionado al importador e incluido en la declaración aduanera en la importación. El importador puede apoyarse en el informe o declinar hacerlo durante el proceso de valoración aduanera y el cálculo del monto a pagar. El uso de certificados de IP varía mucho entre países. Al determinar el valor final de aduana, donde se justifique, la aduana puede también ignorar el informe de IP sobre el precio.

Los programas de IP típicamente cubren todas las importaciones menos embarques de bajo valor (el umbral es US\$5.000, pero puede ser como tan bajo como US\$2.000), y algunas otras categorías, como los bienes eximidos, las importaciones para la defensa, los suministros diplomáticos y los efectos personales. Los acuerdos de IP a menudo contienen las provisiones para el entrenamiento de oficiales aduaneros y para asistencia en la construcción de una base de datos de evaluación. El costo de la IP depende de la gama de servicios ofrecidos y de ser asumido por los gobiernos o los importadores. Se ubica en el rango del 0,6% al 1% del valor de los embarques inspeccionados, y es asumido generalmente por los importadores.

Bajo el sistema de la valoración basado en DVB, la comprobación de precio de CIP se dirigió a verificar que el precio de factura correspondiese a un precio de mercado abierto en línea con la norma de evaluación. La aduana en aquel tiempo utilizaba a menudo los precios recomendados por las IP para determinar el valor de aduana. Bajo el AVA, la aduana no puede determinar el valor automáticamente en función de los precios recomendados por una IP. La verificación del precio de CIP se concentra en comparar el precio facturado con el precio de bienes idénticos o semejantes que se ofrecen para exportación desde el

---

riesgos, y bajo qué condiciones puede beneficiar a los países usuarios. El papel contiene varios estudios de caso y recomendaciones con respecto al diseño, la implementación y el control de programas de CIP.

### Recuadro 8.1 Perú: Programa de verificación de importaciones

En el contexto de la reforma aduanera de Perú en 1990, se inició un Programa de Verificación de Importaciones (PVI) que requería a los importadores obtener un certificado de inspección emitido por una compañía autorizada de IP antes de que los bienes fuesen embarcados desde el país de exportación. Esta medida se dirigía a apoyar a la aduana en la verificación de embarques de importación para propósitos de la evaluación y recaudo de las obligaciones aduaneras. Aunque la aduana peruana ha reforzado su capacidad de evaluación, el contrato de CIP se ha renovado anualmente (ver Goorman 2004). La aduana considera satisfactorio este arreglo a pesar de periódicos desafíos.

*Provisiones centrales.* El PVI requirió que la compañía de IP certificara la naturaleza, la calidad y el valor de los bienes en concordancia con la legislación nacional, y físicamente sellara el contenedor de carga después de la inspección. Originalmente se obligaba a la aduana a valorar las obligaciones utilizando los datos especificados en el certificado de inspección; pero desde que se aceptó la obligación del ACV en el 2000, la aduana ha utilizado la información de CIP como un indicador del riesgo y los importadores ya no están obligados a utilizar el valor de la IP en su declaración. La aduana puede utilizar esta indicación en combinación con su sistema de administración de riesgo o base de datos de evaluación para control adicional o control posliberación. Antes de liberar los bienes, la aduana verifica que la naturaleza y la calidad de los bienes corresponda a lo que se declara en el certificado de la inspección y que la clasificación de la tarifa sea correcta. Si hay una discrepancia entre los datos del certificado de inspección y los hallazgos de la verificación, la aduana permite la liberación de los bienes y se somete el caso, debidamente justificado, al Departamento Nacional de Valoración en las siguientes 48 horas. La discrepancia será decidida por dicho

departamento y puede ser apelada ante el Tribunal de Aduanas, y luego ante el Tribunal Fiscal (completamente independiente de la aduana), que decidirá el resultado final.

Los servicios de cuatro compañías de IP fueron inicialmente mantenidos (uno de ellos se canceló en 1996). Se les exigió presentar un programa de capacitación al personal de la aduana y participar en la creación de la base de datos de valores, así como proporcionar a la aduana estadísticas mensuales para permitir el monitoreo, control y evaluación de las actividades, y el desempeño de la compañía.

*Honorarios de inspección, elección de importadores, e importaciones eximidas del programa.* Desde 1999 en Perú, el honorario de la inspección para todos los bienes ha sido 0,5% del valor de los embarques inspeccionados, con un mínimo de US\$250 por inspección. Los honorarios son pagados directamente por el importador a la compañía de IP. Los importadores son libres de escoger cualquiera de las compañías aprobadas para inspeccionar sus transacciones de importación. La aduana debe informar a importadores de sus obligaciones para ajustarse a las regulaciones de adherir a las provisiones del PVI. Las exenciones del programa incluyen las importaciones con un valor menor a US\$5.000 (una medida reciente requiere la inspección para bienes sensibles al fraude cuando el valor excede US\$2.000), los bienes importados bajo el régimen de admisión temporal, las donaciones bajo ciertas condiciones, las importaciones hechas por embajadas y los embarcos postales sin valor comercial. Cerca del 80 al 85% de las importaciones son susceptibles de inspección. Según datos de las compañías de IP, en sólo el 0,17% del total de inspecciones de importaciones emprendidas, la aduana detectó irregularidades en la cantidad, calidad o valor.

Fuente: Goorman 2004.

mismo país de la exportación o al mismo tiempo. Cuando tales precios no están disponibles, las compañías de IP utilizan información de precios aplicados en diferentes mercados de exportación (valor de precios de exportación a un tercer país). Sin embargo, dado que todos los países de la OMA están comprometidos en aplicar el AVA, que prohíbe el uso de precios de exportación de tercer país para la valoración aduanera, la información de CIP sólo puede utilizarse como valores de prueba u opiniones asesoras para verificar la verdad o precisión del valor declarado por el importador.<sup>22</sup> Cuando el precio CIP verificado difiere del precio declarado por el importador, puede proporcionar a la aduana “razones para dudar de la precisión del valor

declarado.” Esto se puede utilizar como un indicador de riesgo para cuestionar la aplicabilidad del método de valor de transacción en la evaluación y, siguiendo los procedimientos detallados en el AVA, en el manejo de casos de subfacturación. Información de precios de la compañía de IP, además, puede utilizarse como una referencia para complementar las historias de importación para establecer y actualizar la base de datos de la evaluación del país. El proceso entero proporciona a la aduana información que normalmente no estaría prontamente disponible en sus países, mientras éstos no cuenten con una práctica sólida de evaluación. El uso de servicios de IP en Perú se presenta en el cuadro 4.1.

22. Cuando se negoció el Acuerdo IP de la OMC, todos los países usuarios de IP utilizaban el sistema de DVB, que no impide el uso de precios de exportación de tercer país en la determinación del valor de aduana. Para acomodar esta situación, los negociadores agregaron una nota de pie de página al Acuerdo

de IP, aclarando que los países usuarios de IP están restringidos por las obligaciones impuestas por el AVA cuando se usan opiniones o precios dados por compañías de IP para determinar el valor de aduana (ver Rege 2002).

### *La evaluación de la efectividad de servicios tradicionales de IP*

La mayoría de los servicios de CIP se introdujeron para ayudar a las organizaciones aduaneras a mejorar la recolección de recaudos y racionalizar el procesamiento de las operaciones de comercio exterior (Anson, Cadot y Olarreaga 2003).<sup>23</sup> Este apoyo proporcionaría el tiempo requerido por un gobierno para reforzar su administración aduanera. Sin embargo, los servicios de IP se han utilizado frecuentemente sin que ocurran mejoras considerables en la administración aduanera. Esto ha tenido como resultado frecuente la renovación automática de contratos de IP. Esto no se debe ver como un fracaso del programa de IP como tal, dado que tuvo un objetivo limitado y principalmente de corto plazo, que no incluyó la capacidad de construcción institucional de la aduana. Debe verse, sin embargo, como un fracaso del gobierno en implementar las reformas requeridas para asumir la función de la evaluación con confianza. La utilidad, eficiencia y eficacia de los servicios de IP necesitan ser juzgados contra los resultados de recaudación de ingreso, facilitación de comercio y su impacto colateral en la administración de la aduana. Sin embargo, la evaluación de programas de IP aún se encuentra poco clara. Obviamente, los costos a los cuales se obtienen estos resultados no son inmateriales al análisis.

**El impacto del recaudo.** El impacto sobre el recaudo debido a la intervención de la IP es difícil de medir porque su introducción a menudo coincidió con la reducción de aranceles y otros aspectos de la liberalización comercial. Separar los efectos sobre los ingresos de cada uno de estos factores es casi imposible, aunque las compañías de CIP proporcionan la estadística detallada que indica el impacto que podría haber resultado en función de la información proporcionada. Adicionalmente, el posible efecto disuasivo de la existencia de la IP no es cuantificable, pero podría ser sustancial. Los impactos en los ingresos fiscales como resultado de programas de CIP han sido diversos, y en muchos países incluso decepcionantes. Una razón podría ser

23. La propuesta es un nuevo enfoque econométrico para evaluar el impacto de servicios de IP en la recaudación de renta y el fraude. Muestra que teóricamente la intervención de CIP tiene un efecto ambivalente en el fraude de aduana, y que para los casos revisados los hallazgos no son coherentes. Yang (2003) presenta evidencia de que si la IP se introduce como una iniciativa aislada, los contrabandistas encontrarán maneras de reducir su carga aduanera, ya sea dividiendo los embarques para permanecer bajo el umbral fijado para la inspección de IP o importando a través de zonas de procesamiento de exportaciones, donde los controles de filtración pueden ser flojos.

el hecho de que la información de CIP ha sido en ocasiones utilizada no sistemáticamente en el proceso de determinar valores de importación. Los oficiales aduaneros han expresado también dudas acerca del valor informativo de algunos datos de IP. En muchos países hay una falta grave de monitoreo y seguimiento de la información proporcionada por compañías de IP, y no se lleva a cabo ninguna verificación *post-facto*.

**Facilitación del comercio.** No es claro en qué proporción los servicios de IP facilitan el comercio en términos de menores tiempos de liberación de mercancías y procesamiento aduanero más racional de embarques de importación. Mucha de la evidencia a este respecto es anecdótica. Ha habido reclamos sobre demoras causadas en el país de exportación, duplicación de controles y errores causados por las compañías de IP; pero también ha habido informes sobre liberación más expedita de mercancías y menos molestias con oficiales aduaneros corruptos.

Mediciones detalladas del efecto de programas CIP sobre la facilitación del comercio se han hecho sólo en unos pocos casos. Un reporte del Banco Mundial informó que la introducción de un programa de IP en Indonesia en 1985 llevó a una reducción significativa en el tiempo de liberación de contenedores. Después del inicio del programa, el porcentaje de contenedores liberados por la aduana en menos de cuatro días subió del 13% al 63%. Resultados semejantes se obtuvieron bajo el programa de IP de Filipinas. En ambos países, la IP era parte de un programa más amplio de facilitación comercial. Parte del éxito del programa se debió al sellamiento de contenedores llenos por parte de las compañías de IP en el lugar de embarco y el requerimiento de que la aduana permitiera que estos embarques avanzaran hasta su destino final sin inspección, excepto en un número restringido de casos.

**Impacto sobre la administración de aduanas.** El uso de servicios de IP puede desmoralizar al personal de aduanas, y hacer que ellos no cooperen con las compañías de IP. Esto puede estar relacionado con el hecho de que la mayoría de los contratos de IP son introducidos por el Ministerio de Finanzas sin el pleno apoyo de la aduana. La IP también puede afectar negativamente los esfuerzos de modernización de la aduana si el trabajo desarrollado por las compañías de IP reduce la presión para reformar y obtener la experiencia necesaria en las actividades de evaluación. Esto puede terminar también en que algunas administraciones de aduana tiendan a descuidar el trabajo de evaluación. Aunque el entrenamiento provisto por estas compañías bajo cierto tipo de arreglos ha sido útil, no es un sustituto para la experiencia y responsabilidades prácticas que los oficiales desarrollarían en el trabajo de la evaluación en ausencia de compañías de IP. La experiencia ha mostrado

que las compañías de IP generalmente no son buenas en entrenamiento y transferencia de tecnología.

### **Impacto en el comportamiento de los comerciantes.**

Hasta ahora no hay señales claras de que los repetidos incrementos en los valores de importación, producidos por la dependencia de las aduanas en intervenciones de servicios IP, haya alterado apreciablemente la propensión de algunos importadores de tratar de subfacturar sus importaciones. Mientras algunos importadores parecen estar aprendiendo mediante la práctica y cada vez con menos frecuencia subvaloran sus importaciones, la práctica en algunos países de no penalizar a comerciantes por la subfacturación, no les da a los importadores un estímulo para declarar el valor total de transacción de sus importaciones.

### **Condiciones a examinar cuando se está considerando utilizar servicios de IP.**

La experiencia de algunos países sugiere que depender de los servicios de IP puede ser útil, si ello está cuidadosamente integrado a un programa de modernización aduanera, o si se compensa la incapacidad de la aduana para asumir la función de evaluación. La IP puede jugar un papel en asegurar la apropiada valoración y recaudación de los derechos aduaneros durante los primeros años de la reforma aduanera mientras se construye la capacidad institucional requerida. Con base en una amplia experiencia en servicios de IP, a continuación se presentan algunas condiciones que deben examinarse cuando se está considerando apelar al uso de servicios de IP o cuando se evalúan dichos programas:

- Contratar sólo con compañías de IP que tengan una buena reputación. FIAI proporciona un Código de Conducta para las compañías de IP.
- Escoger a proveedores de servicios de IP, y renovar sus contratos, mediante procedimientos de oferta competitivos y transparentes.<sup>24</sup>

24. Los documentos del llamado a ofertas deben detallar los servicios por obtener, solicitar propuestas del precio, instruir al licitador para demostrar su experiencia calificada previa para emprender la tarea, y especificar la estrategia de salida. Los criterios de la evaluación y ponderaciones por asignar deben estar a disposición de los licitadores de antemano. Un comité de evaluación debe establecerse con representantes de las agencias del gobierno interesadas y con representación del sector privado relacionado con actividades comerciales. Su composición se debe hacer pública antes de publicar los documentos de la licitación. Debe prohibirse a las compañías contactar a miembros individuales del comité de evaluación desde el momento de la publicación de la licitación hasta el anuncio de los resultados. El comité debe comunicar los resultados de la evaluación técnica y financiera a todos

- Contratar con una sola compañía de IP sólo por un período de unos pocos años y, si así se decide, renovar el contrato bajo condiciones competitivas. Evitar repartir los contratos, porque múltiples compañías son más complejas para supervisar, los costos de contratación son más altos y las compañías individuales son supervisadas con menor cuidado por sus directivas, para las cuales representan oportunidades más pequeñas de ganancia. También, los contratos repartidos pueden causar que importadores ajusten su patrón de importación para beneficiar a los proveedores de servicios de inspección más útiles. Es mejor mantener a un solo contratista por un período de tiempo fijo y establecer un proceso competitivo de oferta para la renovación del contrato.
- Los contratos de IP deben ser aprobados plenamente por la administración aduanera, no impuestos a ella por el Ministerio de Finanzas ni el Banco Central.
- Unir los contratos de IP con un proyecto de modernización aduanera que delinee claramente las responsabilidades de la aduana y de la compañía de IP.
- Explícitamente especificar en el contrato de IP los siguientes puntos: servicios a proveer (precio, clasificación, aspectos aduaneros a cumplir, regímenes pagados y especiales de importación); plazo de límite sin extensiones automáticas; la lista de bienes a ser inspeccionados con excepciones detalladas; asistencia a proveer a la aduana en el desarrollo de una base de datos de evaluación; criterios claros para permitir al gobierno verificar el desempeño de la IP, con penas para las fallas en adherir a dichos criterios; compromisos para entrenar el personal de la aduana y para transferir tecnología; informes requeridos incluyendo el número de inspecciones, irregularidades detectadas, ajustes hechos a los valores y valoraciones adicionales hechas a ellos, y quejas recibidas.
- Registrar los informes de la inspección de CIP en el registro de aduana y en el sistema automatizado de administración de aduanas. Relacionar las conclusiones de los informes de inspección de CIP con las declaraciones de aduana y los valores retenidos para el cálculo de deberes e impuestos. Este proceso debe explicar las razones para las desviaciones detectadas.
- Aplicar las penas contempladas en la ley para delitos de subvaloración para aumentar el cumplimiento de los importadores.

los licitadores, y se deben publicar en la prensa local. Si el documento del llamado a ofertas solicita al comité someter una recomendación a una autoridad más elevada, dicha recomendación debe hacerse pública antes de la publicación de la decisión final.

- Especificar un procedimiento de arbitraje o apelación como mecanismo para que los importadores cuenten con una opción para refutar las evaluaciones de CIP.
- Crear un comité de conducción (localizado fuera de la aduana, pero contando con su participación) para supervisar las actividades de IP. Informes periódicos deben estar a disposición de la sociedad civil.
- Posiblemente articular una estrategia de salida para asegurar una transición suave de las funciones que desarrolla el servicio de CIP a la aduana. Una vez dicha salida ocurre, las compañías de IP podrían ser retenidas para asistir en el manejo de bienes sensibles al fraude, o en otros casos donde la valoración posea problemas particulares.
- Introducir una campaña publicitaria para informar a comerciantes y al público acerca de los sistemas de CIP.

### *Nuevas tendencias en la provisión de servicios de valoración aduanera*

Junto con la migración de muchos países en desarrollo del sistema de DVB al sistema AVA, el sector privado que solía ofrecer servicios CIP empezó a buscar formas de alejarse de los esquemas IP tradicionales. La nueva dirección incluye programas más selectivos que dependen de verificación selectiva, análisis del riesgo y auditorías posliberación. Hasta

qué punto estos servicios nuevos tendrán éxito, está por verse. La tendencia para los proveedores de servicios del sector privado debe enfocarse en los asuntos siguientes:

- Desarrollo de instrumentos de evaluación de riesgo para ayudar a la aduana a implementar un enfoque selectivo de verificación para concentrarse en las transacciones más arriesgadas de comercio exterior; un elemento clave en la liberación más expedita de los bienes (*ver* anexo 1.D para una descripción).
- Especificar que los servicios proporcionados disminuirán con el tiempo y que la compañía ayudará a la aduana a tomar control en un momento determinado. El reciente contrato de CIP en Madagascar especifica tales provisiones y constituirá una prueba para este nuevo enfoque (*ver* recuadro 8.2).
- Servicios de verificación de evaluación y desarrollo de bases de datos de evaluación. El propósito es de proveer a la aduana de información que le permita desafiar los valores de importación y más aún desarrollar la evaluación cumpliendo a plenitud las reglas del AVA. Construir y actualizar una base de datos de valores de importación es una parte importante de este proceso. Tal información es esencial para aplicar los métodos de evaluación contemplados cuando se cuenta con suficiente duda razonable con respecto al valor de la transacción de los bienes a importar.

#### **Recuadro 8.2 El contrato de IP en Madagascar introduce servicios de verificación focalizados y evolutivos**

A comienzos del 2003 la República de Madagascar inició un contrato CIP de cuatro años con Société Générale de la Surveillance (SGS). Este contrato ofrece una transferencia gradual de la capacidad de manejar las funciones de inspección, evaluación y clasificación a las autoridades de aduana. Esta transferencia se hace posible por el extenso uso de técnicas e instrumentos de administración del riesgo.

*Inspección.* Durante los primeros seis meses del programa, SGS inspeccionará el 100% de bienes (con un valor que exceda US\$3.000) destinados a Madagascar, antes de su embarque. Esta proporción deberá reducirse a un promedio del 45% durante el segundo año y al 10% en el tercero y final año del contrato. Este proceso de reducción será controlado de cerca por la aduana y SGS para asegurar que la eficacia del programa no se vea afectada. SGS ayudará a las autoridades a establecer un programa de “segunda inspección” dirigido a un porcentaje pequeño de embarques en la llegada para maximizar los resultados de las inspecciones realizadas por la aduana, una inspección que será transferida con el tiempo a una unidad de auditoría especial del Ministerio de Finanzas.

*Valoración.* Durante los primeros dos años del contrato todas las transacciones por encima de US\$3.000 serán sujetas a este proceso de validación. Durante el año tres, la proporción de transacciones validadas será reducida del 65% al 70% y luego al 30% en

el año cuatro con valores de transacción identificados por la aduana para ser luego validados por SGS. La SGS proporcionará un sistema de evaluación de referencia para guiar el ejercicio de evaluación de la aduana. El personal de la aduana será entrenado en controles posliberación.

*Clasificación de tarifa.* Del 100% de importaciones mayores a US\$3.000 en el primer año, la proporción de transacciones sujetas a la clasificación de la aduana disminuirá rápidamente en los años dos y tres, para alcanzar finalmente el 40%. Durante el último año del contrato la clasificación de la tarifa será enteramente responsabilidad de la aduana.

El programa incluye implementación inmediata de un sistema de administración del riesgo, entrenamiento extensivo, y cercana cooperación entre la compañía de IP y las autoridades. Para maximizar la eficacia del programa y asegurar retroalimentación sistemática de información, las autoridades conciliarán la información de SGS con la que utilizan en sus evaluaciones antes de la liberación final de los bienes. Esto debe aminorar el riesgo de la opción de no utilizar IP.

Fuente: Comunicación del Departamento de Aduana de Madagascar.

- Apoyar a las auditorías posliberación donde la compañía de IP, bajo solicitud del departamento de la aduana, proporciona información de inteligencia con respecto a embarques escogidos para auditoría después de que los bienes han sido liberados de la aduana. México inició dicho servicio en 2003.
- Asistir a la aduana en servicios de soporte, incluida tecnología de información.

Aún hay limitada experiencia sobre el desempeño de estos programas más selectivos, así que no existe un veredicto definitivo al respecto. Es probable que dichos programas sean menos costosos que el CIP tradicional porque tienen un alcance más limitado y se enfocan mejor en importaciones arriesgadas. Para adherir a los términos del contrato, estos programas requerirán la transferencia efectiva de habilidades y tecnología. Su éxito dependerá también de la construcción de capacidad instalada en la aduana, especialmente en las áreas de compilación de información de precios y creación de bases de datos de evaluación, implementación del AVA, aplicando selectividad en el uso de los mecanismos de control disponibles y desarrollando capacidad de auditoría posliberación. Se requiere monitoría continua de estos nuevos servicios para evaluar su efecto sobre la modernización aduanera.

### *Bases de datos internacionales de valores*

En los últimos años varias compañías de informática se han especializado en desarrollar depósitos de datos de precios mundiales y sistemas para marcar y rastrear los bienes internacionalmente comerciados. Los programas podrían proporcionar información sobre precios a compradores y vendedores en todo el mundo vía acceso *on-line* a bases de datos. Los precios se obtienen y actualizan mediante una red internacional de representantes y agentes. Los proveedores pueden actualizar las especificaciones y precios de sus productos en línea. Los datos proporcionados se podrían utilizar de una manera coherente con reglas de valoración de la OMC. No está claro aún el costo al cual dicha información estaría disponible ante la aduana.

Otra iniciativa, basada en códigos de barras diseñados para rastrear bienes en el comercio internacional, proporciona una opción atractiva. Aunque no ha sido diseñada específicamente para propósitos de valoración aduanera, este enfoque podría proporcionar a los funcionarios aduaneros una información valiosa de precios si ésta se añadiera a los datos típicos específicos del producto. Este enfoque se probó en un país y proporcionó a la aduana información pertinente de precio para el 80% de los bienes de consumo. Los experimentos continúan, basados en datos proporcionados por un equipo de ventas al por menor de

un país vecino. Tests e investigación adicionales se necesitan para averiguar qué tan prontamente están disponibles estas bases de datos, y a qué costo; valorar cómo puede ayudar este método a los oficiales aduaneros a sacar conclusiones en relación con la existencia o no de la “duda razonable” requerida por el AVA para rechazar el precio; y determinar cómo se compararía esto con los servicios más nuevos de CIP. Como se ha mencionado, el uso de etiquetas IC para este fin también podría explorarse.

## **Conclusiones operativas**

Los países en desarrollo originalmente se opusieron a la introducción del AVA porque éste complica los esfuerzos dirigidos a enfrentar los aspectos de subfacturación en un ambiente comercial, que es muy diferente al de los países industrializados. Los países en desarrollo encaran el problema del sector informal y la falta de ajuste a la ley, incluso con conocidos comerciantes de mayor tamaño. En la Ronda de Uruguay fue añadida al AVA una decisión para proporcionar la posibilidad de cambiar la carga de prueba hacia el importador cuando existen dudas graves con respecto a la certeza del valor declarado. Mientras esta decisión proporciona a los países en desarrollo un instrumento para manejar la subvaluación, el procedimiento es complicado y el resultado es un AVA inapropiado a las necesidades de los países. Ellos no cuentan con la propiedad del sistema de AVA. Más aún, la implementación del AVA requiere información de precios con la cual ellos no cuentan y cuya obtención es costosa. Finalmente, un sistema del valor de transacción sólo puede ser introducido efectivamente en una administración entrenada y bien organizada, que se encuentre extensivamente sistematizada y donde la información fluya adecuadamente. Este no es el caso de muchos países en desarrollo y genera preocupaciones sobre la posible pérdida de ingresos al aplicar el AVA.

Hay varias medidas que pueden contribuir a la implementación apropiada del AVA:

- Los gobiernos deben darse cuenta de que la AT gradual para apoyar la valoración aduanera, sin contar con programas completos de modernización, será poco efectiva. Sería ilusorio esperar buenas prácticas de evaluación en un departamento de aduana mal equipado administrativo y técnicamente. Las reformas deben abarcar la racionalización de los procedimientos operacionales; la introducción de estrategias modernas de control aduanero basadas en verificación selectiva, en la administración del riesgo, y en auditoría posliberación; profesionalización del servicio mediante el desarrollo apropiado del personal y políticas de administración, mejores salarios y entrenamiento y recalcificación per-

manente; y la introducción de formas modernas de la organización basadas en mayor autonomía al tiempo con transparencia y rendición de cuentas.

- Una gran parte de la AT se debe redireccionar hacia proyectos globales de modernización de aduana. Las necesidades específicas de AT para evaluación deben concentrarse en el desarrollo de bases de datos de evaluación, análisis de riesgo y sistemas de administración, y en la revisión y auditoría posliberación.
- La función de evaluación debe ser reforzada estableciendo un marco legal apropiado; los procedimientos de control de evaluación basados en verificación selectiva, análisis y administración de riesgo, y auditoría de posliberación, oficinas centrales y regionales de evaluación, y entrenamiento especializado.
- Una base de datos de evaluación debe establecerse y actualizarse constantemente.
- Resoluciones predeterminadas deben introducirse siempre que sea posible, de tal forma que se agilice el proceso de liberación y se les ofrezca a los importadores certeza en el monto de los aranceles y las cargas aduaneras.
- Utilizar compañías de CIP puede ser una ayuda útil a la aduana en ciertas circunstancias. El objetivo debe ser facilitar el trabajo de la evaluación durante las etapas iniciales de la reforma a medida que se construye la capacidad institucional necesaria para llevar a cabo la función de evaluación. Sin embargo, cuando dichos servicios de CIP se utilizan, es necesario ser cuidadoso en hacer un buen uso de estos servicios para complementar la modernización sostenible de la aduana. De otro modo, los gobiernos deben reconsiderar apelar al uso de tales servicios.
- Cuando se usan servicios del sector privado, los países deben aprovechar totalmente las ventajas ofrecidas por los programas recientes que se concentran en la verificación selectiva del precio, la construcción de bases de datos para evaluación, el desarrollo de sistemas de administración de riesgo, y de otros servicios importantes. Éstos parecen estar mejor enfocados en las necesidades cruciales de la implementación de AVA que los programas más viejos, y son menos costosos.

### **Anexo 8.A Decisiones relacionadas con casos donde las administraciones aduaneras tienen razones para dudar de la verdad o certeza del valor declarado**

Los ministros invitan al Comité en Valoración Aduanera establecido bajo el Acuerdo en Implementación del Artículo VII del GATT 1994 (i.e. Acuerdo en Valoración Aduanera) a tomar la siguiente decisión:

#### ***El Comité en Valoración Aduanera***

*Reafirmando* que el valor de transacción es la base primaria de la evaluación del Acuerdo en la Implementación del Artículo VII de GATT 1994 (denominado “El Acuerdo” de aquí en adelante):

*Reconociendo* que la administración aduanera tendrá que asumir casos donde podrá tener razones para dudar de la verdad o certeza de los detalles o documentos producidos por comerciantes a favor de un valor declarado.

*Enfatizando* que al hacer esto la administración de la aduana no debe prejuzgar los intereses comerciales legítimos de los comerciantes.

*Teniendo en cuenta* el Artículo 17 del Acuerdo, párrafo 6 del Anexo III al Acuerdo, y las decisiones pertinentes del Comité Técnico en valoración aduanera.

#### *Decide:*

Cuando una declaración se ha presentado y donde la administración aduanera tiene razones para dudar la verdad o la certeza de los detalles o de documentos producidos a favor de esta declaración, la administración aduanera puede solicitar al importador proveer explicaciones adicionales, inclusive proporcionar documentos u otra evidencia, de que el valor declarado representa la cantidad total realmente pagada o pagadera por los bienes importados, ajustados de acuerdo con las provisiones del Artículo 8. Si, después de recibir información adicional, o en ausencia de una respuesta, la administración aduanera tiene todavía dudas razonables en cuanto a la veracidad o certeza del valor declarado, puede, teniendo en cuenta las provisiones del Artículo 11, considerar que el valor de aduana de los bienes importados no se puede determinar bajo las provisiones de Artículo 1. Antes de tomar una decisión final, la administración aduanera comunicará al importador, si él lo solicita, su motivo para dudar de la verdad o la certeza de los detalles o documentos producidos y se le ofrecerá al importador la oportunidad de responder. Cuando se haya tomado una decisión final, la administración de aduana comunicará al importador por escrito su decisión y las razones para haberla tomado.

Es totalmente apropiado aplicar el Acuerdo para que un miembro pueda ayudar a otro miembro en términos mutuamente acordados.

*Fuente:* OMC 1994.

### **Anexo 8.B Acuerdo de valoración aduanera: requisitos de implementación**

La implementación del AVA requiere el establecimiento de un marco legislativo y regulatorio, un mecanismo para la revisión judicial, procedimientos administrativos, estructura de organización y entrenamiento.

### Legislación y regulaciones

Las regulaciones del AVA deben ser incorporadas en la ley nacional. Mientras la práctica legislativa en el país puede dictar la forma adecuada de hacerlo, la legislación de evaluación debe ser integral, cubriendo el AVA y sus notas interpretativas, así como algunas regulaciones específicas, incluyendo las siguientes:

*Tasa de cambio.* Cómo y cuándo la tasa de cambio para la conversión de valores, expresados en moneda extranjera será publicada, y si se necesita utilizarla al momento de la exportación o de la importación.

*Derecho de apelación.* El Acuerdo requiere que los miembros proporcionen al importador el derecho de apelar, en relación con la determinación del valor en aduana, y proporcionar la posibilidad de hacer una apelación final ante una autoridad judicial. Es necesario establecer un mecanismo de revisión independiente y justo dentro de la administración de la aduana en primera instancia, con el derecho adicional a un tribunal de apelaciones (si dicha figura se encuentra disponible) o a la autoridad judicial en segunda o tercera instancia.

*Liberación de bienes antes de la determinación final del valor.* La legislación debe permitir al importador retirar los bienes del control de la aduana en situaciones en las que la determinación final del valor en aduana se ha demorado, una vez el importador ha provisto una garantía para cubrir la obligación del deber que puede resultar de la revisión.

*Costos de transporte y seguro.* La legislación nacional debe determinar si estos costos se deben incluir en, o excluidos de, el valor sujeto a impuestos (bases de evaluación CIF o FOB).

*Razones para dudar.* Nada en el AVA se interpretará restringiendo o cuestionando los derechos de las administraciones aduaneras para declararse satisfechas en cuanto a la verdad o certeza de cualquier declaración, del documento, o de la declaración presentada para propósitos de valoración aduanera.

### Los procedimientos de evaluación y control

La complejidad de la norma de evaluación y su aplicación a transacciones reales requieren que la aduana organice juiciosamente la función de evaluación en términos de políticas, procedimientos y arreglo organizacional. La valoración aduanera no opera aisladamente de los sistemas de liberación y control, sino que es un elemento central de dicho proceso. La calidad de la valoración aduanera depende de la calidad global de la administración de la aduana, y del grado en que ella utilice aplicaciones de tecnología de información y estrategias modernas de control.

Los procedimientos de evaluación tan complejos como el AVA requieren, como un mínimo, lo siguiente:

*Declaración de autovaloración.* El importador debe hacerse responsable de determinar el valor de acuerdo con el ACV. Debe declarar los elementos esenciales que afectan el valor sujeto a impuestos en una forma de declaración del valor, para ser pre-

sentados o para ser almacenados electrónicamente con la declaración de importación.

*Chequeo limitado y selectivo en el momento de liberación (oficina local).* Para la mayoría de las importaciones el chequeo en el momento de liberación debe limitarse a determinar la aceptabilidad y la validez de la declaración, basado en la información disponible, identificando si se requiere información adicional, tal como inspección física o presentación a la oficina regional o central de evaluación.<sup>25</sup> En sistemas computarizados, la selección para la inspección u otra acción será hecha normalmente por el sistema con base en un programa de administración del riesgo. Los embarques no se deben retener a causa de disputas de valor, pero deben liberarse con reservas en cuanto al valor y bajo la seguridad de qué pagos adicionales pueden estar en juego.

*Verificación selectiva de posliberación y auditoría (oficina regional).* Como principio general, el control de evaluación debe concentrarse en la verificación y auditoría posliberación. El volumen actual de bienes comercializados y la complejidad de la valoración aduanera hacen efectiva la evaluación, en un punto de importación imposible. Los chequeos posliberación deben ser llevados a cabo por la oficina regional, o en algunos países, por la oficina central de evaluación. La selección de declaraciones para la verificación o la auditoría posliberación debe basarse en información del sistema de manejo del riesgo. Las acciones a seguir pueden consistir en comprobación de documentación, o incluir una inspección física, o consistir en chequeo basado en verificación de cuentas en el local del importador para examinar en detalle las condiciones de la transacción.

*Sistema de información de valores y base de datos.* La información y los datos se requieren para lo siguiente:

- Permitir a la aduana detectar los casos de sub o sobrefacturación.
- Permitir la comparación de valores para la aplicación de los Artículos 2 (bienes idénticos) y 3 (bienes semejantes) del ACV.
- Desarrollar y actualizar un sistema de administración y análisis del riesgo.
- Permitir a las oficinas centrales y regionales responder a solicitudes de las oficinas de liberación de bienes importados.

La fuente primaria de información para la base de datos de valor es el precio obtenido de declaraciones de importación confiables, revisadas y recientes. Esta información debe ser complementada con datos de listas de precios, catálogos, investigación de mercados, y otras varias fuentes. La información de la base de datos no se debe tomar con total confiabilidad, sino que se debe utilizar como guía al examinar las transacciones. Tomar los datos de la base de datos del valor estrictamente sería contradictorio al ACV e inaceptable como un sistema de evaluación.

25. La evaluación no requiere inspección física en la mayoría de los casos. Sin embargo, la inspección se puede necesitar para asegurar la identificación correcta del tipo, el nombre de marca, el modelo, el número de serie y otras características de los bienes, con el fin de permitir la identificación correcta cuando una verificación o auditoría se hace más tarde.



### *Definición de la organización y entrenamiento*

La organización efectiva para la evaluación requiere el establecimiento de una oficina central de evaluación, complementada con tantas oficinas regionales y locales como sean necesarias, dado el tamaño del país y la organización general del departamento de aduana. La oficina, unidad o división de evaluación en la sede central, es responsable de la política de evaluación, los procedimientos de desarrollo, supervisando la implementación correcta y uniforme por parte de las oficinas regionales y locales, asegurando los recursos humanos adecuados y su entrenamiento, monitoreando los desarrollos internacionales con respecto a la evaluación, sirviendo al importador como etapa interna final de apelación en decisiones sobre disputas en el valor, y manteniendo relaciones con las instituciones pertinentes (OMA, por ejemplo). Las oficinas locales y regionales tienen un papel operacional como el descrito en la sección "Procedimientos de Evaluación y Control". La oficina central debe desarrollar la base de datos de valor y el sistema de administración del riesgo. La complejidad del ACV y la estrategia del control (la auditoría posliberación) requiere de especialistas entrenados en legislación y procedimientos de evaluación y auditorías a cuentas de compañías.<sup>26</sup>

## **Anexo 8.C Aspectos de implementación relacionados con componentes de la OMC bajo la decisión ministerial, sobre aspectos y medidas relacionados con la implementación de Doha**

### *Parágrafo 8.3: Acuerdo en la implementación del Artículo VII del GATT 1994 (Valoración aduanera)*

Decisión ministerial:

La Conferencia Ministerial decide lo siguiente:

8.3 Subraya la importancia de fortalecer la cooperación entre las administraciones de aduana de los miembros en la prevención del fraude de la aduana. En consideración a esto, se acuerda que, siguiendo la Decisión Ministerial con respecto a los casos donde las administraciones de aduana tienen razones para dudar la verdad o la certeza del valor declarado de 1994, cuando la administración de aduana de un miembro que importa tiene el motivo razonable para dudar la verdad o precisión del valor declarado, puede buscar ayuda de la administración de aduana de un miembro que exporta en cuanto al valor del bien en cuestión. En tales casos, el miembro que exporta ofrecerá cooperación y ayuda, de forma coherente a sus leyes y procedimientos domés-

ticos, incluyendo proporcionar información sobre el valor de exportación del bien en cuestión. Cualquier información proporcionada en este contexto se manejará de acuerdo con el Artículo 10 del ACV. Siguiendo lo anterior, reconociendo las legítimas preocupaciones expresadas por las administraciones aduaneras de varios miembros que importan en cuanto a la certeza del valor declarado, el Comité de Valoración Aduanera se dirige a identificar y valorar medios prácticos de abordar dicha cuestión, incluyendo el intercambio de información en valores de exportación y reportar al Concilio General a finales de 2002 las gestiones desarrolladas al respecto.

Consideración del Comité de Valoración Aduanera:

Este asunto fue considerado por el Comité de Valoración Aduanera, que informó *inter alia* al Concilio General en diciembre de 2002 (G/VAL/50), que el Comité requeriría insumos técnicos y consejo de cara a evaluar las consideraciones y puntos de vista presentados, que habían sido solicitados al Comité Técnico en Valoración Aduanera (CTVA), y que el CTVA debía para el 15 de mayo de 2003 haber concluido su examen y reportarlo al Comité para que el mismo considerara los insumos y asesoría proporcionados. El Comité solicitó al Concilio General tomar nota del progreso obtenido a la fecha, de forma tal que se le permitiera continuar trabajando bajo el mandato existente, y establecer un tiempo apropiado para informar sobre el asunto.

Consideración del Consejo General en diciembre de 2002:

El Consejo General consideró el informe del Comité en diciembre de 2002 (WT/GC/M/77). Siguiendo la discusión al informe, el Consejo General tomó nota del informe y del progreso a la fecha y autorizó al Comité para continuar su trabajo bajo el mandato existente y para informar de nuevo al Consejo General una vez su trabajo se hubiese completado.

Seguimiento:

El CTVA sometió su respuesta al Comité el 15 de mayo de 2003 (G/VAL/54), la cual fue discutida en la reunión del 23 de mayo del Comité. El Comité acordó que su presidente entrante consultaría informalmente cómo debería avanzar el trabajo y, mientras tanto, suspendió la consideración de este artículo. El presidente está consultando con las delegaciones e informará al Comité el resultado de las consultas, en cuyo momento el Comité decidirá cómo completar el mandato, incluyendo reportar al Consejo General.

*Fuente:* Documento OMC WT/MIN(01)/17 de noviembre 20 de 2001, documento OMC OMC/GC/M/77 del 13 de febrero de 2003, Comité en Valoración Aduanera documento G/VAL/50 del 11 de diciembre de 2002 y G/VAL/54 del 16 de mayo de 2003.

26. Para información más detallada, ver OMA (1996).

## Anexo 8.D Programas IP operados por miembros del Comité IP de la FIAI

### CUADRO 8.D.I Programas IP a 21 de enero de 2004

Pais	Tipo	Miembro CIP de la FIAI bajo contrato <sup>a</sup>	Bases para la separación del contrato
Angola	Aduana	BIVAC	–
Bangladesh	Aduana	BIVAC, BSI-Inspectorate, Intertek	Geográfica
Benin	Aduana	BIVAC	–
Burkina Faso	Aduana	SGS	–
Burundi	Divisas/Aduana	SGS, Baltic Control	Elección del importador
Camboya	Aduana	SGS	–
Camerún	Aduana	SGS	–
Rep. Centroafricana	Aduana	BIVAC	–
Chad	Aduana	BIVAC	–
Comoros	Aduana	COTECNA	–
Congo	Aduana	BIVAC	–
Costa de Marfil	Aduana	BIVAC, COTECNA	Régimen de aduanas <sup>b</sup>
Rep. Dem. de Congo	Divisas/ Aduana	SGS	–
Ecuador	Aduana	BIVAC, COTECNA, Intertek, SGS	Elección del importador
Etiopía	Divisas/ Aduana	SGS	–
Ghana <sup>c</sup>	Aduana	BIVAC, COTECNA y otros <sup>d</sup>	Transporte de aire & tierra / Transporte marítimo
Nueva Guinea	Aduana	SGS	–
India <sup>e</sup>	Cualidad/ Cantidad	BIVAC, BSI-INSPECTORATE, SGS y otros <sup>c</sup>	Elección del importador
Indonesia <sup>f</sup>	Cualidad/ Cantidad/ Clasificación	Abierto a cualquier evaluador con licencia de operar en el país de exportación <sup>c</sup>	Elección del importador / exportador
Indonesia <sup>g</sup>	Cantidad/ Calidad/ Clasificación	SGS	–
Rep. Islámica de Irán <sup>h</sup>	Cualidad/ Cantidad	BIVAC, COTECNA, BSI-INSPECTORATE, Intertek, OMIC, SGS y otros <sup>c</sup>	Elección del importador
Rep. Islámica de Irán	Aduana	BIVAC, BSI-INSPECTORATE, OMIC, SGS, Intertek	–
Kenia	Aduana	COTECNA, BIVAC	Geográfica
Liberia	Aduana	BIVAC	–
Madagascar	Aduana	SGS	–
Malawi	Divisas/ Aduana	Intertek	–
Mauritania	Aduana	SGS	–
Malí	Divisas/ Aduana	Cotecna	–
México <sup>i</sup>	Aduana	BIVAC, Intertek, SGS	Elección del importador
Mozambique	Aduana	Intertek	–
Niger	Aduana	COTECNA	–
Nigeria	Divisas/ Aduana	COTECNA, Intertek, SGS	Geográfica
Perú	Aduana	BIVAC, COTECNA, SGS	Elección del importador
Ruanda	Aduana	Intertek	–
Senegal	Aduana	COTECNA	–
Sierra Leona	Aduana	BIVAC	–
Tanzania	Aduana	COTECNA	–
Togo	Aduana	COTECNA	–
Uzbekistán	Divisas/Aduana	Control Union Intl, Intertek, OMIC, SGS	Elección del importador / Exportador
Rep. Bol. de Venezuela	Aduana	BIVAC, COTECNA, Intertek, SGS,	Elección del importador
Zanzíbar <sup>j</sup>	Divisas	SGS	–

Fuente: Federación Internacional de Agencias de Inspección (FIAI) 2004 [www.ifa-ac.org/](http://www.ifa-ac.org/).

BIVAC = Oficina de Inspección, Valoración, Evaluación y Control.

BSI = Instituto Británico de Estándares

OMIC = Corporación de Inspección de Mercancías en el Extranjero.

SGS = Sociedad General de Vigilancia.

– = No separación.

<sup>a</sup> Los no socios del Comité CIP de FIAI operan también en Irán y en India.

<sup>b</sup> BIVAC para bienes introducidos para consumo directo; COTECNA para bienes introducidos a revisión de aduana.

<sup>c</sup> CIP consiste en la evaluación y la clasificación por BIVAC o COTECNA. La inspección física se lleva a cabo en la llegada a Ghana por compañías locales que son empresas conjuntas con BIVAC y COTECNA, respectivamente.

<sup>d</sup> Otros = No miembros del Comité CIP de FIAI operando también para Ghana, India, Indonesia e Irán. Verificación por BIVAC para bienes introducidos para consumo directo; COTECNA para bienes introducidos a revisión de aduana.

<sup>e</sup> Sólo cubre la calidad y cantidad de las especificaciones contractuales de los importadores.

<sup>f</sup> Sólo cubre material de desecho y equipo usado.

<sup>g</sup> Sólo cubre nitrocelulosa, acero y textiles.

<sup>h</sup> Programa voluntario a discreción de los importadores (para facilitación del comercio); puede ser desarrollado simultáneamente con el programa de cantidad/calidad.

<sup>i</sup> Sólo cubre bienes de ciertas categorías y orígenes publicados en el Artículo 10 del "Acuerdo de Asesoría Automática Importada"; son susceptibles a CIP si el valor de la unidad está por debajo de los precios estimados publicados por el gobierno.

<sup>j</sup> Sólo cubre ciertas importaciones a discreción del gobierno.

## Anexo 8.E Lista de verificación para valoración aduanera

- ¿Está la legislación de la evaluación completamente en línea con las regulaciones ACV OMC?
- ¿Se ha ofrecido suficiente entrenamiento a los oficiales de aduana y los importadores, o sus agentes (corredores), de forma tal que hayan entendido completamente y apliquen apropiadamente el ACV?
- ¿Los chequeos de valor en el momento de importación limitados y selectivos, y está la selección basada en un sistema de administración y análisis del riesgo?
- ¿La práctica de la valoración es consecuente con los requisitos del ACV?, en particular:
  - ¿Aplica la aduana el valor de transacción de los bienes importados como método primario de evaluación, y si el valor de transacción no puede aceptarse, aplica los subsecuentes métodos de evaluación en el orden jerárquico estricto?
  - Si la aduana tiene duda razonable sobre el valor declarado y cree que el método del valor de transacción no se puede utilizar, ¿consulta apropiadamente con el importador y le da la oportunidad de responder a la decisión de la aduana?
  - ¿Tiene el importador derecho a apelar la decisión de la aduana en cuanto al valor de aduana, con primera apelación ante una autoridad administrativa más alta o un organismo independiente, y a apelación final ante una autoridad judicial?
- Si la determinación del valor no puede hacerse en el momento de la importación, ¿existe un mecanismo para liberar los bienes provisionalmente, y resolver las preguntas de la evaluación después de la liberación?
- ¿Hay una oficina central de la evaluación en la sede de la aduana, responsable de desarrollar procedimientos, supervisar la implementación correcta y uniforme del ACV, asegurar instrucción adecuada, y desarrollar o mantener una base de datos central de evaluación?
- ¿Tiene la aduana la cantidad adecuada de personal especialmente entrenado en valoración aduanera y auditoría de cuentas empresariales?
- ¿Utiliza la aduana una base de datos computarizada que se actualiza continuamente y en una manera oportuna?
- ¿Cuando se utilizan servicios de IP, se monitorean con base en criterios preestablecidos?
- ¿Son adecuadas las penas por subvaloración, son realistas (ni demasiado altas, ni tan bajas que no disuadan la subvaloración), y son efectivamente aplicadas?

## Lecturas adicionales

- Finger, Michael J. y Philip Schuler. 1999. "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge". Documento de trabajo sobre investigación de políticas No. 2215. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- International Trade Center and Commonwealth Secretariat. 2001. "Frequently Asked Questions on Customs Valuation". Ginebra.
- Low, Patrick. 1995. "Pre-Shipment Inspection Services". Documento de discusión No. 278. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- OMA (World Customs Organization). 1996. "Brief Guide to the Customs Valuation Code". Bruselas: OMA.
- . 1997. *Compendium: Customs Valuation, with Amending Supplements*. Bruselas: OMA.
- . Varios años. *Legal Texts on Customs Valuation*. Ver OMA Web site en [www.WCOOMD.org/](http://www.WCOOMD.org/).
- OMC. Varios años. *Customs Valuation Agreement, technical information, discussion papers, minutes of meetings, working documents, decisions and recommendations, and other work of the Committee on Customs Valuation*. Ver OMC Web site en <http://www.wto.org/>.
- . 1993. *Agreement on Pre-Shipment Inspection*. Ginebra. [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/21-psi.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/21-psi.pdf)
- Rege, Vinod. 2002. "Customs Valuation and Customs Reform". En Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo y Philip English, eds. *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

## Referencias

- La palabra *procesado* describe los trabajos informalmente reproducidos, que pueden no estar normalmente disponibles en bibliotecas.
- Anson, José, Olivier Cadot y Marcelo Olarreaga. 2003. "Tariff Evasion and Customs Corruption. Does Pre-Shipment Inspection Help?" Documento de trabajo sobre investigación de políticas No. 3156. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Customs Cooperation Council. 1985. *Customs Valuation, Economic Considerations*. Documento 31906E. Bruselas.
- Finger, Michael J. y Philip Schuler. 1999. "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge". Documento de trabajo sobre investigación de políticas No. 2215. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Goorman, Adrien. 2004. "Peru". En Luc de Wulf y José B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Low, Patrick. 1995. "Pre-Shipment Inspection Services". Documento de discusión No. 278. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- OMA. 1977. The International Convention on Mutual Administrative Assistance for the Prevention, Investigation and Repression of Customs Offences. Firmado en Nairobi en junio 9, 1977.  
[www.wcoomd.org/ie/EN/Recommendations/naireng.pdf](http://www.wcoomd.org/ie/EN/Recommendations/naireng.pdf).
- . 1996. Brief Guide to the Customs Valuation Agreement. Bruselas.
- OMC. 1990. Documento GATT MTN.GNG/NG8/W/73. Ginebra.
- . 1993. Agreement on Pre-shipment Inspection. Ginebra.  
[www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/21-psi.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/21-psi.pdf)
- . 1994. Agreement on Customs Valuation. Decision 6.1. Ginebra.
- . 2001. "Implementation-Related Issues and Concerns". WTO Documento OMC WT/MIN(01)/17. Noviembre 20.
- . 2002. Compilation of Discussions in Various WTO Bodies on Implementation-Related Issues Concerning Customs Valuation. Background Note by the Secretariat. Documento G/VAL/W/97 de marzo 26, 2002. Ginebra.
- Rege, Vinod. 2002. "Customs Valuation and Customs Reform". En Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English, eds., *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Yang, Dean. 2003. "How Easily Do Lawbreakers Adapt to Increased Enforcement? Philippine Smugglers". Responses to a Common Customs Reform". University of Michigan. Procesado.



# NORMAS DE ORIGEN, COMERCIO Y ADUANA

*Paul Brenton y Hiroshi Imagawa*

## Tabla de contenido

Definiendo el origen	174
Métodos para determinar la transformación sustancial	174
Estatus del programa de trabajo en armonización para normas de origen no preferencial	177
Definición de normas de origen preferencial	181
Normas de origen en los acuerdos existentes de libre comercio y comercio preferencial	186
Implicaciones económicas de las normas de origen	188
Las normas de origen y utilización de preferencias comerciales	189
Normas de origen y desarrollo económico	191
La aduana y los costos de administrar normas de origen preferencial	192
La Ronda de Doha y las normas de origen	196
Conclusiones operativas clave	197
Anexo 9.A Resumen de los diferentes enfoques para determinar el origen	199
Lecturas adicionales	199
Anexo 9.B Normas de origen en acuerdos existentes de libre comercio y comercio preferencial	200
Referencias	201

Determinar el país de origen o “nacionalidad” de los productos importados es un requisito para aplicar políticas básicas de comercio tales como aranceles, restricciones

---

Este capítulo se ha beneficiado de los comentarios y sugerencias de Antoni Estevadeordal, Moshe Hirsch, Holm Kappler, Kunio Mikuriya, Mark Pearson y Kati Suominen, a quienes los autores están muy agradecidos. Este documento refleja las opiniones de los autores y no debe en ninguna manera ser atribuido a las organizaciones en que ellos son o han estado afiliados.

## Lista de cuadros

- 9.1 Participación de la aduana en emitir, publicar, verificar y proporcionar información en certificados de origen preferencial para exportadores 194
- 9.2 Implicaciones de recursos para las normas de origen preferencial en acuerdos de origen 194
- 9.3 Implicaciones de tratados comerciales superpuestos en las aduanas 196

## Lista de gráficos

- 9.1 Acuerdos regionales de comercio en África Oriental y del Sur 195

## Lista de recuadros

- 9.1 Ejemplo de normas de origen restrictivas: el caso de las importaciones de pescado en la UE 181
- 9.2 Normas de origen más restrictivas: el caso de las confecciones bajo normas del Tlcan 186

cuantitativas, derechos *antidumping* y derechos compensatorios, y medidas de salvaguardia así como requerimientos relacionados con marca de origen, adquisición pública y propósitos estadísticos. Tales objetivos se logran a través de la aplicación de normas básicas o no de origen preferencial. Los países que ofrecen nullos o bajos derechos aduaneros a las importaciones de ciertos socios comerciales aplicarán otro, probablemente distinto, conjunto de normas de origen preferencial para determinar la elegibilidad de productos para recibir acceso preferencial. La justificación para

las normas de origen preferencial es la de prevenir la triangulación de mercancías, o el simple trasbordo, mediante el cual los productos de países sin preferencias comerciales se transportan a través de un país con el cual se tiene un acuerdo de libre comercio para evitar el pago de deberes de aduana. De ahí que el papel que tienen las normas de origen preferencial sea asegurar que sólo aquellos bienes originados en los países que son socios comerciales disfruten dichas preferencias. Por tanto, las normas de origen preferencial son partes esenciales de acuerdos de comercio preferencial, como acuerdos bilaterales y regionales de libre cambio y acuerdos de preferencias no recíprocas que los países industriales ofrecen a países en desarrollo.

La naturaleza de las normas de origen y su aplicación puede tener implicaciones profundas sobre los flujos de comercio y el trabajo de la aduana. Se pueden diseñar de tal manera que restrinjan el comercio y por tanto pueden y han sido utilizadas como instrumentos de política comercial. La proliferación de acuerdos de libre comercio, acompañados de normas de origen preferencial está incrementando los deberes de las aduanas de muchos países con consecuentes implicaciones para la facilitación del comercio. Quizás sorprendentemente, dada su influencia potencial sobre los flujos comerciales, las normas de origen son una área de la política comercial que ha sido sometida a muy leve disciplina durante los casi 50 años del sistema multilateral basado en normas, gobernado por el GATT y más recientemente por la OMC. Vale también anotar que durante este período la determinación del país de origen de los productos ha llegado a ser más difícil debido a que factores como el cambio tecnológico, la disminución los costos de transporte y el proceso de globalización han llevado a la descomposición de las cadenas de producción y a la distribución de diferentes etapas de la producción de un bien en distintas ubicaciones. Dado lo anterior, el asunto clave ha llegado a ser cuál o cuáles de estas etapas de la producción definen el país de origen del bien.

Este capítulo busca resumir los puntos clave relacionados con las normas de origen preferencial y no preferencial y para resaltar el impacto económico que las normas de origen pueden tener. Se concentra en las implicaciones de las normas de origen para la aduana, utilizando una reciente encuesta internacional a administraciones de aduana. La principal conclusión es que la especificación e implementación de normas de origen puede tener efectos significativos en comerciantes y en el trabajo de las aduanas. Las complejas normas de origen que difieren entre países y acuerdos comerciales pueden ser una limitación significativa en el comercio y una carga sustancial sobre las aduanas y las mejoras en la facilitación del comercio. La naturaleza de las normas de origen puede actuar para socavar las intenciones explícitas de los acuerdos de comercio preferencial.

La primera sección de este capítulo explica lo que se entiende por origen. La segunda, examina los métodos para determinar la transformación sustancial. La tercera, discute la situación actual con respecto a la de las normas de origen no preferencial, donde una tentativa concertada (que aún no cuenta con resultados) ha sido hecha para armonizar las normas con respecto a productos enteramente obtenidos y transformación sustancial. La cuarta, trabaja la definición de normas de origen preferencial para lo cual, a la fecha, no ha habido iniciativas dirigidas a lograr la armonización y para la cual no existen a la fecha disciplinas multilaterales verdaderas y efectivas. La quinta, analiza las normas de origen en los acuerdos de libre comercio y comercio preferencial existentes actualmente. La sexta, revisa las implicaciones económicas de las normas de origen. La séptima, discute las conexiones entre las normas de origen y el uso de preferencias comerciales. La octava, analiza el uso de las normas de origen como instrumento de desarrollo económico. La novena, trata los costos de administrar las normas de origen preferencial para la aduana. La décima analiza la Ronda de Doha y las normas de origen. La sección final proporciona algunas conclusiones operativas.

## Definiendo el origen

Cuando un producto se produce en una sola etapa o es obtenido enteramente en un país, el origen del producto es relativamente fácil de establecer. Esto aplica principalmente a productos naturales y a bienes hechos enteramente en éstos y por tanto productos que no contienen partes o materiales importados. La prueba de que el producto se produjo o fue obtenido en el socio comercial preferencial normalmente es suficiente. Para todos los otros casos en los que dos o más países han tomado parte en la producción del bien, las normas de origen definen los métodos mediante los cuales se puede determinar en cuál país el bien en cuestión ha experimentado *suficiente* elaboración o procesamiento o ha sido sujeto a una transformación *sustancial* (en general estos términos se pueden utilizar indiferentemente). Una transformación sustancial es aquella que le transfiere al producto su carácter esencial.

## Métodos para determinar la transformación sustancial

Infortunadamente, no existe una norma sencilla y uniforme de origen que pueda reconocerse como determinante de la nacionalidad de un producto. La Convención Internacional en Simplificación y Armonización de Procedimientos de Aduana (la Convención de Kyoto Revisada)

define (en el Anexo D1) las tres técnicas principales para la determinación del origen: el cambio de la clasificación arancelaria, el valor agregado y el proceso específico de manufactura.

### *Cambio en la clasificación arancelaria*

El origen se otorga si el producto exportado se ubica en una parte diferente de la clasificación arancelaria de la de cualquier insumo utilizado para producirlo. Este método de cambio de posición arancelaria forma la base de los esfuerzos hechos por la OMA para armonizar las normas de origen no preferencial. La aplicación de este enfoque ha sido permitida por la amplia adopción del SA mediante el cual la mayoría de países del mundo (más de 190) clasifican ahora los bienes de acuerdo con las mismas categorías armonizadas. Existe, sin embargo, el asunto del nivel de la clasificación en el cual el cambio es requerido. Típicamente se especifica que el cambio debe suceder a nivel de título (esto es, en el SA de cuatro dígitos).<sup>1</sup> Estos son ejemplos de títulos SA sencillos:

- Cerveza hecha de malta (SA 2203)
- Paraguas y paraguas de sol (SA 6601)

El siguiente es un ejemplo de un título más sofisticado:

La maquinaria, el equipo de planta o de laboratorio, eléctricamente calentado o no (excluyendo calderas, y otro equipo de la partida 8514), para el tratamiento de materiales mediante un proceso que implica un cambio de la temperatura tal como calentar, cocinar, asar, destilar, esterilizar, pasteurizar, vaporizar, secar, evaporar, condensar o refrigerar, de otra manera diferente a la de maquinaria o planta de una clase utilizada para propósitos domésticos; instantáneo o calentadores de almacenamiento, no eléctricos (SA 8419).

Sin embargo, el SA no se diseñó específicamente como un vehículo para consultar la nacionalidad del origen; su propósito era proporcionar una clasificación unificada de bienes para definir programas de aranceles y para recopilación de estadísticas. Así, en casos específicos particulares se puede discutir que el cambio de título arancelario no identificará una transformación sustancial, mientras en otros casos la transformación sustancial puede ocurrir sin el cambio de título arancelario. Como resultado, los esquemas

que utilizan el criterio del cambio de título arancelario generalmente proveen una gran variedad de excepciones, de modo tal que se deben satisfacer otros criterios para conferir origen.

El cambio de la clasificación arancelaria puede proporcionar una prueba positiva del origen, indicando la clasificación de los insumos importados que se pueden utilizar en la producción del bien exportado (por ejemplo, aquellos bajo un título diferente), y una prueba negativa indicando los casos donde el cambio en la clasificación arancelaria no confiere origen. Por ejemplo, en el Tlcan la norma de origen para la salsa de tomate (*ketchup*), que se define en el nivel de subtítulo de seis dígitos del SA, se establece que un cambio a la salsa de tomate (SA 210320) de insumos importados de cualquier capítulo definirá el origen a excepción del subtítulo 200290 (pasta de tomate). En otras palabras, ninguna salsa de tomate hecha de tomates frescos importados conferirá el origen, pero la salsa de tomate hecha de pasta de tomate importada de fuera del área del Acuerdo no calificará para el tratamiento preferencial aunque el requerimiento del cambio básico en la clasificación arancelaria se haya cumplido.<sup>2</sup> En las normas de origen preferencial de la UE el pan, los productos de galletas y pastelería (SA 1905) pueden ser hechos, de cualquier producto importado, excepción hecha del capítulo 11, que incluye harina, el insumo básico de estos productos.

El Acuerdo en Normas de Origen de la OMC (Acuerdo sobre Normas de Origen, ASNO) establece que las normas de origen preferencial y no preferencial se deben basar en un estándar positivo. Sin embargo, permite el uso de estándares negativos (una definición de lo que no constituye origen) si dichos estándares "aclaran un estándar positivo". Este último es suficientemente difuso como para haber tenido muy poco impacto de modo tal que las normas de origen de la UE y Tlcan, por ejemplo, están plagadas de estándares negativos.

Así, mientras en principio el cambio de la clasificación arancelaria puede proporcionar un método uniforme sencillo para determinar el origen, en la práctica en vez de una norma general hay a menudo muchas normas individuales. No obstante, el cambio en la norma de clasificación, una vez definido, es claro, sin ambigüedades, y fácil de aprender para los comerciantes. Es relativamente directo para implementar. En términos de documentos requiere que los comerciantes mantengan registros que demuestren la clasificación arancelaria del producto final y todos los insumos importados. Esto puede ser poco exigente si el exportador importa directamente los insumos pero más

1. El Sistema Armonizado comprende 96 capítulos (nivel de dos dígitos), 1.241 títulos (nivel de cuatro dígitos), y alrededor de 5.000 subtítulos (nivel de seis dígitos).

2. La razón aparente para esta norma en el Tlcan es proteger a los productores de pasta de tomate de México de la competencia de los productores de Chile. Ver Palmetter (1997).



difícil si son comprados a intermediarios en el mercado interno.

### Valor agregado

Cuando el valor agregado en un país en particular excede un porcentaje específico, los bienes se definen como originados en ese país. Este criterio se puede definir de dos maneras, ya sea como el mínimo porcentaje del valor del producto que se debe agregar en el país de origen o como el porcentaje máximo de insumos importados en el total de insumos o en el valor del producto.

Como en el caso del cambio de posición arancelaria, la norma del valor agregado tiene la ventaja de ser clara, sencilla, y sin ambigüedades en su definición. Sin embargo, en la aplicación real la norma del valor agregado puede llegar a ser compleja e incierta. Primero, está el asunto de la valoración de materiales, que se puede basar en ex fábrica, FOB, CIF o en fábrica. Cada método de evaluación dará un valor diferente, en este caso creciente, para los materiales no originarios. Segundo, la aplicación de este método puede ser costosa para las firmas que requieran sistemas de contabilidad sofisticados y la habilidad de resolver preguntas contables frecuentemente complejas. Finalmente, bajo el método de valor agregado, el origen es sensible a cambios en los factores que determinan los diferenciales de costos de producción entre países, como las tasas de cambio, los sueldos y los precios de materias primas. Por ejemplo, operaciones que confieren origen en una ubicación no pueden hacerlo en otra a causa de diferencias en costos salariales. Una operación que confiere el origen hoy puede no hacerlo así mañana si cambian las tasas de cambio.

### Procesos manufactureros específicos

Este criterio delinea para cada producto o grupo de productos ciertas operaciones de manufactura o procesamiento que definen el origen (prueba positiva), u operaciones de manufactura o procesamiento que no confieren el origen (prueba negativa). La formulación de estas normas puede requerir el uso de ciertos insumos originadores o prohibir el uso de ciertos insumos no-originadores. Por ejemplo, las normas de origen de la UE para productos de indumentaria estipulan "manufactura de hilo", mientras la norma para tubos de ajuste en acero inoxidable estipula "girado, taladrado, brocado, enhebrado, pulido con chorro de arena de espacios forjados".<sup>3</sup>

3. La norma para este producto requiere también que el valor total de espacios forjados no exceda el 35% del precio ex fábrica del producto.

La ventaja principal de las normas de proceso específico de fabricación es que una vez han sido definidas son claras y sin ambigüedades, así que desde el principio los productores son capaces de identificar claramente si su producto es de origen o no. Sin embargo, hay también varios inconvenientes con este sistema, incluyendo la caída en desuso debido a los cambios en la tecnología y los requisitos documentales, como un inventario actualizado de procesos de producción, el cual puede ser pesado de mantener y un requisito difícil de cumplir.

El cuadro en el anexo 9.A resume las ventajas y desventajas principales de estos diferentes métodos para determinar procesamiento suficiente o transformación sustancial. Ninguna norma domina a las otras como mecanismo que identifica formalmente la nacionalidad de todos los productos. Cada una tiene sus ventajas y desventajas. Sin embargo, es claro que diferentes normas de origen pueden llevar a diversas determinaciones del origen. Por ejemplo, en el caso de normas de origen no preferencial, Estados Unidos cambió sus normas para textiles y confecciones en 1996 de una manera que cambió el origen de productos previamente considerados como de origen europeo a ser considerados de origen en países asiáticos y por tanto sujetos a restricciones cuantitativas bajo el Acuerdo en Textiles y Ropa. Estos cambios requirieron también que productos como bufandas de seda marcados previamente "hecho en Italia" tuviesen que ser reetiquetados como "hecho en Pakistán," con implicaciones para las decisiones de compra de consumidores que toman el país de origen indicado en tales etiquetas como un indicador de la calidad (Dehousse, Ghemar y Vincent 2002).

Al final de la década de los ochenta, la UE cambió sus normas de origen no preferencial para fotocopadoras con el fin de asegurar que las operaciones llevadas a cabo en Estados Unidos por una filial de una compañía japonesa no les confiriesen el origen en EE.UU. Los productos en cuestión se consideraron originados en Japón y estar sujetos a derechos *antidumping* (Hirsch 2002). Bajo esquemas preferenciales, los productores que son elegibles para acceso preferencial a mercados diferentes bajo esquemas distintos con diferentes normas de origen pueden encontrar que su producto califica bajo algunos esquemas pero no bajo otros. Por ejemplo, una compañía en un país en desarrollo puede encontrar que su producto califica para acceso preferencial al mercado de la UE bajo el esquema del Sistema General de Preferencias (SGP), pero que exactamente el mismo producto no satisface las normas de origen del esquema de SGP de EE.UU.

Mientras es difícil derivar recomendaciones específicas con respecto al mejor enfoque de cara al diseño de normas de origen, se pueden hacer ciertas proposiciones generales que aplican a normas de origen preferencial y no preferencial:

- Las normas de origen deben ser sencillas pero precisas, transparentes, previsibles y estables. Deben evitar o minimizar el campo de interpretación y administración a discreción.
- Las normas de origen se deben diseñar para tener el menor impacto distorsionante sobre el comercio y no deben llegar a ser una barrera no arancelaria disfrazada al comercio. El cabildeo proteccionista no debe comprometer la especificación de las normas.
- En tanto como sea posible, las normas deben ser consistentes a través de productos y acuerdos. Entre más grandes las contradicciones, mayor la complejidad del sistema de normas de origen para compañías y para funcionarios que administran los varios esquemas comerciales.

### **Estatus del programa de trabajo en armonización para normas de origen no preferencial**

La armonización de normas de origen ha sido durante mucho tiempo un sueño de funcionarios de aduana y comerciantes. Bajo el GATT, establecido en 1947, las partes contratantes eran libres de determinar sus propias normas de origen. No obstante, los registros muestran que el GATT consideró por primera vez la armonización de normas de origen en 1951. Dos años más tarde, en 1953, siguiendo una recomendación de la Cámara Internacional de Comercio para la adopción de una definición común de la nacionalidad de bienes fabricados, se estableció un grupo del GATT para trabajar en “la nacionalidad de bienes importados” el cual examinó la definición de origen y la prueba del origen.

A pesar del hecho de que estas tentativas tempranas del GATT no fueron exitosas, la OMA dio un paso significativo con el establecimiento de la Convención Internacional sobre Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros (Convención Revisada de Kyoto) que se empezó a aplicar en 1974. Los anexos D.1 a D.3 de la Convención tratan las normas de origen, incluyendo los asuntos administrativos. Aunque no muchos miembros hayan ratificado estos anexos,<sup>4</sup> éstos han sido influyentes porque

fijaron los primeros estándares internacionales o modelos en el campo del origen. Por ejemplo, un número de normas de origen preferencial y no preferencial ya existentes, incluyendo aquellas de países no adherentes a la Convención Revisada de Kyoto, han adoptado definiciones similares o casi idénticas de bienes semejantes a las contempladas en el anexo D.1. Pero con respecto a bienes manufacturados, dicho anexo no proporciona un único conjunto de normas de origen uniformes con respecto a los criterios para identificar una transformación sustancial. En vez de eso, explica los criterios usualmente utilizados –el cambio en la clasificación arancelaria, en el valor agregado y en la operación de manufactura o procesamiento específicamente utilizada– y sugiere las prácticas recomendadas de acuerdo con su posible uso. No obstante, cada administración ha permanecido libre de cualquier combinación de esos criterios y de especificar esos criterios como ellos deseen.

Con respecto al cambio de la norma de clasificación arancelaria, la limitación técnica fundamental subyacente en el pasado era la ausencia de un acuerdo común internacional sobre un instrumento para clasificar los productos. Diversos países podían clasificar el mismo bien de diferentes formas. Un adelanto mayor llegó en 1988 con la entrada en rigor del Sistema Armonizado, de forma tal que todas las naciones con mayor actividad comercial utilizan ahora el mismo sistema de clasificación para codificar productos de cara a propósitos aduaneros o estadísticos.<sup>5</sup> Sin embargo, a causa de las implicaciones de la política comercial (medidas de *antidumping*, por ejemplo), las tentativas de armonizar las normas de origen sólo ocurrió cuando el tema se incluyó en el orden del día de una negociación comercial multilateral de gran escala, la Ronda de Uruguay de las negociaciones del GATT.

### **La Ronda de Uruguay y el acuerdo sobre normas de origen**

Durante las reuniones de la Ronda de Uruguay en junio de 1989, Japón propuso negociar la armonización de normas de origen preferenciales y no preferenciales, así como de un mecanismo para la notificación, consulta y arreglo de disputas. Esto estuvo motivado, entre otras cosas, por una serie de disputas comerciales durante la década de los ochenta entre Japón y otros países de Asia oriental, por una parte, y sus mayores socios comerciales, por la otra. Algunas de estas disputas comerciales provinieron de la

4. Hay 31 anexos a la Convención de Kyoto Revisada. Las partes contratantes a la Convención no tienen que aceptar todos los anexos, pero se les requiere notificar al secretario general de la OMA que aceptan uno o más anexos. Fuera de las 63 partes contratantes a la Convención actualmente, 26 miembros han aceptado el anexo D.1, 25 han aceptado el anexo D.2, y 8 han aceptado el anexo D.3. Un anexo particular empieza a ser aplicado cuando al menos cinco miembros ratifican o acceden a dicho anexo.

5. El SA es utilizado por más de 190 países y aduanas o uniones económicas (inclusive 112 partes adherentes a la Convención), representando cerca del 98% del comercio internacional (cuando se escribió este documento).

aplicación de normas de origen en combinación con procedimientos *antidumping*. Mientras Estados Unidos apoyó la idea de incluir este aspecto en el orden del día de la Ronda de Uruguay, los países de la Comunidad Europea y la Asociación europea de libre comercio (EFTA) estuvieron inicialmente reacios. Consideraban que el asunto se ajustaba mejor a la OMA por tener ésta un carácter más técnico y creían que la discusión no debía dirigirse a las normas de origen utilizadas bajo arreglos de preferencias (Croome 1995).

En febrero de 1990, se logró un acuerdo en el sentido de que el grupo negociador debería definir los principios de la política (por ejemplo, no discriminación, transparencia, previsibilidad) que dominarían la aplicación de normas de origen. Otro compromiso de acuerdo se alcanzó antes de la Reunión Ministerial de Bruselas en diciembre de 1990 en el sentido de que las normas de origen armonizadas deberían cubrir solamente el comercio no preferencial. Una declaración común no vinculante con respecto a normas de origen preferencial fue acordada en esta reunión. Ésta contenía varias exhortaciones generales a miembros a hacer sus normas claras, basarlas en estándares positivos, publicarlas de acuerdo con las normas del GATT, y sostener que los cambios no se deberían aplicar retroactivamente y la revisión judicial debería estar disponible.

El resultado de estas negociaciones fue compilado como un Acuerdo en Normas de Origen adjunto al Acuerdo de Marrakesh que estableció la OMC, que entró a regir en enero de 1995. El Acuerdo de Origen ordenó al Comité técnico sobre normas de origen (CTNO) bajo los auspicios de la OMA y del Comité en Normas de Origen (CNO) de la OMC, emprender un Programa de trabajo de armonización (PTA) dirigido a las normas de origen no preferencial, a ser terminado en un período de tres años. Bajo el Acuerdo de Origen, los miembros son obligados a adherir a las disciplinas siguientes después de la implementación de los resultados del PTA (Artículo 3: Disciplinas después del Período de Transición):

- Las normas de origen son aplicadas igualmente para todos los propósitos (por ejemplo, la aplicación de tratamiento de nación más favorecida, NMF, *antidumping* y derechos compensatorios, las medidas de salvaguardia, requisitos de marca de origen, cualquier restricción discriminatoria o cuota arancelaria, adquisiciones gubernamentales, estadísticas comerciales).
- Determinan el origen de los bienes, bien por definición de bienes enteramente obtenidos o por los criterios de transformación sustancial.
- Observan el tratamiento nacional y los requisitos de NMF.
- Se deben administrar en una forma consistente, uniforme, imparcial y razonable.
- Las leyes, regulaciones, decisiones judiciales y regulaciones administrativas de aplicación general a las normas de origen deben publicarse.
- Las evaluaciones de origen se deben proporcionar, a solicitud, antes de 150 días (y ser válidas durante tres años).
- Los cambios en normas de origen no deben ser aplicados retroactivamente.
- Cualquier acción administrativa con respecto a la determinación del origen es susceptible a posible revisión.
- Debe mantenerse confidencialidad en la información.

### *El programa de trabajo en armonización y el borrador de normas de origen no preferencial armonizadas*

Imagawa y Vermulst, en *Normas de origen en un mundo globalizado: un trabajo en curso* (2003) estudiaron el PTA y las normas de origen, y esto forma la base de la discusión a continuación.

Desde su sesión inaugural en febrero de 1995, el CTNO emprendió el trabajo técnico, desarrollando definiciones de bienes enteramente obtenidos y operaciones o procesos mínimos y elaborando criterios de transformación sustancial. Al mismo tiempo, el CNO con sede en Ginebra ha llevado a cabo el trabajo de política, inclusive aprobando los resultados de la revisión técnica del CTNO. Tomó casi cuatro años (y 20 sesiones formales e informales) para que el CTNO completase su revisión técnica. Una característica clave de este proceso fue la discusión de las normas sobre una base producto por producto, tal y como lo determina el Acuerdo de Origen.<sup>6</sup> El trabajo del CTNO fue sometido al CNO en mayo de 1999. El CTNO concordó normas producto-específicas para más de 500 de los 1.241 títulos; 486 aspectos<sup>7</sup> fueron referidos al CNO, que ha continuado el PTA basado en los resultados de la revisión técnica del CTNO y ha reducido sustancialmente el número de asuntos sobre-

6. El Acuerdo de Origen niega la posibilidad de una definición conceptual de transformación sustancial en términos de una norma sencilla, basado, al parecer, en el supuesto de que dicha norma carecería de precisión y sería difícil de aplicar. En vez de eso, se le ordena al CTNO "considerar" el uso del cambio del subtítulo o título de la tarifa sobre una base del producto (el Art. 9.2(c)(ii)), aunque se considera permitido el uso suplementario de otros métodos.

7. El alcance de un aspecto varía desde un (sub) título aislado a varios capítulos del SA. Consecuentemente, el hecho de que existan 486 asuntos no significa que hay reglas producto-específicas no resueltas para 486 títulos.

salientes.<sup>8</sup> En septiembre de 2002, 94 asuntos de política central fueron referidos al Consejo General de la OMC y las negociaciones a nivel de embajada todavía continúan.<sup>9</sup> El Consejo General ha discutido principalmente acerca del denominado “asunto de las implicaciones” en cuanto a si las Normas de origen no preferencial armonizadas (NOA) se deben aplicar de forma obligatoria a otros instrumentos de la OMC, en particular los procedimientos *antidumping* de derechos compensatorios.<sup>10</sup> A pesar de todos sus esfuerzos, la OMC no ha sido capaz de completar el PTA; la fecha tope se ha excedido varias veces.

¿Cuáles son los factores fundamentales que han afectado la terminación del PTA? El proceso de armonización ha requerido la estandarización de definiciones, normas, y prácticas que difieren a través de países y regiones. Esto ha implicado un enfoque de construcción que ha tomado mucho tiempo debido a que los asuntos eran sumamente técnicos y el trabajo muy voluminoso e intensivo en horas-hombre; la disparidad entre delegaciones con respecto a argumentos técnicos en ciertos asuntos cruciales sobre productos específicos y otros asuntos estaban profundamente arraigados en la política nacional industrial y comercial, así que sus miembros tuvieron que estar listos para cambiar la política nacional en cuestión si aceptaban una posición alternativa. El Acuerdo de Origen mismo (Artículo 9.2c) requirió que el trabajo de armonización del CTNO fuese realizado sobre la base del sector del producto, representado por varios capítulos o secciones de la nomenclatura”. Esto refleja la visión de los que creen que dicho enfoque es necesario para lograr que las normas de origen preferenciales sean “objetivas, comprensibles y previsibles,” objetivos definidos en el Acuerdo de Origen. Sin embargo, parece que cuando las negociaciones se realizan en una base producto-por-producto es inevitable que grupos de intereses domésticos se involucren, asegurando que los diferentes países adopten distintas y a menudo diferenciadas posiciones.

Es importante notar que la mayor parte de los problemas centrales con normas producto-específicas que aún deben ser resueltas, se relacionan con productos de relevancia particular en las exportaciones de países en desarrollo. De los 94 asuntos producto-específicos clave, 69 (el 75%) se relacionan con productos agrícolas (45) y textiles y ropa (24) (OMC 2002c). Estos son productos que están sujetos a los niveles más altos de protección en países industrializados. Sólo 10% de los asuntos sobresalientes concierne a productos de ingeniería, que dominan las exportaciones de los países industrializados.

El borrador NOA consta de definiciones, normas generales y dos apéndices. Cuando el PTA sea terminado, los resultados serán adjuntados al Acuerdo de Origen como una parte esencial del mismo (Artículo 9.4). La definiciones y normas generales son provisiones generales que gobiernan todo el NOA. El apéndice 1 define dos normas y definiciones para bienes enteramente obtenidos, que evolucionaron de las definiciones Kyoto. Consta de dos partes: los bienes enteramente obtenidos en un país y productos tomados de fuera del país (tal como de altamar). Es el último grupo el que todavía está bajo discusión en la OMC. El apéndice 2 consiste de normas de origen producto-específicas para los bienes que no son obtenidos enteramente (hay una aplicación secuencial de estos dos apéndices; el apéndice 1 precede al apéndice 2). Siete normas, que deberán ser aplicadas sólo para los propósitos del apéndice 2, han sido propuestas y acordadas en gran parte. La norma 3 es la central (determinación de origen) y fija una serie de provisiones para ser aplicadas en secuencia.

En estas normas los requisitos específicos de producto se fijan para cada título o subtítulo del SA. Dos tipos de normas se especifican, primarias y residuales. Las normas primarias, bajo la forma de cambio de partida arancelaria, valor agregado, o normas de proceso específico, o una combinación de estas normas, se aplica primero (hay una aplicación secuencial entre las normas primarias y las residuales). No hay precedencia para las normas primarias entre sí, es decir, todas las normas primarias se consideran iguales. Sin importar la colocación de las normas, esto es, a nivel de capítulo, título o subtítulo del SA, no hay jerarquía entre éstas. Vale la pena notar que mientras las normas de origen preferencial llevan la respuesta a un “sí” (califica) o un “no” (no califica), bajo el NOA debe tomarse una decisión definiendo el país de origen finalmente; no hay un bien para el cual el país de origen no se pueda determinar. Las normas residuales tienen una estructura jerárquica: aquellas definidas para productos específicos a nivel de capítulo tienen precedencia sobre las normas residuales generales.

8. A finales de 2002, 349 aspectos de 486 se habían resuelto mediante el CNO (OMC 2002c).

9. El CNO debía completar su trabajo para fines del año 2001. La fecha límite se extendió inicialmente a julio de 2003 para 94 aspectos de la política central y diciembre de 2003 para el restante trabajo técnico. Estas fechas topes se extendieron a julio 2004 y diciembre 2004, respectivamente.

10. Según al Secretariado de la OMC, ha surgido un fuerte apoyo entre delegaciones para la moción de que “dondequiera que haya el requerimiento de un procedimiento legal obligatorio en la determinación de origen en el Acuerdo de OMC diferente al Acuerdo en Normas de Origen, deben utilizarse las normas armonizadas de origen” (ver OMA 2003).

### Implementando el NOA: implicaciones

Los beneficios de normas de origen armonizadas a la economía mundial globalizada no se pueden exagerar. La aplicación de un solo conjunto de normas de origen a los varios propósitos no preferenciales ahorraría tiempo y dinero a oficiales de aduana y comerciantes en todo el mundo. La certeza y predictibilidad del comercio se beneficiarían al asegurarse la consistencia de la determinación del origen a través de países y del tiempo. Las normas de origen no preferencial armonizadas ayudarían también a evitar las potenciales disputas del comercio, que surgen de incertidumbres en la determinación del país de origen con respecto al *antidumping*, las medidas de salvaguardia, los requisitos de marca de origen, las restricciones cuantitativas o las cuotas de tasa de arancel, y las decisiones de adquisición del gobierno.

El Secretariado de la OMC ha sido notificado de que, cuando se escribió este documento, 41 miembros de la OMC no utilizaban las normas de origen no preferencial en sus aduanas y sistemas comerciales.<sup>11</sup> Cuando el NOA se establezca como una parte esencial del ASNO, se espera que estos miembros reformen sus sistemas legislativos y administrativos de la siguiente manera:

#### Asuntos legislativos

- Para los países que no tienen normas de origen no preferencial, habrá necesidad de adoptar y aplicar el NOA.
- Para esos países que tienen una o más normas de origen no preferencial, esas normas tendrán que ser alineadas al NOA y aplicadas.
- Debido a que el CTNO prefirió no armonizar los asuntos procedimentales del NOA, cada país necesitará establecer o modificar sus normas nacionales para implementar el NOA de acuerdo con sus procedimientos administrativos o legislativos domésticos.

11. Estos miembros son: Bolivia, Brasil, Brunei Darussalam, Burundi, Chad, Chile, China, Chipre, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Fidji, Filipinas, Guatemala, Haití, Honduras; Islandia, India, Indonesia, Jamaica, Kenia, Macao, Malasia, Maldivas, Malta, Mauricio, Mongolia, Namibia, Nicaragua, Omán, Pakistán, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Singapur, Surinam, Tailandia, Trinidad y Tobago, Uganda y Uruguay (OMC 2002b).

#### Estructura organizacional

- Para esos países que no tienen unidades centrales y regionales responsables del NOA, una apropiada estructura organizacional apropiada para aplicarlo será necesaria.

#### Construcción de capacidad y divulgación de información

- Para esos países que no tienen normas de origen, deben ser planeados entrenamientos extensivos y programas de orientación para funcionarios de aduana, funcionarios comerciales y comerciantes y conducidos a tiempo para la implementación del NOA. Por tanto, las organizaciones internacionales, como la OMA, y los países donantes quizás deseen tener en cuenta esta necesidad en sus actividades de planeación.
- Para esos países que tienen una o más normas de origen no preferencial, los cambios entre reglas presentes y futuras deben ser comunicadas a funcionarios de aduana, funcionarios comerciales y comerciantes.

#### La armonización de normas de origen no preferencial: conclusiones

Después de casi una década de negociaciones, ha surgido un NOA de forma crecientemente definida. El NOA está guiado por los claros principios impuestos en el ASNO. Desde el punto de vista técnico, se ha observado que los miembros no pueden perseguir la absoluta consistencia entre las normas de origen producto-específicas mientras los resultados del PTA sean fruto de un compromiso. Sin embargo, tal hecho no socava el beneficio de contar con normas de origen no preferencial armonizadas. Transparencia y consistencia en la determinación del origen no se pueden asegurar sin un estándar claro. No obstante, la existencia de un estándar que está lejos de ser perfecto es mejor que no contar con estándar alguno, como ha sido demostrado por los beneficios de introducir el SA, el cual ha llevado a los beneficios de un “lenguaje común” para propósitos de clasificación. Así, cualesquiera sean las normas de origen aplicables, una vez armonizadas, esas normas son las mismas en el país que exporta y en el país que importa. En un mundo tan interconectado puede haber beneficios sustanciales de tener un solo conjunto de normas aplicadas en todos los países miembros de la OMC.

Una ventaja adicional de las normas de origen no preferencial armonizadas sería que éstas proveen una referencia para valorar las normas de origen aplicadas a flujos preferencial de comercio. A los países que buscan nor-

mas de origen que se desvían de las normas no preferenciales, sus socios les podrían solicitar que justifiquen explícitamente porqué las normas de origen no preferencial son insuficientes. En este contexto este capítulo avanza ahora a una discusión más detallada de las normas de origen preferenciales y su impacto en el comercio y la aduana.

## Definición de normas de origen preferencial

Las normas de origen preferencial definen las condiciones que un producto debe satisfacer para ser considerado como originado en un país que tiene derecho al acceso preferencial al mercado comercial del país socio y no ha sido simplemente transbordado de un país que no califica para acceso preferencial o sujeto a un procesamiento mínimo. En la práctica, entre más grande el nivel de trabajo que es requerido por las normas de origen, más difícil será satisfacerlas y son más restrictivas en el acceso a mercados de lo que se requiere simplemente para prevenir la triangulación del comercio. Esto es particularmente cierto para economías pequeñas y menos diversificadas. Así, entre más alta es la cantidad de valor agregado doméstico requerido por una norma de valor agregado, más difícil será de cumplir, porque habrá menos alcance para el uso de partes y materias importadas. Una norma de origen que previene

el uso de harina importada en la producción de productos de pastelería como galletas, por ejemplo, será excesivamente restrictiva para los países que no tienen una industria molinera competitiva.

Las normas de origen preferencial a menudo difieren de las no preferenciales. Principalmente son los requerimientos relacionados con un procesamiento específico los que varían y son generalmente más exigentes en los acuerdos de comercio preferencial. Sin embargo, también hay casos, algunos de ellos inicialmente bastante sorprendentes, donde normas relacionadas con lo que parecería ser productos enteramente obtenidos son más restrictivas en acuerdos de comercio preferencial (*ver* recuadro 9.1 para dicho ejemplo).

### *Los métodos para determinar el procesamiento suficiente*

Con respecto a requisitos relacionados con el procesamiento suficiente, el cambio de posición arancelaria se utiliza en la inmensa mayoría de acuerdos preferenciales de comercio actuales y está representado en los acuerdos de UE y el Tlcan. Investigaciones de la OMC muestran que de 87 acuerdos de libre comercio (ALC) y otros acuerdos preferenciales de comercio investigados, 83 utilizaron cambio de la clasificación arancelaria en la determinación del origen (OMC 2002a). La mayoría de los acuerdos especifi-

### Recuadro 9.1 Ejemplo de normas de origen restrictivas: el caso de las importaciones de pescado a la UE

A primera vista, determinar el origen del pescado, fresco o refrigerado, parecería ser un procedimiento directo, siendo el origen conferido al país cuyo bote pesquero atrapó al pez. No hay, a fin de cuentas, ningún contenido aparente importado en el pez. Sin embargo, en la práctica la determinación de origen para pesca obtenida fuera de aguas territoriales pero dentro de la zona económica exclusiva de un país puede ser compleja. Para recibir acceso preferente a la UE bajo el GSP, se deben satisfacer todas las condiciones siguientes:

- La nave debe estar registrada en el país beneficiario o en la UE.
- La nave debe navegar bajo la bandera del país beneficiario o de un país miembro de la UE.
- La nave debe ser por lo menos 60% propiedad de un nacional del país beneficiario o de la UE o por compañías con una sede central o en el país beneficiario o en un estado de la UE del cual el presidente y la mayoría de los miembros de la junta directiva sean nacionales.
- El capitán y los oficiales deben ser nacionales del país beneficiario o de un miembro de la UE y por lo menos 75% de la tripulación debe ser nacional del país beneficiario o de la UE.

Bajo el Acuerdo Cotonou de la UE, que da acceso preferencial al mercado de la UE a países de ACP, las normas de origen para el pescado son levemente diferentes y un poco más liberales que para los países SGP:

- La nave debe estar registrada en la UE o cualquier estado de ACP.
- La nave debe navegar bajo la bandera de cualquier país de ACP o de la UE.
- La nave debe ser por lo menos 50% de propiedad de un nacional de cualquier país ACP o de un estado de la UE, y el presidente y la mayoría de miembros de la mesa directiva deben ser nacionales de cualquiera de esos países.
- Bajo ciertas condiciones la UE aceptará naves alquiladas o arrendadas por el país de ACP bajo el Acuerdo de Cotonou.
- Bajo Cotonou, 50% de la tripulación, el capitán y los oficiales deben ser nacionales de cualquier estado de ACP o la UE.

Así que identificar la nacionalidad de un pez puede ser una tarea compleja.

Fuente: Diario Oficial de las Comunidades Europeas 2000.

can que el cambio debe suceder en el nivel de título (esto es, en el nivel de cuatro dígitos), aunque en muchos acuerdos, especialmente los que involucran la UE y Tlcan, el requisito del cambio de arancel varía a través de productos diferentes. Por ejemplo, otra investigación muestra que en Tlcan, mientras alrededor del 40% de líneas de arancel requiere el cambio de título de arancel, para la mayoría de las líneas de arancel (54%) es requerido el cambio de capítulo (nivel de dos dígitos) (Estevadeordal y Suominen 2003). El requisito del cambio de capítulo es más restrictivo que el cambio de título. Para un número pequeño de productos en Tlcan sólo se requiere cambio de subtítulo.

Mientras el cambio de título de arancel se utiliza en la mayoría de acuerdos preferenciales de comercio, rara vez es el único método aplicado. Es también importante notar que en algunos acuerdos, por ejemplo, los que involucran a la UE, el cambio de la clasificación arancelaria es aplicado a algunos productos mientras que los otros métodos (la regla de valor agregado y los procesos técnicos específicos) serán aplicados a otros productos. En las normas de origen de Tlcan, todas las normas tienden a requerir al menos cambio de la clasificación arancelaria, pero el nivel al cual el cambio es requerido varía entre productos. Esto típicamente lleva a complicaciones considerables para los funcionarios de aduana en cuanto a la determinación de origen en acuerdos preferenciales. En contraste, muchos de los acuerdos que implican a los países en desarrollo tienden a proporcionar normas de origen generales y evitar el enfoque detallado producto por producto adoptado por la UE y Tlcan. Más aún, en acuerdos de la UE y en Tlcan para ciertos productos, se establecerán normas que requerirán la satisfacción de más de un método de conferir el origen. Esto es claramente más restrictivo que un requerimiento para satisfacer un solo método. Por ejemplo, en las normas de origen de Tlcan, el requerimiento para automóviles de pasajeros (SA 870321) es un cambio al subtítulo 8703.21 de cualquier otro título, previendo que hay un contenido regional de valor de menos del 50% bajo el método de costo neto.

En algunos acuerdos para ciertos productos, dos o más métodos se estipularán y la satisfacción de cualquiera de éstos será suficiente para conferir el origen. Por ejemplo, en las normas de origen de la UE, los requisitos para muebles de oficina de madera (SA 940330) son:

- Manufactura en la cual todo el material utilizado es clasificado dentro de un título diferente al del producto, o
- Manufactura en la que el valor de todos los materiales utilizados no excede el 40% del precio ex trabajo del producto.

Proporcionar medios alternativos para satisfacer requisitos de origen es más liberal y facilitará el comercio bajo acuerdos comerciales preferenciales.

Con respecto a los requisitos del valor agregado, la OMC concluye que, en promedio, un umbral en el contenido doméstico de entre 40 y el 60% es la norma, con el requisito medio de la importación entre 60 y 40% (OMC 2002a). En los acuerdos de la UE hay varios umbrales en contenido de importación de 30 al 50%. En Tlcan hay un requisito doméstico de 50 o el 60% según el método utilizado para valorar el producto. Un requerimiento de valor agregado del 50% puede ser muy exigente en el mundo globalizado de hoy, en el cual la producción ha sido dividida, a menudo entre muchos países. Una característica adicional de la globalización es que en una gama de productos como ropa, computadoras y equipo de telecomunicaciones, mucho del valor agregado yace en los productos intermedios. Los requisitos de alto valor agregado, por tanto, se tornan particularmente difíciles de satisfacer para los países en desarrollo porque la etapa del proceso productivo que éstos reciben es la intensiva en trabajo. De esta manera las normas de origen restrictivas actúan para restringir la especialización a nivel del país.

En general, estos porcentajes de las normas de valor son raramente aplicados como la única prueba del origen y se aplican típicamente combinados con el cambio de clasificación arancelaria. Las excepciones son el Acuerdo Comercial de Relaciones Cercanas Australia-Nueva Zelanda (Anzcerta), el Acuerdo de cooperación económica y comercio del Pacífico Sur (Sparteca), y AFTA, que tienen requisitos de porcentaje sin necesidad adicional de cambio de título arancelario, aunque los tres acuerdos requieran que el último proceso de manufactura sea emprendido en el país que exporta.

Como se ha notado, bajo el método de valor agregado el origen es sensible a cambios en los factores, como tasas de cambio, salarios y precios de materias primas. Esto significa que el método del valor agregado tenderá a penalizar locaciones con bajos costos laborales, en las cuales será más difícil agregar el valor necesario comparado con locaciones con costos más altos, y es probable que cause problemas de cumplimiento a compañías en países en desarrollo que carecen de los sofisticados sistemas de contabilidad necesarios bajo este método.

Reglas basadas en procesos de manufactura específica se utilizan extensamente (en 74 de los 83 acuerdos preferenciales de comercio analizados por la OMC [2002a], a menudo en combinación con cambio de la clasificación arancelaria o el criterio del valor agregado o ambos), y son una característica particular de las normas aplicadas a los sectores de textiles y ropa.

A continuación dos ejemplos de normas de origen y sus implicaciones para consultar el origen:

- Un productor importa tela de algodón (HS 5208), que entonces se tiñe, corta y ensambla en camisas de algodón (HS 6105). El valor de las materias importadas asciende al 65% del valor de las camisas. En este caso el producto estaría siendo originado bajo la norma de cambio del título arancelario. El producto no estaría siendo originado bajo una norma de valor agregado que requiere un contenido de la importación de no más del 60% (ni un contenido doméstico de más del 40%). Un requerimiento de proceso de manufactura específico, de que el producto sea fabricado de hilado (la etapa de la producción antes de la tela), significaría que el producto no estaría siendo originado.<sup>12</sup>
- Una muñeca (HS 9502) es hecha de plásticos importados y prendas de vestir y calzado ya hechos importados. El valor de las materias importadas asciende a 50% del valor de la muñeca. En este caso la muñeca se estaría originando bajo una regla de valor agregado que requiere un contenido de la importación de no más del 60% pero no se estaría originando bajo el cambio de título arancelario porque las prendas de vestir y los accesorios para muñecas se clasifican normalmente bajo el mismo arancel que se aplica a las muñecas.

La mayoría de los acuerdos preferenciales de comercio también especifica una gama de las operaciones que se creen insuficientes en trabajo o procesamiento como para conferir origen. Típicamente éstos incluyen sencillas operaciones de empaque, como embotellado, colocar en cajas, en bolsas y en estuches, mezcla simple de productos y ensamble sencillo de partes; y operaciones para asegurar la conservación de productos durante el transporte y el almacenamiento. Estos requisitos actúan para asegurar que estas operaciones básicas no confieran origen incluso si la norma de origen básica, tal como el cambio de título arancelario, se haya satisfecho.

### *Características adicionales de las normas de origen preferencial*

Hay varias otras características típicas de las normas de origen de esquemas preferenciales de comercio que pue-

den influir en el origen otorgado a un producto y de ahí determinar el impacto del esquema sobre los flujos comerciales. Estas son: acumulación, las normas de la tolerancia y la absorción. El tratamiento de desventaja en el deber y de procesar hacia afuera del libre comercio o de los socios comerciales preferenciales puede ser también importante.

**Acumulación.** Las normas de origen básicas definen el procesamiento que tiene que hacerse en el beneficiario o socio individual para conferir el origen. La acumulación es un instrumento que se permite a los productores de materiales importados de un país específico o un grupo regional de países, sin socavar el origen del producto final. De hecho, las materias importadas de los países identificados se tratan como de origen doméstico del país que solicita acceso preferencial. Hay tres tipos de acumulación: bilateral, diagonal (o parcial) y plena.

La forma más básica de acumulación es la *acumulación bilateral*, que aplica a materias proporcionadas por cualquiera de dos socios de un acuerdo comercial preferencial. En este caso, insumos originales –esto es, materiales– que han sido producidos de acuerdo con las normas de origen relevantes, importados del socio, califican como originados cuando se utilizan en las exportaciones del país a ese socio. Por ejemplo, bajo el esquema de SGP de la UE, la norma de origen para las camisas de algodón sostiene que el origen es conferido a un país beneficiario si la camisa se fabrica desde el hilado. Es decir, hilo no original puede importarse pero el tejido de la tela, el corte y el ensamblado deben ocurrir en el país beneficiario. El esquema SGP de la UE permite la acumulación bilateral de modo que tela que se origina en la UE –esto es, la tela que se ha producido de acuerdo con la norma de origen para la tela (en el caso del esquema de UE, se ha producido en la etapa de fibras)– puede ser tratada como originada en el país beneficiario. Así, telas originadas se pueden importar de la UE y ser utilizadas en la producción de camisas, que calificarán para acceso preferencial a la UE. Sin embargo, la UE a menudo no es el proveedor menos costoso de insumos, así que los beneficios de este tipo de acumulación pueden ser limitados. Si el costo extra de utilizar insumos hechos en la UE en lugar de insumos menos costosos de cualquier otro proveedor es mayor que el beneficio disponible del acceso preferencial, entonces la acumulación no tendrá efecto y no habrá mejoras en el acceso al mercado.

Continuando, puede existir *acumulación diagonal* con una base regional, de modo que materiales que califican de cualquier lugar en la región especificada puedan ser utilizados sin socavar el acceso preferencial. Es decir, las partes y materiales de cualquier lugar de la región y que califican como originadas se pueden utilizar en la manufactura de un producto final que puede entonces exportarse con preferencias al mercado del país socio. La acumulación dia-

12. Esta norma de hilado anterior es común en acuerdos de la UE para todos los productos de ropa. Estados Unidos aplica típicamente una norma más estricta de que la ropa que sea hecha de fibras, significando que girar el hilo y coser la tela, así como el ensamble de la prenda se requiere que se hayan hecho en el país que exporta para conferir origen en el producto.



gonal se utiliza extensamente en acuerdos de la UE pero no es aplicada por Tlcan. En Europa, se ha desarrollado un sistema pan europeo de normas de origen con acumulación diagonal para regular los acuerdos de libre comercio de la UE con los países de EFTA y de Europa central y oriental. La acumulación diagonal se permite bajo el esquema SGP de la UE pero dentro de un conjunto limitado de grupos regionales que han seguido sus propios acuerdos comerciales regionales. Por ejemplo, bajo el esquema SGP de la UE, la acumulación diagonal puede ocurrir dentro de cuatro grupos regionales: la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean), el Mercado común centroamericano (CACM), la Comunidad Andina, y la Asociación del Sur de Asia para la cooperación regional (Saarc). La acumulación diagonal permite que materiales originarios de socios regionales sean procesados en otro país del grupo y tratados como si se originaran en el país donde el procesamiento se lleva a cabo.<sup>13</sup> Sin embargo, esta flexibilidad en origen es restringida por el requisito adicional de que el valor agregado en la etapa final de la producción exceda el valor más alto de aduana de cualquiera de los insumos utilizados provenientes de países en el grupo regional. Así, por ejemplo, con acumulación diagonal los productores de camisas en Camboya pueden utilizar telas de Indonesia (habiendo comprobado que son originadas, esto es, producidas desde la etapa de fibras) y recibir acceso libre de impuestos a la UE, pero bajo la condición de que el valor agregado en Camboya debe exceder el valor de la tela importada de Indonesia. De forma semejante, los productores en Nepal pueden importar telas originadas en India y contar con acceso preferencial a la UE si el valor agregado en Nepal es suficiente.

Sin embargo, la Unctad y el Secretariado de la Commonwealth (2001) muestran cómo el requisito de valor agregado mencionado puede implicar que la acumulación regional sea de poco valor. Por ejemplo, el valor agregado en las confecciones en Bangladesh oscila entre el 25 y el 35% del valor del producto, lo cual implica que el contenido de la importación de tela de India, es del 65 al 75%. En este caso el requisito de valor agregado fijado en la acumulación regional no se cumple y el origen de la ropa no se confiere a Bangladesh sino a India. La acumulación regional permite todavía que la ropa producida en Bangladesh a partir de telas de India tenga acceso preferencial pero no a una tasa cero (a la cual Bangladesh tiene derecho) sino sim-

plemente con una deducción del 20% de la tasa de MFN. Así, en vez de cero gravamen, el cual está disponible para Bangladesh bajo el acuerdo Todo excepto armamento (EBA), una sobretasa del 9% sería aplicada a estas exportaciones de Bangladesh a la UE.

Finalmente, puede haber acumulación plena donde quiera que una actividad dada de procesamiento llevada a cabo en cualquier país participante de un grupo regional, se pueda considerar como de contenido calificador sin importar si el procesamiento es suficiente para conferir estatus de origen a los materiales por sí mismos. En ciertos esquemas SGP, la acumulación se permite a través de todos los países en desarrollo que son beneficiarios. La acumulación plena permite mayor fragmentación del proceso de producción entre los miembros del grupo regional y estimula los lazos económicos y el comercio interregional. Bajo dicho esquema los países más desarrollados con costos laborales más altos pueden trasladar etapas de la producción, que requieren baja tecnología, a países socios menos desarrollados con menores costos laborales, manteniendo la posición preferencial de los bienes producidos en locaciones de bajo costo. La acumulación diagonal, al requerir que más etapas de producción o más valor agregado sean llevados a cabo en el país de costos más bajos, puede hacer más difícil para los productos producidos por *outsourcing* calificar para el acceso preferencial. Sin embargo, los requisitos documentales de acumulación plena pueden ser más onerosos que los requeridos bajo acumulación diagonal. Bajo acumulación plena puede solicitarse información detallada sobre los proveedores de insumos, mientras que los certificados de origen, que acompañan a los materiales importados, pueden ser suficientes para mostrar la conformidad bajo acumulación diagonal. Para esta razón es deseable que a los comerciantes les sea ofrecida la oportunidad de elegir entre utilizar acumulación diagonal o acumulación plena.

Bajo acumulación plena, todo el procesamiento llevado a cabo en los países participantes se valora para decidir si ha habido transformación sustancial. En consecuencia, la acumulación plena permite integración más profunda entre países participantes. La acumulación plena es rara y se aplica actualmente en los acuerdos de la UE con los países EFTA; en los acuerdos de la UE con Argelia, Marruecos y Túnez; y bajo los Acuerdos de Cotonou entre la UE y los países ACP. Está también disponible en los esquemas SGP de Japón y Estados Unidos; entre países dentro de grupos especificados, y a nivel global entre todos los países beneficiarios en los esquemas de Australia, Canadá y Nueva Zelanda; así como en Anzcerta y Spartecca.

Por ejemplo, una prenda de ropa hecha en un país a partir de tela producida en un socio regional, la cual a su vez está hecha de hilo no originado, sería elegible para el acceso libre de impuestos a la UE bajo acumulación plena

13. Para la acumulación bilateral y regional puede haber un requisito adicional de que el procesamiento llevado a cabo sea más que "trabajo o procesamiento insuficiente". Esto es típico en acuerdos de la UE pero no en acuerdos de otros países, y requiere que más operaciones sencillas de empaquetado, mezcla, limpieza, preservación, y ensamblado se lleven a cabo.

pero no bajo acumulación diagonal, dado que la tela no sería considerada originaria (la norma de origen para tela requiere que la manufactura haya sido a partir de la fibra).

Otro ejemplo: el país A proporciona piezas (digamos marcos –chasises– de bicicletas) al país B, las cuales se procesan (pintan y preparan) y se mandan al país C para el ensamble final, que utiliza otras partes localmente producidas (las llantas y el sillín) antes de ser exportadas a un país D. Los países B, C y D participan en el mismo acuerdo de libre comercio; el país A no es un miembro del acuerdo. El valor del producto final (bicicleta) exportado del país C al país D comprende un 25% de partes del país A, 25% de valor agregado en el país B, y 50% de partes y valor agregado en el país C. El valor de las partes del país A comprende el 50% del valor del producto intermedio exportado del país B al país C. Si hubiese un contenido máximo del 40% para todos los productos, la bicicleta exportada del país C al D calificaría para acceso preferencial bajo acumulación plena (sólo el 25% de las partes del país A es no originario). Sin embargo, no calificaría bajo acumulación diagonal (el valor de materias de no originadas en el producto exportado por el país B excede el 40%). Este producto intermedio no se trataría como originado, y el total de materiales no originados en el producto final se calcula ahora como 50% del precio final de la bicicleta (el valor de ambos países A y B).

**Tolerancia o de *minimis*.** Las normas de tolerancia o *de minimis* permiten utilizar un cierto porcentaje de materiales no originados para ser utilizados sin afectar el origen del producto final. Así, la norma de la tolerancia puede actuar para facilitar a productos que incluyen insumos no originados el calificar a preferencias bajo las normas de cambio de título arancelario y proceso específico de manufactura. Esta provisión no afecta las normas de valor agregado. La norma de la tolerancia no actúa para bajar la limitación en el valor de materias importadas. Las materias no originadas siempre se incluirán en el valor de los materiales importados.

Bajo Tlcan, los materiales no originados se pueden utilizar incluso si la norma de procesamiento suficiente no se cumple, siempre y cuando su valor no exceda el 7% del valor del producto final. Bajo el esquema SGP de la EU, el umbral es el 10%, pero bajo el Acuerdo de Cotonou entre la UE y los países de ACP la regla de tolerancia permite que el 15% de las materias no originadas, que de otro modo no sería aceptado, ser utilizado. Por ejemplo, en el caso mencionado de la muñeca en el que el uso de accesorios de ropa para muñecas generaba la negación de origen al producto final bajo la norma de cambio de título arancelario (porque los accesorios se clasifican bajo el mismo título), el origen se habría conferido bajo la SGP de la EU si el valor de

la ropa para muñeca y los accesorios fuera menor al 10% del valor de la muñeca.

Así, la norma de tolerancia puede actuar para facilitar a productos con insumos no originados el calificar para preferencias bajo las normas de cambio de título arancelario y proceso específico de fabricación. Sin embargo, las normas de tolerancia aplicadas a los sectores de textiles y confecciones fueron frecuentemente diferentes y generalmente menos favorables que las normas generales de tolerancia. En muchos casos la norma se aplica en términos de máximo peso más que en el valor tolerado de los materiales no originados, y en los casos donde el umbral de valor se mantiene se fija a un nivel más bajo que en la norma general.

**Principio de absorción (o *roll-up*).** El principio de absorción provee que las partes o materias que han adquirido estatus de origen al satisfacer las normas de origen relevantes pueden ser tratadas como si fueran de origen doméstico para cualquier proceso o transformación ulterior. Esto es de particular relevancia para la prueba de valor agregado. Por ejemplo, en la producción de una pieza particular, el origen se confiere porque las materias importadas constituyen el 20% del precio final de la pieza y son menos que la norma de origen de 30% de máximo contenido importado. Esta pieza, entonces, se tratará como 100% originada cuando se incorpora a un producto final. El contenido importado de 20% de la pieza no se tiene en cuenta al valorar el contenido importado del producto final. Lo opuesto a esto es que si la parte no satisface la norma de origen pertinente, se considera no originada en un 100% (llamado *roll-down*). Idealmente, si la pieza o las materias no satisfacen la norma de origen relevante, la porción del valor agregado domésticamente debe tenerse en cuenta en la determinación de origen del producto final.

**Devolución de impuestos.** Provisiones relacionadas con la devolución de impuestos pueden llevar al repago de gravámenes por insumos no originarios utilizados en la producción de un producto final exportado a un socio en libre cambio o por acuerdo preferencial. Algunos acuerdos contienen normas explícitas que prohíben la devolución de impuestos que afecta las decisiones relacionadas con el origen de los insumos por firmas que exportan, dentro del área del acuerdo comercial y cambia el incentivo previo que había hacia el uso de importaciones desde países no participantes, hacia el uso de insumos originados en países participantes. De importancia creciente son las normas relacionadas con la *territorialidad* y el tratamiento del procesamiento externo por parte de compañías localizadas dentro del área de libre comercio en localidades fuera de dicha área. Estas normas determinan si el procesamiento fuera del área socava la obtención del estatus de origen del producto final exportado de un socio a otro.

## Normas de origen en los acuerdos existentes de libre comercio y comercio preferencial

El cuadro del anexo 9.B proporciona una visión simplificada de las características clave de las normas de origen aplicadas en varios esquemas regionales y bilaterales de comercio; contrasta la naturaleza de las normas aplicadas así como el uso de mecanismos de acumulación, normas de tolerancia y absorción.

Dicha tabla muestra que los tres métodos de determinación de origen se emplean en los acuerdos que implican a la UE y al Tlcán. Una característica clave de los modelos de normas de origen de la UE y Tlcán es que las normas son especificadas a un nivel detallado sobre una base producto a producto. El reciente acuerdo Japón - Singapur sigue también este enfoque. El acuerdo ALC entre Estados Unidos y Singapur tiene las normas de origen que son semejantes a las de Tlcán, lo cual significa que normas producto-específicas y a veces complejas son utilizadas. Los anexos que

especifican estas normas de origen pueden ser enormes. En el acuerdo EE.UU. - Singapur hay más de 240 páginas de normas de origen producto-específicas. El recuadro 9.2 proporciona un ejemplo adicional de las complejas y restrictivas normas de origen de Tlcán a productos como las confecciones.

Este detallado enfoque producto-específico a las normas de origen de la UE y Tlcán se puede contrastar con la mayor parte de los acuerdos que involucran países en desarrollo, como AFTA, el Mercado común para el África oriental y del sur (Comesa), y el Mercado común del Sur (Mercosur), donde las normas generales se especifican típicamente y no hay, o hay pocas normas de origen producto-específicas. Esto sugiere que la industria doméstica no jugó un papel significativo en la especificación de estas normas. Algunos acuerdos, AFTA por ejemplo, se basan únicamente en el método de valor agregado. Las normas de origen de Comesa requieren la satisfacción de un criterio de valor (el valor CIF de las importaciones no debe exceder el 60% del valor de todos los materiales utilizados, o el valor agrega-

### Recuadro 9.2 Normas de origen más restrictivas: el caso de las confecciones bajo normas del Tlcán

El ejemplo siguiente es para abrigos hechos en lana para hombres o niños (HS620111).

“Un cambio al subtítulo 620111 de cualquier otro capítulo, a excepción del título 5106 por 5113, 5204 por 5212, 5307 por 5308 o 5310 por 5311, el Capítulo 54 o el título 5508 por 5516, 5801 por 5802 o 6001 por 6006, con tal de que:

El bien sea cortado y cosido o ensamblado en el territorio de uno o de más de las Partes”.

La norma básica del origen estipula cambio de capítulo pero proporciona entonces una lista de títulos y capítulos de los insumos que no pueden utilizarse. Así, el abrigo debe ser en efecto manufacturado desde la etapa de fibra de lana en adelante, porque ni el hilo de lana importado (HS5106-5110) ni la tela de lana importada (HS5111-5113) pueden ser utilizados. Sin embargo, la regla indica también que el hilo importado de algodón (HS5204) y el hilo importado de fibras artificiales (HS54) no pueden ser utilizados conjuntamente para el cosido del abrigo. Esta norma es por sí misma restrictiva; sin embargo, la norma para este producto es adicionalmente complicada por los requisitos relacionados con el forro visible:

“Excepción hecha de las telas clasificadas en 54082210, 54082311, 54082321, y 54082410, las telas identificadas en los siguientes subtítulos y títulos, cuando se usan como forro visible en ciertos trajes de hombre y mujer, chaquetas estilo traje, faldas, abrigos, abrigos de coche, anoraks, rompevientos, y artículos semejantes, se deben elaborar a partir del hilo y terminados en el territorio de una de las partes: 5111 por 5112, 520831 por 520859, 520931 por 520959, 521031 por 521059, 521131 por 521159, 521213 por 521215, 521223 por 521225, 540742 por 540744, 540752 por 540754, 540761, 540772 por 540774, 540782 por 540784, 540792

por 540794, 540822 por 540824 (excluyendo el ítem de arancel 540822aa, 540823aa o 540824aa), 540832 por 540834, 551219, 551229, 551299, 551321 por 551349, 551421 por 551599, 551612 por 551614, 551622 por 551624, 551632 por 551634, 551642 por 551644, 551692 por 551694, 600110, 600192, 600531 por 600544 o 600610 por 600644”.

Esto establece que el forro visible utilizado se deba producir desde el hilo y terminado en cualquier parte. Esta norma bien pudo haber sido introducida para restringir el impacto de la norma de tolerancia que normalmente permitiría el 7% del peso del artículo ser de materias de no originadas. En abrigos y trajes el forro es probablemente menos que el 7% del peso total.

Finalmente, es interesante notar que las normas de origen proporcionan también varias exenciones muy específicas a las normas de origen para materiales escasos o no producidos en Estados Unidos, reflejando un *lobbying* específico de empresas para superar la restrictividad de estas normas de origen cuando las normas de origen de Tlcán fueron definidas. El ejemplo más específico es donde se considera que la ropa es originada si ha sido ensamblada de insumos importados de

“Telas de subtítulo 511111 o 511119, si son tejidas a mano, con una anchura de telar de menos de 76 cm, tejidas en el Reino Unido en concordancia con las normas y regulaciones de la Asociación de Tejido de Lana de Harris, Ltda., y así certificada por la Asociación...”

Así, el trabajo de los negocios y de los funcionarios pertinentes de verificar la consistencia con tales normas claramente no es sencillo.

Fuente: Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos 2004.

do doméstico debe ser por lo menos 35% del costo de ex fábrica de los bienes)<sup>14</sup> o un cambio de título arancelario.<sup>15</sup>

¿Cuáles son los méritos de estos diferentes enfoques en relación con la especificación de normas de origen preferencial? Especificar detalladas normas producto por producto puede llevar a normas precisas que dejan poco espacio para la interpretación. Si bien es cierto, algunos discuten que un enfoque de producto por producto basado en insumos de productores domésticos es la mejor manera de tratar con la especificación de normas de origen. Sin embargo, como lo muestran los ejemplos de este capítulo, las normas producto-específicas pueden llegar a ser complejas y restrictivas, reflejando que un enfoque producto por producto ofrece oportunidades a intereses sectoriales para influir la especificación de normas de origen de una manera que no está relacionada directamente con su función de identificar la nacionalidad de productos y de prevenir la triangulación del comercio. Entre más complejas y técnicas sean las normas, mayor es el alcance para la participación de industrias domésticas en la definición de normas de origen restrictivas (Hoekman 1993). Verdaderamente “la formulación de normas de origen producto-específicas está, por su naturaleza, muy por fuera del control práctico de funcionarios de gobierno a nivel de políticas, y muy bajo el control práctico de especialistas, en este caso, los representantes de las industrias interesadas” (Palmer 1997, p. 353). Otros intereses, como consumidores del producto pertinente, están excluidos efectivamente de la discusión sobre las normas de origen. Aquellos que presionan más intensamente por intervenciones a la política comercial no son altruistas y es probable que sus objetivos en relación con normas de origen sean restringir la competencia de las importaciones y expandir sus propias exportaciones dentro de un área de libre cambio a costa de los proveedores de un tercer país. Tales objetivos se pueden perseguir más efectivamente cuando la política se ha determinado en un ambiente que carece de transparencia y apertura, como puede fácilmente ocurrir cuando las normas de origen son determinadas sobre una base producto por producto.

Desde una perspectiva de política comercial, lo restrictivo de una norma de valor agregado, en términos de su impacto en el comercio, es más claro y evidente que en el caso de las normas de cambio de clasificación arancelaria y de proceso específico de fabricación. Comparar propues-

tas alternativas con respecto a una norma de valor agregado es algo relativamente directo. La extensión de la protección engendrada por normas de origen complejas y técnicas, que difieren entre productos es mucho más difícil de detectar. Esta asimetría de información es una razón por la cual los grupos que buscan la protección presionarán por normas de origen complejas, y de por qué las normas de cambio de clasificación arancelaria y de proceso específico de fabricación pueden ser más susceptibles de ser capturadas por grupos de intereses domésticos proteccionistas (Hirsch 2002).

De este modo, es evidente que adoptar un enfoque de normas de origen producto por producto tenderá a llevar a normas que son más restrictivas que lo necesario en prevenir el desvío de comercio –esto es, normas de origen proteccionistas– y puede llevar a un sistema excesivamente complejo que es difícil de aplicar para los comerciantes y agrega considerablemente a la carga laboral de la aduana.

Sin embargo, parece que normas de origen más generales pueden llevar a un terreno más amplio para la interpretación, como lo anota Izam (2003), por ejemplo, con respecto a las normas de origen de la Asociación de Integración Latinoamericana. En Asia hay algunas sugerencias de subutilización de las preferencias de AFTA que reflejan las incertidumbres con respecto a las normas de origen. Parece que las normas de origen pueden ser susceptibles a interpretaciones diferentes en diversos países de la Asean, lo cual lleva a la aplicación inconsistente de las normas a través de la región.<sup>16</sup> No obstante, esto sugiere la necesidad de una coordinación más efectiva entre la aduana y otras autoridades pertinentes en los diferentes socios con el fin de clarificar las normas y las regulaciones existentes en lugar de formular normas de origen más restrictivas. Es también importante que normas alternativas sean consideradas para que los productores cuenten con alguna flexibilidad al demostrar el origen. Por tanto, proporcionar a los productores la opción de satisfacer ya sea una norma de valor agregado o de cambio de clasificación arancelaria puede, probablemente, facilitar el comercio.

En el cuadro del anexo 9.B la columna que muestra el uso de los métodos del valor agregado destaca la variación en la cantidad permitida de contenido importado no originado entre los diferentes acuerdos. En el acuerdo Canadá-Chile, por ejemplo, los productos son típicamente sujetos a un cambio de la clasificación arancelaria (el nivel del cambio requerido varía de acuerdo con el producto) y a un requisito doméstico de valor agregado que varía entre 25 y 60% (según el producto y el método de evaluación utilizado). En el Acuerdo Estados Unidos-Chi-

14. El acuerdo Comesa también especifica que una gama de bienes que se considera de una particular importancia para el desarrollo económico sólo necesita satisfacer un 25% del criterio del valor agregado doméstico.

15. Actualmente, sin embargo, la provisión de cambio de posición arancelaria no se aplica.

16. Pricewaterhouse Coopers (2002).

le, donde las normas no son semejantes a las de Tlcan pero idénticas para todos los productos, el contenido doméstico requerido está entre 35 y el 55%. Bajo el acuerdo Canadá-Chile, por ejemplo, los productos plásticos (HS 39) deben satisfacer los requisitos de cambio de título arancelario y entre el 50% y el 60% del valor agregado doméstico (dependiendo del método de evaluación). Bajo el acuerdo Estados Unidos-Chile la mayoría de los productos plásticos necesitan sólo satisfacer el requisito del cambio de subtítulo para considerarse originados. Para ser originados bajo el acuerdo Estados Unidos-Chile que dirige los productos (HS 84) debe satisfacer un cambio de subtítulo y un contenido de valor de doméstico entre 35 y el 45% (según el método de la evaluación), mientras que bajo el Acuerdo Canadá-Chile tales productos reparados deben satisfacer el cambio de subtítulo pero con un requerimiento de sólo un 25 al 35% de contenido (dependiendo del método de evaluación). Así, ciertos productos elaborados en Chile que reciben libre acceso a Canadá pueden no recibirlo en Estados Unidos debido a las normas del origen más liberales aplicadas en el Acuerdo Canadá-Chile a dichos productos, mientras que otros productos pueden satisfacer las normas de origen de requisitos de Estados Unidos, pero no las de Canadá.

El cuadro 9.B del anexo también muestra que todos los acuerdos contienen provisiones relacionadas con acumulación pero también que hay variación considerable en la naturaleza de la acumulación. Por ejemplo, la UE permite acumulación diagonal en el Área Pan-Europea de Acumulación que comprende EFTA, Europa central y oriental y los países Balcánicos, mientras que hay acumulación plena en los países africanos y del Caribe bajo el Acuerdo de Cotonou. De forma semejante, para normas de tolerancia, las cuales se aplican extensamente en los acuerdos que no se basan únicamente en el método de valor agregado, hay considerables diferencias entre acuerdos –incluso entre los que implican un mismo país. Bajo el acuerdo de libre comercio Estados Unidos-México, pueden utilizarse materiales no originados hasta el 10% del valor del producto final, mientras bajo el acuerdo entre la UE y Sudáfrica el nivel de tolerancia se fijó en 15%. Diferentes normas de tolerancia se establecen a menudo para ciertos sectores, especialmente textiles y ropa.<sup>17</sup> El cuadro 9.B muestra también el extendido uso del principio de absorción.

Así, esta sencilla y breve mirada a la naturaleza de las normas de origen aplicadas en varios acuerdos de libre comercio y de trato existentes, ilustra que los métodos de

definir origen y las provisiones relacionadas con la acumulación, la tolerancia y a la absorción se aplican extensamente. Sin embargo, hay poco en común entre los acuerdos en cuanto a la naturaleza precisa de las reglas que se adoptan. En general, recientes acuerdos en los que han estado involucrados la UE y Estados Unidos se basan en detalladas, a menudo complejas, normas de origen específicas por producto. Lo restrictivo de estas normas parecería variar entre sectores. Por ejemplo, las normas para los productos de la ropa que requieren la producción desde el hilado, pueden ser especialmente difíciles de satisfacer para pequeñas economías menos desarrolladas. Como tal, el impacto de estos acuerdos no será uniforme a través de sectores.

### Implicaciones económicas de las normas de origen

La especificación y la implementación de normas de origen puede ser un determinante mayor del impacto del libre cambio y los acuerdos preferenciales de comercio. En la práctica, las normas de origen son polémicas porque la evidencia disponible, discutida en la próxima sección, sugiere que el uso de preferencias tiende a ser sustancialmente menos que pleno. Esto es, una proporción sustancial de las exportaciones verdaderas que son elegibles para preferencias no entran en el mercado del socio con cero o reducidos gravámenes sino que de hecho paga realmente el arancel MFN.

La conformidad con las normas de origen puede afectar las decisiones de *sourcing* e inversión de las compañías.<sup>18</sup> Si la combinación óptima de insumos para una firma implica el uso de insumos importados que están proscritos por las normas de origen de un acuerdo de libre comercio en el que el país participa, las normas de origen reducirán el valor de las preferencias disponibles. La firma tendrá que cambiar la fuente de insumos en la economía doméstica más baja a una más alta, lo cual reducirá los beneficios

17. No obstante, la norma de tolerancia puede ser importante porque en Tlcan hay normas capítulo-específicas para las confecciones relacionadas con el estatus de origen de “foros visibles” que parecen ser motivadas para limitar el impacto de la norma de tolerancia. Ver recuadro 9.2 para detalles.

18. Los economistas generalmente han prestado poca atención a las normas de origen dentro de la voluminosa literatura sobre áreas de libre cambio. Las iniciales contribuciones clave en normas de origen son las de Krueger (1997) y Krishna y Krueger (1995), que demuestra cómo normas de origen pueden actuar como “proteccionismo escondido” e inducir un cambio en la demanda de los socios de libre cambio de insumos externos de bajo costo a insumos de mayor costo ofrecidos por socios comerciales para asegurar que los productos finales reciban realmente el acceso libre de impuestos. Falvey y Reed (1998) muestran cómo las normas de origen pueden utilizarse para proteger una industria doméstica de la competencia no deseada basada en un socio, aun en condiciones donde la desviación comercial es improbable.

de exportar bajo un arancel más bajo. En el extremo, si la diferencia del costo excede el tamaño de la preferencia del arancel, la firma preferirá adquirir insumos internacionales y pagar el arancel NMF. La habilidad de acumular insumos de un socio bajo acumulación bilateral, diagonal o plena tenderá, en orden creciente, a abrir las posibilidades para identificar las fuentes de insumo de bajo costo que no comprometan la naturaleza calificativa del producto final. No obstante, si el proveedor de más bajo costo no es un miembro del área de acumulación, los beneficios del esquema preferencial siempre serán menos que los indicados por el tamaño del arancel preferencial.

Las normas de origen también pueden distorsionar las perspectivas relativas de empresas semejantes dentro de un país. Por ejemplo, un productor de ropa en, digamos, Moldavia puede haber establecido un proceso industrial eficiente por importar telas de Turquía. Un productor menos eficiente que utiliza telas importadas de la UE puede ser capaz de expandir la producción con base en el acceso preferencial al mercado de la UE bajo el SGP (con acumulación bilateral). La empresa más eficiente puede no ser capaz de ampliar porque su producto no califica para preferencias debido al uso de telas que no califican, y es posible que el cambio de proveedor de telas implique costos sustanciales.

Estos problemas se exacerbarán en los sectores donde las economías de escala son importantes. Un productor que suministra bienes a socios comerciales preferenciales y no preferenciales o encara diferentes normas de origen en distintos socios preferenciales, tendrá que producir con una combinación de insumos distinta para mercados diferentes si desea recibir acceso preferencial. Esto puede socavar los beneficios obtenidos de bajos costos medios que surgirían si toda la producción se basa en un conjunto sencillo de insumos materiales y un solo proceso de producción.

Las normas de origen pueden ser un factor importante que determina las decisiones de la inversión de las multinacionales. Tales empresas a menudo dependen de insumos importados de amplias redes internacionales que son esenciales para sostener las ventajas específicas que ellas poseen, tal como la ventaja tecnológica en la producción de ciertos insumos. Más generalmente, si la naturaleza y la aplicación de un conjunto dado de normas de origen aumentan el grado de incertidumbre con respecto al grado en que el acceso preferencial se proporcionará realmente, el nivel de inversión será menos que si tal incertidumbre se hubiese reducido.

## Las normas de origen y utilización de preferencias comerciales

Las dificultades que pueden surgir en satisfacer las normas de origen y los costos de demostrar la conformidad

con esas normas son sugeridas por las relativamente bajas tasas de utilización que se observan en esquemas preferenciales de comercio.<sup>19</sup> Sapir (1998) demostró que el 79% de las importaciones de la UE que fueron sujetas a aranceles y provenían de países beneficiarios del SGP en 1994 calificaba para acceso preferencial al mercado; sin embargo, sólo 38% entró realmente a ese mercado de la UE con una tasa menor a la de NMF. Las razones para esta diferencia fueron los efectos de las normas de origen y las cuotas de arancel para productos particulares, que fijan límites en la cantidad de importaciones que pueden recibir acceso beneficioso al mercado de la UE. También refleja el tratamiento de productos de textiles y ropa, que representó cerca del 70% de las importaciones a la UE provenientes de países cubiertos por el SGP pero donde la tasa de utilización (la proporción de importaciones que recibe las preferencias con respecto a las importaciones elegibles) era sólo 31%. En 2001 la tasa de utilización para los países menos desarrollados (PMD) se estancó en 47%. Es importante enfatizar que la tasa de utilización de preferencias mide la proporción de exportaciones a la UE, que son registradas en la frontera solicitando preferencias, así que el bajo nivel de utilización no puede reflejar la incapacidad de los recipientes para cumplir otros requisitos de acceso al mercado de la UE, tales como requerimientos sanitarios, de seguridad o salud, o deficiencias en su infraestructura, como se sugiere en ocasiones. La carencia de infraestructura quizás explique por qué hay una respuesta muy débil del comercio a las preferencias pero no puede explicar por qué en la frontera algunos productos que tienen derecho a preferencias no las solicitan.

Vale notar aquí que la tasa de cobertura del esquema de UE es amplísima; cerca del 99% de las importaciones de países en desarrollo de productos que son sujetas a gravámenes en la UE tienen derecho a preferencias. La característica llamativa del esquema de la UE es la baja utilización de estas preferencias. El esquema SGP de Estados Unidos tiene en contraste una tasa de utilización mucho más alta (más del 76% en 1998 y cerca del 96% para PMD en 2001), pero es mucho menos completa en términos de cobertura (sólo cerca de la mitad de las importaciones sujetas a impuestos provenientes de países en desarrollo tiene derecho a preferencias). Esto se debe a que los productos textiles y la ropa están esencialmente excluidos del esquema SGP de EE.UU. Éstos están incluidos en el esquema de la UE, pero sólo una pequeña proporción de importaciones cubiertas recibe realmente cualquier preferencia. Sin embargo, una

19. Durante muchos años la Unctad ha estado destacando los niveles relativamente bajos de utilización de preferencias otorgadas por países desarrollados a países en desarrollo. Para una discusión reciente de las tasas de utilización de esquemas de GSP y normas de origen, ver Inama (2002).

característica importante del esquema de EE.UU. es que hay preferencias en combustibles minerales para PMD, mientras que en la UE hay cero gravámenes a importaciones de petróleo. La Unctad informa que cuando los productos minerales se excluyen, la tasa de utilización para PMD cae por debajo del 50%. También importante es que bajo el esquema de EE.UU. las preferencias son del 100%, esto es, los productos a los cuales se les otorga preferencia no pagan gravamen. Bajo el esquema SGP de la UE hay una gama de “productos sensibles” para la cual las preferencias para países en desarrollo que no sean PMD son parciales. Bajo el esquema actual hay una reducción del 3,5%, aunque para textiles y ropa la reducción es de sólo 20% de la tasa NMF. De ahí, la baja tasa de utilización en la UE puede reflejar que los costos de satisfacer las normas de origen, o de demostrar la conformidad con éstas, o ambos, excede el margen de preferencias. En el 2001 alrededor del 70% de exportaciones a Canadá desde PMD, que eran elegibles para preferencias, realmente se beneficiaba de acceso preferencial.<sup>20</sup>

Bajo el Acuerdo EBA de la UE para PMD, que ofrece acceso libre de impuestos para todos los productos, casi todas exportaciones de Camboya a la UE son elegibles para preferencias gravamen cero; sin embargo en el 2001 sólo el 36% de esas exportaciones obtuvo acceso libre de impuestos. Brenton (2003) muestra que esta falta del uso de preferencias significó que en promedio las exportaciones de Camboya a la UE pagaron un arancel equivalente a 7,7% del valor de las exportaciones totales. De nuevo, el sospechoso principal de esta subutilización de las preferencias comerciales son las normas de origen, especialmente porque Camboya se especializa en la producción de productos de ropa para las cuales las normas de origen de UE son muy restrictivas, dado que se requiere producción desde el hilado.

Brenton y Manchin (2003) muestran que una gran cantidad de importaciones de productos de ropa de la UE de países de Europa oriental hechos de telas producidas en la UE entran todavía el mercado de la UE bajo un régimen alternativo de aduana –procesamiento externo– aunque no hay estímulo fiscal de hacerlo porque los aranceles de UE han sido removidas bajo acuerdos de libre comercio. Esto probablemente refleja los costos y las incertidumbres de demostrar el origen que serían necesarios bajo los procedimientos preferenciales normales de aduana.

En recientes desarrollos, Estados Unidos ha introducido la Ley de Oportunidad y Crecimiento de África (AGOA), extendiendo el número de productos elegibles para el acceso libre de impuestos al país bajo el SGP. Estos productos incluyen la ropa. Sin embargo, la elegibilidad de la AGOA no

implica que automáticamente esos países tengan derecho a las provisiones en la ropa. Los países primero deben ser aprobados con base en la implementación de lo que se considera son mecanismos efectivos de aplicación. Bajo el SGP hay un requisito uniforme de valor agregado del 35% con acumulación permitida entre (ciertos) miembros de grupos regionales, inclusive la Comunidad Andina, Asean, SADC, Caricom y la Unión Monetaria Africana. La AGOA extiende las normas de SGP permitiendo acumulación plena entre cualquier país subsahariano y también acumulación bilateral con Estados Unidos, con insumos en este último limitados al 15% del valor agregado. Sin embargo, las normas de origen para la ropa son diferentes (los productos textiles se quedan efectivamente excluidos de preferencias).

Las normas de origen para la ropa estipulan la composición o ensamblado en uno o más países beneficiarios, pero requieren el uso de telas hechas y cortadas en Estados Unidos a partir de hilazas e hilos fabricados allí. Se pueden utilizar telas hechas en países beneficiarios a partir de hilos fabricados en esos países o en Estados Unidos, con tal de que las importaciones de los productos terminados en Estados Unidos no excedan un límite actual del 4,2% de importaciones totales de ropa, subiendo al 7% para el 2008.<sup>21</sup> Finalmente, hay una provisión especial que permite el uso de tela de cualquier país, de nuevo, sujeta a aprobación, límites cuantitativos, e inicialmente sólo para los países africanos subsaharianos menos desarrollados, pero ahora otorgado a ciertos países con más altos ingresos, como Namibia y Kenia. Sin embargo, esta provisión está sólo disponible hasta el final de septiembre de 2007. Esta regulación ofrece normas de origen liberales.

Mattoo, Roy y Subramanian (2002) muestran cómo las normas de origen básicas de la AGOA para confecciones de ropa restringen severamente los beneficios de la AGOA y que el uso general de normas más liberales podría aumentar las ganancias a países beneficiarios por un factor de cinco. Aún más, las tendencias recientes de las importaciones de beneficiarios de la AGOA a EE.UU. sugieren fuertemente que las normas de origen restrictivas pueden forzar severamente el comercio. Entre 1999 y 2002, las importaciones de EE.UU. de ropa de esos países que han sido capaces de obtener telas de cualquier país, se incrementaron en 92%. Las importaciones de EE.UU. de ropa de esos países que han sido elegibles para las preferencias pero que han enfrentado las normas de origen más restrictivas (esencialmente Mauricio y Sudáfrica) han aumentado en sólo 23%.

El análisis empírico sistemático que liga las normas de origen restrictivas con resultados comerciales es actualmente reducido. Estevadeordal y Miller (2002) muestran

20. Los datos en este párrafo provienen de Unctad 2003 y del Secretariado de la Commonwealth 2001.

21. No parece que esta cuota fuese vinculante, o sea probable de serlo.

cómo en la transición de las normas EE.UU.-Canadá ALC, a Tlcan, las normas de origen para ciertos sectores, como los textiles, llegaron a ser más restrictivas y como resultado el uso de las preferencias disponibles se redujo. Estevadeordal y Suominen (2004) introducen una medida sintética de nivel de restricción de las normas de origen en un modelo uniforme de gravitación de flujos bilaterales de comercio. Su análisis econométrico los lleva a concluir que las normas de origen producto-específicas restrictivas socavan el comercio general entre socios y que las provisiones, como acumulación y normas *de minimis*, que actúan para aumentar la flexibilidad de la aplicación de un conjunto dado de requisitos de procesamiento, sirven para aumentar el comercio interregional. Aplicando este enfoque al nivel sectorial, encuentran soporte para la hipótesis de que lo restrictivo de las normas de origen para bienes finales estimula el comercio en productos intermedios entre socios preferenciales. Cadot y otros (2002), utilizando una medida semejante de la restrictividad de las normas de origen de Tlcan, encuentran que para los sectores donde los cortes de arancel son más grandes que el promedio, las normas de origen son más restrictivas y la tasa de utilización de preferencias por exportadores mexicanos es más baja que el promedio. Ellos concluyen que las normas de origen son el principal culpable del impacto muy modesto de Tlcan sobre las exportaciones mexicanas, identificado por otros investigadores.

## Normas de origen y desarrollo económico

¿Pueden y deben utilizarse las normas de origen como instrumentos para estimular el desarrollo económico dentro de un grupo regional? El borrador del Texto Ministerial para la Reunión de Cancún de los miembros de la OMC como parte de la Ronda de Desarrollo de Doha propone, bajo propuestas para el tratamiento especial y diferencial, que "Países miembros en desarrollo o menos desarrollados tendrán el derecho de adoptar las normas de origen preferenciales diseñadas para lograr los objetivos de política comercial relacionadas con su rápido desarrollo económico, particularmente a través del comercio regional". Normas de origen estrictas son percibidas por algunos como un mecanismo para alentar el desarrollo de estructuras integradas dentro de países en desarrollo, para maximizar el impacto en el empleo y para asegurar que no sólo las actividades de bajo valor agregado se emprendan en los países en desarrollo.

Hay problemas con esta visión. Primero, dichas normas discriminan a países pequeños donde las posibilidades para el *sourcing* local son limitadas o inexistentes. Dado que la mayoría de países en desarrollo son pequeños, están especialmente en desventaja por normas de origen

restrictivas relativas a países más grandes. Segundo, no hay evidencia que normas de origen estrictas durante los pasados 30 años hayan hecho nada para estimular el desarrollo de estructuras integradas de producción en países en desarrollo. De hecho, tales argumentos han llegado a ser superfluos a la luz de los cambios tecnológicos y de la liberalización global del comercio, que han llevado a la fragmentación de los procesos de producción y al desarrollo de redes globales de abastecimiento. La globalización y la división de las cadenas de producción no permiten el lujo de establecer las estructuras integradas de la producción dentro de los países. Las normas de origen estrictas actúan para restringir la habilidad de las firmas para integrarse en estas redes globales y regionales de producción y en efecto actúan para reducir el ímpetu de la ubicación de cualquier actividad de valor agregado. En el mundo moderno, la flexibilidad en el abastecimiento de insumos es un elemento clave en la competitividad internacional. Así, es bastante posible que las normas de origen restrictivas, antes que estimular el desarrollo económico, elevarán los costos de producción forzando el acceso a insumos baratos y socavando la habilidad de firmas locales para competir en mercados extranjeros.

Flatters (2002) y Flatters y Kirk (2003) documentan la evolución de las normas de origen en SADC, y destacan estos puntos. Ellos muestran que la adopción de normas de origen restrictivas es más probable que restrinja antes que estimular el desarrollo económico regional. Este ejemplo proporciona una saludable lección de cómo los intereses sectoriales y las percepciones erróneas sobre el papel y el impacto de las normas de origen pueden actuar para socavar los acuerdos comerciales regionales.

SADC acordó inicialmente normas de origen sencillas, generales y coherentes semejantes a las del vecino y traslapado Comesa. Las normas iniciales requirieron un cambio de título arancelario, un mínimo del 35% de valor agregado dentro de la región, o un contenido máximo de la importación de 60% del valor de los insumos totales. El envase sencillo y aspectos similares se definieron para ser insuficientes en conferir el origen. Sin embargo, estas normas fueron subsecuentemente revisadas y ahora están caracterizadas por normas producto y sector-específicas más restrictivas con requisito del cambio de título arancelario, siendo suplantados por el requerimiento de proceso técnico detallado y con exigencias de mayor valor agregado doméstico y más bajos contenidos importados. Las normas llegaron a ser mucho más semejantes a las de la UE y de Tlcan, reflejando en parte la influencia del recientemente negociado Acuerdo EE.UU.-Sudáfrica y las normas de origen gobernando las preferencias de la UE a países de ACP: "Las normas UE-Sudáfrica a menudo fueron invocadas por intereses especiales en Sudáfrica como modelos para la SADC. Tales argumentos eran, con demasiada frecuencia,



aceptados en su valor nominal y no eran reconocidos como ruegos interesados de protección hechos por productores domésticos ya fuertemente protegidos. Hubo pocas preguntas sobre la conveniencia del modelo económico subyacente (cualquiera que éste sea) para la SADC" (Flatters y Kirk 2003, p. 7).

Flatters (2002) también subraya que en el caso de SADC se ha discutido también que las administraciones aduaneras en la región son débiles y esto hace probable que productos de bajo costo de Asia puedan entrar por fronteras porosas y luego reclamar preferencias arancelarias cuando son exportadas a otro país miembro. Entonces se sugiere que las normas de origen restrictivas se requieren para prevenir que esto ocurra. Sin embargo, no hay razón para esperar que esas administraciones de aduana débiles sean capaces de imponer normas de origen estrictas que normas menos restrictivas. De hecho, en muchos casos las normas de origen llegan a ser tan estrictas que ningún productor en la región las puede satisfacer, así que no se requiere ninguna discreción de la aduana –las preferencias no se otorgan. Esto, por supuesto, significa que el acuerdo comercial preferencial no tiene impacto alguno. Un mejor enfoque es adoptar normas de origen económicamente sensatas y un programa para mejorar las capacidades administrativas de la aduana. Medidas claramente diseñadas de salvaguardia se pueden adoptar también para tratar con oleadas de importaciones que entran vía países socios.

Para concluir, las normas de origen son un instrumento ineficiente para lograr objetivos de desarrollo. Mejores políticas están disponibles. Las normas de origen se deben utilizar como un mecanismo para prevenir la triangulación del comercio. Las normas de origen restrictivas que van más allá de esta función y que buscan forzar el uso del contenido local, es más probable que sean contraproducentes por debilitar el espíritu competitivo de las industrias realistas (Flatters 2001). Si el objetivo es estimular el comercio regional, esto se logra mejor adoptando normas de origen sencillas, claras, coherentes y previsible que eviten la discreción administrativa y las cargas onerosas en las aduanas y que minimicen los costos a los negocios que las cumplen.

### **La aduana y los costos de administrar normas de origen preferencial**

La aduana es típicamente responsable de implementar el sistema de normas de origen. La aduana tiene generalmente la responsabilidad de verificar el certificado de origen; la aduana se puede implicar también en la emisión de certificados de origen para exportadores locales. Las normas de origen, mientras son un elemento esencial de los acuerdos de libre comercio, agregan considerable complejidad al sistema comercial para los comerciantes, fun-

cionarios de aduana y funcionarios comerciales. Para las compañías no sólo está el asunto de cumplir las normas de procesamiento suficiente sino también el costo de obtener el certificado de origen, incluyendo cualquier demora que surge en obtener el certificado. Los costos de demostrar el origen involucran satisfacer varios procesos administrativos para proveer la documentación que se requiere y los costos de mantener sistemas que adecuadamente justifican los insumos importados de diferentes fuentes para demostrar la consistencia con las normas. La habilidad de demostrar el origen puede requerir el uso de lo que, para compañías pequeñas en países en desarrollo y economías de transición, son procesos de contabilidad sofisticados y costosos. Sin tales procedimientos es difícil para las compañías demostrar precisamente la descomposición geográfica de los insumos que han utilizado.

Hay limitada información sobre estos costos, pero los estudios disponibles sugieren que los costos de proveer la documentación apropiada para probar origen pueden estar alrededor del 2 al 3% o más del valor del embarque de exportación para compañías en países desarrollados.<sup>22</sup> Los costos de demostrar el origen puede ser aún más altos, y posiblemente prohibitivos, en los países donde los mecanismos de aduana se desarrollan pobremente. Así, incluso si los productores pueden satisfacer las normas de origen cumpliendo los requisitos técnicos, pueden no solicitar acceso preferencial porque los costos de demostrar el origen están altamente relacionados con la reducción en el gravamen que está disponible.

Los costos de cumplir con los requisitos de certificación de normas de origen tenderán a variar a través de los diferentes acuerdos, que dependen de los requisitos precisos que se especifiquen. Con respecto a emitir e inspeccionar el certificado preferencial de origen, los acuerdos de la UE, Mercosur, AFTA y Japón-Singapur todos mandan que los certificados deben ser verificados y aprobados por un cuerpo oficial reconocido, como la aduana o el Ministerio del Comercio. En ocasiones las entidades privadas se pueden implicar en caso de que sean aprobadas y controladas por el gobierno. En contraste, los acuerdos que implican a Estados Unidos contemplan la autocertificación por el exportador. Las autoridades del país exportador no se involucran y no son responsables de la certeza de la información proporcionada en los certificados. En principio esto debe reducir la carga administrativa de cumplir las normas de origen. Aún más, bajo Tlcán un certificado de origen es válido para múltiples embarques de bienes

22. Ver Cadot y otros (2002) y Herin (1986). El estudio de Herin encontró también que los costos de probar origen para los productores de EFTA llevaron a que un cuarto de las exportaciones de EFTA a la UE pagaran los deberes aplicados de NMF.

idénticos dentro de un período de un año, mientras en la mayoría de los otros acuerdos se requiere un certificado separado de origen para cada embarque. Los acuerdos de la UE, sin embargo, permiten que los exportadores, a quienes las autoridades aprueban y que hacen embarques regulares, hagan una declaración de factura de origen.

Bajo Tlcan, importador y exportador se les requiere mantener los registros pertinentes. Tanto el exportador como el importador deben mantener el certificado de origen y la documentación secundaria durante cinco años. Si la aduana desea hacer las indagaciones con respecto a un embarque o embarques particulares bajo Tlcan, se dirigen al exportador del producto. En casos donde el exportador no puede justificar un reclamo para el acceso preferencial, el importador es responsable del gravamen. En casos en los que se sospecha de fraude, la obligación se extiende tanto a los exportadores como a los importadores, mientras que antes de Tlcan los importadores asumían toda la obligación financiera y legal para cumplir las normas de aduana. Bajo los acuerdos de la UE es el importador el legalmente responsable de cualquier pena por evasión de impuestos si se encuentra subsiguientemente que un producto no era elegible para acceso preferencial.<sup>23</sup> Bajo el SGP de la UE, la UE también considera al gobierno del país que exporta, responsable por cooperación administrativa, con suspensión o remoción de preferencias SGP, siendo la máxima sanción por cooperación inadecuada. La UE insiste en que los cuerpos del gobierno emitan los certificados de origen porque considera que “un certificado de origen es un cheque en blanco, que será cobrado al presupuesto de la Comisión Europea” (Comisión Europea, 2003).

Una característica importante de la mayor parte de esquemas comerciales es el requerimiento de consignación directa o transporte directo. Esto estipula que los bienes para los cuales se solicitan preferencias deben ser embarcados directamente al mercado de destino y que si están en tránsito a través de otro país, puede llegar a solicitarse evidencia documental para mostrar que los bienes están bajo la supervisión de las autoridades aduaneras del país de tránsito, no entraron al mercado doméstico de dicho país y no sufrieron operaciones de descarga o recarga. En la práctica puede ser muy difícil obtener la documentación necesaria de aduanas extranjeras.

Para entender mejor las implicaciones de las normas de origen para las aduanas, especialmente las normas de origen preferencial, la OMA y el Banco Mundial reciente-

mente instituyeron una encuesta postal a agencias aduaneras. Se enviaron cuestionarios a 161 miembros de la OMA, con 63 cuestionarios completamente procesados, con una tasa de respuesta del 39%. La mayor parte de las respuestas (43) vino de países en desarrollo de todos los continentes. El cuestionario indagaba información sobre el papel de las aduanas en emitir y chequear certificados de origen y solicitaba las percepciones de oficiales aduaneros sobre sus experiencias en administrar normas de origen. A continuación se resumen las principales conclusiones obtenidas de estas respuestas de funcionarios aduaneros.

### *Verificando la autenticidad y validez de los certificados de origen*

El cuadro 9.1 muestra la proporción de respuestas confirmando el rol de su autoridad aduanera en emitir certificados de origen para productos exportados desde el territorio de sus aduanas, en chequear la validez y autenticidad de los certificados de origen de los productos exportados, en verificar la certeza de tales certificados, y responder a pedidos de otras autoridades de aduana por información con respecto a tales certificados del origen.

Cerca de dos tercios de las administraciones de aduana que respondieron confirmaron que sus administradores eran responsables de publicar certificados de origen a exportadores bajo por lo menos un esquema de comercio. La inmensa mayoría de administraciones de aduana está implicada en verificar la validez y autenticidad de certificados de origen para exportaciones y en confirmar la certeza del país indicado como origen del producto. Las administraciones no involucradas son típicamente aquellas en que el certificado de origen se basa en la autocertificación. Finalmente, una tarea adicional para la aduana de administrar normas de origen preferencial está en responder a solicitudes por información en asuntos de origen de otras administraciones de aduana, de nuevo reflejando la participación de autoridades públicas en los asuntos que se relacionan con la documentación de origen en la mayoría de los esquemas preferenciales de comercio. Esta información confirma que en la mayoría de los países la aduana juega un papel clave en administrar sistemas de normas de origen en exportaciones así como en importaciones. La liberación de mercancía exportada para muchos países está influenciada por la necesidad de las autoridades aduaneras de verificar información de origen preferencial. Una excepción importante surge en esquemas que permiten la autocertificación por exportadores.

Las dificultades surgen para los negocios y para la aduana cuando el mismo producto tiene países de origen diferentes que dependen del mercado, y de las normas de

23. Porque es el importador quien soporta el riesgo de la certeza del certificado de origen, la tarifa preferencial no se puede reclamar. Un estudio reciente sugiere que esto es una preocupación importante para los importadores de la UE (Cerrex 2002).

**Cuadro 9.1 Participación de la aduana en emitir, publicar, verificar y proporcionar información en certificados de origen preferencial para exportadores**

Papel de la aduana	Proporción de respuestas (porcentaje)
Emite certificados de origen a exportadores	66
Revisa la validez y autenticidad del certificado de origen para exportación	88
Verifica la certeza de la indicación de origen para exportaciones	90
Provee información de origen por solicitud de otras administraciones	91

Fuente: Organización Mundial de Aduanas y Encuesta del Banco Mundial sobre Customs Directorates 2003.

origen del mercado al cual está destinado. Por ejemplo, en este momento compañías de ropa en ciertos países africanos pueden obtener acceso libre de impuestos al mercado de EE.UU. bajo la AGOA (con normas de origen liberales), pero exactamente al mismo producto se le negará el acceso libre de impuestos a la UE bajo el Acuerdo EBA (a causa del requisito que el producto sea fabricado desde la hilaza bajo las normas de origen de la UE). Una compañía en Singapur podría encontrar que su producto puede entrar a los mercados de Asean libre de impuestos, al satisfacer el requerimiento de máximo contenido importado del 60%, pero no satisface las normas de origen del acuerdo Singapur-Japón. Esto complica considerablemente las decisiones de producción e inversión. También incrementa la carga sobre la aduana de liberar las exportaciones, porque embarques desde el mismo establecimiento del mismo producto pero a mercados diferentes necesitarán ser valorados individualmente.

### *Requisitos laborales para tratar con normas de origen preferencial*

El cuadro 9.2 muestra que el 52% de los oficiales de aduana que respondió, aceptaron que la liberación de exportaciones para el acceso preferencial del exterior requiere más mano de obra y que casi el 75% de quienes respondieron

creen que la liberación de importaciones preferenciales requiere más mano de obra para tratar con los asuntos que surgen de las normas de origen preferencial. Un elemento de esto es probable que sea que en la mayor parte de los acuerdos comerciales la prueba de origen se requiere para cada embarque. De las respuestas a la encuesta, 88% reportaron que la prueba de origen debe ser presentada para todos y cada uno de los cargamentos. Por tanto, incluso cargamentos idénticos hechos en diferentes momentos, requieren certificados de origen individuales, que pueden entonces ser chequeados por la aduana para evaluar su validez, autenticidad y precisión.

Estas respuestas apoyan el argumento de que los requerimientos generados por normas de origen bajo acuerdos comerciales, tienen implicaciones importantes para las aduanas y para la facilitación del comercio. Acuerdos comerciales preferenciales incrementan la carga para las aduanas. Dicha carga será más grande entre más complicadas sean las normas de origen y mayores recursos laborales serán requeridos para chequear la conformidad con aquellas normas de origen. Es interesante hacer notar que 42% de todos los encuestados y más de la mitad (55%) de las administraciones de países en desarrollo, preveían normas de origen preferencial siendo implementadas en los siguientes 12 meses. Esto refleja la proliferación de acuerdos de libre comercio. También implica una tendencia a

**Cuadro 9.2 Implicaciones de recursos para las normas de origen preferencial en acuerdos de origen**

	Respuestas de Acuerdo con "el despacho aduanero para bienes bajo esquemas preferenciales necesita mayor recurso humano de cara a manejar los requerimientos de las normas de origen preferencial" (porcentaje)
Para exportaciones	52
Para importaciones	73

Fuente: Organización Mundial de Aduanas y Encuesta del Banco Mundial en Customs Directorates 2003.

incrementar las cargas sobre las aduanas y, dados los hallazgos reportados, sugiere que recursos adicionales serán requeridos para implementar efectivamente estos nuevos acuerdos, si no se desea comprometer la facilitación comercial.

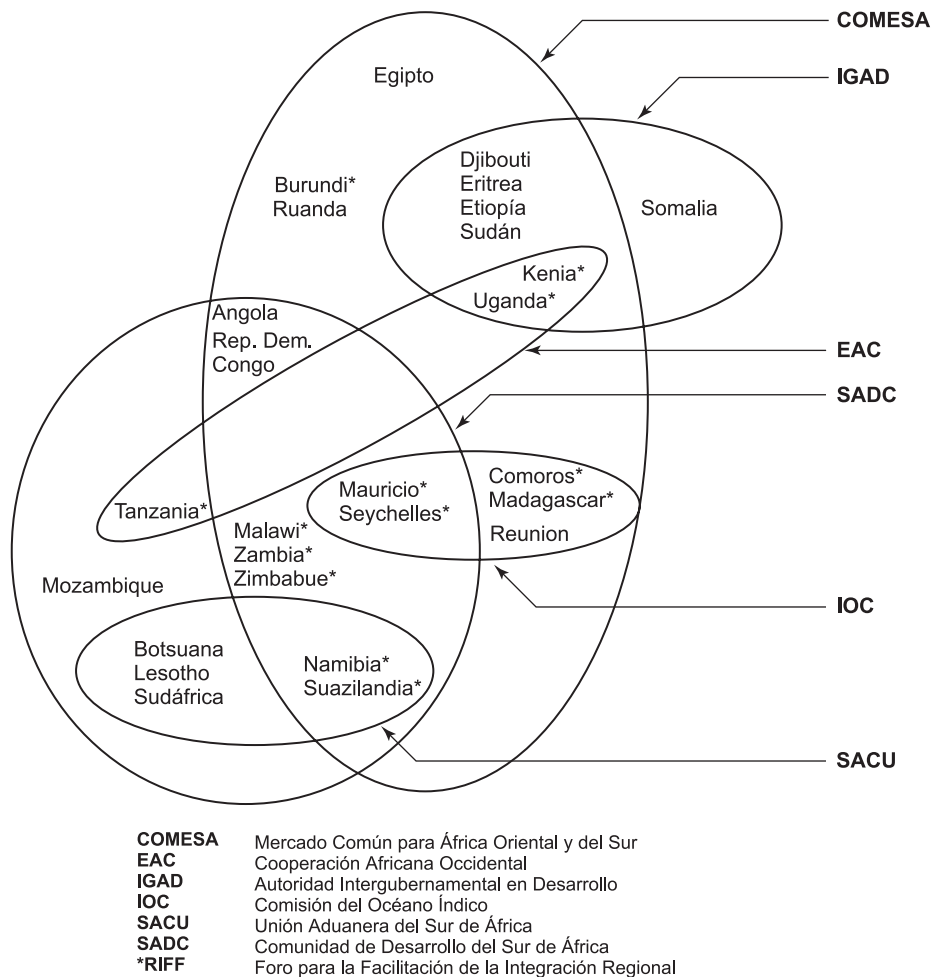
**Normas de origen superpuestas provenientes de múltiples acuerdos de libre comercio**

La mayor parte de los países participan en uno o más acuerdos de comercio preferencial. En ciertos casos los mismos países son socios en diferentes acuerdos comerciales. Por ejemplo, los países en desarrollo de África subsahariana pueden ahora exportar a la UE y recibir acceso preferencial bajo el Acuerdo Cotonou o bajo el EBA, que hace parte del SGP. Estos dos esquemas tienen normas de origen que di-

fieren en ciertos aspectos clave. Hay acumulación plena entre los países ACP bajo las normas de origen de Cotonou pero sólo acumulación bilateral con la UE es posible bajo las normas de origen del SGP. Como se anotó anteriormente, los *de minimis* o niveles de tolerancia difieren entre los dos esquemas (*ver* Brenton 2003 para más detalles). En África del sur, países como Namibia y Suazilandia son miembros de la SADC y Comesa, los cuales tienen diferentes normas de origen. Ciertamente, como muestra el gráfico 9.1, el asunto de membresía a múltiples acuerdos de comercio y normas de origen superpuestas es una característica principal de los acuerdos regionales de comercio en África.

El cuadro 9.3 muestra la percepción de quienes respondieron a los cuestionarios en relación con la posibilidad de que las normas de origen superpuestas causen particulares problemas a las administraciones de aduana. Cerca de

**Gráfico 9.1 Acuerdos regionales de comercio en África Oriental y del Sur**



Fuente: Funcionarios del Banco Mundial.

**Cuadro 9.3 Implicaciones de tratados comerciales superpuestos en las aduanas**

	Proporción de respuestas según las cuales de acuerdo con su experiencia las “normas de origen superpuestas de los Acuerdos de Libre Comercio causan problemas” (porcentaje)
Total de respuestas	48
Respuestas de África subsahariana	67

Fuente: Organización Mundial de Aduanas y Encuesta del Banco Mundial en Customs Directorates 2003.

la mitad de las respuestas manifestaron que de acuerdo con su experiencia, las normas de origen superpuestas eran un problema. De las respuestas de África, dos tercios aceptaron que la presencia de normas de origen sobrepuestas generaba problemas. Esto sugeriría que habrían ganancias a obtener de la coordinación de las normas de origen entre acuerdos de origen que cuentan con miembros comunes. Más aún, sugiere que un movimiento hacia normas de origen más simples y claras en los acuerdos preferenciales de origen ayudaría a minimizar los problemas causados por normas de origen superpuestas.

#### *Las dificultades de la implementación del criterio del valor agregado*

Más del 75% de las respuestas reportaron que, de los diferentes métodos de conferir origen, el criterio de valor agregado era particularmente difícil de implementar. Este es un resultado llamativo pero comprensible, dadas las pesadas demandas en términos de datos y cálculos que implican las normas de valor agregado. Puede decirse que a dichas normas les falta predictibilidad dado que cambios en los factores fuera de la empresa, como tasa de cambio, pueden llevar a diferentes determinaciones de origen. Esto es importante dado que, como se muestra en el cuadro 9.B del anexo, la vasta mayoría de los acuerdos de libre comercio utiliza el criterio de valor agregado para al menos algunos códigos de producto. Sin embargo, la restrictividad de las normas de valor agregado es aparentemente mayor que la de otros métodos, lo cual las hace más propensas a ser capturadas por intereses domésticos proteccionistas. No obstante, los acuerdos de comercio regional o libre comercio podrían ser facilitados por una revisión de las normas de valor agregado buscando simplificar su implementación, por ejemplo, mediante consenso en formulas estándar a utilizar en el cálculo, y quizás permitiendo medios alternativos de conferir origen, como el cambio de clasificación arancelaria.

Las respuestas de las administraciones aduaneras confirman lo que puede ser obvio para muchos, pero que vale

la pena argumentar claramente, y es que la implementación de acuerdos preferenciales de comercio incrementa la carga sobre las administraciones aduaneras. Recursos limitados y débil capacidad administrativa en muchos países en desarrollo implican que hay repercusiones inevitables para la facilitación del comercio surgiendo de dichos acuerdos. En su menor nivel, al diseñar acuerdos comerciales los participantes deberían tener en cuenta las implicaciones para las aduanas y el hecho de que si se desea que dichos acuerdos sean realmente efectivos en estimular el comercio, deben ser considerados los aspectos de la capacidad administrativa de la aduana. Los sistemas de normas de origen complicados incrementan la complejidad de los procedimientos aduaneros y la carga sobre las instituciones que certifican. En un período en el cual se ha puesto creciente énfasis sobre la facilitación del comercio y la mejora de la eficiencia en las aduanas y otras instituciones relacionadas con el comercio, las dificultades que las normas de origen preferenciales crean en las empresas y las autoridades relevantes de los países en desarrollo es una consideración de importancia.

En general, normas claras, directas, transparentes y predecibles, que requieren poca o ninguna discreción administrativa, agregarán una carga menor sobre las aduanas que la que agregarían normas complejas. Respecto a esto, si el objetivo es estimular el comercio, el uso de normas generales en lugar de normas específicas de producto parece ser más apropiado para las normas de origen preferenciales aplicadas y por ser aplicadas en países en desarrollo. Normas de origen menos complicadas estimulan el comercio entre socios comerciales regionales al reducir los costos de transacción de desarrollar dichas actividades comerciales, comparado con lo que sería hacerlo a través de normas de origen más complejas y restrictivas.

#### **La Ronda de Doha y las normas de origen**

Las normas de origen no son mencionadas directamente en el texto ministerial que lanzó la Ronda de Desarrollo de

Doha, aunque los ministros hayan solicitado la finalización del PTA para normas de origen no preferenciales. Como se ha anotado, ha habido alguna discusión sobre las normas de origen en el contexto de tratamiento especial y diferencial al utilizar normas de origen preferenciales para lograr objetivos de desarrollo económico mediante la generación de comercio regional. Como se discutió anteriormente, es poco probable que las normas de origen sean mecanismos adecuados para el logro de este tipo de objetivos y de hecho su uso podría ser contraproducente. Aunque las normas de origen no se encuentran explícitamente incluidas en la agenda de las negociaciones de Doha, es claro que el resultado de estas negociaciones podría tener importantes implicaciones para las normas de origen y al mismo tiempo que las normas de origen que los países han adoptado tendrán importantes implicaciones sobre el impacto de cualquier acuerdo.

Por ejemplo, el progreso en la clarificación de las medidas *antidumping* y la efectiva liberalización de todas las cuotas restantes en textiles y confecciones, tal y como lo ordena el Acuerdo de la Ronda de Uruguay en textiles y confecciones, podría facilitar el progreso en la armonización de normas de origen no preferenciales dado que estos instrumentos de política comercial han estado en el centro de las discusiones relacionadas con la determinación de origen no preferencial. Las normas de origen preferenciales tienen importantes implicaciones para el impacto de cualquier reducción en los aranceles NMF que sea acordada entre socios preferenciales. Al reducirse los aranceles, los márgenes de preferencia se reducen y la amenaza potencial de desvío comercial disminuye. Dados los costos administrativos adicionales de comprobar el origen preferencial, es probable que las normas de origen para productos con un margen de preferencia de menos de 3% sean innecesarias, pues al no existir realmente no ocurrirá desvío comercial.

Las normas de origen restrictivas limitan la habilidad de los países en desarrollo de beneficiarse de dichas preferencias. Esto es importante en el contexto de las discusiones existentes sobre tratamiento especial y deferente para los países en desarrollo y las preocupaciones sobre la erosión de las preferencias actualmente conferidas a dichos países, por países ricos e industrializados. Por un lado, esto se torna más y más importante a medida que se reducen los márgenes de preferencia. Por otro, allí donde las normas de origen restrictivas previenen el uso pleno de las preferencias, el impacto de las reducciones de arancel de las NMF sobre los países que reciben las preferencias es ambiguo. Países con bajos niveles de utilización de preferencias podrían ganar, porque los beneficios de la reducción de aranceles NMF podrían ser mayores que las pérdidas generadas por la erosión de las preferencias. Por ejemplo, se comentó anteriormente que sólo al 36% de las exportaciones de Camboya a la EU recibe el acceso libre de impues-

tos para el cual es elegible. Esto implica que reducciones en el arancel NMF beneficiarían al 64% de las exportaciones actuales, mientras que la erosión de las preferencias tendrá impacto sólo sobre un tercio de las exportaciones de Camboya a la EU.

De cualquier modo, es claro que la liberalización de las normas de origen de un país industrializado, que están bajo el SGP, particularmente aquellas que dominan importaciones de textiles, confecciones y comidas, tendría un importante impacto beneficioso para países en desarrollo como Camboya. Normas de origen más liberales podrían ayudar a mitigar el impacto de la reducción de aranceles NMF en aquellos productos que actualmente reciben preferencias y a los países en desarrollo a utilizar plenamente las preferencias que tienen a su disposición. El análisis incluido en este capítulo sugeriría un conjunto de normas simple y claro que fuese común entre los países que otorgan preferencias comerciales.

## Conclusiones operativas clave

La naturaleza de las normas de origen reflejará típicamente el propósito con el cual fueron fijadas, la transparencia del proceso mediante el cual fueron determinadas, y la composición del grupo involucrado en dicho proceso.

Dentro de áreas de comercio preferencial, las normas de origen restrictivas actúan para desincentivar el incremento en la competencia que, por productores finales dentro de un país, tienen los proveedores de países socios y estimula las exportaciones intrarregionales de productos intermedios al trasladar la demanda lejos de proveedores de terceros países. Tales normas emergen típicamente cuando el proceso mediante el cual han sido determinadas carece de transparencia y apertura, no tiene participación extendida, y en particular está dominado por la influencia de la industria doméstica. Si el propósito fijado para las normas de origen preferencial es simplemente prevenir el desvío comercial, un conjunto de normas de origen más simples y liberales implementado más a través de normas generales que de normas específicas de producto sería el resultado. En el actual mercado mundial globalizado es más probable que dichas normas estimulen el comercio y la inversión en la región, al proveer a los productores con tanta flexibilidad como sea posible para dotarse de insumos sin comprometer la habilidad de prevenir trasbordos de bienes desde terceros países que no son miembros del acuerdo.

Lo importante es que el propósito fijado para las normas de origen sea claramente especificado y consistente con los objetivos que se han propuesto para el acuerdo comercial o político en cuestión. Si el objetivo es fomentar el comercio y el desarrollo económicos, esto se logra mejor

a través de normas de origen simples y liberales en vez de utilizar normas de origen como oscuras medidas de protección comercial. De este modo, las normas de origen son un aspecto clave de la política comercial y su determinación debe ser abierta y transparente, con participación de todos los grupos afectados. Las normas de origen son un mayor factor en la determinación de cuál acuerdo comercial logra alcanzar sus objetivos. El análisis de este capítulo lleva a las siguientes conclusiones globales:

- Las normas de origen restrictivas constriñen la especialización internacional y discriminan contra pequeños países de bajo ingreso, donde las posibilidades de dotación de insumos locales son limitadas. Es más probable que normas de origen simples, consistentes y predecibles estimulen el crecimiento del comercio y el desarrollo. Las normas de origen que varían entre producto y acuerdos incrementan considerablemente la complejidad y los costos de participar y administrar acuerdos comerciales. La carga de dichos costos es particularmente pesada sobre empresas pequeñas y medianas, y sobre firmas en países de bajo ingreso. Los sistemas complejos de normas de origen incrementan la carga de las administraciones aduaneras y podrían poner el riesgo el progreso en la facilitación del comercio.
- Los mecanismos de acumulación son importantes. La acumulación plena provee integración más profunda y le permite a los países más desarrollados trasladar etapas del proceso de producción que son intensivas en trabajo a países con salarios más bajos. La acumulación plena permite a los países de bajo ingreso la mayor flexibilidad en la dotación de insumos. No obstante, los requerimientos de documentación ocasionalmente onerosos y las dificultades administrativas que pueden asociarse con acumulación plena, sugieren que la acumulación diagonal debería también ser permitida.
- El criterio de valor agregado parece ser particularmente difícil de implementar desde la perspectiva de las aduanas. De particular utilidad sería acordar una fórmula estándar para dicho cálculo. Dotar a los comerciantes con medios alternativos de probar el origen podría ser una forma importante de incrementar la flexibilidad de los acuerdos comerciales.
- La armonización de normas de origen no preferencial, y la consolidación, si no armonización, de las normas preferenciales traería ganancias sustanciales en términos de incrementar la predictibilidad de las condiciones bajo las cuales las empresas comercian, y reducirían la carga sobre las aduanas para administrar los acuerdos multilaterales y preferenciales de comercio.

El análisis también llevó a hacer las siguientes recomendaciones:

- Especificar normas de origen generalmente aplicables, con un número limitado de excepciones claramente definidas y justificadas, es apropiado si el objetivo es estimular integración y minimizar la carga sobre las empresas, y la aduana en cumplir y administrar las normas. El uso innecesario de un enfoque detallado producto por producto de normas de origen probablemente llevará a que dichas normas sean complejas y restrictivas y por tanto a restringir la integración.
- Se debe proveer a los productores de flexibilidad en cumplir las normas de origen, por ejemplo, especificando que debe cumplirse ya sea con un requerimiento de cambio de arancel o con una norma de valor agregado.
- Cuando se utiliza cambio en la clasificación arancelaria, el nivel de la clasificación al cual el cambio es solicitado debería, en tanto como sea posible, ser común entre productos. El cambio a nivel de encabezado parece ser la norma principal más apropiada al respecto.
- Las preferencias otorgadas por la OCDE deberían ser más efectivas en estimular las exportaciones de países en desarrollo, si éstas estuviesen gobernadas por normas de origen menos restrictivas. En una situación ideal, las normas de origen de estos esquemas deberían ser comunes. La OMC ofrece un foro adecuado para el logro de este objetivo. Los productores de los países en desarrollo deberían ser capaces de obtener acceso preferencial a todos los países industrializados si sus productos satisfacen una sola y única prueba de origen.
- Las normas de origen restrictivas no deberían ser utilizadas para procurar el logro de objetivos de desarrollo económico, dado que es probable que sean contraproducentes. Los beneficios potenciales de acuerdos comerciales pueden ser sustancialmente amenazados si contienen normas de origen restrictivas.
- Acuerdos bilaterales entre un miembro de un acuerdo comercial regional existente y un tercer país deberían ofrecer un enfoque alternativo que permita los beneficios de la acumulación plena y diagonal con otros miembros de dicho grupo regional.

## Anexo 9.A Resumen de los diferentes enfoques para determinar el origen

Norma	Ventajas	Desventajas	Aspectos Clave
Cambio de clasificación de arancel en el sistema armonizado	Consistencia con normas de origen no preferenciales. Una vez definida, la norma es clara, no tiene ambigüedades y es fácil de aprender. Se puede implementar directamente	El sistema armonizado no está diseñado para conferir origen; como resultado de esto, frecuentemente hay muchas normas específicas de producto, lo cual puede ser influenciado por las industrias domésticas. Puede ser difícil cumplir con los requerimientos documentales. Conflictos sobre la clasificación de los bienes puede traer incertidumbre sobre el acceso al mercado.	Nivel de clasificación al cual se requiere el cambio –entre más alto, más restrictivo es. Puede ser un test positivo (qué insumos importados pueden ser utilizados) o negativo (definiendo casos en los que el cambio de clasificación no conferirá origen) <sup>3</sup> –el test negativo es más restrictivo.
Valor agregado	Claro, simple de especificar y sin ambigüedades. Se ajusta más a normas generales que a las de productos específicos.	Compleja de aplicar –requiere que las firmas tengan sistemas contables sofisticados. Incertidumbre debida a la sensibilidad en cambios de tasas de cambio, salarios, precios de bienes, etc.	El nivel de valor agregado requerido para conferir origen. El método de evaluación para materiales importados –métodos que asignan un valor mayor (por ejemplo, CIF) serán más restrictivos en el uso de insumos importados.
Proceso manufacturero específico	Una vez definido, claro y sin ambigüedades. Permite certidumbre si se cumplen las normas.	Los requisitos de documentación pueden ser onerosos y difíciles de cumplir. Lleva a normas específicas de producto. Las industrias domésticas pueden influenciar la especificación de las normas. Puede desactualizarse rápidamente por el progreso técnico y por eso requiere modificaciones frecuentes.	La formulación de los procesos específicos requeridos –entre más procesos se requieren, más restrictividad. Debe ser negativo (insumos o procesos que no pueden ser utilizados) o positivo (que puede ser utilizado). El test negativo es más restrictivo.

<sup>3</sup> Una determinación positiva de origen típicamente asume la forma de “cambio desde cualquier otro encabezado”, opuesta a una determinación negativa de origen, tal como “cambio desde cualquier otro encabezado excepción hecha de los encabezados del capítulo XX”. Vale la pena anotar que el cambio en la clasificación de la tarifa, particularmente con determinación negativa de origen, tiene un efecto idéntico al de un proceso específico de manufactura. Ver ejemplo en el recuadro 9.2.

Fuente: Los autores.

## Lecturas adicionales

- Flatters, F. y R. Kirk. 2003. “Rules of Origin as Tools of Development? Some Lessons from SADC”. Presentado en la Institut National de la Recherche Agronomique Conference on Rules of Origin. París. Mayo. [www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/actualites/ROO2003/articles/flatters.pdf](http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/actualites/ROO2003/articles/flatters.pdf).
- Garay, S., Luis Jorge y Rafael Cornejo. 2002. “Rules of Origin and Trade Preferences”. En Bernard Hoekman, Philip English y Aaditya Mattoo, eds. *Development, Trade, and the WTO, a Handbook*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Harilal, K. y P. Beena. 2003. “The WTO Agreement on Rules of Origin: Implications for South Asia”. Documento de trabajo 353. Trivendrum, India: Centre for Development Studies. [http://www.cds.edu/download\\_files/353.pdf](http://www.cds.edu/download_files/353.pdf)
- Hirsch, M. 2002. “International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin”. *Journal of World Trade* 36(2): 171-88.



### Anexo 9.B Normas de origen en acuerdos existentes de libre comercio y comercio preferencial

	Cambio de clasificación de tarifa (nivel principal, secundario)	Valor agregado		Proceso manufacturero específico	Acumulación	Tolerancia (porcentaje)	Absorción
		Contenido doméstico o importado (porcentaje)	Contenido importado (porcentaje)				
<b>Acuerdos que involucran la UE</b>							
UE – Pan Euro	Sí (4, 2)	Sí – Importado (50 a 30)	50 a 30	Sí	Bilateral, diagonal	Sí 10 <sup>b</sup>	Sí
UE – GSP	Sí (4, 2)	Sí – Importado (50 a 30)	50 a 30	Sí	Bilateral, diagonal <sup>a</sup>	Sí 10 <sup>b</sup>	Sí
UE – Cotonou	Sí (4, 2)	Sí – Importado (50 a 30)	50 a 30	Sí	Plena	Sí 15 <sup>b</sup>	Sí
UE – Chile	Sí (4, 2)	Sí – Importado (50 a 30)	50 a 30	Sí	Bilateral	Sí 10	Sí
UE – México	Sí (4, 2)	Sí – Importado (50 a 30)	50 a 30	Sí	Bilateral	Sí 10	Sí
UE – Sudáfrica	Sí (4, 2)	Sí – Importado (50 a 30)	50 a 30	Sí	Bilateral, diagonal (ACP), Plena (SACU)	Sí 15 <sup>b</sup>	Sí
<b>Acuerdos en América y en Estados Unidos</b>							
Tlcan	Sí (2, 4, 6)	Sí – Doméstico (60 a 50)	50 a 40	Sí	Bilateral	Sí 7 <sup>b</sup>	Sí <sup>e</sup>
Canadá-Chile	Sí	Sí – Doméstico (60 a 25)	75 a 40	Sí	Bilateral	Sí 9	Sí
EE.UU.-Israel		Sí – Doméstico (35)	65		Bilateral <sup>c</sup>	NA	Sí
<b>Acuerdos en Asia y el Pacífico con países asiáticos</b>							
AFTA		Sí – Importado (60) <sup>d</sup>	60		Diagonal	NA	Sí
ANZCERTA		Sí – Doméstico (50) <sup>d</sup>	50		Plena	NA	Sí
Singapur-Japón	Sí (4)	Sí – Doméstico (60)	40	Sí	Plena	Sí	Sí
Singapur-Nueva Zelanda (ANZSCEP)		Sí – Doméstico (40) <sup>d</sup>	60		Bilateral	NA	No
Singapur-EE.UU.	Sí (2, 4, 6)	Sí – Doméstico (55 a 35)	65 a 45	Sí	Bilateral	Sí 10 <sup>b</sup>	No
<b>Acuerdos entre países en desarrollo</b>							
CACM	Sí (4)				Bilateral	No	No
CARICOM	Sí (4)				Bilateral	No	No
COMESA	Sí (4)	Sí – Importado (60), Doméstico (35)	60		Plena	No	Sí
MERCOSUR	Sí (4)	Sí – Doméstico (60)	40		Bilateral	No	Sí <sup>e</sup>

NA = No aplicable, ACP = África, el Caribe y el Pacífico, AFTA = Asociación Asiática del Libre Comercio, Anzcerta = Acuerdo Comercial de Acercamiento de Relaciones Económicas Australia-Nueva Zelanda, Anzscep = Acuerdo entre Nueva Zelanda y Singapur en una Relación Económica más Cercana; Asean = Asociación de Naciones del Sureste de Asia; CACM = Mercado Común de Centroamérica; Caricom = Comunidad del Caribe; Comesa = Mercado Común para África Oriental y del Sur; GSP = Sistema General de Preferencias; Mercosur = Mercado Común del Sur; Tlcan = Tratado de Libre Comercio de América del Norte; Saarc = Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia; SACU = Unión Aduanera de África del Sur;

Nota: En la columna "Cambio de clasificación de tarifa" los números entre paréntesis dan el nivel de dígitos al cual el cambio puede ser requerido; a. Dentro de la Andina, Asean, CACM, Saarc sólo están sujetos a un requerimiento de valor agregado del 50% en el país que exporta; b. Normas alternativas para textiles y confecciones, frecuentemente más en términos de peso que de valor. Excepciones sectoriales son comunes. Por ejemplo, el acuerdo EE.UU.-Sudáfrica excluye ciertos productos de carne, pescado, y bebidas alcohólicas y tabaco de la norma general de tolerancia. Bajo Tlcan, la tolerancia no cubre productos lácteos, frutos cítricos y jugos, y cierta maquinaria, como equipos de aire acondicionado, entre otros; c. Hasta un máximo de 15 del valor del producto, con el requisito adicional de que la última etapa de manufactura sea desarrollada en el país que exporta, excluyendo productos automotores; d. Con el requerimiento adicional de que la última etapa de manufactura sea desarrollada en el país que exporta; e. Excluyendo productos automotores.

Fuentes: OMC 2002<sup>a</sup>, Estevadeordal y Suomimem 2003, y acuerdos individuales.

## Referencias

- La palabra *procesado* describe los trabajos informalmente reproducidos, que pueden no estar normalmente disponibles en bibliotecas.
- Brenton, P. 2003. "Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences Under Everything But Arms". *Journal of World Trade* 37(3): 623-46.
- Brenton, P. y Manchin, M. 2003. "Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin". *The World Economy* 26(5): 755-69.
- Cadot, O., J. de Melo, A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann y B. Tumurchudur. 2002. "Assessing the Effect of Tlcan's Rules of Origin". Documento de trabajo de la unidad de investigación 0306. Laboratoire d'Economie Appliquée, Institut National de la Recherche Agronomique-Francia.
- Cerrex. 2002. "The Usage of the EU Trade Preferences (GSP and Lome)". Estudio preparado para DFID. Londres. Procesado.
- Croome, J. 1995. Reshaping the World Trading System—A History of the Uruguay Round. Ginebra: OIT.
- Dehousse, F., K. Ghemar y P. Vincent. 2002. "The EU-US Dispute Concerning the New American Rules of Origin for Textile Products". *Journal of World Trade* 36(1): 67-84.
- Estevadeordal, A. y E. Miller. 2002. *Rules of Origin and the Pattern of Trade Between US and Canada*. Washington, D.C.: BID.
- Estevadeordal, A. y K. Suominen. 2003. Rules of Origin in FTAs in Europe and the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement. En G. Valladao y R. Bouzas, eds., *Market Access for Goods and Services in the EU-Mercosur Negotiations*. París: Chaire Mercosur de Sciences Po.
- . 2004. "Rules of Origin: A World Map and Trade Effects". En A. Estevadeordal, O. Cadot, A. Suwa-Eisenmann y T. Verdier, eds. *The Origin of Goods: Rules of Origin in Preferential Trade Agreements*. BID y Centro para la Investigación de Política Económica.
- European Commission. 2003. The European Community's Rules of Origin for the Generalised System of Preferences: A Guide for Traders. Bruselas. [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/customs/origin/gsp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/origin/gsp/index_en.htm).
- Falvey, R. y G. Reed. 1998. "Economic Effects of Rules of Origin". *Weltwirtschaftliches Archiv* 134: 209-229.
- Flatters, F. 2001. "The SADC Trade Protocol: Which Way Ahead?" *Southern African Update* 10: 1-4.
- . 2002. "SADC Rules of Origin: Undermining Regional Free Trade". Documento presentado en el Trade and Industrial Policy Secretariat Forum. Johannesburgo. Septiembre.
- Flatters, F. y R. Kirk. 2003. "Rules of Origin as Tools of Development? Some Lessons from SADC". Presentado en la Institut National de la Recherche Agronomique Conference on Rules of Origin. París. Mayo.
- Herin, J. 1986. Rules of Origin and Differences Between Tariff Levels in EFTA and in the EC. Ginebra: EFTA Secretariat.
- Hirsch, M. 2002. "International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin". *Journal of World Trade* 36(2): 171-88.
- Hoekman, B. 1993. "Rules of Origin for Goods and Services: Conceptual and Economic Considerations". *Journal of World Trade* 27(4): 81-99.
- Imagawa, H. y E. Vermulst. 2003. *Rules of Origin in a Globalized World: A Work in Progress*. Nueva York: Kluwer.
- Inama, S. 2002. "Market Access for LDCs: Issues to be Addressed". *Journal of World Trade* 36(1): 85-116.
- Izam, M. 2003. "Rules of Origin and Trade Facilitation in Preferential Trade Agreements in Latin America". Documento presentado en el International Forum on Trade Facilitation. Ginebra. Mayo 14-15. [http://www.unece.org/trade/forums/forum03/presentations/ventura\\_en.pdf](http://www.unece.org/trade/forums/forum03/presentations/ventura_en.pdf).
- Krishna, K. y A. Krueger. 1995. "Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection". Documento de trabajo NBER 4983. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Krueger, A. 1997. "Free Trade Agreements Versus Customs Unions". *Journal of Development Economics* 54(1): 169-187.
- Mattoo, A., D. Roy y A. Subramanian. 2002. "The Africa Growth and Opportunity Act and its Rules of Origin: Generosity Undermined?" *The World Economy* 26(6): 829-51.
- Official Journal of the European Communities. 2000. L317. Volumen 43. Diciembre 15. [http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/2000/l\\_31720001215en.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/2000/l_31720001215en.html).
- OIT (World Trade Organization). 2002a. "Committee on Regional Trade Agreements—Rules of Origin Regimes in Regional Trade Agreements—Background Survey by the Secretariat". Documento WT/REG/W/45. Abril 5. Ginebra.
- . 2002b. "Committee on Rules of Origin—Eighth Annual Review of the Implementation and Operation of the Agreement on Rules of Origin—Note by the Secretariat". Documento G/RO/55. Diciembre 3. Ginebra.
- . 2002c. "Committee on Rules of Origin—Report by the Chairman of the Committee on Rules of Origin to the General Council". Documento G/RO/52. Julio 15. Ginebra.
- OMA. 2003. "Report of the 21st Session of the Technical Committee on Rules of Origin". Documento OC0085E2. Febrero 24-25. Bruselas.
- Palmeter D. 1997. "Rules of Origin in Regional Trade Agreements". En P. Demaret, J. F. Bellis y G. García Jiménez, eds. *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round: Convergence, Divergence, and Interaction*. Bruselas: European Interuniversity Press.
- Pricewaterhouse Coopers. 2002. "Strengthening the AFTA Rules of Origin". Presentación en la 10th Meeting of the Asean Directors-General of Customs, Singapur.
- Sapir, A. 1998. "The Political Economy of EC Regionalism". *European Economic Review* 42(3-5): 717-732.
- Unctad (United Nations Conference on Trade and Development). 2003. "Main Recent Initiatives in Favour of Least Developed Countries in the Area of Preferential Market Access: Preliminary Impact Assessment". Nota para la 50th Session of the Trade and Development Board. Octubre 6-17. Documento TD/B/50/5. Ginebra: Unctad Secretariat.
- Unctad and the Commonwealth Secretariat. 2001. "Duty and Quota Free Market Access for LDCs: An Analysis of Quad Initiatives." Londres y Ginebra. <http://www.unctad.org/en/docs/poditctabm7.en.pdf>.
- U.S. International Trade Commission. 2004. "Harmonized Tariff Schedule of the United States. General Notes". Washington, D.C. [http://hotdocs.usitc.gov/tariff\\_chapters\\_current/0410gn.pdf](http://hotdocs.usitc.gov/tariff_chapters_current/0410gn.pdf).



# REDUCCIÓN DE GRAVÁMENES Y CONTROL DE EXENCIONES

*Adrien Goorman*

## Tabla de contenido

Reducción de gravámenes para procesamiento interno	204
Almacenaje, admisión temporal y tránsito	217
Exenciones	220
Conclusiones operativas y pautas	225
Anexo 10.A Lista de verificación para el control de regímenes de reducción o exención aduanera	226
Lecturas adicionales	227
Referencias	227

## Lista de recuadros

10.1 Reducción de gravámenes y regímenes de exención	204
------------------------------------------------------	-----

10.2 Reforma de regímenes de reducción de gravámenes en Marruecos	209
10.3 Esquema de suspensión de gravámenes de Fidji	210
10.4 Sistema de libreta de depósitos de Nepal	210
10.5 Centro especial de almacenamiento de mercancías bajo fianza de Bangladesh	212
10.6 Administración aduanera en la zona franca de Aqaba	216
10.7 El cambio de Tailandia a arreglos de fianza abierta ( <i>open bond</i> )	219
10.8 Aplicación del computador para la administración de exenciones a proyectos de inversión	224
10.9 Reembolso de impuestos y gravámenes aduaneros en productos de petróleo importados en Malí	224

Este capítulo trata dos aspectos de la administración aduanera que son de considerable importancia económica, fiscal y administrativa –administración y control de regímenes de reducción de gravámenes aduaneros para bienes importados temporalmente, y administración y control de otras exenciones aduaneras.

La reducción de gravámenes aduaneros hace referencia a los regímenes de aduana en los cuales los bienes son importados bajo suspensión de pago de aranceles dado que se espera su reexportación. Dicha reducción se refiere

a la admisión temporal para procesamiento interno, manufactura bajo fianza, zonas francas industriales, admisión temporal para reexportación en el mismo estado, almacenamiento aduanero y tránsito. También se refiere al régimen bajo el cual gravámenes pagados por importación son reembolsados cuando los bienes son reexportados (reintegros).<sup>1</sup>

---

Adrien Goorman es un consultor independiente en administración aduanera; fue jefe de División de la Administración de Impuestos del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional. Este capítulo se ha beneficiado enormemente de la cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo.

---

1. Los regímenes de alivio de impuestos aduaneros a menudo son conocidos como regímenes de suspensión de gravamen, los regímenes económicos, o los regímenes aduaneros especiales. No hay uniformidad en el uso de los términos “alivio” y “exención” entre leyes de aduana y practicantes. En la Convención Revisada de Kyoto el término “reducción de gravamen” se refiere a lo que se conoce generalmente como exención, mientras cada régimen de suspensión del gravamen se trata bajo su nombre individual –procesamiento hacia adentro, reintegros, zonas libres, almacenaje aduanero, admisión temporal, etcétera.

### Recuadro 10.1 Reducción de gravámenes y regímenes de exención

El alivio aduanero tiene que ver con la exención de gravámenes e impuestos en bienes temporalmente importados o, si éstos fueron pagados en su importación, el reembolso de los mismos una vez son reexportados.

#### *Bienes importados para reexportación después de procesamiento*

- Admisión temporal para procesamiento interno (TAP)
- Manufactura bajo fianza (MBF)
- Reintegro
- Zona de franca industrial (ZPE)

#### *Almacenamiento, admisión temporal y tránsito*

- Almacenamiento aduanero
- Admisión temporal para exportación en el mismo estado
- Tránsito

La exención implica importación bajo plena o parcial renuncia a gravámenes de importación por razones no relacionadas a exportación o reexportación. Estas excepciones existen para una variedad de objetivos de política pública o resultado de convenciones y acuerdos internacionales.

#### *Convenciones internacionales*

Embajadas y organizaciones internacionales

#### *Objetivos sociales y económicos del gobierno*

- Importaciones del gobierno
- Incentivos fiscales a la inversión
- Proyectos con financiación externa
- Bienes de auxilio
- Caridad, religiosos, educativos, culturales y otro tipo de propósitos sociales

#### *Importaciones no comerciales*

- Trabajadores migrantes, personas estableciéndose o reestableciéndose en el país
- Equipaje permitido
- Muestras sin valor comercial
- Bienes heredados, regalos, trofeos, medallas, premios, etc.
- Otras importaciones comerciales

Fuente: autor.

Control de exenciones se refiere a los mecanismos utilizados por las aduanas para administrar y monitorear exenciones de aranceles totales o parciales no relacionadas con exportación o reexportación. Las principales categorías se relacionan con incentivos a la inversión, proyectos con financiación externa y representaciones diplomáticas, importaciones de bienes de auxilio, e importaciones para instituciones con propósitos de caridad, culturales, educativos o religiosos.

La experiencia muestra que muchos países en desarrollo tienen dificultades administrando y monitoreando apropiadamente regímenes de alivio o exención aduanera. Esto ha resultado en abuso, fraude y filtración de recaudo. En la ausencia de mecanismos de alivio aduanero que operen eficientemente, las empresas que manufacturan exportaciones tienen que producir a costos más altos que los que enfrentarían si tuviesen pleno y fácil acceso a insumos de producción a precios mundiales. Por tanto, su competitividad en mercados de exportación se ve afectada.

El capítulo también revisa las experiencias relacionadas con la implementación de varios sistemas en algunos países y provee líneas guía para mejorar la práctica. La primera sección revisa los regímenes de alivio aduanero para procesamiento interno. La segunda, se concentra en reducción de gravámenes para bienes temporalmente importados por otras razones diferentes al procesamiento. La tercera, tiene que ver con los aspectos económicos y administrativos de las exenciones absolutas. La sección final resume las conclusiones operativas y los lineamientos. El anexo 10.A provee una lista de verificación para el control de regímenes de alivio o exención aduanera.

Una clasificación sistemática de los principales regímenes de alivio o exención aduanera actualmente en operación en el mundo se presenta en el recuadro 10.1.

### Reducción de gravámenes para procesamiento interno

Esta sección revisa primero la racionalidad económica para el alivio de impuestos para el procesamiento interno, identifica los principales enfoques de alivio de impuestos, discute los aspectos administrativos relevantes a todos los sistemas de alivio de impuestos de aduana, y revisa finalmente los aspectos administrativos de los principales sistemas, uno por uno.<sup>2</sup>

#### *Racionalidad económica*

Los gobiernos aplican impuestos aduaneros a la importación de bienes ya sea para el recaudo fiscal o para proteger la actividad industrial. Cuando los insumos son importados para la manufactura de productos de exportación, los im-

2 Los estándares y guías de la Convención Revisada de Kyoto con respecto a la reducción de gravámenes aduaneros están incluidos en la Convención de la siguiente manera: admisión temporal para procesamiento interno, Anexo Específico F.1 sobre procesamiento interno, Anexo Específico D.2 sobre Zonas Libres, y Anexo Específico E.3 sobre reintegros.

puestos pagados por dicha importación incrementan el costo de producción y, por tanto, hacen más difícil a los exportadores vender sus productos en el exterior. El objetivo del alivio de impuestos aduaneros es remover esta carga arancelaria y darle a los exportadores acceso a los insumos industriales a los precios mundiales. Esto se hace mediante la exención a los insumos en la etapa de importación, o reembolsando los aranceles pagados en el momento de la importación, cuando los productos en los cuales los insumos importados que fueron incorporados son exportados. Las leyes aduaneras hacen provisiones para estos regímenes y establecen regulaciones para su administración y control.

La justificación económica para aliviar a los productores de exportaciones del pago de gravámenes sobre insumos importados yace en el principio impositivo de destinación, bajo el cual los impuestos indirectos no deben ser aplicados a bienes que no están destinados al consumo doméstico. Siguiendo este principio, no hay lugar a gravar los bienes importados, por ejemplo, en bienes que se encuentran en tránsito internacional, o en materiales y componentes importados para ser incorporados en productos manufacturados que serán subsecuentemente exportados.<sup>3</sup> La falla en aliviar a los productores de exportaciones de impuestos a las importaciones establecería, en efecto, un impuesto a las exportaciones, incrementando su costo y reduciendo la competitividad de los productores nacionales en los mercados de exportaciones.

En línea con el principio de destinación, el reembolso de gravámenes pagados por la importación de insumos industriales incorporados en productos exportados es aceptable y cumple plenamente con las normas de la OMC bajo la condición de que la cantidad reembolsada no exceda el monto de los impuestos pagados. Un reembolso que exceda dicha cantidad sería equivalente a un subsidio a las exportaciones y violaría las normas de la OMC de Subsidios a las Exportaciones y derechos compensatorios.

Claramente, proveer alivio en el impuesto de aduana es sólo una segunda mejor opción a un régimen de libre comercio. El libre comercio elimina la necesidad de esquemas para aislar a los exportadores y hace obvios los requerimientos administrativos que son frecuentemente difíciles de satisfacer. La mayoría de los países no tiene un régimen de libre comercio, sin embargo, puede aliviar a los productores de exportaciones de la carga de impuestos a los insumos importados sólo mediante la implementación de uno o más sistemas de alivio.

En el entorno económico altamente competitivo de hoy, los exportadores están obligados a alcanzar un alto grado de eficiencia en la producción y a reducir costos de producción y mercadeo al mínimo, si desean sobrevivir en los mercados de exportaciones. Por tanto, es importante que los diseñadores de política y los administradores aduaneros provean al sector exportador de sistemas que otorguen 100% de alivio de la carga aduanera a los insumos importados. También es importante crear las condiciones para la efectiva administración de estos regímenes. Para los administradores aduaneros, cuya responsabilidad es la de recaudar los impuestos a las importaciones de acuerdo con la estructura arancelaria vigente, la implementación de regímenes de alivio aduanero claramente establece un problema de administración aduanera. Las aduanas deben establecer mecanismos que aseguren que los reclamos para reducción de gravámenes sean legítimos y correctamente ejecutados.

### *Exención previa versus reintegros*

Hay dos enfoques básicos para proveer alivio de impuestos de aduana para procesamiento interno: a) Dando exención a bienes del pago de impuestos en el momento en que son importados, condicional a su reexportación luego del procesamiento (frecuentemente definido como admisión temporal) y b) reintegro, que consiste en el pago de impuestos por los bienes importados, con reembolso de los gravámenes luego de la reexportación de los bienes después del procesamiento. La exención previa existe en diferentes formas, incluyendo Admisión temporal para procesamiento interno (ATPI), Manufactura bajo fianza (MBF), sistema de libreta de depósitos, variaciones y combinaciones de estas modalidades, y Zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE).

Mientras que los sistemas de exención previa y reintegro tienen el mismo objetivo, hay diferencias en la forma en que funcionan, en los beneficios que proveen al productor y en las medidas de control que las aduanas podrían implementar para proteger el recaudo. Un sistema podría ajustarse mejor a un exportador que otro. En general, los exportadores prefieren la exención previa al reintegro, pero la exención previa implica mayor riesgo sobre el recaudo para el gobierno, dada la posibilidad de desvío al mercado local de los bienes importados, o de los productos elaborados con base en ellos, sin pago de impuestos de importación. El reintegro implica menos riesgo de recaudo, pero una desventaja es que el productor debe pagar los impuestos y aranceles primero y luego esperar (a menudo por un período de tiempo considerable) antes de que el reembolso sea hecho, lo cual reduce el capital de trabajo de la compañía. Las demoras e incertidumbres sobre el reembolso bajo el sistema de reintegros pueden tam-

3 Algunos países cobran unos derechos de tránsito, que pueden tener el carácter de, por ejemplo, el cobro por el servicio de usar el sistema nacional de carreteras

bién actuar como un desincentivo a los exportadores, y podrían llevarlos a facturar las demoras e incertidumbres en sus cálculos de costos y precios, reduciendo por tanto su competitividad en el exterior.

Es en el interés del sector exportador que todos los productores (desde la gran empresa que exporta la totalidad de su producción hasta el procesador que ocasionalmente exporta) tengan acceso a uno o más esquemas que ajusten el tipo de negocios y provean pleno alivio a un costo administrativo y operacional mínimo. Por tanto, la mejor política es hacer disponibles los reintegros y la exención previa, en una o más de sus modalidades. Si hay justificación económica para establecer zonas libres, las ZPE deben ponerse a disposición. Sin embargo, las ZPE se establecen bajo la base de un conjunto de objetivos y condiciones más amplio, e involucran un esfuerzo mucho mayor que los regímenes de exención previa y reintegro. En muchos casos puede no haber una solución apropiada.

La disponibilidad de bienes sustitutos en el mercado doméstico (materiales que son idénticos en descripción, calidad y características técnicas a los materiales importados) no deberían ser un factor determinante en dar o no a los productores de exportaciones acceso a sistemas de alivio de impuestos aduaneros. Incluso aunque el uso de materiales importados podría limitar el desarrollo de cadenas productivas domésticas, el alivio de impuestos aduaneros es consistente con el objetivo de política de dar a los productores de exportaciones acceso a insumos de producción a precios mundiales.

### *Administración: del control físico a la auditoría*

Tradicionalmente, los procedimientos aduaneros de administración, control y refuerzo del cumplimiento de los esquemas de alivio, así como otros aspectos del control aduanero, se han apoyado fuertemente en el control físico. El control físico permite a las aduanas monitorear el movimiento de materiales importados en las bodegas del productor, el uso de éstos en producir bienes para exportar, las cantidades producidas y la remoción de los bienes terminados de cara a la exportación. Los controles físicos son exigentes para las aduanas y los importadores, y económicamente ineficientes comparados con los controles basados en cuentas.

En las últimas décadas la liberalización del comercio mundial, combinada con los veloces desarrollos tecnológicos, ha llevado a una veloz expansión del comercio mundial y a una salvaje competencia en los mercados exportadores. Las tendencias en el comercio y en la industria, incluyendo la necesidad por una veloz entrega de bienes, inventarios a tiempo y el uso de tecnología han

forzado a muchas administraciones aduaneras, en países industrializados y en desarrollo, a adoptar estrategias modernas de control. Dichas estrategias están basadas en evaluación y manejo de riesgo, chequeo selectivo, auditoría posimportación y uso extensivo de tecnología de información. Éstas se concentran más en la evaluación global del nivel de cumplimiento de los comerciantes que en la verificación de las transacciones individuales. Para compañías que son consideradas de bajo riesgo, la aduana reduce su nivel de escrutinio regulatorio y se apoya más en la autoevaluación de la empresa con respecto a su cumplimiento de las normas de aduana. Por tanto, comerciantes de bajo riesgo pueden operar bajo arreglos menos exigentes en reportes y procedimientos, lo cual facilita sus operaciones de importación y exportación. La experiencia muestra que dichas estrategias no sólo facilitan sustancialmente el comercio sino que son mucho más efectivas en proteger el recaudo aduanero que los antiguos sistemas.

La habilidad para implementar modernas estrategias de control aduanero difiere de país a país. Entre los factores que influyen dicha habilidad están: el grado al cual los comerciantes mantienen registros y contabilidad, lo cual es esencial para que el control basado en cuentas tenga alguna significancia; el grado global de modernización del sector comercial, que podría determinar el grado al cual las aduanas pueden interactuar electrónicamente con comerciantes en conexión con sus operaciones de comercio exterior; el nivel de liberalización comercial (de aranceles, la apertura de la economía, etc.), lo cual podría causar que el sector comercial cumpla las regulaciones impositivas, entre ellas las aduaneras en menor o mayor grado; y el grado al cual recursos humanos, financieros y físicos se ponen a disposición del departamento de aduanas, lo cual determina su habilidad para responder a las necesidades de la economía moderna. Dependiendo de estos factores, algunos países pueden apoyarse en un mayor nivel de control físico que otros, hasta que los departamentos aduaneros hayan construido suficiente capacidad para apoyarse principalmente en controles de cuenta, y el régimen comercial y el entorno comercial sean conducentes a dicho enfoque.

Sin importar su grado de modernización, las administraciones aduaneras deben adherir a los estándares internacionales y lineamientos para la administración de los sistemas de reducción de gravámenes aduaneros incluidos en la Convención Revisada de Kyoto. Estos estándares y lineamientos se tienen en cuenta en la discusión, propuestas y lineamientos a continuación. No se hace un intento de cubrir todas las provisiones de la Convención. A cambio, la discusión se centra en los principios y medidas prácticas para el diseño e implementación efectiva de los regímenes de alivio, y la experiencia de algunos países en este terreno.

### *Admisión temporal para procesamiento interno*

ATPI es el régimen bajo el cual los materiales pueden ser importados, aliviados condicionalmente del pago de impuestos de importación y otros impuestos, en la base de que serán utilizados en manufactura, procesamiento o reparación y subsecuente exportación. Los productos resultantes del procesamiento bajo ciertas condiciones, también pueden obtenerse de materiales diferentes a los que han sido importados para procesamiento interno. (Ver Equivalencia y equivalencia previa). El régimen ATPI también cubre procesamiento por contrato o "por trabajo", donde el comprador externo es el propietario de los bienes importados. El ATPI viene siendo implementado por muchos países desarrollados y algunos países en desarrollo.

**Conclusiones.** La efectiva implementación de ATPI requiere una administración aduanera bien desarrollada. Los productores que exportan un porcentaje mínimo dado de su producción sobre una base regular, pueden solicitar autorización por adelantado para operar el régimen ATPI. Puede que se les solicite un bono para asegurar las obligaciones aduaneras y se les requiera mantener ciertos libros contables y cuentas para documentar los materiales importados y los productos finales hechos a partir de ellos. La tasa de rendimiento (relación entre materiales importados utilizados por unidad de producto) debe ser determinada y acordada entre el productor y la administración de aduanas, y actualizada cuando los procesos de manufactura o los aranceles aduaneros cambian. Un mecanismo de control debe ser fijado por la aduana, con colaboración del productor, para verificar periódicamente el porcentaje vendido en el mercado local y determinar la cantidad de obligaciones aduaneras suspendidas y de impuestos a ser exentos (para los bienes exportados) y de los mismos a ser pagados (por los bienes a ser vendidos en el mercado local). Esto requiere contabilidad detallada y verificación cuidadosa de oficiales entrenados en auditoría de las cuentas de los productores.

Dado que el sistema es administrativamente exigente, normalmente no es una solución práctica para los productores exportar sólo una mínima parte de su producción o hacerlo ocasionalmente. Dichos productores deberían tener acceso a un sistema más simple de admisión temporal o a un sistema operativo más expedito de reintegros.

**Requerimientos y procedimientos administrativos y operativos.** Los principales requerimientos para la operación efectiva y la administración del régimen ATPI, incluyen los siguientes:

- *Autorización.* Los productores que desean importar bajo ATPI deben registrarse en la aduana para dicho sistema.

La autorización de la aduana es requerida para seguimiento y control. Bajo la primera aplicación al régimen ATPI, la aduana podría visitar la planta para chequear que los registros y los sistemas son adecuados para los propósitos aduaneros y para obtener más información sobre el comercio de importaciones y exportaciones.

- *Seguridad.* El productor tendrá que establecer seguridad para la obligación aduanera bajo la forma de un bono, para asegurar el pago de la misma en caso de abuso o fraude. El bono puede no ser exigido a compañías establecidas y solventes, que no representan riesgo al recaudo aduanero.
- *Tasa de rendimiento.* La relación entre los materiales importados utilizados en una unidad de producto, debe ser determinada y acordada entre el productor y la administración aduanera, y actualizada periódicamente o cada vez que el proceso manufacturero o los aranceles de aduana cambien.
- *Importación.* El productor puede importar los bienes para ser procesados directamente o comprarlos a otro agente autorizado ATPI. Al importar directamente, el productor declara los bienes en el régimen ATPI y éstos son liberados al importador, suspendidos de sus gravámenes aduaneros. Cuando se compran a otro agente autorizado ATPI, el productor debe proveer su número de registro ATPI al proveedor, y el productor asume la responsabilidad por los gravámenes aduaneros suspendidos y otros impuestos, de parte del proveedor.
- *Exportación y descargo de la responsabilidad.* El productor se libera de su responsabilidad por los gravámenes aduaneros suspendidos y otros impuestos, principalmente mediante la importación de los bienes producidos. La exportación incluye exportación directa, ventas a tiendas *duty-free*, ventas a personas tituladas a privilegios diplomáticos, o en tiendas de cruceros que viajan al exterior. Adicionalmente, la responsabilidad por gravámenes aduaneros suspendidos y otros impuestos también puede descargarse colocando los bienes en almacenamiento aduanero o ZPE, transfiriendo los bienes a otro régimen temporal de importación, vendiendo los bienes a otro comerciante ATPI, o cualquier otro procedimiento equivalente de exportación ofrecido por la legislación nacional aduanera.
- *Desvío de bienes para el mercado local.* El desvío de bienes autorizados para libre circulación más allá de la cantidad autorizada, resulta en el pago de los gravámenes aduaneros suspendidos. Puede haber lugar a pago de intereses por mora. Subproductos y residuos del proceso son normalmente sujetos a pago de impuestos a menos que sean exportados (en esto las legislaciones nacionales pueden diferir).
- *Retornos periódicos.* El productor almacena informes periódicos a la unidad de liberación de aduanas mos-



trando los bienes importados bajo el régimen ATPI o adquiridos a otros comerciantes ATPI, y el destino de dichos bienes luego del procesamiento. Hay dos formas principales de contabilidad y control. Un método es la comparación de documentos de exportación con documentos específicos de importación. Este es un método tradicional y complicado, y debe evitarse. El otro método es hacer una declaración simple y global para la cantidad total de materiales importados durante un período dado y la cantidad total de bienes finales enviados a exportación y al mercado local en el mismo período. La declaración global es el único método que permite efectiva implementación del sistema, y es el método recomendado.

- *Registros y libros contables requeridos.* El productor debe mantener registros y cuentas de materias primas importadas y gravámenes aduaneros y otros impuestos suspendidos; materiales almacenados; materiales utilizados en la producción; bienes finales producidos; cantidades exportadas; cantidades vendidas en el mercado local; subproductos, residuos y desechos resultantes del proceso. Los registros deben permitir a la aduana monitorear los bienes bajo admisión temporal.
- *Unidad de reducción de gravámenes de aduana.* La aduana monitorea y controla el sistema ATPI a través de una unidad especial, que puede ser denominada unidad de Procesamiento interno o unidad de Alivio aduanero, por ejemplo. La unidad revisa las aplicaciones al régimen ATPI y las relaciones insumo-producto (relaciones de rendimiento) y monitorea el desempeño del productor mediante retornos periódicos, visitas periódicas y auditorías de sus cuentas. Unidades adicionales en la oficina de aduanas en los principales centros industriales pueden ser requeridas para establecer monitoreo y auditoría de las compañías productoras aprobadas bajo el sistema ATPI en dichos centros. El personal involucrado con el ATPI debe estar adecuadamente entrenado, en particular en lo relacionado con la auditoría.
- *Sistematización.* El sistema de control del ATPI debe estar sistematizado para permitir adecuado seguimiento a materiales temporalmente importados y a los bienes de exportación elaborados a partir de éstos; monitoreo de la cuenta de gravámenes aduaneros suspendidos del productor, y cálculo y actualización de las tasas de rendimiento como bases para calcular el uso de materiales en productos terminados. (Ejemplos de apoyo sistematizado para la administración del alivio aduanero se incluyen en los recuadros 10.2 y 10.3).

Los requisitos pueden ser simplificados para: a) comerciantes que importan sólo ocasionalmente para procesamiento de exportación, por ejemplo cuando el valor total de importaciones para procesar en un año común no ex-

cede una cantidad dada, ni los bienes se importan para reparación; y b) las operaciones que no cambian la clasificación arancelaria de los bienes, como operación para asegurar la conservación, o mejorar la presentación y comerciabilidad, o preparar los bienes para la distribución o la venta.

En tales casos, ninguna matrícula previa al sistema sería necesaria, pero la autorización se daría para cada importación en la oficina de la aduana. La forma de autorización identificaría los bienes importados, el proceso, los productos procesados, la tasa de rendimiento y el plazo de reexportación.

**Equivalencia y equivalencia previa.** Los productos que resultan de la fabricación o procesamiento, denominados productos compensados, no necesitan ser obtenidos únicamente de bienes admitidos para procesamiento interno, porque puede ser necesario para el fabricante sustituirlos por bienes de origen nacional o que fueron previamente importados pagando sus obligaciones aduaneras. Tales bienes sustitutos necesitan ser equivalentes a los bienes importados para procesamiento interno a los que están reemplazando.

La equivalencia es el procedimiento que permite al fabricante utilizar bienes sustitutos en lugar de bienes ATPI, en tanto que los bienes sustitutos estén en libre circulación en el territorio de la aduana y puedan ser considerados equivalentes a los bienes ATPI. Para serlo, los bienes sustitutos deben ser del mismo tipo, especificación técnica y calidad comercial que los bienes ATPI. Deben ser mutuamente intercambiables.

La equivalencia previa de exportación permite la exportación de productos hechos con bienes equivalentes antes de que los bienes ATPI sean importados. Varios países permiten la importación libre de impuestos de materiales del mismo tipo, especificación técnica y calidad que los materiales locales que fueron incorporados en bienes producidos por fabricantes aprobados para usar la ATPI para exportar.<sup>4</sup>

4. Tales sistemas están disponibles, por ejemplo en Brasil, Chile y la UE. Esta facilidad puede ser útil al fabricante de la exportación de varias maneras: el fabricante puede responder a órdenes urgentes de exportación cuando no cuenta con suficientes bienes ATPI en bodega. Cuando es difícil prorratear las importaciones en avance para ATPI y libre circulación, el fabricante puede importar todos los bienes para libre circulación inicialmente y cuando tiene las exportaciones, puede importar bienes ATPI equivalentes para reemplazar los bienes utilizados del *stock* libre de impuestos. Cuando el fabricante ha subestimado sus necesidades ATPI, puede proveer los mercados de la exportación con productos hechos de materias de libre circulación, y entonces importar los bienes TAP equivalentes para abastecer de nuevo el *stock* de las que pagaron impuestos.

### Recuadro 10.2 Reforma de regímenes de reducción de gravámenes en Marruecos

El procesamiento interno es un aspecto indispensable de la economía marroquí. En el 2002, los regímenes de alivio aduanero representaron cerca del 50% de las transacciones de comercio internacional. Cerca del 82% del alivio se dio mediante el régimen ATPI.

Durante muchos años el manejo de los regímenes de alivio fue desorganizado y opaco, hasta que finalmente se tornó inmanejable. En 1996 más de 70.000 cuentas, algunas establecidas desde 1985, aún esperaban ser regularizadas. Estas demoras se debían a procedimientos complicados, burocráticos y rigurosos que involucraban papeleo excesivo, y registro y contabilidad meticulosos. Todos los embarques de importación y exportación eran examinados y se tomaban muchas muestras. Los comerciantes sufrían prolongadas demoras operacionales, y fondos importantes estaban congelados en cuentas del gobierno bajo la forma de reembolsos depositados como garantía.

Se tomó la decisión de implementar dos medidas: una completa reforma de los procedimientos y la regularización de las demoras. El régimen ATPI se revisó coordinadamente con el sector industrial. La reforma de procedimientos introdujo requerimientos menos rigurosos y complicados y permitió mayor flexibilidad operacional, incluyendo la aceptación de varios tipos de garantías, el cálculo de la tasa de rendimiento y la opción de vender parte de la producción en el mercado local con pago de los impuestos de aduana pero sin intereses. Para 2003, más del 90% de las cuentas

estaban regularizadas, gracias al uso de un mecanismo automático de identificación de anomalías y actividades fraudulentas, y el desarrollo de procedimientos de identificación de compañías ficticias. Un estudio de sectores industriales e investigación en el campo condujo a la sanción de cuentas ficticias o fraudulentas.

En adición a estas dos medidas, esfuerzos especiales fueron hechos para mejorar el servicio al sector comercial, incluyendo la reducción de los tiempos de liberación a menos de una hora, y el diseño de programas automatizados para el régimen de alivio aduanero. Esto dio a los operadores información *on-line* sobre el progreso en el procesamiento de sus declaraciones, la situación de sus cuentas de aduana y sus garantías, y ofreció una ventana virtual a través de la cual pueden ejecutar sus operaciones de liberación aduanera.

En años recientes la administración aduanera de Marruecos se ha centrado en motivar al personal y estimular la innovación. Los resultados son visibles, por ejemplo la introducción de un sistema de administración personalizada de operaciones de alivio aduanero. Este sistema responde a las necesidades de facilitación comercial y control de recaudo, y está plenamente integrado con los métodos de administración de las empresas. Cerca de 30 empresas ya hacen uso de este sistema. Se desarrollan actualmente más investigaciones sobre otras mejoras.

Fuente: Steenlandt y De Wulf 2004.

**Ejemplo de reforma ATPI exitosa.** Como el procesamiento interno es una actividad comercial importante en Marruecos, los regímenes de reducción de gravámenes son un aspecto indispensable en la estrategia de atraer inversionistas. El recuadro 10.2 resume los problemas que se habían creado con el paso de los años en la administración de los sistemas de alivio y el tipo de reformas emprendidas por el gobierno para resolver estos problemas y establecer sistemas mucho más eficientes de administración del régimen ATPI.

**Variaciones en el procedimiento ATPI.** *Esquema de suspensión de gravámenes (DSS) de Fidji.* El DSS, introducido en 2002, es un sistema de procesamiento interno que apunta al alivio total de los gravámenes de aduana sobre los productos para exportación. El sistema tiene algunas características extraordinarias de diseño, administración, y operación. Desde sus inicios, el DSS de Fidji ha tenido éxito en lograr los objetivos indicados. Es manejado por una organización del sector privado, conocida como el Club de Exportaciones, a favor de la Autoridad de Impuestos y Aduana de las islas Fidji. El sistema tiene un carácter híbrido con características de los mecanismos ATPI y de reintegros. Para más detalle, ver una descripción resumida en el recuadro 10.3.

*Libreta de depósitos.* El sistema de la libreta de depósitos es un mecanismo para proporcionar alivio bajo el sistema de exención condicional, que ha sido utilizado en algunos países asiáticos incluyendo India, Bangladesh y Nepal. Opera utilizando un libro de contabilidad (libreta de depósitos) a través de la cual el comerciante y la aduana siguen la cantidad y el valor de las materias importadas y los bienes procesados exportados.<sup>5</sup> El libro de contabilidad mantiene también la cuenta de las seguridades del comerciante. Para una descripción de cómo opera en Nepal, ver recuadro 10.4.

*Producción bajo fianza.* Las regulaciones de aduana de muchos países incorporan las provisiones para Manufactura bajo fianza (MBF) para proporcionar alivio a los gravámenes aduaneros para productores de exportaciones. El sistema está en operación en numerosos países in-

5. El sistema de la libreta de depósitos en Bangladesh es difícil de controlar, dado que las exportaciones y las importaciones se registran en libretas de depósitos diferentes si son realizados por casas aduaneras distintas. También, la descripción de las importaciones no sigue la clasificación de Sistema Armonizado, complicando la tarea de auditoría. Un proyecto bancario financia la automatización del sistema de almacenamiento y bono. Una vez aplicado, éste reemplazará gradualmente el sistema de libreta de depósitos.

### Recuadro 10.3 Esquema de suspensión de gravámenes de Fidji

El DSS de Fidji fue desarrollado para facilitar y estimular la exportación, dándole a los exportadores acceso a insumos de fabricación a precios mundiales.

El DSS es administrado por una organización a cargo del sector privado –El Club de Exportadores– a nombre de la Autoridad de Impuestos y Aduanas de las islas Fidji.

Sus miembros deben pertenecer al sector de importación de materiales para transformación en productos para exportación. El Club de Exportadores evalúa la calificación de los solicitantes, recomienda una lista de productos a ser exportados y subsecuentemente utilizados en la producción de exportaciones, calcula créditos de avance y tasas de Proporciones de Titularidad (EP), y asesora a la aduana cuando todos los requerimientos se han cumplido.

El exportador recibe créditos por cada dólar de exportaciones logrado bajo el sistema. Puede usar estos créditos para importar materiales aprobados libres de impuestos. El crédito está basado en las EP, esto es, en la proporción de bienes importados requerida para producir una unidad de producto exportado. Mientras la compañía opera dentro de su tasa EP, puede continuar importando bienes aprobados libres de impuestos. La EP es calculada inicialmente cuando la compañía entra en el esquema, utilizando el registro de importaciones y exportaciones de la empresa y un conjunto de

cuentas auditadas. Para la primera operación de exportación, las compañías pueden ser provistas de créditos de avance que les permitirían importar durante dos meses.

Un *software* especialmente desarrollado ha sido creado por las aduanas como un adjunto al sistema Asycuda. Dicho *software* permite al Club de Exportadores administrar las operaciones cotidianas del programa y a la aduana auditar los arreglos con miembros individuales. Los miembros tienen acceso a sus propios datos, pero no pueden acceder a los detalles de otros miembros.

El Club de Exportadores es una organización sin ánimo de lucro, propiedad de ocho grupos industriales involucrados en la promoción de exportaciones. Una junta directiva administra el Club, representando a los propietarios y el Servicio de Aduana. En adición a las responsabilidades previamente mencionadas, el Club monitorea el desempeño de cada miembro. Esto se hace mediante un sistema computarizado que calcula la cantidad de créditos ganados y automáticamente los reduce cuando los productos son importados. Para cubrir sus costos operativos, el Club cobra una cuota de aplicación y evaluación, una de suscripción anual y una de actividad.

*Fuente:* T. O'Connor, director general de Aduanas, Autoridad de Impuestos y Aduanas de las islas Fidji.

cluidos Bangladesh, Canadá, India, Nepal, Tanzania y Estados Unidos. Este sistema es similar al ATPI, que permite a los fabricantes importar materias primas sin el pago del gravamen. En la exportación de los productos fabricados, los gravámenes sobre la correspondiente cantidad de materias primas se vacían. El sistema de MBF es especialmente útil

para el ensamble de bienes hechos enteramente de componentes importados sujetos a obligaciones de aduana, o bienes que utilizan un alto porcentaje de insumos importados sujetos a impuestos. En estos casos, los ahorros de financiar los costos relacionados con pago de gravámenes aduaneros pueden ser sustanciales.

### Recuadro 10.4 Sistema de libreta de depósitos de Nepal

Siguiendo años de decepciones con las fallas del sistema de reintegro, Nepal introdujo el sistema de libreta de depósitos en 2001. Bajo este sistema, las manufacturas para exportación son exentas de los impuestos a materiales importados para procesamiento o transformación en productos para ser exportados o vendidos en el mercado local en moneda extranjera. El sistema está disponible sólo para operaciones que adicionan al menos 20% del valor a bienes importados. La tasa de rendimiento, esto es, la cantidad de materiales utilizados en la producción de una unidad de producto, debe ser aprobada por el Comité Técnico del Departamento de Industria. La exportación o venta debe ocurrir dentro de los 12 meses siguientes a la importación.

Al importar, la cantidad, valor y deberes aduaneros suspendidos son guardados en la libreta de depósitos. Seguridad, bajo la forma de un depósito en efectivo, es requerida para cubrir los compromisos aduaneros suspendidos, y un crédito por el depósito es dado en el libro de depósitos. Una vez se cuenta con la prueba de la exportación de los bienes procesados, el depósito correspon-

diente a la cantidad de insumos incorporados en los bienes exportados es liberado. Para importadores o exportadores regulares, la cantidad liberada no es reembolsada, sino que se utiliza como un depósito para subsecuentes importaciones de materiales. Cantidades excesivas de depósito no utilizadas dentro de un mes son reembolsadas. El no exportar en 12 meses después de la importación de materiales, resulta en un pago de las obligaciones aduaneras y una multa del 10% adicional a dicho valor. El Departamento de Aduanas especifica las oficinas aduaneras a través de las cuales el comerciante puede importar los materiales y exportar los bienes procesados bajo el sistema. Cada compañía puede importar sólo a través de una oficina aduanera dada. Dichas restricciones han creado problemas para algunos comerciantes, pero globalmente el sistema se ha comportado bien. Los comerciantes han estado generalmente más satisfechos con el sistema de libro de depósitos que con el sistema de reintegro.

*Fuente:* autor.

Teniendo en cuenta que el objetivo primario de autorizar MBF es promover las exportaciones, más que posponer el pago de gravámenes de aduana en los materiales importados y sus componentes, no hay ventaja en permitir la fabricación bajo fianza si la mayor parte de la producción se vende en el mercado local. Sin embargo, puede ser necesario para el productor vender parte de los bienes producidos en el mercado local.<sup>6</sup> El gobierno debe decidir el porcentaje mínimo de producción que se debe exportar.

Muchos países en desarrollo han tenido dificultades en monitorear que todos los insumos importados sean efectivamente utilizados en la manufactura de bienes exportados y no desviados a otros usos industriales, y que todos los bienes finales sean efectivamente exportados. Más aún, los requerimientos legales y administrativos impuestos sobre los usuarios MBF son frecuentemente excesivos y costosos. En algunos casos, la licencia para operar el almacenamiento de aduana debe ser renovada cada año. El usuario puede ingresar las materias primas sólo cuando la aduana abre el almacenamiento, y los procedimientos implican demasiado papeleo y trámite burocrático.

Los requerimientos operacionales y administrativos, y los procedimientos para el régimen MBF son relativamente similares a los discutidos para el régimen ATPI. Tradicionalmente, los programas MBF se han apoyado más en controles físicos estrictos que los del régimen ATPI, pero en éstos también el control físico está siendo remplazado gradualmente por control basado en cuentas. En la mayor parte de los países en desarrollo, aún se depende mucho en controles físicos.

Dichos controles pueden incluir supervisión de la transferencia de los materiales importados de los muelles al almacenaje, control conjunto de la aduana y el productor del acceso a la bodega; control sobre el acceso a las materias primas, bienes terminados y cualquier material intermedio incluyendo desechos almacenados en la bodega; y supervisión física de la exportación o de otros medios de disponer de los bienes terminados y otros bienes que resulten del procesamiento cautivo.

El control puede ser ejercido a través de otros procedimientos similares a los de ATPI que, mientras protegen los

intereses del recaudo, también facilitan el comercio. Esto implica una garantía que proteja el recaudo; una fórmula expresando la tasa de rendimiento; cuentas prescritas de las operaciones de producción, esto es, materias primas recibidas y utilizadas, y productos finales manufacturados y exportados; verificaciones de aduana basadas en cuentas; y visitas periódicas no programadas a la fábrica para asegurar que las cuentas se llevan adecuadamente.

Sistematizar el control MBF puede mejorar notoriamente la calidad del control y la eficiencia de toda la operación, con un ahorro para el fabricante y la administración aduanera. La sistematización permite funciones como el rastreo electrónico de bienes entrando y saliendo de almacenamiento; calcular y actualizar las tasas de rendimiento, y sobre dicha base calcular la utilización de materiales en productos terminados; y produciendo cuentas adecuadas de los materiales importados, producidos y exportados.

El centro que opera en Bangladesh provee un buen ejemplo del riesgo de recaudo involucrado en los sistemas de reducción de gravámenes aduaneros, y el riesgo puede ser abordado mediante el establecimiento de un control de aduana computarizado (*ver* recuadro 10.5).

### *El reembolso o reintegro*

Reembolso o reintegro es la devolución de los gravámenes de importación pagados por materiales importados que son utilizados en la manufactura de bienes que luego son exportados.<sup>7</sup> El reintegro no es un subsidio a las exportaciones y cumple las reglas de la OMC en tanto el monto del reembolso no sea superior a la cantidad de gravámenes pagados por la importación de los materiales.<sup>8</sup>

6. Este sería el caso, por ejemplo, cuando parte de la producción no reúne la calidad requerida en el mercado internacional, pero hay una demanda local por dichos productos; o cuando la compañía no es capaz de vender su producción entera en mercados de exportación y encuentra antieconómico restringir la producción a la cantidad que puede vender al exterior; o cuando una orden de exportación es cancelada; o, finalmente, cuando el producto manufacturado en fianza tiene fuerte demanda en el mercado interior y tendría que ser importado si a la fábrica vinculada no se le permite vender al mercado local.

7. Algunos países utilizan el término reintegro para el reembolso de impuestos pagados por cualquier bien importado y subsecuentemente exportado sin sufrir ningún procesamiento. El término apropiado para dicho reembolso es simplemente "reembolso".

8. Algunos países han aplicado una tasa fija de reintegro por categoría de producto. En este caso el reembolso no será igual a la cantidad de impuestos pagados por los insumos importados, porque los coeficientes técnicos insumo-producto, precios de insumos y tasa de impuesto varían para cada especificación de cada producto de exportación. Si la cantidad es demasiado baja, el exportador no recibe pleno alivio del gravamen aduanero en el producto exportado. Si es demasiado alta, el reintegro contiene un elemento de subsidio y no cumple con las reglas de la OMC. Kenia, Bolivia y Colombia solían aplicar una tasa fija de reintegro de impuestos. En Bolivia, una tasa fija de 10% del valor de exportación estuvo funcionando hasta 1990. El sistema de reintegro ha sido reformado desde entonces.

### Recuadro 10.5 Centro especial de almacenamiento de mercancías bajo fianza de Bangladesh

En Bangladesh, el sector de Prendas listas (RMG) es importante, y se apoya bastante en el uso del centro especial de Almacenamiento de mercancías bajo fianza (SBW). Materias primas utilizadas en la producción de productos RMG son importadas exentas de impuestos al SBW, manufacturadas en prendas terminadas, y exportadas. Hay cerca de 3.400 SBW, localizados principalmente en Dhaka y en el área portuaria de Chittagong. Cerca de 700 empresas de cadenas productivas o dotación de oferta, operan un tipo diferente de almacenamiento y dotación de insumos, como empaque, hilos, adornos y marcas para la exportación de RMG. Estas dotaciones son manejadas como exportaciones.

El comisionado de Aduanas, siguiendo la aprobación del centro y la colocación de una garantía que debe cubrir los gravámenes de los bienes almacenados, emite la licencia para el SBW. Se emiten libretas de depósito para el almacenista, una para el operador del almacenaje, y una para la aduana del puerto de importación-exportación para registrar los bienes importados y exportados de la bodega de almacenamiento. Un almacenista puede importar materias primas libres de impuestos que representen hasta el 75% de la exportación total. Al momento de la importación debe proveer una Declaración de utilización (DU) emitida por la Asociación de Manufactura y Exportación de Prendas de Bangladesh, junto con otros documentos de importación. Las cantidades importadas se registran en los libros de depósito del almacenista y de la aduana, lo cual actúa como un registro de almacenamiento hacia el SBW. De allí en adelante, el almacenista presenta todos los documentos para exportación, junto con la DU por segunda vez, y la entrada necesaria de la exportación se hace en los libros de depósito. Es respon-

sabilidad del almacenista relacionar las cuentas de importación con las de exportación en el libro de depósitos.

El sistema no es infalible y hay reportes de significativa pérdida de recaudo debido a desvío ilegal de productos terminados hacia el mercado local. Una investigación reciente de un caso individual de fraude reveló que un almacenista había falsificado documentos de exportación y entradas en el libro de registro, lo cual implicaba una pérdida de recaudo aduanero de US\$3,2 millones.

Un componente clave del proyecto de modernización aduanera, que empezó en 1999, es enfrentar la pérdida de recaudo creada por la operación de las instalaciones SBW. Las principales iniciativas incluyen administración centralizada de las instalaciones SBW, nuevas licencias para los operadores de SBW (lo cual reduciría el número de licencias en 20%), y rastreo electrónico de los bienes utilizando el sistema de computador Asycuda++. Esto permitiría a la aduana recuperar cuentas adecuadas de importaciones y exportaciones totales de cualquier operador individual SBW y conciliar el movimiento de bienes desde y hacia la bodega de almacenamiento, reduciendo su dependencia en el sistema de libreta de depósito. En el futuro, se espera que esta conciliación se beneficie de un programa de computador que utilice la información de importaciones y exportaciones de Asycuda++ y utilice la fórmula DU para calcular la utilización de materias primas en artículos terminados, rastreando por tanto el flujo de bienes y resaltando inconsistencias potenciales.

*Fuente:* Thomas, enero 2003. Nota preparada para este capítulo. Personal del Banco Mundial.

**Conclusiones.** El reintegro está en funcionamiento en muchos países, usualmente en combinación con uno o más sistemas basados en la admisión temporal. Mientras que el principio del reintegro es el mismo en todas partes, hay diferencias sustanciales entre países en relación con el alcance permitido del mismo, y en las normas administrativas y procedimientos mediante los cuales el sistema opera y se implementa. En algunos países el reintegro parece ser considerado como un privilegio o un beneficio para el productor de exportaciones, más que un reembolso de algo que no debería haberse pagado desde un comienzo. Esto se refleja en el tipo de problemas experimentados con esquemas de reintegro en varios países, los cuales pueden incluir algunos de los siguientes:

- Las categorías de los bienes que califican para reintegro están restringidas para estimular el uso de productos domésticamente equivalentes. Esto afecta la competitividad del exportador.
- No se le ofrece al exportador pleno alivio del gravamen porque no todos los impuestos relacionados con importaciones están incluidos en el sistema, o sólo se

dan reembolsos sobre un porcentaje de lo pagado. Un ejemplo de acceso restringido a reintegro es el esquema de India, que cubre sólo aquellos productos incluidos en una exhaustiva lista y permite reembolso sólo para impuestos del gobierno central y no para impuestos de los estados y aranceles aplicados a los insumos.

- Pagos por procesamiento o servicio reducen el reintegro en ocasiones. Por ejemplo, Tanzania solía cobrar un pago de procesamiento de 4% del reembolso.
- Requerimientos burocráticos, procedimientos erróneamente concebidos, o administraciones aduaneras ineficientes (o una combinación de los tres) terminan en costos indebidos al exportador mediante demoras en el pago del reembolso, cobros por servicio y otros costos administrativos directos o indirectos.
- Las demoras en el pago son frecuentemente excesivas, o el pago simplemente no se realiza, un problema que ocurre particularmente en países donde los reembolsos se pagan de una línea de presupuesto especial. Cuando los pagos finalmente se realizan, la inflación puede haber reducido sustancialmente el valor de los pagos, por tanto incrementando el ya de por sí alto

costo para el exportador de financiar los gravámenes, y reduciendo su capital de trabajo. Por ejemplo, antes de que Tanzania reformara su sistema hace unos años, retrasos sustanciales en los reembolsos se habían acumulado debido a un presupuesto inadecuado para el reintegro y requerimientos excesivos de documentación. Problemas similares prevalecen en Nepal, India y varios países africanos.<sup>9</sup>

- Requerimientos excesivos de documentación también contribuyen a demoras en reembolsos, y adicionan costos al exportador (y a la aduana). Algunos países requieren que la solicitud de reintegro sea apoyada no sólo por la reclamación de entrada de exportaciones, sino también por la cuenta del transporte aéreo, el certificado de aterrizaje, prueba de los procedimientos de exportación, y entradas de importación relacionadas con los insumos por los cuales se pagaron los gravámenes que dan lugar al reintegro. Aparte del hecho de que la mayor parte de estos documentos no deberían jugar ningún papel en el procesamiento rutinario de las solicitudes de reintegro, son una mayor fuente de retrasos, porque podría tomarle meses al exportador obtener algunos después de la exportación.

La ausencia de un sistema bien diseñado de reintegro, o la incapacidad de la administración de aduana para aplicar apropiadamente uno, son frustrantes y desmotivantes para los exportadores, y puede hacer la evasión más tentadora. A continuación se resumen los principios y las pautas para el diseño y administración de un sistema efectivo de reintegro.

**Determinación de tasas de reintegro.** La determinación de tasas de reintegro incluye lo siguiente:

- La fijación de tasas de reintegro debe ser responsabilidad de un comité de alto nivel, compuesto normalmente de la industria, el comercio, la aduana, la administración de impuestos y posiblemente otros departamentos del gobierno.
- Las tasas de reintegro se deben basar en cálculos de los gravámenes sobre insumos importados incorporados

en una unidad de producción. La cantidad para ser reintegrada debe igualar la suma de los insumos multiplicada por sus aranceles, por unidad dada de exportaciones. Una cierta cantidad de agregación puede ser posible en la fijación de tasas de reintegro. Para los bienes finales que convierten insumos según una fórmula uniforme, pueden fijarse tasas de producto o tasas fijas. Cuando las proporciones insumo-producto cambian, las tasas individuales son más apropiadas.

Bajo el sistema de tasa fija el reembolso se calcula según una estructura fija para cada bien exportado basado en la relación insumo-producto. Esto facilita la administración porque utiliza las tasas automáticas de reintegro no relacionadas con el desempeño específico del fabricante. Sin embargo, eso requiere actualizar frecuentemente los coeficientes insumo-producto. Corea y Taiwan utilizan este sistema y publican el reintegro actualizado cada seis meses.

Bajo el sistema de tasa individual, el reintegro se basa en el desempeño del fabricante, verificado por la auditoría de los libros y registros de la compañía. Este sistema se apoya más en la autovaloración, dado que el fabricante es responsable de establecer las tasas de rendimiento o tasas de conversión para reclamar el reintegro. Es responsabilidad de la administración verificar los rendimientos o las tasas de conversión mediante auditorías. Este enfoque es justo con todos los fabricantes porque se relaciona específicamente con el desempeño de una compañía individual y no se basa en un promedio de la industria. La mayoría de los países industrializados utilizan este sistema.

**Los principios guía para el diseño del reintegro.** Los siguientes principios se deben seguir en el diseño de un sistema de reintegro.

- El alivio del gravamen debe ser completo (el 100% de todos los gravámenes e impuestos pagados) y rápido. Debe cubrir todos los productos de la exportación que incorporan insumos importados, así como todas las materias primas y los bienes intermedios utilizados para la producción de exportaciones finales, inclusive empaques importados. Los reembolsos no deben exceder los gravámenes realmente pagados, asegurando la consistencia con normas de la OMC.
- El sistema debe ser simple, fácil de entender por fabricantes, y fácilmente administrado por la aduana. Debe operar a un costo mínimo para el exportador. Esto implica que al exportador no se le hace ningún cobro adicional por obtener su reintegro; éste es inmediato u ocurre pocos días después de la exportación; y los documentos requeridos son mínimos, mientras que el recaudo es protegido de abuso y fraude.

9. Tax Notes International reporta que las demoras del gobierno nepalés en solicitudes de reintegro afectaron las operaciones de exportación del país. Oportunidades comerciales se perdieron como resultado de la falla del Comité de Recaudo de reembolsar las solicitudes. El gobierno sólo destinó 200 millones de NPR (cerca de US\$2,8 millones) para pago de reintegros, a pesar de estimaciones de que la totalidad de solicitudes de reembolso al final del año era de más de 1 de NPR (cerca de US\$14 millones) (Tax Notes International 2001a, p. 76; 2001b, p. 168).

- La declaración de exportación se debe tomar como suficiente prueba de exportación, y ningún otro documento se debe requerir rutinariamente. El reintegro no debe depender de la prueba de recibos de cambio, sino en el hecho sencillo de la exportación. Si existen cuestionamientos sobre subfacturación u otras prácticas fraudulentas, éstos no se deben abordar mediante el sistema del reintegro, sino por otros métodos apropiados de control.
- El esquema debe incluir a exportadores directos e indirectos, esto es, el reembolso debe reflejar todos los gravámenes y los impuestos pagados por materias importadas que han sido incorporadas en el producto de la exportación, hayan sido pagadas por el exportador, o por otros comerciantes a quienes se les compraron los materiales.<sup>10</sup>
- Los exportadores deben ser responsables por las pérdidas de recaudo que resultan del fracaso en informar a la unidad de reintegro de la aduana de cambios en los factores subyacentes a la tasa de reintegro.
- La aduana debe publicar y mantener estándares de desempeño en la administración del reintegro, y, en particular, comprometerse a pagarlo dentro de un número fijo de días luego del recibo del reclamo.

**Lineamientos operacionales.** Las principales pautas operacionales para un sistema del reintegro son:

- El sistema de reintegro debe estar sujeto a una regulación que fije los principios y los principales requisitos legales, administrativos y procesales. La aduana debe proveer información adicional a usuarios del reintegro a través de folletos de información o seminarios.
- Reclamar el reintegro y pagar la cantidad del reintegro debería requerir sólo un proceso sencillo con requisitos documentales mínimos. El reclamo se puede hacer en la misma forma de la declaración de exportación o en una forma separada. El pago no debe ser demorado hasta que todos los controles hayan terminado. Una vez que la aduana ha certificado la exportación de los bienes con base en la entrada de la exportación, el reintegro se debe pagar, con posterior verificación de la validez del reclamo. En las situaciones donde las demoras son inevitables porque, por ejemplo, la tasa del reintegro tiene que ser determinada para un producto en el momento en que éste es exportado, tal vez debe hacerse un pago provisional, de quizás el 80% de la

cantidad reclamada por el exportador, sujeto al ajuste necesario cuando la tasa sea determinada.

- El reintegro se puede pagar en efectivo, cheque, transferencia de fondos electrónicos, o en la forma de un certificado de crédito o *voucher*, que se podría utilizar para pagar los gravámenes en la próxima consignación de importación. Si el *voucher* no es suficiente para pagar los gravámenes y los impuestos en la próxima importación, se debe poder pagar la diferencia en efectivo. La ventaja del sistema de *voucher* es que es sencillo de operar, no afecta las cuentas del gobierno, y es menos conducente a la corrupción. (Un sistema como este está en operación en Brasil). Si el pago se hace en efectivo, el presupuesto para pagar el reintegro debe fijarse lo suficientemente alto para satisfacer todos los reclamos de reintegro, y los procedimientos se deben racionalizar para evitar demoras.
- La opción para reclamar el reintegro y recibir el pago periódicamente debe estar disponible para exportadores que tienen muchos reclamos de reintegro en una base regular. Esto simplifica el trabajo para el exportador y la aduana.
- El control de la cantidad del reintegro se debe hacer después de la exportación a través de la auditoría periódica de los libros y registros del fabricante. Puede haber beneficio en auditoría periódicamente coordinada para propósitos del reintegro con la auditoría para el IVA.
- Es necesario establecer una unidad técnica en la sede central de la aduana para controlar y auditar las compañías industriales aprobadas bajo el sistema y hacer auditoría a los reclamos de reintegro. Un número selecto del personal debe entrenarse en la auditoría del reintegro.
- La fórmula del reintegro se debe revisar periódicamente para tener en cuenta los cambios en los factores fundamentales subyacentes a la tasa del reintegro (los cambios en la relación insumo-producto, precios de importación, y tasas aduaneras y de impuestos).
- El control del reintegro se debe automatizar a través de un módulo o programa especialmente desarrollado para manejar el sistema de reintegro, utilizando el sistema computarizado existente en la aduana (por ejemplo algo semejante a la solución de Fidji para la administración del ATPI –ver recuadro 10.3).

### *Zonas de procesamiento de exportaciones o zonas francas industriales*

Las ZPE son enclaves geográficos establecidos fuera del territorio de la aduana del país para alentar la fabricación para la exportación y para proporcionar los servicios a

10. Por ejemplo, esto se hace en Corea, Chile y Colombia, pero no es el caso en muchos países.

empresas extranjeras.<sup>11</sup> Los objetivos para establecer ZPE son, en general, promover las exportaciones de bienes fabricados no tradicionales, reforzar el espíritu competitivo de los exportadores, atraer inversionistas, diversificar la economía, crear empleo, transferir tecnología, y lograr desarrollo y crecimiento.<sup>12</sup>

**Conclusiones.** En la ZPE, las empresas pueden importar materias primas y componentes sin el pago de derechos de importación e impuestos. Además, gozan de otras ventajas, que pueden incluir la exención de impuestos sobre las ventas, impuestos internos e impuestos sobre la ganancia; la exención de regulaciones industriales aplicadas en el resto del país; beneficios relacionados con regulaciones laborales, divisas y otros; y provisión de infraestructura. Estos beneficios están sujetos a la condición de que el producto fabricado sea exportado, y que todos los insumos importados sean utilizados en la zona o sean reexportados. En algunos países, se permite la venta al mercado local de una parte de la producción.<sup>13</sup>

En años recientes, con el cambio del énfasis de la sustitución de importaciones a industrias orientadas a exportación, muchos países en desarrollo han sido atraídos a establecer ZPE, y su uso ha proliferado. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que sólo en un limitado número de casos el establecimiento de ZPE ha tenido éxito en promover las exportaciones.<sup>14</sup> Muchas de estas zonas han resultado ser pobres inversiones como resultado de ubicación imprudente, altos costos de inversión, administración inadecuada, o, más profundamente, porque el ambiente económico de la política dentro del país no era conducente a producción eficiente para la exportación.<sup>15</sup>

11. Las zonas francas industriales tienen una variedad de nombres incluyendo Zona de Libre Comercio, Zona Libre, Zona Libre de Impuestos y Zona Libre de Exportación.

12. Históricamente, las zonas libres fueron establecidas originalmente para facilitar el almacenamiento de comercio exterior, enfocadas principalmente en operaciones comerciales, de almacenamiento y reempaque, y no para manufactura de bienes para exportar. Ejemplos de zonas libres hoy en día son la zona de libre comercio de Miami, que actúa como un centro de distribución para compañías europeas y asiáticas que exportan a Suramérica y el Caribe, y la zona libre de Colón en Panamá, la cual se dedica casi exclusivamente a comercio *entrepot*.

13. Por ejemplo en Mauricio, Israel, Siria y Estados Unidos.

14. Mauricio es probablemente el mejor ejemplo de una EPZ exitosa. Otros casos exitosos son República de Corea, Taiwan, Malasia y República Dominicana.

15. Para un análisis del papel de EPZ en promover las exportaciones *ver*, por ejemplo, Madani 1999. Madani concluye que las EPZ tienen limitadas aplicaciones y que la liberalización generalizada de la economía del país es una mejor opción de

Las ZPE están restringidas generalmente a un terreno industrial designado; pero a veces, y recientemente de una forma más frecuente, fábricas fuera del área restringida han sido aprobadas como zonas de una sola fábrica.<sup>16</sup> La filtración de bienes ZPE al mercado doméstico sin pago de gravámenes ha sido frecuentemente reportada por países en desarrollo. Este ha sido el caso especialmente donde la ZPE no está adecuadamente separada geográficamente de la zona regular de aduana, y donde varias zonas de una sola fábrica existen, haciendo difícil para la aduana organizar el control sobre lo que entra y sale de cada una de estas zonas. A menos que las empresas de ZPE mantengan los libros y las cuentas apropiadamente, y cumplan sus gravámenes tributarios, y la aduana tenga la capacidad de confiar principalmente en controles basados en cuentas, la diversión de bienes de ZPE al mercado interior será un problema, con la pérdida de ingreso como resultado.

**La administración de aduana en zonas francas industriales.** Por aplicación de la ley de aduanas, las ZPE se localizan fuera del territorio de la aduana, aunque estén físicamente dentro de las fronteras nacionales y formen parte de la economía nacional. Las ZPE, por tanto, requieren que la aduana arregle dos tipos de control.

Primero, con respecto al movimiento de bienes desde la ZPE al mercado local y viceversa, la ZPE debe ser tratada como se haría con un país extranjero. Puestos de aduana deben establecerse en los caminos de la zona al resto del país para asegurar que las leyes pertinentes de la aduana se impongan apropiadamente. Las importaciones de la ZPE en el mercado local, si se permiten, deben manejarse como importaciones del exterior. La entrega de bienes del mercado doméstico a la ZPE debe ser manejada como exportaciones. Debe establecerse vigilancia de la aduana, para prevenir los incidentes donde bienes importados o manufacturados en la ZPE entran al mercado fraudulentamente. En la medida en que la ZPE es un área geográficamente

política. *Ver* también Warr (1989). Warr concluye que la experiencia de Asia oriental, del este y sureste confirma que el papel de las ZPE en promoverlas es menor, y que el mejor medio de promoverlas es asegurar que el ambiente de la política económica dentro del país sea conducente a la producción eficiente para la exportación.

16. Este es el caso de Fidji, Corea, Mauricio, México, Senegal y Estados Unidos. En Senegal, el régimen de una sola fábrica se introdujo en 1991, pero debido a una oleada de aplicaciones, las aprobaciones se suspendieron en 1992, y el régimen llegó a ser completamente efectivo sólo en 1993. El gobierno explicó la suspensión y las demoras por las dificultades del control de la aduana y, más específicamente, por las pérdidas del impuesto en que se incurriría si empresas existentes fueran aprobadas bajo el sistema ZPE. Para 1995, ocho zonas-fábrica estaban en operación.



cerrada, todo esto no debería establecer dificultades mayores para la aduana, porque es parte esencial de operaciones aduaneras normales. Sin embargo, la situación es diferente cuando la ZPE no está adecuadamente separada del área regular de aduana, y especialmente cuando se trata de zonas de una sola fábrica. Como se mencionó anteriormente, zonas de una sola fábrica son difíciles de custodiar.

Segundo, con respecto a importaciones y exportaciones fuera de la ZPE, se requiere documentación de la aduana para el control y propósitos estadísticos. Una de las principales características y condiciones para la operación eficiente de la ZPE típica, es la racionalización de la administración. Esto incluye racionalización de la documentación de la aduana para materias primas y bienes de capital importados, y para los productos finales exportados. En países donde la administración de aduana no cuenta con estándares modernos, los requisitos documentales con respecto al comercio de la ZPE pueden intervenir con su operación. Para resolver ese problema, una rama administrativa separada a menudo se ha creado para mediar entre las firmas de la ZPE y el gobierno, con el propósito de reducir los costos administrativos y prevenir innecesarias demoras en sus operaciones. Sin embargo, como lo indica

Warr (1989), el grado al que estos cuerpos son autorizados a actuar a favor del gobierno varía, pero otros departamentos pueden resentir la interferencia con sus funciones “normales” y llegar a ser poco cooperantes con las entidades a cargo de la zona. La experiencia con los arreglos en la zona franca industrial de Aqaba, Jordania, ilustra algunas de las dificultades que, por ejemplo, puede generar la creación de una agencia separada de aduana para la zona (ver recuadro 10.6). En vez de eso, el arreglo recomendado es dar responsabilidad para las funciones de aduana que se relacionan con las ZPE a una división autónoma o semiautónoma bajo el servicio nacional de aduana.

**Lineamientos administrativos y otros asuntos.** Si al régimen se le permiten las ventas en el mercado local, deben estar limitadas a transacciones al por mayor. Sería imposible que la aduana controlara efectivamente las transacciones de ventas al detal.

Si no existe la capacidad adecuada de la aduana para auditar cuentas de fabricante, no se debería otorgar estatus de ZPE a fábricas localizadas fuera del enclave de ZPE. Sin embargo, tales fábricas podrían posiblemente calificar para el régimen de MBF.

### Recuadro 10.6 Administración aduanera en la zona franca de Aqaba

El gobierno de Jordania estableció la Zona Económica Especial en el puerto de Aqaba, en el mar Rojo, en 2001, para incrementar la capacidad económica del Reino en atraer diferentes actividades económicas e inversiones. La zona inició actividades bajo la administración de la Autoridad de la zona económica especial de Aqaba (Aseza). La zona tiene sus propias fronteras definidas, a un nivel tal que su territorio ha sido separado del territorio nacional de Jordania. Aseza tiene el poder de hacer sus propias leyes y aplicarlas en la zona, y se le ha conferido autoridad específica en relación con los procedimientos aduaneros. Como resultado de esto, hay dos autoridades aduaneras operando en Aseza: la Aduana Nacional de Jordania, que tiene responsabilidad de administrar la ley de aduanas de Jordania en el grado que aplica en la Zona, y la agencia de aduanas que funciona dentro de Aseza, la cual es responsable por administrar las regulaciones aduaneras.

Las dos agencias tienen culturas muy diferentes. La Aduana Nacional es una organización largamente establecida, enfocada en garantizar que las fronteras de Jordania estén apropiadamente protegidas. Tiene un enfoque basado en el control para la liberación de bienes, transporte y personas. Su personal consta en su mayor parte de oficiales uniformados con una prolongada vinculación al servicio y una visión tradicional del procesamiento aduanero. La Aseza es nueva, y está compuesta en su mayoría por talentosos profesionales recién graduados, quienes están comprometidos con el desarrollo de la zona y son impacientes con los procesos. Ellos simpatizan con la posibilidad de ver la Aduana Nacional remplazada con un enfoque más contemporáneo postransacciones y basado en auditoría.

La existencia de dos agencias aduaneras era difícil de manejar. Tampoco es consistente con la Convención Revisada de Kyoto, y las prácticas resultantes no ofrecen los procedimientos simplificados promovidos por la Convención.

Estas son las dificultades específicas detectadas:

- Los operadores de la zona tienen que interactuar con dos agencias con instalaciones y sedes centrales separadas.
- Mientras las dos agencias de aduanas tienen acceso a Asycuda, los sistemas de las dos agencias no se comunican entre sí, y hay una falla en información compartida.
- Se aplican procedimientos diferentes, dependiendo en cuál agencia está involucrada en la transacción.

Como consecuencia de estas dificultades, existen las siguientes preocupaciones:

- Los comerciantes legítimos no están recibiendo el nivel de servicio apropiado necesario para atraer inversión a la zona; hay duplicación de documentación y no hay almacén.
- Los comerciantes fraudulentos están explotando la percepción de falta de controles y hay un creciente riesgo de filtración del recaudo a través del inadecuado manejo de los bienes que entran y salen de la zona desde y hacia el territorio nacional.

En vista de estas dificultades, las autoridades jordanas están considerando integrar algunas de las funciones de estas dos organizaciones.

Fuente: Harrison, Mark. 2003. Nota preparada para este capítulo.

### *Conclusiones y pautas para la reducción de gravámenes aduaneros para operaciones de procesamiento interno*

Desde el punto de vista administrativo y de una política impositiva, la mejor práctica para proporcionar a los productores exportadores acceso a insumos industriales a precios mundiales es no tener un arancel. En la presencia de aranceles, el mejor sistema es el que alivia a los fabricantes de exportaciones del pago del gravamen, completamente y al menor costo. Así, las mejores opciones son sistemas que no requieren el pago por anticipado de derechos de importación de los insumos, y que no implican, o sólo mínimamente, papeleo y no más que las formalidades rutinarias aplicadas a todas las importaciones.

Sin embargo, en la vida diaria, algún costo administrativo es inevitable. Las administraciones de la aduana siempre encaran la posibilidad de que no todos los importadores y exportadores cumplan sus gravámenes tributarios. Por tanto, son necesarios salvaguardias contra el abuso y la evasión. Al diseñar sistemas, procedimientos y salvaguardias para la implementación de sistemas de reducción de gravámenes aduaneros, los países pueden tener en cuenta los estándares y las pautas estipulados en la Convención Revisada de Kyoto, e incorporarlos a las leyes del país, las regulaciones y los procedimientos administrativos, en línea con las circunstancias específicas del país.

La práctica recomendada para cualquier país particular depende del nivel y la estructura del arancel, y la capacidad administrativa. Para países con una administración eficiente y moderna, en particular con capacidad de control basado en cuentas, admisión temporal del procesamiento interno bajo cualquiera de sus modalidades (ATPI, MBF y ZPE si es económicamente apropiada) debe estar disponible sólo para compañías confiables. El reintegro también debe estar disponible, especialmente donde el gobierno teme demasiado riesgo de ingreso en relación con regímenes de admisión temporal, así como para todos los casos en los cuales, por una u otra razón, los gravámenes se han pagado en la importación de las materias cuando su uso en procesamiento de importaciones no fue anticipado.

Los países con capacidades limitadas de control tendrán que confiar principalmente en el reintegro, pero deben proporcionarse instalaciones de ATPI a compañías que están en buena posición con respecto a sus obligaciones fiscales. El alivio del gravamen debe darse en todos los casos en los cuales el interés del recaudo puede ser protegido razonablemente, mientras se hacen todos los esfuerzos para facilitar las operaciones comerciales. Las capacidades del control basado en cuentas de la administración de aduana deben desarrollarse completamente y la admisión temporal para el procesamiento interno debería gradualmente con-

vertirse en el principal método para la reducción de gravámenes aduaneros.

### **Almacenaje, admisión temporal y tránsito**

Esta sección revisa los regímenes de la aduana bajo los cuales los bienes se importan con suspensión del pago del gravamen por otras razones diferentes al procesamiento interno. Esto incluye el almacenaje de la aduana, la admisión temporal para la reexportación en el mismo estado, y el tránsito.<sup>17</sup>

#### *Almacenaje aduanero*

El almacenaje de aduana es el procedimiento bajo el cual el importador almacena los bienes importados en un almacén bajo el control de la aduana, sin pagar derechos de importación e impuestos, hasta que los bienes se llevan a uso doméstico, o son reexportados, en cuyo caso no se pagan gravámenes. El procedimiento del almacenaje de aduana está disponible virtualmente en todos los países.

**Conclusiones.** Este régimen proporciona facilidades valiosas al sector comercial; pero si no se administra apropiadamente, es posible que los costos sean demasiado altos para el dueño de los bienes, o para el gobierno, o para ambos. Esto es especialmente así donde la aduana tiene alta dependencia de los controles físicos.

El establecimiento de controles apropiados sobre las bodegas de almacenamiento aduanero para prevenir la evasión y la pérdida de recaudos a través de la filtración de bienes almacenados sin pago de derechos aduaneros, a veces ha ido más allá de la capacidad de algunas administraciones de aduana. Esto resulta de una multiplicidad de bodegas, seguimiento documental inadecuado, procedimientos pobres y administración generalmente débil. Por ejemplo, enfrentada al abuso, a la evasión desenfrenada y a las pérdidas resultantes de ingreso, así como la incapacidad de su administración de la aduana para establecer los controles necesarios, Tanzania no vio mejor solución que

17. Los estándares y las pautas de la Convención Revisada de Kyoto con respecto a los regímenes del alivio de gravamen aduanero está incluida en la Convención de la siguiente manera: almacenamiento de aduana: Anexo D.1; admisión temporal: Anexo Específico G.1; tránsito: Anexo Específico E.1. El almacenamiento de aduana es frecuentemente conocido como almacenamiento vinculado.

cerrar virtualmente todos los almacenes de aduana durante 1997-98.<sup>18</sup>

**Racionalidad económica.** Los almacenes de aduana facilitan el comercio de importaciones. Cuando las importaciones están dirigidas al consumo interno, el procedimiento permite al importador demorar el pago de gravámenes e impuestos hasta que el importador libera los bienes. Cuando el importador decide no legalizar la importación sin reexportar los bienes, quizás debido a que las condiciones de mercado han cambiado, el importador obvia la necesidad de pagar los gravámenes. Los bienes también pueden recibir otra destinación aduanera, tal como la ATPI. Las bodegas aduaneras también se utilizan para almacenar los bienes que se producen domésticamente bajo ATPI o MBF. Tal almacenamiento elimina la obligación de gravámenes aduaneros sobre esos bienes desde el momento en que son almacenados, si la exportación de hecho ocurre. Para productos de reintegro, el almacenamiento en aduana desata la solicitud de reembolso.

Otra ventaja para el importador o el dueño de los bienes es que se permiten ciertas operaciones durante el almacenamiento, inclusive inspección y toma de muestras de los bienes, empacado y reempacado, y otras operaciones dirigidas a mejorar la comercialización.

**Requisitos para una administración eficaz y eficiente.** El departamento de aduana debe sentirse satisfecho de que los bienes se pueden almacenar sin riesgo de grave pérdida por robo, desvío y otros problemas, y que la agencia que opera la bodega asume la responsabilidad de la custodia segura de los bienes. La aduana debe también estar segura de que el procedimiento para transferir los bienes de la bodega para la exportación (que cancela la obligación del exportador para pagar el gravamen en los bienes) o para liberarlos para su consumo interno pagando el gravamen, es adecuado. Los requisitos administrativos pueden diferir sustancialmente según el riesgo de remoción fraudulenta o sustitución de bienes. En general, los requisitos pueden incluir lo siguiente:

- Aprobación por parte de la aduana, del almacén –entre otras cosas, el almacén necesita tener razonable seguridad estructural y acceso seguro.
- Doble cierre del almacén (guardia del almacén y aduana).
- Supervisión permanente o intermitente.

- Chequeos imprevistos de lugar.
- Mantenimiento de cuentas de acciones.
- Inventario periódico.
- Seguridad financiera, aunque esto se puede obviar si no hay riesgo especial de ingreso y si el control de la aduana se puede ejercitar adecuadamente.

Tradicionalmente, el control de almacén se ha basado ampliamente en control físico, implicando típicamente la exigencia de estaciones de aduana en los locales licenciados. Los oficiales ejercen el control sobre bienes almacenados; supervisan una gama de actividades comerciales, incluyendo el movimiento de todos los bienes que entran o salen de la bodega, llenado y vaciado de contenedores, y operaciones autorizadas como ordenación, empaque y acondicionamiento. El sistema de control frecuentemente incluye un requerimiento para que la aduana cierre la bodega al final del día y la abra al día siguiente. Adicionalmente, sin la presencia física del personal de la aduana, no se permitiría el desarrollo de las actividades comerciales. A los operadores de la bodega se les cobra la supervisión ofrecida por la aduana, incluyendo los salarios de los oficiales, horas extra, y la provisión de hospedaje y equipo apropiados en locaciones de la bodega.

La OCDE y países en desarrollo se han desplazado de los arreglos físicos de control (arreglos de *closed bond*) a los documentos y a sistemas basados en cuentas para el control del almacén de aduana (arreglos de *open bond*), mejorando, por tanto, la eficiencia de las operaciones de almacenamiento y reduciendo el costo de la regulación y el cumplimiento de la ley. Por ejemplo, la práctica de bodegas de almacenamiento físicamente controladas terminó en Australia a finales de 1960 y en Estados Unidos a comienzos de 1980. Siguiendo la introducción de su nuevo enfoque de almacenamiento aduanero, el servicio de aduana de EE.UU. anunció:

Las regulaciones de la aduana se enmendaron en 1982 para reemplazar la supervisión física con el método de supervisión de auditoría-inspección. A través de este cambio, la aduana redujo los costos reembolsables a propietarios de US\$8 millones a US\$2 millones anuales, y permitió mucha más flexibilidad en operaciones de almacén. Al mismo tiempo, el cambio evitó a los contribuyentes casi US\$2 millones anuales en costos de aduana y redujo el número de oficiales de aduana necesarios para supervisar almacenes, de cerca de 300 a 50. (Servicio de Aduana de EE.UU. 1996, p. 2-1).

Siguiendo el liderazgo de Hong-Kong, Tailandia introdujo un arreglo de fianza abierta (*open bond arrangement*) en 2002 (ver recuadro 10.7).

18. El régimen de almacenamiento vinculado se puso a disposición poco después, pero el número de sitios de almacenamiento fue drásticamente reducido y el sistema de control mejorado.

### Recuadro 10.7 El cambio de Tailandia a arreglos de fianza abierta (*open bond*)

El sistema de almacenamiento de aduanas de Tailandia se está desplazando de un sistema de fianza cerrada a uno de fianza abierta (*open bond*). El Acta Aduanera No. 18 de 2000 ofrece el instrumento legal para establecer locales de almacenamiento. Dentro de los parámetros de la ley, el Departamento de Aduana tiene flexibilidad para administrar la ley. Siguiendo una decisión del gobierno que requiere que todas las agencias del gobierno racionalicen sus servicios, la Oficina de Privilegios Aduaneros se ha enfocado en mejorar el control aduanero de locales de almacenamiento con fianza. Las regulaciones que Tailandia había aplicado tradicionalmente a la administración del cumplimiento de la fianza cerrada, estaban caracterizadas por control en tiempo real, con la evaluación de cumplimiento enfocada en las transacciones individuales, más que en el concepto global del operador de los sistemas de almacenamiento, sus proce-

dimientos y controles. Los arreglos de fianza abierta hacia los cuales el Departamento de Aduanas se está desplazando, se basan en controles computarizados que reemplazaran la presencia física de los oficiales en las bodegas. Esto incluye un sistema de control de inventarios almacenados que puede conectarse al Departamento de Aduanas en tiempo real, y el monitoreo electrónico de los bienes almacenados que entran y salen. El arreglo refleja un enfoque basado en riesgo del manejo del cumplimiento de la ley, debido a la gran dependencia de la autoevaluación de los operadores del almacenamiento hacia dicho cumplimiento, verificado mediante auditoría postransacción de los sistemas relevantes y de los procedimientos para determinar la integridad de dichos sistemas.

Fuente: Ue-srivong, Chintana. 2003. Nota preparada para este capítulo.

### Admisión temporal

La admisión temporal es el procedimiento de aduana que proporciona alivio pleno o parcial de gravámenes e impuestos de importación a bienes importados con un propósito específico, con la condición de que deberán ser reexportados en el mismo estado. Como regla general, el procedimiento permite alivio condicional total. En ciertos casos el alivio puede ser sólo parcial. La admisión temporal es un procedimiento extensamente utilizado.

**Conclusiones.** La admisión temporal es un procedimiento de aduana relativamente sencillo. El riesgo de recaudo aduanero de permitir la entrada temporal de bienes extranjeros sin pago de derechos de aduana puede ser manejado a través de uso apropiado de documentos y seguridad financiera para el recaudo comprometido. Sin embargo, en varias aduanas menos avanzadas se ha abusado de la admisión temporal. Esto ocurre más frecuentemente a través de vehículos de expertos y otro personal que visitan el país durante la implementación de proyectos o para otras tareas temporales.

**Racionalidad económica.** Hay varias razones económicas y sociales para permitir bienes a ser importados temporalmente sin pago del gravamen e impuestos. Las categorías principales de tales importaciones incluyen bienes para muestra o uso en exhibiciones, ferias, reuniones y eventos semejantes; equipo profesional de personas que visitan el territorio para llevar a cabo tareas específicas; muestras comerciales; contenedores utilizados en el transporte internacional de bienes; los efectos personales de viajeros, y los vehículos en tráfico internacional. El comercio internacional y las actividades económicas y sociales se entorpece-

rían si los gravámenes y los impuestos fueran pagados por la importación y reintegrados en la reexportación. Aparte de aumentar el costo de la actividad, complicaría también la administración de la aduana.

**Requisitos para la administración efectiva y eficiente.** Las condiciones y los requisitos administrativos incluyen lo siguiente:

- La admisión temporal se otorga basada en la intención de reexportar los bienes.
- Una declaración para admisión temporal debe ser alojada para la importación. Sin embargo, ninguna declaración debe requerirse cuando no cabe duda acerca de la reexportación subsiguiente de los bienes, a pesar de su valor (contenedores, por ejemplo).
- Los bienes deben ser identificables. La aduana debe ser capaz de asegurar que los bienes reexportados sean iguales a aquellos presentados en la importación temporal. La aduana puede tomar medidas de identificación si los medios comerciales de identificación no son suficientes.
- Se requiere seguridad para los gravámenes e impuestos que llegarían a deberse si las condiciones temporales de la admisión no se cumplen. La seguridad puede ser proporcionada por una cadena internacional de garantías, como es el caso bajo el sistema ATA (*Admission Temporaire – Temporary Admission*).
- Debe fijarse un límite de tiempo para necesidades de reexportación; debe ser adecuado para el propósito de la admisión temporal, no debe alentar el abuso y debe ser fácil de controlar.
- La declaración de reexportación debe referirse al documento inicial de admisión temporal. Debe liberarse el bono

de seguridad una vez la aduana verifique que los bienes reexportados son iguales que los inicialmente importados y que todas las condiciones han sido satisfechas.

Al igual que con los otros regímenes de aduana, el seguimiento en bienes admitidos bajo el régimen temporal de admisión se puede facilitar en gran parte y mejorar cuando el control de aduana se sistematiza. En particular esto es más evidente cuando la reexportación de los bienes temporalmente admitidos sucede por una o más oficinas diferentes a aquella por donde se hizo la importación.

### Tránsito

Dado que el capítulo 11 está dedicado al tránsito de aduana, los comentarios aquí se limitan a la identificación del tránsito como uno de los regímenes de suspensión de gravámenes, destacando su riesgo de ingreso, y resumiendo parte de los requisitos principales para el control efectivo de la aduana.

El tránsito de aduana es el procedimiento en el cual los bienes son transportados bajo el control de la aduana, de una oficina de la aduana a otra. El movimiento entero dentro del territorio de una aduana, se conoce como tránsito nacional. Cuando las oficinas de aduana están en el territorio de más de una aduana, es tránsito internacional. Los procedimientos de tránsito de aduana se diseñan para facilitar el movimiento de los bienes que cruzan el territorio de uno o más países, sin amenazar el ingreso de aduana, por el desvío de bienes al mercado local.<sup>19</sup>

El régimen de tránsito ha sido utilizado a menudo como medio para la importación fraudulenta en países industrializados y en desarrollo. Un recaudo sustancial puede perderse cuando los bienes de tránsito son desviados al mercado local fraudulentamente. Las medidas administrativas necesarias para el control efectivo de embarques en tránsito son simples y directas. No obstante, pocos países en desarrollo han conseguido establecer un sistema adecuado de control, debido a problemas de infraestructura en las oficinas fronterizas, sistemas inadecuados para asegurar los gravámenes e impuestos aduaneros suspendidos, deficientes medios de comunicación y, generalmente, administración débil.

Las medidas necesarias para el control de la aduana sobre el tránsito incluyen, entre otras, restringir la emisión de licencias de transporte en tránsito a transportadores solventes, que estén al día en sus obligaciones tributarias y de aduana; controlando estrictamente los embarques de tránsito mediante la documentación apropiada; estableciendo medidas para asegurar el pago de los gravámenes y los impuestos pendientes; estableciendo un sistema eficiente de intercambio de información entre la oficina de aduana de entrada y la oficina de aduana de salida, y tomando acción rápida si los embarques de tránsito no se presentan en la oficina de la salida en el tiempo fijado para completar el tránsito.

### Exenciones

Las exenciones son excepciones hechas a la aplicación del arancel ordinario de la aduana.<sup>20</sup> Pueden tomar la forma de una renuncia completa o parcial a los gravámenes e impuestos que serían comúnmente pagaderos por importaciones. A diferencia de los regímenes de reducción de gravámenes aduaneros, las exenciones están relacionadas con la exportación o la reexportación. Éstas aplican a bienes importados para consumo doméstico por ciertas categorías elegibles de importadores, y a condición de que los bienes se utilicen para los propósitos especificados.<sup>21</sup>

Unas exenciones son estipuladas en las convenciones internacionales a las cuales el país adhiere. Algunas se establecen a voluntad del gobierno para una variedad de propósitos sociales y económicos. Otras se relacionan con las importaciones de una naturaleza principalmente no comercial, y se denominan exenciones tradicionales. Para una clasificación más detallada, *ver* el recuadro 10.1.

### Conclusiones

Las exenciones son utilizadas a una extensión más grande o más pequeña por la mayoría, si no todos, de los países que tienen un arancel no cero. Incluso si la política del gobierno es no hacer excepciones a la aplicación del arancel, el gobierno aun otorgaría algunas exenciones, como las estipuladas en acuerdos internacionales –los de la Conven-

19. Para facilitar el tránsito internacional de bienes, se han establecido procedimientos en acuerdos bilaterales y multilaterales. Las principales convenciones internacionales a este respecto son la Convención en el Tránsito Internacional de Bienes (1971) y la Convención en Transportación Internacional por Carretera (1975), usualmente conocida como Convención TIR.

20. Los estándares y las pautas de la Convención Revisada de Kyoto con respecto a exenciones se incluyen en el Anexo B.3.

21. Las exenciones se confunden a veces con tasa de tarifa cero. Sin embargo, las tasas de tarifa cero son de aplicación general a todos los importadores, mientras las exenciones sólo aplican a importadores selectos o categorías de importadores, a los cuales el gobierno da tratamiento preferencial por una variedad de razones.

ción de Viena en Inmunidades Diplomáticas, por ejemplo. Las exenciones son dominantes en muchos países en desarrollo, debido a los flujos de ayuda externa y bienes de atención humanitaria; políticas equivocadas con respecto a estímulos de inversión; presiones para la exención a numerosas entidades implicadas en proyectos educativos, caritativos y una variedad de otros proyectos sociales; y a menudo, un régimen de aranceles aduaneros erróneamente diseñado. En muchos países el valor de importaciones exentas asciende al 30% de todas las importaciones, y en ocasiones a más de la mitad de todas.

### *Racionalidad económica*

Las buenas justificaciones económicas para exenciones son raras. La mayor parte de las veces, las exenciones han sido incorrectamente utilizadas como instrumentos para lograr los objetivos de política. Aparte de causar la pérdida sustancial de ingreso para el gobierno, las exenciones crean varias deformaciones y costos que incluyen la destrucción de la transparencia del arancel de importación, creación de un campo de juego desigual para operarios de comercio exterior e industria doméstica, distorsión de las elecciones del productor y el consumidor, y complicación de la administración aduanera.

### *Aspectos económicos o administrativos por categoría*

Las implicaciones económicas y administrativas para las categorías principales de exención se pueden resumir de la siguiente forma.

**Las importaciones diplomáticas.** Esta categoría comprende las exenciones estipuladas por las convenciones de Viena en relaciones diplomáticas y consulares. Las exenciones bajo esta categoría componen generalmente sólo una parte pequeña de todos los embarques exentos en un país. Sin embargo, varios países han experimentado el abuso de estas exenciones, especialmente en las cantidades de bienes importados para la cual se reclama la exención, que va aparentemente más allá de las necesidades de la embajada o misión. Se han informado también casos en los que se reclama la exención para embarques comerciales. Para la aduana, la aplicación es difícil ya que como aduana tiene autoridad limitada a inspeccionar embarques diplomáticos, e investigar el supuesto abuso puede ser políticamente sensible.

**Importaciones del gobierno.** Históricamente, muchos países han eximido las importaciones del gobierno de dere-

chos de importación e impuestos. En los últimos años varios países han eliminado estas exenciones porque encontraron que las desventajas superaban los beneficios. A menudo se argumenta que no hay beneficio presupuestal para un gobierno que reúne los pagos de gravámenes aduaneros de sus propias importaciones porque esto ascendería a una operación de suma cero. Este argumento ignora el hecho de que las importaciones exentas del gobierno pueden ser, y a menudo son desviadas para el uso no gubernamental, creando así una ruta para evitar los gravámenes que deben ser lícitamente cobrados por tales importaciones. Además, hay costos administrativos para la aduana de verificar que los bienes importados bajo la exención por el sector público se utilizan realmente para los propósitos indicados. Aparte de los costos presupuestarios y administrativos, la exención de importaciones de gobierno distorsiona los precios aplicables al sector privado y al público y puede distorsionar la toma de decisiones, por ejemplo en los precios apropiados a aplicar para la producción de empresas públicas tales como la electricidad. Además, las exenciones para el gobierno subestiman el costo verdadero del gasto público, dado que no son escrutados por el proceso de aprobación presupuestal y, por tanto, se esconde el costo verdadero de operaciones de gobierno. Así, en nombre de la transparencia y la buena administración, las importaciones del gobierno no deben ser exentas.

**Los estímulos de la inversión.** Muchos países ofrecen incentivos tributarios, incluyendo derechos de importación y concesiones indirectas de impuesto de importación, para atraer las inversiones nuevas y alentar el desarrollo económico. La cuestión de si los estímulos tributarios son un factor en las decisiones de inversión de las compañías, se ha investigado y debatido extensamente en la literatura económica, y hay un consenso virtualmente unánime de que estos beneficios fiscales no son cruciales, porque otras consideraciones pesan comúnmente más en la toma de decisiones de los inversionistas. (Ver Zee, Stotsky, y Ley 2002 para una discusión más completa de estos asuntos). Las exenciones son vulnerables al abuso a través de la filtración de bienes exentos al mercado gris del sector privado, en lugar de ser utilizados en inversiones más útiles. Las exenciones también dan lugar a competencia injusta en relación con los negocios que no se benefician de tales estímulos. Desde un punto de vista administrativo, estas exenciones requieren que las aduanas dediquen una cantidad sustancial de sus recursos escasos al monitoreo de las actividades de exención y control, recursos que de otro modo podrían ser asignados a usos más productivos. Los países en desarrollo, por tanto, serían bien aconsejados en abolir estas exenciones en combinación con una racio-

nalización de los aranceles de importación. Un arancel sencilla y transparente con cero o bajas tasas para la inversión y bienes de capital es probablemente un instrumento más poderoso para atraer a inversionistas que la prevalencia de exenciones.

**Proyectos con financiación extranjera.** Prestamistas y donantes generalmente no financian los gravámenes aduaneros en los bienes que ellos importan para uso en proyectos específicos, porque se piensa que los fondos se utilizarán sólo en dichos proyectos y no contribuirán al recaudo del gobierno bajo la forma de derechos de importación. La experiencia en muchos países muestra que estas exenciones llevan a abuso y problemas de control. Primero, las cantidades de materias y artículos necesitados para los proyectos no siempre son determinadas apropiadamente. Aun cuando lo son, es difícil de controlar las cantidades importadas y el destino efectivo de los bienes. Segundo, la exención se extendió a veces a bienes de consumo para el personal empleado en el proyecto. En ambos casos, artículos exentos pueden ser desviados fácilmente a usos no previstos por la exención. Para protegerse contra dichos abusos y las pérdidas resultantes de ingreso, varios países no eximen dichas importaciones, pero han implementado un sistema donde los gravámenes y los impuestos se pagan mediante *vouchers* de Tesorería. (Ver la sección Estableciendo procedimientos y sistemas administrativos efectivos).

**Bienes de ayuda.** Muchos países en desarrollo dependen de la ayuda del extranjero y de la entrega de esa ayuda mediante ONG. Alimento, medicinas y otros artículos importados bajo programas de ayuda al extranjero reciben exención de gravámenes aduaneros bajo la condición de que sean distribuidos sin ningún costo para el necesitado. Sin embargo, controlar la distribución libre es difícil. Cualquier control establecido suele resultar inadecuado. En muchos casos bienes de ayuda importados, especialmente comestibles y productos farmacéuticos, se desvían de su supuesto destino y acaban siendo vendidos en el mercado. Esto lo hacen a veces organizaciones poco escrupulosas disfrazadas como ONG, que abusan de su posición exenta para importar los bienes para usos no relacionados con la justificación exenta. Otro problema es que, en la mayoría de los casos, la aduana no comprueba la credencial de la ONG, ni consulta en el acuerdo entre la ONG y el Ministerio correspondiente, o cualquier otra entidad son responsables de alivio de importaciones. La mayor parte del tiempo la aduana aparece sólo en la etapa de implementación y no en el punto donde se examina el pedido y las condiciones se establecen. Esos problemas pueden evitarse siguiendo los lineamientos de la sección Estableciendo procedimientos y sistemas administrativos efectivos, que se presenta adelante.

**Importaciones para propósitos caritativos, religiosos, culturales, educativos y propósitos sociales similares.** En muchos países la ley de aduana y otras leyes proporcionan exenciones para bienes necesarios para la operación de organizaciones o instituciones con objetivos humanitarios, religiosos, culturales, educativos o similares. A menudo el Ministerio de Finanzas o la aduana son recargados con numerosos, a veces ilegítimos, pedidos de escuelas, iglesias, organizaciones culturales o semejantes para la importación exenta de equipos, automóviles y una variedad de bienes de consumo. Estas exenciones son difíciles de controlar y a menudo se abusa con el desvío de los bienes del propósito original por el cual fueron exentos. Económicamente no hay justificación para estas exenciones, y son equivalentes a subvenciones escondidas. Éstas deben ser eliminadas y el alivio para esas organizaciones, si se considera necesario, debe ser provisto en forma de gasto presupuestal, sujeto a la verificación pública usual en relación con el proceso de aprobación del presupuesto.

**Importaciones no comerciales.** Las exenciones bajo esta categoría se basan generalmente en la tradición o la práctica internacional. Con frecuencia se abusa de esta exención. Por ejemplo, trabajadores migratorios, las personas que se instalan o reinstalan en el país, y los viajeros a menudo procuran introducir más bienes de los que les son permitidos legalmente bajo las concesiones de la exención. Generalmente éstas son exenciones de importancia secundaria y pueden ser administradas bastante bien, bajo la condición de que la aduana establezca claras y sencillas reglas y procedimientos y se las informe al público.

### *Racionalizar el sistema de la exención*

Las exenciones son difíciles de justificar económicamente, tienen altos costos administrativos y tiende a abusarse de ellas. Deben ser reducidas a un mínimo y administradas efectivamente para evitar el abuso. Ningunas otras exenciones, aparte de las establecidas en convenciones y acuerdos internacionales, deben mantenerse, y aquellas que cubren importaciones no comerciales que han sido tradicionalmente exentas (por ejemplo, bienes de viajeros y emigrantes).

Los recursos y esfuerzos administrativos requeridos para administrar las exenciones ponen una carga pesada en las administraciones de aduana y las distrae de concentrarse en controles más productivos, en la recolección de ingresos y en las actividades de refuerzo de la ley. Además, la habilidad de las aduanas de controlar las exenciones efectivamente se deteriora en gran parte cuando tienen que procesarse numerosos casos de exención. Si el gobierno no puede restringir completamente las exenciones, tal

y como se recomendó anteriormente, debe permanecer en guardia contra su proliferación. Las causas mayores de proliferación son: a) las numerosas exenciones, dado que los sectores, compañías e individuos que no son exentos se sienten en situación desventajosa comparados con sus competidores exentos y presionan a las autoridades para obtener un tratamiento preferencial semejante; y b) el poder discrecional otorgado al Ministerio de Finanzas, y a menudo a otros ministerios, para otorgar las exenciones. A menos que las condiciones y los límites de las exenciones se especifiquen claramente en la ley, puede ser difícil para el ministro resistir las presiones para la exención, que son ejercidas por ciertos importadores. Para reducir la presión y evitar proliferación de las exenciones, deben desarrollarse las medidas siguientes:

- Todas las exenciones se deben incluir en la ley y las condiciones para la exención deben ser detalladas en términos específicos, incluyendo quién califica para la exención, qué bienes son elegibles y bajo qué condiciones. Esto eliminaría todas las exenciones discrecionales emitidas por altos funcionarios y organizaciones.
- Las propuestas y solicitudes para la exención bajo las provisiones de estímulos de inversión y proyectos con financiación extranjera, hechas por la Junta de Inversiones o agencias ministeriales, se deben someter al ministro de Finanzas para la aprobación. Deben incluir una lista que contiene la descripción (y código SA), la cantidad y el valor de los bienes para ser importados, y un cálculo del costo de ingreso de la exención.

### *Estableciendo procedimientos y sistemas administrativos efectivos*

Para la administración y el control efectivos de las exenciones deben tenerse en cuenta los siguientes lineamientos:

- *Las normas.* Las normas deben estipular claramente los procesos a ser observados para solicitar y autorizar una exención y para importar los embarques exentos, inclusive requisitos documentales, agendas, los límites en valor y cantidad, controles en el momento de la importación, condiciones de fin de uso, y medidas de castigo en casos de abuso o evasión.
- *Solicitud y autorización.* Las normas deben contener información completa acerca de los bienes a ser importados para la ejecución del proyecto (proyecto de inversión, proyecto extranjero financiado, bienes del alivio, importaciones por instituciones con fines humanitarios, etc.). Debe añadirse al pedido una lista, mostrando la descripción correcta de los bienes, así como identificación por código SA, cantidades y valor.

- *Control en el momento de la importación.* Esto incluye verificación de la elegibilidad para la exención, y determinación del tipo, la cantidad y el valor de los bienes que han sido especificados en la autorización de la exención. Deben establecerse métodos para controlar las importaciones exentas que consisten en más de un embarque y que son procesadas a través de más de una oficina de aduana. La sistematización puede mejorar en mucho el desarrollo de esta función, tal y como lo muestra el sistema marroquí (*ver* recuadro 10.8).
- *Verificación de uso.* La aduana necesita determinar que los bienes exentos se utilizan realmente para los propósitos destinados. Esto se debe hacer por una combinación de comprobación periódica de las cuentas de la empresa o la institución que recibe la exención o, donde sea apropiado, por visitas imprevistas periódicas a la planta para chequear físicamente si se cumple con las condiciones de uso bajo las cuales se hizo la aplicación.
- *Unidad de control y monitoreo de exenciones.* La aduana debe establecer una unidad de monitoreo y control con responsabilidad de vigilar todos los procedimientos administrativos relacionados con las exenciones. La unidad debe revisar los pedidos de la exención; monitorear las cantidades importadas por embajadas, empresas e instituciones exentas; desarrollar visitas de importación a empresas o instituciones; monitorear tendencias, costo de recaudo y otros indicadores por categoría de exención. Debe reunir los datos de importaciones exentas y compilar estadísticas mostrando la pérdida de recaudo, y preparar los reportes pertinentes para el ministro.
- *Reembolso en vez de exención inmediata.* Un sistema de control de la exención basado en el pago de gravámenes e impuestos en el tiempo de la importación, y del reembolso de los gravámenes e impuestos después de verificación pos-importación de que todas las condiciones para la exención se cumplen, fue introducido en Malí en 1998 y ha sido exitosamente implementado desde entonces (*ver* recuadro 10.9).
- *Sistema de bonos de tesorería.* Este mecanismo del control de la exención se ha introducido en varios países para controlar las importaciones exentas bajo ONG, proyectos financiados con ayuda externa o ONG, y para evitar el desvío de bienes exentos al mercado local sin la paga requerida del gravamen aduanero. Bajo el sistema, los gravámenes y los impuestos en importaciones de proyecto deberán ser pagados en la importación. Pero el pago es hecho mediante cheques de crédito del Tesoro o documentos justificados publicados por el gobierno. Los donantes y las agencias que financian deben hacer sus licitaciones de proyecto sensibles a elementos tributarios. Esto requiere identificación cuidadosa del tipo y la cantidad de bienes a importar, y



### Recuadro 10.8 Aplicación del computador para la administración de exenciones a proyectos de inversión

La Administración de Aduana e Impuestos Indirectos de Marruecos introdujo recientemente una aplicación de computador para la administración de la lista de los bienes que se permiten para importación bajo estatus de exención, en el contexto de acuerdos de inversión entre el gobierno y compañías del sector privado.

Estos acuerdos estipulan la exención de derechos de importación e impuestos, y de impuesto al valor agregado para todas las materias, los instrumentos y el equipo necesario para la ejecución de los proyectos, y son válidos por un período de 36 meses. Estos bienes se especifican en una lista conectada al acuerdo.

La aplicación de computador, a la cual se puede acceder vía la intranet de las oficinas responsables de procesar las importaciones

de proyecto, permite el monitoreo *on-line* de los insumos, administración computarizada de la lista de bienes exentos, y fácil y automática detección de los casos de exceso sobre las cantidades autorizadas.

Permite también a las oficinas de liberación de aduanas capturar los datos de la importación directamente, para discernir y regularizar en línea las importaciones que están por encima de las cantidades o valores autorizados, y controlar las fechas límite para la ejecución de los proyectos.

Fuente: Steenlandt, Marcel. 2003. Nota preparada para este capítulo.

### Recuadro 10.9 Reembolso de impuestos y gravámenes aduaneros en productos de petróleo importados en Malí

Malí aplicó exitosamente una reforma del reembolso de exenciones de impuestos de aduana en 1998, duplicando ingresos de aduana de la importación de productos del petróleo. Los ingresos por importación de productos del petróleo eran una fuente importante de ingreso fiscal. Estos productos fueron importados por un número pequeño de compañías (alrededor de 12), haciendo posible la administración del programa.

Tres principios del nuevo procedimiento se expusieron:

- Pago íntegro de todas las tasas y gravámenes en la barrera de la aduana sobre la importación de productos del petróleo.
- El establecimiento de un sistema que rápidamente reintegre los gravámenes y los impuestos pagados a los beneficiarios de exenciones bajo la justificación de su derecho. En el tiempo, estos beneficiarios incluyeron, entre otros, representantes diplomáticos y consulares (la Convención de Viena), proyectos financiados con recursos extranjeros (inclusive proyectos del Banco Mundial), y las convenciones que resultan del Código Minero.
- La separación confirmada de funciones entre: a) las oficinas de la aduana a cargo de valorar los gravámenes y los impuestos, y (b) la Oficina del Tesoro a cargo del reembolso.

Este nuevo procedimiento tiene cuatro pasos:

1. A comienzos de cada año, los beneficiarios llenan, en la oficina de la Societe Generale de Surveillance (SGS), el documento que

atestigua su derecho a exención, acompañado por un horario mensual del consumo de productos de petróleo. Después del registro de este archivo, la SGS lo envía al Ministerio de Finanzas para que lo certifique. Una vez certificado, la SGS introduce los derechos del beneficiario en su sistema de información. El proceso de registro toma menos de una semana.

2. Los beneficiarios de las exenciones compran los productos, pagando todos los impuestos en la aduana. Los recibos se justifican como ingresos de aduana y entran como ingresos de presupuesto del Estado.
3. El reembolso por la Tesorería, de los gravámenes e impuestos pagados, ocurre mensualmente en dos pasos:
  - La emisión de un seguro “cupón de reembolso” por SGS a nombre del beneficiario.
  - La transferencia de la cantidad debida por el Tesoro a la cuenta del beneficiario, basada en el cupón de reembolso y en una copia de la factura. El pago en efectivo se prohíbe. Este gasto del Tesoro es cargado a una cuenta de gastos para ser ajustado.
4. Cada mes el Tesoro remite al Departamento de Presupuesto un sumario de los cupones pagados por autorización de pago para este gasto. En vista de la autorización, el Tesoro ajusta su situación contable, entrando definitivamente el gasto como un gasto presupuestal.

Fuente: Finateu, Emilie. 2003. Nota preparada para este capítulo.

una evaluación detallada de gravámenes e impuestos a ser cubierta por el presupuesto del gobierno para ese proyecto. Un crédito tributario es entonces proporcionado al donante o agencia financiera en la cantidad pertinente, bajo la forma de cheques de crédito. Los cheques del crédito se utilizan para el pago de gravámenes e impuestos en la importación de bienes cubiertos bajo el proyecto. El sistema de monitoreo es

automático y funciona de la siguiente manera: si el oferente sobreestima la cantidad de impuestos, probablemente no obtendrá el contrato. Opuestamente, si el oferente subestima la cantidad de impuestos y gana el contrato, el licitador entonces será responsable de la diferencia entre el valor verdadero y el estimado de los impuestos, porque los cheques de crédito sólo serán emitidos por la cantidad aprobada del crédito. Este sis-

tema no requiere que las cantidades sean monitoreadas. En la práctica, los resultados de la implementación se han mezclado. El sistema tiene probado funcionar bien y reducir la pérdida del abuso y el ingreso en algunos países africanos (Malí y Mozambique, por ejemplo), pero no ha tenido éxito en otros países (Benín y Costa de Marfil). Mientras el sistema es técnicamente sólido, el fracaso se ha debido principalmente a factores como la oposición del sector privado al control riguroso y la falta de apoyo de autoridades más altas. En algunos países donde se introdujo a instancias de organizaciones internacionales, no se aplicó de una manera convincente. En general, si existe voluntad real de las autoridades para hacer que el sistema funcione, este es el único método efectivo de eliminar o reducir notoriamente el abuso y la pérdida de ingreso que pueden darse a través de estos tipos de exenciones.

- *Importaciones de embajadas.* Para los países que experimentan el abuso de exenciones bajo la cubierta de privilegios diplomáticos, la acción más apropiada es probablemente tratar el asunto con la misión diplomática utilizando el canal apropiado, el cual es normalmente el Ministerio de Asuntos Exteriores. Las aduanas siempre deben solicitar una lista del personal de la embajada que se beneficia de estatus diplomático. Muchos países concuerdan con las misiones diplomáticas en cuotas anuales para los bienes más sensibles al abuso, esto es, las bebidas alcohólicas y el tabaco. El uso de cuotas anuales de importación para el combustible es también uniforme en muchos países.

## Conclusiones operativas y pautas

La revisión previa lleva a las siguientes recomendaciones y lineamientos para la administración de aduana.

### *Reducción de gravámenes aduaneros*

Al diseñar esta política y su administración deben tenerse en cuenta las pautas siguientes:

- Hay válidas razones fiscales, comerciales y económicas para que las leyes de aduana alrededor del mundo hagan provisiones para los regímenes de reducción de gravámenes aduaneros discutidos en este capítulo. Por tanto, los responsables de formular políticas deben diseñar, y las administraciones de la aduana deben aplicar y administrar, estos regímenes de una manera segura y rentable para los usuarios de los regímenes y el gobierno. La administración de la aduana debe entender que dichos sistemas no son subvenciones a los exportadores, sino sólo remedios para permitirle al usuario de los re-

gímenes (productor de exportaciones, operador de almacenamiento, empresa de tránsito, analista de mercados) operar fuera del sistema de arancel, y para hacerlo así a costo mínimo para su negocio. En la presencia de aranceles, la competitividad del sector exportador y lo atractivo que el país pueda parecer a los inversionistas extranjeros, puede depender de la disponibilidad de operar eficientemente sistemas de alivio de gravamen. El gobierno debe asegurar que está salvaguardado contra la pérdida de ingreso debida al abuso, y que estos regímenes operan eficientemente.

- Las administraciones de la aduana deben adherir a los estándares y pautas internacionales para la administración de los sistemas del alivio del gravamen, como ha sido incluido en la Convención Revisada de Kyoto.
- La elección entre la exención previa (sistemas temporales de admisión) y el reintegro, depende principalmente de la capacidad y el grado de modernización de la administración de aduana. Los productores de exportaciones tienen claramente una preferencia por la admisión temporal, en comparación con la de reintegro, especialmente cuando los aranceles son altos, cuando la inflación erosiona los reembolsos de los impuestos y gravámenes pagados, y cuando las tasas de interés para obtener el capital de trabajo son altas. Sin embargo, los gobiernos, en la mayoría de países en desarrollo, solicitan a las administraciones de aduana enfocarse principalmente en la recolección de ingresos antes que en la facilitación del comercio y, por tanto, tienden a preferir el reintegro a los sistemas temporales de admisión. Para países con una administración eficiente y moderna, especialmente aquellos con capacidades de control basadas en cuentas, la ATPI bajo cualquiera de sus formas debe ser el método primario para el alivio del gravamen de aduana. Adicionalmente, el reintegro debe estar disponible para casos en los que el uso de las materias importadas en procesamiento interno no haya sido anticipado. Los países con capacidades limitadas de control tendrán que confiar principalmente en el método de reintegro, pero los sistemas ATPI deben estar disponibles para compañías que estén en buena posición con respecto a sus obligaciones fiscales y que tengan bajo o ningún riesgo de ingreso. Cuando la administración de la aduana refine su capacidad de control basado en cuentas, la ATPI debe llegar a ser el método primario.
- La capacidad de la administración de la aduana debe tenerse en cuenta al escoger entre maneras alternativas de proporcionar alivios aduaneros. En particular, no deben otorgarse exenciones a instalaciones que vayan más allá de la capacidad del control de la administración de aduana. Por ejemplo, zonas compuestas de una sola fábrica, localizadas fuera del área geográfi-

camente separada de ZPE, no deben ser establecidas si la aduana no tiene capacidad adecuada de control basado en cuentas. Similarmente, las exenciones no se deben otorgar si la aduana no puede controlarlas efectivamente.

- Los directores de aduana deben tomar todas las medidas posibles para asegurar que el cumplimiento de los requisitos y procedimientos administrativos bajo regímenes de alivio de gravamen no trae consigo más que los costos mínimos para los usuarios. Por ejemplo el pago de reintegro debe ser pronto y la verificación necesaria se debe hacer posteriormente. Donde sea posible, sistemas de vínculo cerrado de almacenamiento aduanero deben ser remplazados por sistemas de vínculo abierto, eliminando así la necesidad de pagar por los costos de la vigilancia de la aduana al local.

### Exención

Hay buenas razones económicas y administrativas para restringir las exenciones del gravamen y para mantener sólo aquellas requeridas por convenciones internacionales (como inmunidades diplomáticas) y aquellas para bienes no comerciales (por ejemplo, viajeros y emigrantes). Hasta que las exenciones redundantes sean eliminadas, las administraciones de la aduana deben dedicar adecuada tecnología y personal a organizar y aplicar los sistemas de monitoreo y control necesarios.

### Otras conclusiones

Las siguientes conclusiones y lineamientos son aplicables a la administración del alivio del gravamen y regímenes de exención semejantes.

- La aduana debe moverse de los controles físicos a la verificación selectiva y periódica del cumplimiento de las normas mediante auditorías de cuentas posimportación. El uso efectivo de la tecnología de información puede contribuir sustancialmente a dichos controles mientras facilita el comercio. Esto debe ser complementado por un sistema de castigo consistentemente reforzado para disuadir el abuso y el fraude.
- Un uso máximo de aplicaciones de computador debe hacerse para permitir y reforzar el control de reducción de gravámenes aduaneros y la exención. Las funciones y las actividades que se deben computarizar incluyen las siguientes: rastreo de bienes importados para procesamiento interno; administración de inventario de almacenes de aduana; intercambio de información y datos entre oficinas de aduana sobre entrada y salida de bie-

nes bajo admisión temporal y en tránsito; y el control de cantidades y valores de importaciones exentas bajo proyectos que implican múltiples embarques o diferentes oficinas de aduana.

- Para todo alivio del gravamen y de regímenes de exención, las normas claras, sencillas y fáciles de comprender deben establecerse y ser de conocimiento de operarios de comercio exterior, productores y, en la medida en que sea necesario, del público en general. Las notas informativas deben explicar las condiciones, los requisitos, los procesos y los pasos procesales, y cómo y dónde obtener información adicional.
- Organizativamente, las administraciones de aduana deben establecer una unidad especial adecuadamente provista para la administración de los sistemas de reducción de gravámenes aduaneros y sistemas de exención. Esta unidad debe supervisar todas las actividades de control aduanero relacionadas con alivio del gravamen y actividades de control de exención, incluyendo el desarrollo de procedimientos eficientes; desarrollo de manuales de instrucciones operacionales; chequeo de la elegibilidad de importadores para los regímenes especiales que ellos reclaman; control de la legalidad y correcta implementación de grandes proyectos de alivio y exención (financiación extranjera, ONG y proyectos de incentivos a la inversión); valoración de las credenciales de importadores, productores, y exportadores para los regímenes ATPI, MBF, de reintegro y compilación de las estadísticas que muestren las tendencias en exenciones, y los costos de ingreso de las mismas.

### Anexo 10.A Lista de verificación para el control de regímenes de reducción o exención aduanera

Para sistemas evaluadores de alivio y exención de gravámenes aduaneros, debe ser útil la siguiente lista de verificación.

- ¿Tienen los exportadores acceso a insumos industriales a precios mundiales a través de uno o más sistemas del alivio - ATPI, reintegro o ZPE (o cualquier combinación)?
- ¿Está el sistema ATPI basado en la determinación inicial de proporciones insumo-producto de salida y son estas proporciones periódicamente revisadas?
- ¿El control de ATPI se basa en los retornos globales periódicos que muestran los bienes importados bajo ATPI o comprados a otros comerciantes ATPI, y la destinación dada a los bienes luego del procesamiento? (exportación o venta en el mercado local).
- El sistema del reintegro opera mediante la determinación inicial de la tasa de reintegro basada en la relación insumo-producto y se revisan periódicamente las tasas de reintegro para tener en cuenta los cambios en los factores subyacentes a la tasa, como tipo o mezcla de insumos o cambio en el costo de los insumos.

- ¿Es el proceso para reclamar un reintegro simple y sin otros requerimientos que la prueba de exportación?
- ¿Se paga el reintegro inmediatamente, o dentro de no más de unas pocas semanas después de la exportación, mientras la comprobación se realiza periódicamente en los libros y cuentas del exportador?
- ¿La aduana se compromete a pagar el reintegro dentro de un corto período de tiempo?
- ¿Se considera a los exportadores responsables por las pérdidas de ingresos que resultan de su fracaso en señalar los cambios en los factores subyacentes a las tasas insumo-producto o tasas de reintegro?
- ¿Son fijadas las tasas de reintegro por un comité que incluye representantes de la aduana, la administración de impuestos, la industria y de los departamentos de comercio del gobierno?
- ¿Están los exportadores y el público bien informados acerca de los sistemas disponibles de alivio de los gravámenes aduaneros y cómo operan, y son estos sistemas bien comprendidos?
- ¿Ha organizado la aduana una unidad técnica dedicada a controlar y auditar las compañías manufactureras que operan bajo ATPI (o una de sus variantes) o sistemas de reintegro?
- ¿Están la ATPI (o sus variantes) y el control de reintegro computarizados?
- Para procesadores ocasionales de exportaciones (productos exportando sólo una cantidad limitada de su producción, o operaciones sencillas), ¿existen procedimientos ATPI simplificados o tienen acceso a reintegro?

### Lecturas adicionales

Alter, Rolf G. 1990. "Export Processing Zones for Growth and Development: The Mauritian Example." Documento de trabajo FMI No. 90/122. Washington, D.C.

- Corfmat, François y Adrien Goorman. 2003. "Customs Duty Relief and Exemptions". En Michael Keen, ed. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: FMI.
- International Trade Center Unctad/GATT. 1979. *Duty Drawback on Exports*. Ginebra.
- Madani, Dorsati. 1999. "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones". Documento de trabajo BM 2238. Washington, D.C.
- OMA. 1999. *International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended)*. Bruselas.
- Warr, Peter. 1989. "The Potential for Export Processing Zones: Lessons from East Asia". *Pacific Economic Bulletin* 8(1): 18-26.

### Referencias

- Madani, Dorsati. 1999. *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*. Documento de trabajo BM No. 2238. Washington, D.C.
- Steenlandt, Marcel y Luc De Wulf. 2004. "Morocco". En Luc De Wulf and José B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Tax Notes International. 2001a. Enero 1.
- Tax Notes International. 2001b. Enero 8.
- U.S. Customs Service. 1996. "Bonded Warehouse Manual for Proprietors, Importers, Customs Officers". Washington, D.C.: Departamento del Tesoro.
- Warr, P. 1989. "The Potential for Export Processing Zones: Lessons from East Asia". *Pacific Economic Bulletin* 8(1): 18-26.
- Zee, Howell H., Janet G. Stotsky y Eduardo Ley. 2002. "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries". *World Development* 30(9): 1497-1516.



# EL TRÁNSITO Y EL CASO ESPECIAL DE PAÍSES SIN LITORAL

*Jean François Arvis*

## Tabla de contenido

Los principios de regímenes de tránsito de aduana	231
Descripción de una operación típica de tránsito	233
Principales procedimientos internacionales de tránsito: el Transport International Routier (TIR)	239
Instituciones de facilitación de tránsito	244
Conclusiones operativas	247
Lecturas adicionales	248
Referencias	249

## Lista de cuadros

11.1 Costos de transporte de los principales mercados del mundo a países costeros o sin litoral en África	231
11.2 Normas generales aplicables al tránsito aduanero según lo codificado por las convenciones internacionales	233

El tránsito de aduanas se refiere a procedimientos de aduana bajo los cuales los bienes son transportados a través de países de una oficina de la aduana a la otra, sin pagar derechos de importación, impuestos domésticos al consumo, u otros cargos que normalmente pagan importaciones. Se pretende que estos procedimientos protejan los ingresos del país de tránsito, y eviten la posibilidad de que los bienes destinados para tránsito sean filtrados al mercado interior. Los procedimientos de tránsito deben ser sencillos para no generar demoras y costos excesivos. Un sistema pobre de tránsito constituye un obstáculo mayor para el

---

Basado en material preparado por Ecorys N.V. y apoyado por una beca del gobierno de los Países Bajos.

11.3 Procedimientos de tránsito sin medidas de facilitación	234
-------------------------------------------------------------	-----

## Lista de gráficos

11.1 Operación de tránsito típica	237
11.2 Secuencia de operación TIR	241

## Lista de recuadros

11.1 La génesis de los procedimientos de tránsito en la Edad Media	232
11.2 Requerimientos generales con respecto a sellos	235
11.3 Operaciones de Asycuda de la aduana en Zambia	239
11.4 El SafeTIR	243
11.5 El número de referencia única de consignación	244
11.6 Indicadores de Ttfse	247

comercio. Muchas organizaciones internacionales y foros de facilitación del transporte han identificado los procedimientos disfuncionales de tránsito como un factor mayor en el incremento de los costos comerciales para países en desarrollo que no tienen litoral.

El tránsito se refiere normalmente al transporte por tierra, desde y hacia países sin litoral. Sin embargo, es útil hacer una distinción entre tránsito nacional y tránsito internacional. El tránsito internacional se refiere al cruce de las fronteras nacionales. El tránsito nacional ocurre cuando los bienes se transfieren dentro de las fronteras nacionales, desde el primer punto de entrada en el país a una locación donde los procedimientos aduaneros se llevan a cabo (por ejemplo, puerto seco o terminales para contenedor). Los dos tipos de tránsito se pueden combinar; de

hecho, esta es una situación uniforme en muchos países en desarrollo sin litoral. Los bienes importados que llegan a las fronteras nacionales de países de tránsito son más a menudo enviados bajo tránsito nacional a los centros económicos principales. Los mecanismos básicos de la aduana son semejantes en ambos casos; sin embargo, la implementación es más fácil para la conexión nacional de tránsito.

La mayoría del tránsito sucede entre países con acceso al mar y países sin litoral. En algunos casos, el tránsito es simplemente de un país al país de destino, y las fronteras se cruzan sólo una vez. En otros casos el embarque de tránsito cruza varias fronteras, como es el caso cuando un embarque va de los Países Bajos a Rusia, y cruza Alemania y Polonia. En otros casos la carga se origina y acaba en el mismo territorio, pero con tránsito por un segundo país. Por ejemplo, los bienes destinados a la parte noreste de India originados en otras partes de India hacen tránsito por Bangladesh, dado que todas las rutas alternativas en India son mucho más largas.<sup>1</sup> Cuando está disponible, el tránsito por tren ofrece ventajas, inclusive mecanismos más sencillos de tránsito de aduana. El tránsito por tren se utiliza extensamente en Asia central y se está reutilizando en África occidental.

Este capítulo se enfoca en el tránsito internacional. La primera sección revisa los principios generales de tránsito, mientras la segunda detalla una operación típica de tránsito. La tercera, revisa los mayores arreglos de tránsito existentes basados en el *Transport International Routier* (TIR). La cuarta, presenta varios conjuntos de instituciones cuyo propósito es facilitar el tránsito, como los acuerdos bilaterales y regionales. La sección final proporciona algunas conclusiones operacionales.

### *El caso de países en desarrollo sin litoral*

El tránsito de aduana es sólo una parte de una gama más amplia de transacciones que incluye muchos otros participantes y procedimientos—regulaciones de cruce de frontera para vehículos, visas para camioneros, seguro, controles policiales, la calidad de la infraestructura, la calidad de servicios de transporte disponibles y la organización del sector privado de transporte por camión. Incluso si los procedimientos de tránsito se hacen efectivos y eficientes, la preparación plena para el comercio requerirá que estos asuntos sean tratados también.

La interdependencia de estos asuntos es bien ilustrada por el Plan de Acción publicado por la Conferencia Internacional Ministerial de Países en Desarrollo sin Litoral

1. Lakshmanan (2001).

y de Tránsito (agosto 2003) que señala: “Se requiere un enfoque integrado para el desarrollo del comercio y el transporte que tenga en cuenta los aspectos sociales y económicos, la política fiscal y las consideraciones regulatorias, procesales e institucionales” (UN, 2003 p. 4). Volveremos a estos argumentos en la sección de este capítulo. Sin embargo, el componente de aduana es el principal “cuello de botella” del tránsito y es una fuente mayor de ineficiencias que afecta muchas actividades.

### *Los costos de operaciones de tránsito*

Los altos costos logísticos y los problemas de desarrollo que enfrentan los países sin litoral del mundo pueden ser atribuidos a su destino geográfico. La importancia de la agenda de facilitación del tránsito, para estos países y los países de tránsito, proviene de estas circunstancias.<sup>2</sup> Verdaderamente, fuera de 31 países en desarrollo sin litoral, 16 están clasificados como Países pobres altamente endeudados (HIPC), mientras que 20 de los 50 países menos desarrollados en el mundo no tienen salida al mar.<sup>3</sup> Investigaciones realizadas por el Banco Mundial y otras organizaciones,<sup>4</sup> concluyeron que en un típico país sin litoral, los costos del transporte son el 50% más altos que en un país costero típico, mientras el volumen del comercio es 60% más bajo. Además, una parte sustancial del costo puede ser atribuida al cruce de frontera. Se estimó que el costo total del cruce de una frontera en África es igual al costo de transporte interno por más de 1.000 millas (1.600 km) o el costo de 7.000 millas de transporte marítimo (11.000 km). Esto coloca los países sin litoral en una gran desventaja. En la comparación, el costo del cruce de una frontera en Europa occidental es equivalente a sólo 100 millas de transporte interior.

El cuadro 11.1 compara los costos de importar un contenedor a unos pocos países en desarrollo sin litoral con los costos de importar el mismo contenedor en el país de tránsito vecino. En muchos casos los costos para el país en desarrollo sin litoral son apreciablemente más altos.

Las diferencias en costos absolutos de transporte entre países, así como el aumento en los costos de transporte

2. Faye y otros (2004).

3. Los 31 países sin litoral se distribuyen de la siguiente manera: Europa –FYR Macedonia, Moldavia; Asia/Cáucaso –Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Bután, Kazajistán, República Kyrguiza, Lao PDR, Mongolia, Nepal, Tajikistán, Turkmenistán, Uzbekistán; África–Botsuana, Burkina Faso, Burundi, República Centroafricana, Chad, Etiopía, Lesoto, Malawi, Malí, Níger, Ruanda, Suazilandia, Uganda, Zambia, Zimbabwe; Suramérica –Bolivia, Paraguay.

4. Limao y Venables (1999), Amjadi y Yeats (1995).

**Cuadro 11.1 Costos de transporte de los principales mercados del mundo a países costeros o sin litoral en África**  
(en US\$ por TEU)

País de destino	Origen		
	Europa del Norte	Japón	Norteamérica
Senegal	\$1.610	\$4.100	n.d.
Mali vía Senegal	\$2.380 + 48%	\$4.870 + 19%	n.d.
Ghana	\$1.815	\$3.025	\$2.460
Burkina Faso vía Ghana	\$2.615 + 44%	\$3.835 + 27%	\$3.260 + 32%
Camerún	\$1.520	n.d.	n.d.
República Central Africana vía Camerún	\$2.560 + 68%	n.d.	n.d.
Tanzania	\$1.380	\$1.350	\$2.000
Ruanda vía Tanzania	\$3.880 + 181%	\$3.850 + 185%	\$4.500 + 125%
Burundi vía Tanzania	\$4.530 + 228%	\$4.500 + 233%	\$5.150 + 157%
Zambia vía Tanzania	\$3.250 + 135%	\$3.220 + 138%	\$3.870 + 93%

n.d. = No disponible.

TEU = Unidad equivalente a 20 pies.

Nota: El porcentaje se refiere al incremento en los costos de transporte para el país sin salida al mar, comparado con un país costero de tránsito.

Fuente: Unctad 2003.

inducidos por las fronteras, reflejan el transporte directo y los honorarios legítimos. Sin embargo, estos costos son aumentados sustancialmente por procedimientos incómodos de tránsito de aduana –depósitos excesivos, convoyes obligatorios, y las propinas al personal de la aduana y la policía– sin los cuales estas operaciones de tránsito no se pueden emprender.

Las operaciones de tránsito a menudo implican largas demoras que añaden sustancialmente al costo del transporte. Por ejemplo, una auditoría reciente del comercio para Chad estimó que el viaje desde el puerto de recepción toma tanto como un mes, debido en gran parte a demoras procesales.<sup>5</sup> Estos costos inducidos incluyen las cargas financieras relacionadas con las garantías, el costo del equipo de transporte para estos procedimientos de tránsito, así como el requerimiento de mantener los inventarios altos. Operaciones de tránsito de pobre funcionamiento también

incrementan la vulnerabilidad al robo de los bienes transportados.<sup>6</sup>

Los procedimientos de tránsito en países sin litoral afectan de diferente manera las exportaciones y las importaciones.<sup>7</sup> Los costos de tránsito son un poco menores para las exportaciones que para las importaciones. Las exportaciones frecuentemente dejan el país sin pagar ningún impuesto de salida, así que los países se preocupan menos por la pérdida de ingreso, haciendo así los controles complejos menos necesarios. También, hay menos exportadores que importadores y están mejor equipados para tratar con logística de tránsito. Por tanto, en su mayor parte, el tránsito de aduana es una preocupación que concierne a las importaciones.

### Los principios de regímenes de tránsito de aduana

La regulación del tránsito se dirige a facilitar el transporte de bienes por el territorio de una aduana sin el pago de gravámenes e impuestos en los países de salida y de tránsito. Esto va de acuerdo con el principio tributario de des-

5. Éstos pueden incluir procesamiento de documentación de aduana; inmigración, seguro y procedimientos de tránsito vinculados; inspección de seguridad y estaciones de pesado; chequeos fitosanitarios y de tráfico. Un estudio del Banco Mundial, realizado en julio de 2000, examinó demoras en una selección de puestos surafricanos de frontera. Los resultados mostraron que, por ejemplo, la demora en Machipanda (Mozambique–Zimbabue) ascendió a 24 horas, 36 horas en Beit-Bridge (África del Sur–Zimbabue), 36 horas en Victoria Falls (Zimbabue–Zambia) y 24 horas en Kazungula (Botsuana–África del Sur).

6. A pesar de no ser fácil de cuantificar, se estima que en la región de la Southern African Development Community (Comunidad de desarrollo del sur de África, o SADC), los retrasos en las fronteras cuestan entre US\$48 millones y US\$60 millones por año en pérdidas de ingresos empresariales (IntraAfrica Ltd 2001).

7. Amjadi y Yeats (1995).



tinación, que indica que los impuestos indirectos sólo deben ser recaudados en el país de consumo. La legislación de tránsito se debe proporcionar en el Código de Aduanas. En ausencia de tal codificación, el tránsito puede ser regulado por un acuerdo obligante entre la aduana y las diferentes partes afectadas por la operación de tránsito. Las principales regulaciones para el tránsito de la aduana han estado vigentes por siglos (recuadro 11.1), e incluyen lo siguiente:

- Sellado del embarque en el punto donde se inicia la operación de tránsito.
- Proporcionar la seguridad financiera a la aduana en el país de tránsito, que garantizará el pago de gravámenes si los bienes no salen del país de tránsito.
- Uso de un sistema eficiente de información que permita la certificación de que los bienes de tránsito han salido efectivamente del país, de modo que la garantía se pudiera liberar.

A través de los años, las provisiones de tránsito han sido codificadas por varias convenciones internacionales, siendo las más importantes el GATT en tránsito, la Convención Revisada de Kyoto de la OMA, y la Convención de Ginebra en la armonización del control de bienes de frontera. El anexo E, de la Sección 1 de la Convención Revisada de Kyoto, trata el tránsito y se enfoca con todo detalle en formalidades aplicables de aduana y sellos, la esencia de lo cual se refleja en la sección de este capítulo titulada Descripción de una operación típica de tránsito. El cuadro 11.2 resume los principios clave derivados de estos instrumentos internacionales. Los regímenes actuales de tránsito de aduana

varían extensamente entre países. En muchos países y regiones los arreglos básicos de tránsito, como garantías, son pobremente aplicados y penalizan sobremanera a los países sin litoral. En otros países y regiones, las provisiones de tránsito han evolucionado hacia regímenes armonizados y regionalmente integrados. El mejor ejemplo en funcionamiento es el TIR, detallado en la sección Principales procedimientos internacionales de tránsito.

El Artículo V del GATT proporciona la libertad de tránsito y determina que “habrá libertad de tránsito por el territorio de cada Parte Contratante, vía las rutas más convenientes para el tránsito internacional, para el tráfico en tránsito desde o hacia el territorio de otra Parte Contratante”. Adicionalmente, afirma que “...excepto en casos de fallo en cumplir con las leyes y regulaciones aplicables de la aduana, dicho tráfico que viene de o va hacia el territorio de otras partes contratantes no será susceptible a ninguna demora innecesaria o restricción y será exento de deberes de aduana y de todos deberes de tránsito u otras cargas impuestas en relación con el tránsito, excepto los costos del transporte o aquellos relacionados con gastos administrativos traídos consigo por la actividad del tránsito o con el costo de servicios” (Grosdidier 2004, p. 16).

La Convención de Ginebra de 1982 cubre la facilitación del tránsito y reconoce la importancia de éste para el desarrollo económico de los países. Promueve el procesamiento conjunto de aduana a través de la simplificación de procedimientos aduaneros y la armonización de controles de frontera. Se apoya en su mayor parte en la experiencia europea. El Artículo 10 aplica a bienes en tránsito: “Las partes contratantes tienen que proporcionar tratamiento sencillo y rápido de mercancías en tránsito, espe-

### Recuadro 11.1 La génesis de los procedimientos de tránsito en la Edad Media

Los principios y procedimientos actuales de tránsito se pueden rastrear hasta la revolución comercial que ocurrió en Europa preindustrial en los siglos XII y XIII. Los sellos, carnés y sistemas de garantía fueron diseñados en aquel momento en los mayores centros comerciales. Comparada con otras regiones del mundo, Europa occidental estaba fragmentada políticamente, con una multiplicidad de peajes y cargas. El desarrollo del transporte interior entre ciudades mayores estimuló las soluciones creativas por parte de mercaderes y gobernantes.

En el siglo XII en el suroeste de Francia, los gremios locales de Burdeos estaban preocupados de que el grano quizás se exportaría de la ciudad –donde se necesitaba– a otros distritos interiores. Había, por tanto, un gravamen a la exportación, que era diferenciado de acuerdo con las relaciones con los varios “jurandes” de la región. El gravamen más alto se retenía hasta que la nota de la llegada era devuelta a la aduana de salida con la firma de la aduana de llegada. El portador mantenía dos copias, una de las cuales era

utilizada para justificar el derecho de llevar los bienes y para establecer su origen. Las brigadas de la aduana podían inspeccionar estas notas en el camino. Rápidamente, los mercaderes empezaron a pedir un sistema “*acquis à caution*” (la expresión se utiliza todavía), mediante el cual los mercaderes comprarían una garantía suscrita en vez de depositar el monto del gravamen.

En el Ducado de Milán, en Italia Septentrional, un sistema nacional de tránsito estaba disponible en el siglo XIV para facilitar el movimiento de importaciones dentro del territorio. Los oficiales de la aduana sellaban el embarco de bienes en la puerta interior principal del ducado. Se emitían carnés y debían presentarse en puntos de revisión durante el viaje. En el destino final, Milán u otra ciudad, los sellos se rompían y los gravámenes se pagaban. Los oficiales locales de la oficina central en Milán enviaban la información acerca de embarques al principio y final del tránsito.

Fuente: adaptado de Favier, 1971.

**Cuadro 11.2. Normas generales aplicables al tránsito aduanero según lo codificado por las convenciones internacionales**

Categoría	Norma
General	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad de tránsito</li> <li>• Normalmente no hay estándares técnicos de control</li> <li>• No hay distinciones basadas en las banderas o propiedad de origen</li> </ul>
Diligencias de la aduana en tránsito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspecciones limitadas (especialmente si están cubiertas por un régimen internacional de tránsito (TIR por sus siglas en francés)</li> <li>• Exención de aranceles aduaneros</li> <li>• Normalmente no hay escolta a los bienes o los itinerarios</li> <li>• No hay gravamen sobre pérdidas accidentales de mercancía</li> <li>• No hay retrasos o restricciones innecesarios</li> </ul>
Salud y seguridad	<p>Adicionalmente cuando está en actividad un régimen internacional de tránsito</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El régimen TIR se aplica para el transporte multimodal cuando alguna de las partes del viaje es por vía terrestre</li> <li>• Se emplean bonos de tarifa plana para los bienes en tránsito</li> <li>• No hay inspecciones sanitarias, veterinarias o fitosanitarias para los bienes en tránsito si no existe riesgo de contaminación</li> </ul>
Seguridad ofrecida por el transportador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declarante puede escoger la forma de seguridad en el marco de lo ofrecido por la legislación</li> <li>• La aduana puede aceptar una seguridad general de los declarantes que regularmente declaran bienes en tránsito por su territorio</li> <li>• Al finalizar la operación de tránsito, descarga de la seguridad sin demora.</li> </ul>

Fuente: UN/Cefact y Unctad 2002.

cialmente para aquellas que viajan bajo un procedimiento internacional de tránsito” (Grosdidier 2004, p. 24). Las partes deben facilitar también, al máximo, el tránsito de bienes por contenedores y otras naves que proporcionan la seguridad adecuada. Los artículos 4 a 9 postulan la armonización del control y los procedimientos. Las partes contratantes tienen que proporcionar el personal y las facilidades que son compatibles con los requisitos del tráfico (Artículo 5), organizar el procesamiento conjunto de frontera para aliviar los controles (Artículo 7), y armonizar la documentación (Artículo 9).

### Descripción de una operación típica de tránsito

Los procedimientos de tránsito deben permitir el movimiento de bienes desde el punto de entrada, en el territorio de la aduana del país de tránsito, y finalmente al país de destino, sin el pago de derechos de importación, impuestos y otras cargas debidas por la importación, sin ser susceptible a otras regulaciones de la importación, como las inspecciones de la salud y la seguridad, aplicables en el país de tránsito. En ausencia de operaciones racionalizadas, los procedimientos de tránsito pueden ser intimidantes, como se sugiere en el cuadro 11.3.

### Tres elementos clave de una operación de tránsito

Los sellos, las garantías, y el flujo eficiente de documentación son los cimientos del tránsito.

*Sellos.* Debe haber un mecanismo físicamente seguro para que los bienes presentes al comienzo de la operación de tránsito dejen el país de tránsito en la misma cantidad, forma y estatus. La mejor y más fácil manera para la aduana de garantizar esto es sellar el camión<sup>8</sup> para asegurar que los bienes no se puedan sacar o aumentar al espacio de carga del camión sin romper este sello ni dejando marcas visibles en el espacio de carga del camión. Los sellos y los camiones aprobados para el uso en la operación de tránsito deben, por tanto, conformarse con un criterio bien especificado que garantice su efectiva operación y seguridad. Nuevos sellos de transporte están bajo estudio y ya hay prototipos en uso. Uno de estos sellos incluye un microchip que se activa cuando se rompe. Cuando están activos, estos chips transmiten una señal, recogida vía satélite, y en-

8. Para propósitos ilustrativos, el ejemplo se ha enfocado en camiones; sin embargo, lo mismo aplica para otros medios de transporte como trenes, barcas, etcétera. En la práctica, los procedimientos pueden ser simplificados para trenes.

**Cuadro 11.3 Procedimientos de tránsito sin medidas de facilitación**

	Documentación	Cargos a pagar	Comentarios
Transporte marítimo		Flete marítimo	
Descargado en puerto	Manifiesto de conocimiento de embarque	Cargos de puerto	
Inspección y liberación por aduana	Factura para determinar el valor, clasificación y peso que permiten el cálculo de los bienes a ser cubiertos por la garantía. Declaración de tránsito.	Garantía (depósito)	Depósito igual a una parte o el total de importación, los impuestos y otros cargos.
Carga del vehículo			Aplicación de sellos
Formación del convoy		Costos del convoy	El no cumplimiento de los principios generalmente aceptados puede llevar a prácticas no apropiadas.
Transporte por carretera en el país de tránsito		Costos de transporte por carretera	
Controles en la ruta			No cumplimiento de los principios generalmente aceptados. El tránsito es frecuentemente dificultado por chequeos de carretera (policía y aduana) que pueden involucrar el pago de propinas.
Inspección de aduana al salir del primer país	Copia del documento de tránsito		Los sellos son inspeccionados. Si la operación de tránsito puede completarse, se envía una copia del documento de tránsito a la oficina central de aduanas y entonces la garantía puede ser descargada.
Inspecciones de frontera (vehículo)			Se inspecciona la licencia de conducir y el seguro del vehículo. Si son inválidos, se requiere el cambio del operador.
Transferencia a otro camión		Costos de transferencia	No cumplimiento de los principios generalmente aceptados. La carga puede ser dañada, perdida o robada.
Inspección de aduana al entrar al país de destino	Declaración de tránsito (comienzo de un enlace de tránsito nacional)	Garantía (depósito)	Depósito igual a una parte o el total de importación, los impuestos y otras cargas debidas en importación en el segundo país.
Otras inspecciones al entrar al país de destino	Todos los documentos		Los chequeos de seguridad y salud pueden implicar varias paradas. Control de sellos.
Arribo a la destinación	Todos	Costos de daño o pérdida	Se rompen los sellos; se pagan los gravámenes; se descarga la garantía.

Fuente: El autor.

vían información a la organización o a su director sobre el contenedor sellado, incluyendo información sobre la ubicación del contenedor. Aunque los precios de dichos sellos automáticos son relativamente altos ahora, se espera que disminuyan en los años venideros. Los requerimientos para sellos en la Convención Revisada de Kyoto se presentan en el recuadro 11.2.

*Garantías.* Se debe proveer a la aduana de una garantía para cubrir los pagos de derechos de importación, los impuestos y otras cargas debidas en la importación en el país de tránsito, para cubrir el riesgo de los casos donde los bienes no salen del país cuando se usa el procedimiento de tránsito. Esta garantía se utiliza para recuperar los gravámenes a deber si el transportador no paga la factura

### Recuadro 11.2 Requerimientos generales con respecto a sellos

“Los sellos y broches deberán:

- a) ser fuertes y duraderos;
- b) ser puestos fácil y rápidamente;
- c) ser verificados e identificados prontamente;
- d) impedir ser removidos o deshechos sin romperse o dejar huellas;

- e) impedir ser usados más de una vez, excepción hecha de sellos destinados para múltiples usos (por ejemplo, sellos electrónicos);
- f) ser tan difíciles de copiar o falsificar como sea posible”.

Fuente: Convención Revisada de Kyoto, Anexo E1. [www.WCOomd.org](http://www.WCOomd.org).

de la aduana por éstos e impuestos cuando se la solicita (si no se puede demostrar que los bienes han dejado el país de tránsito como se especifica en las regulaciones de tránsito).

*Flujo de documentación.* Para controlar el comienzo y la terminación de un procedimiento de tránsito, un sistema de monitoreo para los flujos debe ser operacional. Este sistema puede basarse en documentación de papel que es enviada entre el puesto de aduana en la salida del país, después de la validación de la transacción de tránsito, y del puesto de la aduana que controla el origen del embarque de tránsito. Cada vez más la transmisión de estos documentos se hace electrónicamente. Cuando las copias de los documentos coinciden, la operación de tránsito se completa y la garantía se libera. Cuando éstos no concuerdan, el procedimiento de tránsito no está satisfactoriamente completo. Se deben entonces los derechos de importación, los impuestos y otros cargos, y a esto se adiciona el pago de una multa estipulada.

#### Director y garante

El *director* es el dueño de los bienes, o su representante, tal como el portador, que es más a menudo el caso. El director inicia el procedimiento de tránsito y es responsable de seguir los procedimientos –proporcionando las garantías y la documentación necesaria. Las compañías que quieren actuar como director (o el agente) utilizando el procedimiento de tránsito se deben registrar, obtener una garantía para cubrir las operaciones de tránsito, utilizar un documento de la aduana de tránsito y un conocimiento de embarque, presentar los bienes y la declaración en las oficinas de la aduana de la salida, el tránsito, y la destinación y ser responsables de sellar el vehículo de tránsito.

Un *garante* es una persona privada o legal que se compromete a asumir el pago colectiva y separadamente con el deudor (en la mayoría de los casos, el director) de los gravámenes y los impuestos que llegarán a deberse cuando un documento de tránsito no se descargue apropiadamente. Un garante puede ser un individuo, empresa u otro órga-

no que tiene derecho a contratar como tercera persona legal. Normalmente es un banco o compañía de seguros. Los garantes deben ser autorizados por la aduana, que usualmente publica una lista de las instituciones financieras autorizadas para actuar como tal.

#### Garantías

Las garantías aceptables por la aduana son definidas por las regulaciones del país de tránsito. Dentro de las opciones de seguridades financieras abiertas, la elección es la responsabilidad exclusiva del director. Una garantía puede ser proporcionada por un banco (en la forma de un bono) o como una forma de seguro por un garante que puede ser reasegurado internacionalmente por compañías de seguros bien conocidas y seguras. Las formas de seguridad no garantizadas, como los depósitos, pueden estar todavía en funcionamiento en algunos países de tránsito, aunque obviamente no sean recomendadas. Un director puede ser también su propio garante. Esto es una práctica común para el transporte férreo, y otorga a la aduana acceso a mecanismos más directos de recurso.

Hay dos categorías de la garantía de tránsito:

- Una garantía individual cubre una sola operación de tránsito realizada por el director implicado. Cubre la cantidad plena de gravámenes, impuestos y otros cargos por los cuales los bienes son responsables.
- Una garantía completa cubre varias operaciones de tránsito hasta una cantidad dada de referencia, que se fija igual a la cantidad total de los gravámenes y otros cargos que se puedan contraer con respecto a los bienes bajo operaciones de tránsito del director durante un período de por lo menos una semana.

En general, el cálculo de la garantía se basa en las tasas más altas de gravámenes aplicables a los bienes, y depende de la clasificación aduanera de los bienes. La cantidad cubierta por la garantía total es el 100% de la cantidad de la referencia. Si el director se conforma con cierto criterio de certidumbre, la cantidad de la garantía a ser especificada a los garantes puede ser reducida al 30% de la cantidad

de la referencia. En caso del movimiento de bienes de alto riesgo, puede permitirse a la aduana calcular la garantía en un porcentaje que es relacionado con el riesgo de no liberación. Los regímenes internacionales de tránsito, como el TIR, permiten ahorros adicionales.

La aduana sólo dirigirá su reclamo al garante por la cantidad total si los deudores no cumplen sus obligaciones. Cuando los bienes se retiran ilegalmente del procedimiento de tránsito, se considera que el deudor es uno de los siguientes:

- La persona que ilegalmente retiró los bienes del procedimiento de tránsito.
- Cualquier persona que participó en la eliminación ilegal de los bienes o que estaba consciente o debería haber estado razonablemente enterada de la remoción de los bienes.
- Cualquier persona que adquirió o tuvo los bienes, y que estaba enterada o debió haber estado razonablemente enterada de que éstos habían sido retirados del procedimiento.
- El director.

Si los bienes no se han retirado ilegalmente del procedimiento, pero una de las obligaciones o condiciones de utilizar el procedimiento de tránsito se viola, el deudor es la persona que violó la obligación o la condición.

### *Documentos y flujos aplicables*

Un procedimiento de tránsito requiere un documento de transporte, un manifiesto de conocimiento de embarque y el documento de la aduana de tránsito. Los documentos de tránsito pueden contener cuatro copias:

- La copia 1 es validada por la oficina de la aduana de la entrada al país de tránsito y reenviada a la Oficina central de aduanas (OCA) del país de tránsito. Esto permitirá la conciliación posterior cuando el tránsito se complete, y servirá también para propósitos estadísticos. Estos documentos se pueden transferir diariamente.
- La copia 2 acompaña al embarque de tránsito a la oficina de la aduana de salida del país de tránsito. Esta copia será retenida por la aduana como el documento de base para cualquier destino posterior de aduana –almacenaje, importación en libre circulación, o procesamiento interno– punto en el que la responsabilidad fiscal será tomada por el consignatario.
- La copia 3 acompaña también el embarque a la oficina de la aduana de salida. Esta copia, después de ser tramitada (firmado y estampillado) por la oficina aduanera, es enviada a la OCA. La OCA verifica la terminación del

procedimiento de tránsito comparando la copia 1 –que mantiene desde el comienzo de la operación– y la copia 3. Si la copia 3 no es recibida dentro de un período de típicamente seis semanas desde la fecha de la validación del documento, la OCA iniciará una investigación.

- La copia 4 también acompaña el embarque a la oficina de aduana de salida. Esta copia, después de ser tramitada (firmas y sellos) por dicha oficina de aduana, es devuelta al director o su agente y da prueba de que el procedimiento se ha completado, aún antes de que la OCA confirme el final de la operación.

En una situación en la cual la operación de tránsito no se completa satisfactoriamente, los impuestos y gravámenes calculados a comienzos de la operación de tránsito serán responsabilidad del director. Si solamente se cruza una frontera, esto es un asunto sencillo –el director debe toda la cantidad de impuestos y gravámenes calculados al principio. Cuando se ha cruzado más de una frontera, se debe decidir qué obligaciones se deben, esto es, los gravámenes y tasas aplicables en el país de salida, el país o los países de tránsito, o el país de destino. Para resolver este asunto, a los transportadores que utilizan el procedimiento de tránsito se les pide archivar una notificación del paso de la frontera cuando ellos entran a un nuevo país de tránsito y cuando entran al país de destino. Cuando una operación no se completa dentro de un tiempo establecido, la oficina de la aduana de entrada preguntará a cada oficina destinada de aduana en las fronteras de los países de tránsito o destino si ellos han recibido una notificación del paso de la frontera para ese procedimiento específico de tránsito.

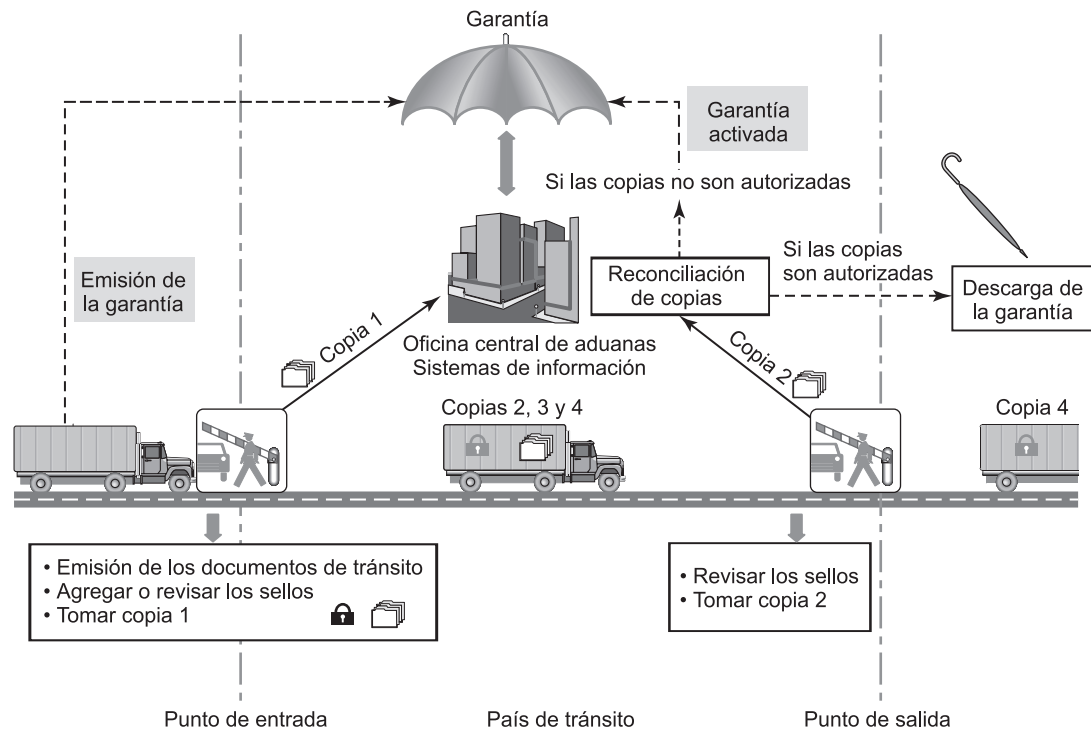
### *Autorización del procedimiento de tránsito*

La autorización del procedimiento está basada formalmente en la confirmación administrativa de parte de la OCA de que ha recibido la copia 3 del documento de la aduana de tránsito. Si este procedimiento administrativo falla, el director o el agente deben presentar la copia 4 del documento de tránsito, o se les debe ofrecer la posibilidad de entregar la prueba alterna para cumplir la regulación. Tal pedido de la OCA se debe hacer dentro de las seis semanas después de la fecha de la validación del documento.

Los directores o los agentes en posesión de la copia 4 del documento de aduana de tránsito que no reciban ningún pedido de la OCA dentro de seis semanas de la fecha de la validación pueden considerar el proceso de tránsito terminado y cerrar los archivos.

Los directores o los agentes que no poseen la copia 4 del documento de tránsito de aduana que reciben un pedido para investigación adicional de salida por parte de la OCA dentro de las seis semanas, pueden presentar prue-

Gráfico 11.1 Operación de tránsito típica



Fuente: autor.

bas alternas. Tal prueba siempre debe incluir sellos y firmas oficiales de la oficina de aduana de destino. Una de las siguientes quizás sirva como prueba alterna:

- Una copia firmada de la copia 2 del documento de tránsito de aduana.
- Una copia firmada de los documentos del procedimiento de aduana que confirman la culminación del régimen de tránsito (confirmando que la deuda de aduana no está relacionada con el procedimiento de tránsito).

El gráfico 11.1 representa una operación típica de tránsito.

### Desautorización del procedimiento de tránsito

Si la OCA no puede autorizar formalmente el tránsito de aduana, la desautorización genera una deuda de aduana para el deudor. Aunque otras partes diferentes al director pueden ser deudores, el director siempre será colectivamente responsable.

Dónde surge una deuda debido a desautorización, el garante debe ser informado de tal deuda dentro de un período de 12 meses. Si la aduana no informa al garante

dentro del término fijado, la aduana no puede cobrarle la deuda. Aún más, una deuda sólo puede ser cobrada al garante cuando el recaudador del Estado ha fallado en reunir la deuda de los deudores fiscales.

Según estándares internacionales, cualquier parte sujeta al pago de una deuda, como el indicado en la decisión formal de la autoridad pertinente, tiene el derecho de hacer sus objeciones motivadas en dicha decisión formal.

Las razones para la objeción pueden ser pruebas alternas de salida; la determinación inexacta del valor, de la clasificación, o de la deuda; la designación del deudor, etcétera. Una objeción se puede presentar dentro de un cierto período (en general, cuatro a seis semanas) después de que la autoridad ha validado la decisión formal.

La deuda que surge de la desautorización de los bienes equivale a lo que sería la suma de deberes aplicables si los productos se hubiesen declarado para circulación libre en el país de salida. Adicionalmente, pueden adicionarse intereses y multas. Las multas e intereses son estipulados a menudo en las regulaciones de tránsito. Éstos se relacionan sólo con la deuda fiscal. Si la desautorización es el resultado de ofensas criminales, la legislación criminal debe especificar una tabla de penas. El interés se deberá desde la fecha en que la desautorización se establece, o a partir

de 20 días después de la fecha de validación del documento de tránsito de la aduana.

### *Aspectos de implementación*

La experiencia internacional muestra que muchos países en desarrollo no podrían desarrollar regímenes de tránsito expeditos. Hay varias trabas que superar al implementar los mecanismos previamente descritos.

*Disponibilidad de garantías.* La disponibilidad de garantías verdaderas constituye un 'cuello de botella' para el trámite de aduanas en la mayoría de los países en desarrollo. Esta dificultad puede reflejar la inmadurez del sistema financiero en el país y la desgana de las instituciones financieras internacionales para garantizar las transacciones de tránsito en algunos países en particular. Para la aduana, el cálculo de la garantía puede ser un problema cuando el valor en que se basa no puede ser determinado apropiadamente. En países en desarrollo, el portador tiende a proporcionar facturas subvaloradas para limitar el valor de la garantía (o los depósitos). Así, el no descargo de la seguridad quizás no sea un freno eficiente al fraude.

*La calidad de los servicios de transporte.* La calidad de los servicios de transporte en el país de tránsito puede ser también una limitación mayor. Los grandes operarios suelen tener mayor capacidad de proveer las garantías para la aduana y pueden tener derecho a garantías completas. El caso extremo es el de compañías ferroviarias, que generalmente no están sujetas a depósitos ni garantías. Alternativamente, como es a menudo el caso en África, alguna garantía puede estar disponible pero no a un costo accesible para el operario medio. También, el vehículo quizás no cumpla los requisitos de la aduana para un tránsito seguro.<sup>9</sup> De allí surge la necesidad para el tránsito en convoy.

*Convoys.* La aduana a menudo sospecha –como resultado de la experiencia– la presencia de prácticas fraudulentas en las operaciones en tránsito. Como reacción, a menudo recurre al uso de convoys que acompañan el vehículo durante el viaje de tránsito, acompañados de policías y un

funcionario de aduana. Los convoys causan demoras así como costos adicionales, que deben ser asumidos por el director, pero no eliminan completamente todo riesgo de fraude y corrupción.

*Corrupción.* Las operaciones del tránsito son vulnerables al fraude y la extorsión, porque suceden sobre un espacio de tiempo prolongado, distancias largas y a menudo bajo supervisión mínima. Un método de reducir la corrupción es asegurar que se apliquen sellos imposibles de ser manipulados. Se recomienda también que la operación de tránsito sea concluida por un nivel más alto que el de la estación de la salida, llevando a la importancia de crear la OCA y asegurando que sea bien dotado de personal y que sus operaciones sean auditadas periódicamente.

*Refuerzo débil.* Independiente del problema de corrupción, reforzar la aplicación de la ley en la actividad de tránsito no es fácil, dado que la aduana no está en una posición de verificar los embarques en todo el territorio. De forma opuesta, otras agencias implicadas en la lucha contra el fraude nacional se interesan menos en el tránsito. En la mayoría de los países industrializados, el fraude de tránsito se trata como contrabando y es susceptible a penas pesadas, inclusive decomiso del camión y el embarque, así como a multas que pueden ascender a tres veces el valor del embarque.

*Falta de documentación uniforme.* Dado que una operación de tránsito implica normalmente por lo menos dos países, el uso de formas uniformes de aduana facilitará la operación general. Las formas estándar prevendrán tener que utilizar formas nuevas de aduana al entrar a un país nuevo, lo cual ciertamente incrementa la complejidad de la operación y causa demoras en puntos de cruce de frontera. Utilizar la documentación uniforme también facilitará el uso de la informática para el intercambio de información.

### *Sistematización y tecnología de información*

Varios países en desarrollo han desarrollado diferentes sistemas de Intercambio electrónico de datos (EDI) adaptados a sus necesidades. Dentro de la variedad de *software* empleado, Asycuda ha demostrado ser especialmente popular (ver capítulo 13). La automatización trae varios cambios positivos para las operaciones de tránsito. Algunas aplicaciones tienen virtualmente todo incluido. Por ejemplo la Unión Europea ha desarrollado un Nuevo sistema computarizado de tránsito aduanero (NCTS), que está sistematizado completamente.

Más directamente aplicable a países en desarrollo, la Unctad ha desarrollado componentes de tránsito adicional-

9. Si el camión no puede ser sellado por la aduana, la aduana puede considerar, como una opción alterna, limitar el tránsito de tráfico a corredores específicos donde cada camión lleva un signo especial de tránsito o límites de tiempo para transportar los bienes de la oficina de aduana de partida a la oficina de aduana por donde los bienes saldrán del país de tránsito. La aduana entonces puede patrullar estos corredores especiales de tránsito y concentrar las inspecciones en los camiones con los signos especiales.

les al Asycuda. El módulo Modtrs (tránsito) maneja documentos de tránsito en conjunción con otros módulos de las funciones del Asycuda++. El módulo puede ser adaptado a toda clase de tránsito y, por tanto, manejar electrónicamente el carné del TIR. Dentro de la aduana en el país de tránsito, el sistema informa electrónicamente al puesto de salida de la llegada de un embarque dentro de una agenda plausible. Cuando el puesto de salida cierra la información de tránsito, ésta es adaptada y la garantía es automáticamente liberada. En las economías en desarrollo donde se hace tránsito y que han empezado a aplicar EDI, es probable que la operación de tránsito no sea automatizada al principio. Las mercancías en tránsito entrarán al país por la puerta principal (el puerto o el aeropuerto), cuyos procesos de tránsito es probable que sean computarizados según la prioridad. La mayoría de las veces, éstos saldrán por un puesto lejano de frontera donde el EDI no ha sido aplicado. Aun así, es probable que el tránsito se beneficie de la automatización dado que produce un sistema más eficiente y centralizado de información general. Por ejemplo, incluso si la información de tránsito es enviada por medios tradicionales a la OCA, el uso de EDI ya conlleva mucho potencial (esta prome-

sa es exhibida por la expansión de Ghana de su operación automatizada de GCNet en la frontera con Burkina Faso). Asycuda puede adaptarse para cumplir las necesidades específicas de sus diversos usuarios, y proporciona a la aduana una variedad de funciones que sostienen sus actividades y aumentan su eficiencia (recuadro 11.3).

### Principales procedimientos internacionales de tránsito: el Transport International Routier (TIR)

La sección previa describe un conjunto de procedimientos específicos al país de tránsito. Los procedimientos internacionales del tránsito estipulan la armonización por país de procedimientos y documentación específicos, así como un sistema internacionalmente aceptado de garantía. Así, un régimen internacional es una mejor práctica que facilita aún más el tránsito, comparado con lo que haría una cadena de procedimientos nacionales. El *Transport International Routier* (TIR) es una mejor práctica que pone el estándar en este dominio y que se discute con detalle en esta sección.

#### Recuadro 11.3 Operaciones de Asycuda de la aduana en Zambia

Zambia ha puesto en marcha el módulo de tránsito Asycuda entre Chirundu en la frontera con Zimbabue y Lusaka, utilizando la Wide Area Network (Red de cobertura amplia, o WAN). Este sistema de tránsito calcula el total de los aranceles e impuestos como el monto de garantía que es deducido del bono como seguridad. Una vez el documento de tránsito es procesado y enviado a la oficina de destino, el registro en la oficina de partida queda pendiente y se cancela solamente cuando los bienes han sido totalmente despejados o han salido por la oficina de destino. La disponibilidad de la WAN entre los dos puertos y las mejoras de Asycuda++ respectivamente han resultado en flujos instantáneos de datos y en eficiencia en la administración de los tránsitos.

*Garantías de tránsito.* Para llevar a cabo operaciones de tránsito, un declarante necesita tener una cuenta de Garantía de Tránsito. Las Cuentas de Garantía del tránsito se han establecido en el módulo de contabilidad de Asycuda (Modaac) por la aduana para todos los agentes autorizados. Para operar la cuenta, debe especificarse una garantía máxima autorizada. Esto es la cantidad de la cual los gravámenes suspendidos se descontarán como bonos para cubrir el movimiento de bienes en tránsito. Una vez que esta cantidad se agota, no se puede procesar ningún tránsito adicional.

*Oficina de salida - Chirundu.* Las aplicaciones de todas las entradas a la aduana se hacen mediante la Entrada directa del comerciante (DTI). La oficina se sitúa dentro de las instalaciones de la aduana y

es manejada por un contratista privado. Chirundu es uno de los mayores puntos de entrada, con un volumen alto de tráfico. Desde el inicio, había suficientes terminales de DTI disponibles para enfrentarse con el volumen de negocios. Las declaraciones se mandan a un escritorio especializado de declaración del tránsito, que genera un documento de tránsito (T1). Al emitirlo, los deberes y los impuestos (el bono) equivalentes suspendidos son descontados al garante. Con la WAN a disposición, el documento es automáticamente transmitido a través del módulo de administración de mensajes de Asycuda (Gateway) tanto a Chirundu como a Lusaka. Finalmente, la orden de liberación se genera como prueba de que la consignación ha sido liberada después de la conformidad plena con los requisitos relevantes de tránsito.

*La oficina de destino - Lusaka.* El declarante informa al mostrador de tránsito en la oficina de la aduana y archiva las copias de los documentos publicados por la oficina de salida. El oficial de tránsito obtendrá acceso a la lista, T1, transmitida en el computador. Los detalles en la computadora se comparan con la información en la impresión del T1. Si la información es correcta y coherente con la consignación física, el T1 se valida y la posición del documento de tránsito es cambiada a validado. El bono entonces se acredita a la Cuenta de Garantía de Tránsito.

Fuente: Unctad 2003.



### La Convención TIR: principios generales

La Convención TIR, basada en la Convención de Aduanas en Transporte Internacional de Bienes bajo la cobertura de Carnés TIR de la ONU (1960), no sólo es una de las convenciones internacionales de transporte más exitosas, sino el único sistema aduanero universal existente actualmente. En este sentido, sirve como una referencia para cualquier marco conceptual de tránsito regional efectivo en el futuro y merece un examen detallado.

La Convención TIR permite la suspensión temporal de los gravámenes de aduana, impuestos indirectos e IVA pagaderos por bienes originados en, o destinados a, un tercer país mientras estén en transporte a través del territorio de una zona concreta de aduana. Tal suspensión se mantiene hasta que los bienes salgan del territorio pertinente de la aduana, sean transferidos a un régimen aduanero alterno, o los gravámenes y los impuestos se paguen y los bienes entren a circulación libre. El TIR especifica cinco pilares principales:

- *Vehículos seguros.* Los bienes deberán ser transportados en contenedores o compartimientos de vehículos de carretera contruidos de tal manera que no haya acceso al interior cuando sean asegurados por un sello de aduana, de forma que no se puedan sacar o agregar bienes, y cualquier manipulación sea claramente visible.
- *Garantía internacional válida a lo largo de todo el viaje.* En la situación en la que el operador de transporte no pueda pagar por los gravámenes e impuestos adeudados, este sistema asegura que los deberes de aduana e impuestos en riesgo sean cubiertos por el sistema nacional de garantía del operario.
- *Asociaciones nacionales de operadores de transporte.* Las asociaciones nacionales controlan el acceso a los procedimientos de TIR por operarios de transporte, publican los documentos apropiados y manejan el sistema nacional de garantía.
- *Carnés TIR.* Esto es el documento internacional uniforme de aduana aceptado y reconocido por todos los miembros de la Convención de TIR.
- *Reconocimiento internacional y mutuo de medidas de control de aduana.* Los países de tránsito y destino aceptan las medidas de control tomadas en el país de salida.

En esencia, las operaciones de TIR se pueden llevar a cabo en los países participantes por un operario de camión miembro de una asociación nacional, con la red de asociaciones nacionales actuando como garante.

El sistema de TIR ha tenido gran éxito. El número de carnés de TIR publicados subió de 3.000 en 1952 a 2,7 millones en 2001. La razón principal para su éxito a la fecha es que todas las partes implicadas (aduanas, otros cuerpos

legales, operarios de transporte y compañías de seguros) reconocen que el sistema no sólo ahorra tiempo sino también dinero, debido a su eficiencia y certeza. La Convención de TIR es simple, flexible y reduce costos, y asegura el pago de los deberes e impuestos de la aduana que son un resultado del transporte internacional de bienes. Además, se actualiza constantemente según las novedades, principalmente contra el fraude y el contrabando. El TIR es utilizado en su mayor parte en países europeos pero también en las operaciones de tránsito en Asia central, el Cáucaso, el Magreb, y en algunas partes del Oriente Medio.

### Seguro y emisión de carnés TIR

En los países que utilizan el TIR, la asociación nacional que garantiza es reconocida por la administración de aduana del país. En la mayoría de los casos es una asociación que representa a los transportadores. La asociación garantiza el pago dentro de ese país de cualquier gravamen e impuestos que pueden llegar a deberse en caso de cualquier irregularidad que ocurre en el curso de la operación de transporte TIR. La cantidad pagadera es un máximo de US\$50.000 para carnés normales y US\$200.000 para carnés de tabaco y alcohol. La asociación nacional que garantiza no es una organización financiera; por lo tanto, sus obligaciones son apoyadas generalmente por pólizas de seguros proporcionadas por el mercado. La Unión internacional de transporte por carretera (IRU) puede ayudar a las asociaciones nacionales que ofrecen garantías a encontrar dichos servicios.

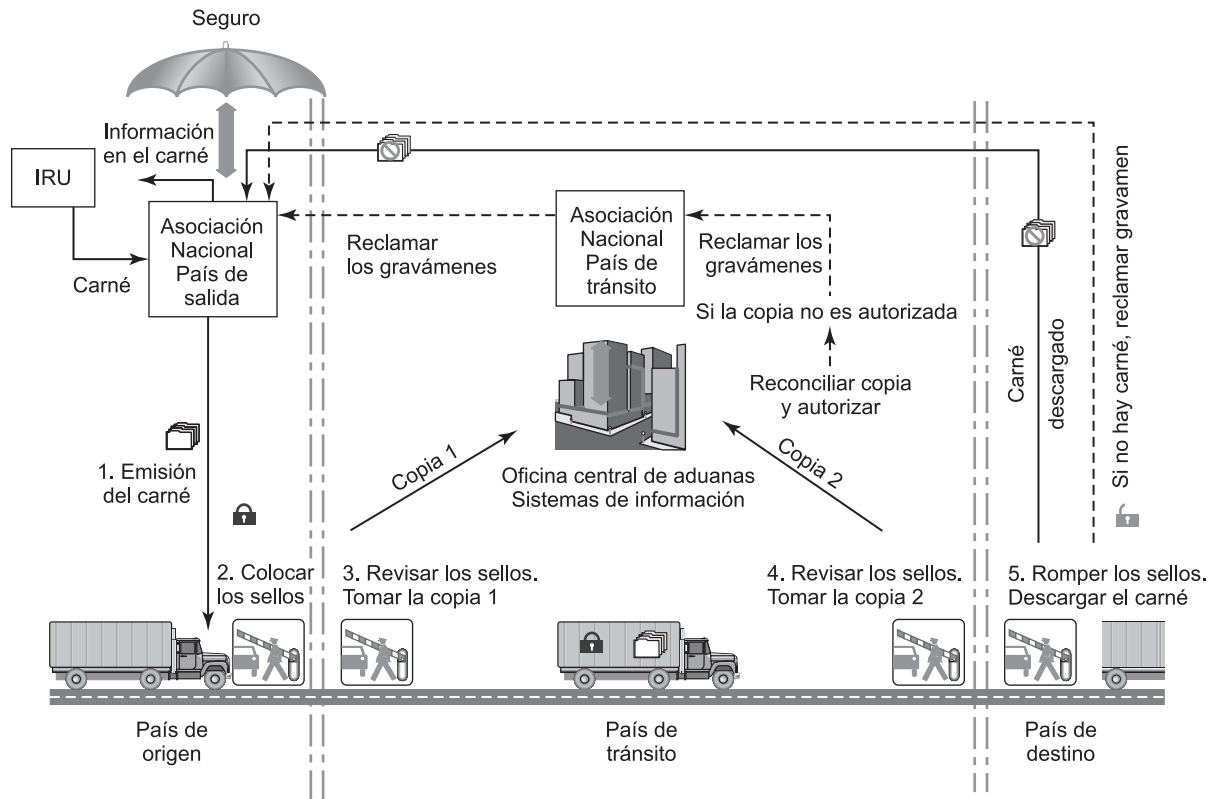
Hay tres tipos de carnés, cada uno contiene dos hojas para cada país de salida, tránsito y destino:

- El carné regular de TIR.
- El carné TIR multimodal, que fue introducido en 1987, y específicamente se dirige a cumplir los requisitos del transporte multimodal regional e intercontinental. Este carné contiene una hoja adicional que identifica a las personas que componen la cadena de transporte.
- El carné TIR de tabaco/alcohol, que se convirtió en una parte esencial de la Convención TIR de 1994.

El transportador debe ejecutar un contrato con la asociación nacional que provee garantías, el cual incluiría la obligación de cumplir todos los requisitos fijados en la Convención TIR; devolver el carné TIR usado después de terminar el transporte TIR; y pagar cualquier cantidad de gravámenes, impuestos y otros cargos en primera demanda de la Asociación Nacional de Garantías.

Para asegurar el pago de los ingresos, el sistema TIR es sólo aplicable a contenedores o vehículos de carretera con compartimientos de carga a los cuales no hay acceso inte-

Gráfico 11.2 Secuencia de operación TIR



Fuente: autor.

rior después de que un sello de aduana lo ha asegurado. Si sucede alguna manipulación, será claramente visible.

### La secuencia de la operación de tránsito bajo TIR

Un transporte de TIR es una operación internacional de transporte, de tránsito de bienes, a través de una o más fronteras, en la que sólo una parte del tránsito tiene que ser hecha por carretera. La operación misma implica el movimiento de bienes de un país (el país de salida) a otro país (el país de destino), a través de un tercer país (el país de tránsito). Todos los países implicados deben ser miembros activos de la Convención de TIR.

La oficina de la aduana en el país de partida administra los sellos. El país de tránsito y el país de destino aceptan las medidas de control tomadas en este país. Así, en las oficinas de aduana de la ruta (en puntos de frontera entre países de partida y tránsito, y entre países de tránsito y destino), sólo se inspeccionan los sellos y el vehículo contenedor. Los bienes no se inspeccionan a menos que se sospechen irregularidades. Tales chequeos puntuales deben ser la excepción. La oficina de la aduana del país del destino quita los sellos y controla los bienes.

Durante este proceso de tránsito, se pueden discernir varios pasos con respecto a la emisión del carné así como la situación del seguro. Para ilustrar el funcionamiento del sistema, se presenta un resumen de un transporte TIR desde el puerto de Rotterdam (Países Bajos) a Moscú (Federación Rusa), y se representa también en el gráfico 11.2.

**Paso 1. Presentar el carné TIR en la oficina de la aduana de salida.** El camionero debe presentar el carné TIR en la oficina de la aduana de salida en Rotterdam. Antes de cargar los bienes, la aduana verificará el certificado de TIR (indicando que el espacio de la carga del camión cumple el requerimiento de construcción y puede ser sellado apropiadamente por la aduana) y la aduana sellará el espacio de carga después de que ésta se ha completado. La oficina de la aduana de salida entonces validará el carné de TIR (pondrá estampillas de aduana en el manifiesto, y en cada una de las hojas para los países que serán transitados entre los Países Bajos y la Federación Rusa, dos copias para cada uno de estos países). La aduana quita una hoja del carné TIR y envía esta copia a la OCA holandesa. El resto del carné TIR es devuelto al camionero, que puede salir de Rotterdam de camino a la oficina de la aduana de salida.

**Paso 2. Presentar el carné TIR en la oficina de la aduana de partida del país de salida.** Países Bajos es miembro de la UE, que es una unión de aduana, así que no hay formalidades de aduana a cumplir en la frontera interna entre los miembros. Por tanto, la oficina de la aduana de salida de la UE está, en este ejemplo, situada en la frontera polaco-alemana.

El camionero presenta el carné TIR en la oficina alemana de la aduana de la salida en Frankfurt (Odder), Alemania. La aduana alemana inspecciona los sellos holandeses de aduana y si el espacio de la carga del camión está todavía intacto. Si no se encuentra ninguna irregularidad, la aduana alemana quita una copia del carné TIR y estampa la segunda copia en el carné. Éste es devuelto al camionero, a quien se le permite salir de la UE y conducir a la oficina polaca de aduana en la misma frontera. La aduana alemana envía la copia que quitó al carné TIR a la OCA holandesa.

Las copias del carné de TIR recibidas de las oficinas de aduana de partida y salida son comparadas en la OCA holandesa. Si no se detecta ninguna irregularidad, los gravámenes no se pagan. Sin embargo, si la segunda copia no llega a la OCA, se considera que los bienes permanecieron en la UE y los gravámenes y tasas aplicables en la UE son ahora una deuda. El director del carné TIR (esto es, el transportador) es obligado a pagar estos gravámenes y los impuestos. Si el director no está dispuesto a pagar o no puede pagar estos gravámenes e impuestos exigidos por la aduana, la asociación nacional que garantiza debe pagar las cantidades exigidas.

**Paso 3. Presentar el carné TIR en la oficina de aduana de la entrada del país de tránsito.** El conductor de camión presenta el carné TIR a la oficina polaca de la aduana en la frontera polaco-alemana. La aduana polaca inspecciona los sellos holandeses de aduana y si el espacio de carga del camión está todavía intacto. Si no se detecta ninguna irregularidad, la aduana polaca quita una copia del carné TIR y estampa la segunda copia en el carné TIR. Después de esto, el TIR se devuelve al camionero, a quien se le permite salir de la oficina polaca de aduana y conducir hacia la frontera ruso-polaca. La aduana polaca envía la copia que removió del carné TIR a la OCA polaca.

**Paso 4. Presentar el carné TIR en la oficina de la aduana de salida del país de tránsito.** El conductor de camión presenta el carné TIR en la oficina polaca de aduana de salida en la frontera ruso-polaca, y se repite el procedimiento que tuvo lugar en la frontera alemana.

Las copias del carné TIR se reciben en las oficinas de aduana de partida y salida y son comparadas en la OCA

polaca. Si no se detecta ninguna irregularidad, los gravámenes no se pagan. Si la aduana polaca no recibe los documentos o si se detectan irregularidades, los gravámenes deben pagarse. La aduana polaca puede dirigirse a la asociación nacional polaca que garantiza el pago de la cantidad exigida. La asociación polaca entonces recuperará esta cantidad de su contraparte holandesa.

**Paso 5. Presentar el carné TIR en la oficina de aduana de entrada en el país de destino** El conductor de camión se presenta con el carné TIR en la oficina rusa de aduana en la frontera ruso-polaca y realiza los controles que se describieron para cruzar la frontera alemana de salida antes de mandar al conductor y el camión a Moscú. Esta parte del viaje es idéntica a una operación nacional de tránsito. La aduana rusa archiva la copia que quitó del carné TIR para controlar la liberación.

**El paso 6. Presentar el carné TIR en la oficina de aduana del país de destino.** El conductor del camión se presenta con su carné TIR en la oficina de la aduana en Moscú. La aduana rusa inspecciona los sellos holandeses de la aduana y si el espacio de la carga del camión está todavía intacto. Si no se encuentra ninguna irregularidad, la aduana de Moscú quita una copia del carné TIR y estampa la segunda copia. Después del proceso, el carné TIR se devuelve al conductor. La operación de transporte de TIR está completa. La aduana de Moscú envía la copia que quitó al carné TIR a la oficina rusa de la aduana de entrada.

La copia del carné TIR recibida de la oficina de aduana de Moscú en la oficina de la aduana rusa de entrada es comparada con la copia de ese carné TIR específico en los archivos de esa oficina de aduana. Si no se detecta ninguna irregularidad, los gravámenes no se pagan. Sin embargo, si la segunda copia no llega a la aduana rusa de entrada, se considera que los bienes están en libre circulación en Rusia y los deberes e impuestos rusos serán cobrados. El director del carné TIR (el transportador) está obligado a pagar estos gravámenes y los impuestos. Si el director no está dispuesto a pagar o no puede pagar estos gravámenes y los impuestos demandados por la aduana rusa, la asociación nacional rusa que garantiza debe pagar las cantidades demandadas. Dicha asociación recuperará el pago a través de la asociación nacional holandesa que garantiza, del director holandés del carné TIR.

**Paso 7. El carné TIR es devuelto por la aduana del país de destino.** Después de la descarga, el principal o poseedor devuelve el carné TIR a la Asociación Nacional Holandesa que garantiza. La Asociación, que garantiza, devuelve el carné TIR al IRU para el control y archivo.

### Ventajas del sistema TIR

El sistema TIR se ideó para facilitar (bajo el control de las aduanas) al mayor grado posible, el movimiento internacional de bienes. El sistema les proporciona a los países de tránsito garantías adecuadas para cubrir los gravámenes de la aduana e impuestos en riesgo. TIR es un arreglo ganador-ganador entre el sector público y el sector privado. La contraparte de la simplificación del procedimiento es el ejercicio de más responsabilidad del sector privado por parte de las asociaciones nacionales.

Para la industria del transporte, los beneficios incluyen lo siguiente:

- Los bienes pueden moverse a través de fronteras internacionales con interferencia mínima de la aduana.
- Las demoras y los costos de tránsito se reducen.
- Los documentos se simplifican y se estandarizan.
- No hay necesidad de hacer los depósitos de la garantía de la aduana en fronteras de tránsito.

Las autoridades de la aduana también gozan de beneficios:

- Los gravámenes y los impuestos en riesgo durante movimientos internacionales de tránsito se garantizan hasta US\$50.000 (con un máximo más alto para alcohol y tabaco).
- El uso de carnés TIR sólo se permite a operadores de transporte *bona Fide*, lo cual incrementa la confiabilidad del sistema.
- Las disputas se pueden arbitrar con asociaciones nacionales (una del país de tránsito y una de la asociación nacional del transportador).
- El sistema facilita el control de la aduana y la documentación.
- El uso de puntos centrales de liberación permite el uso más eficiente del personal de la aduana.

Sin embargo, en 1992, el sistema TIR estaba bajo peligro por su expansión al este, especialmente en lo que solía ser la Unión Soviética, donde hubo fraude masivo. Un sistema de garantía que puede colapsar en la etapa final del viaje no es seguro. Afortunadamente, la aduana rusa reaccionó para enfrentar el asunto, ayudada por un sistema apropiado de rastreo apoyado por adecuada investigación y mecanismos de refuerzo a la ley. Como respuesta a esta crisis, el IRU desarrolló un respaldo electrónico de los carnés TIR llamado SafeTIR que hace el rastreo más fácil (recuadro 11.4).

Otra respuesta a este tipo de problema de rastreo es provista por la Referencia única de consignación (UCR) de la OMA. La OMA ha estado trabajando durante varios años en la implementación de la UCR. La UCR tiene un propósito de aduana más amplio que el tránsito; sin embargo, constituye un sistema coherente de información para rastrear consignaciones, por tanto puede proporcionar un instrumento seguro para las agencias de aduana dispuestas a facilitar el tránsito legítimo mientras mantienen control del movimiento de bienes en tránsito. Desde la perspectiva del portador, la UCR tiene varios beneficios potenciales, empezando con el hecho que se crea una sola UCR y es utilizada por el exportador independientemente del número de países transitados (recuadro 11.5).

La experiencia también muestra que los mecanismos TIR son difíciles de aplicar en algunos países por las mismas razones que hacen un sistema de base nacional ineficaz, tal como la indisponibilidad de un sistema eficiente de garantía. Si el sector privado no se organiza bien, la asociación nacional puede no ser suficientemente fuerte. Aun cuando surge una asociación creíble, muy a menudo no está en posición de establecer el sistema de garantías debido al subdesarrollo de la infraestructura financiera local y la falta de voluntad de las compañías internacionales de seguros en proporcionar una cubierta dada su percepción del riesgo político y comercial. En otros casos, la tensión política entre países hace evasivo el reconocimiento mutuo de carnés, como es con frecuencia el caso de Asia central y occidental.

#### Recuadro 11.4 El SafeTIR

SafeTIR es un sistema del control que apunta a confirmar electrónicamente la terminación de un transporte TIR en la oficina de aduana del destino y validar la certificación de la terminación mediante una estampilla de aduana pegada al carné TIR. SafeTIR proporciona el estatus del carné TIR a la aduana y a la asociación que lo emite con una confirmación, directamente de las autoridades de aduana, de

la terminación final o parcial del carné TIR, principalmente para permitir la comparación de esta confirmación con la terminación basada en el documento real. La confirmación electrónica debe alcanzar la cadena de garantía sin tardar.

Fuente: IRU, disponible en [www.iru.org](http://www.iru.org).

### Recuadro 11.5 El número de referencia única de consignación

La UCR es la referencia única de consignación que puede requerirse en cualquier punto durante el proceso de aduana. Debe a) ser aplicada a todos los bienes internacionales que se mueven bajo el control de la aduana, b) ser utilizada sólo para propósitos de rastreo, auditoría y conciliación, c) ser realmente única a nivel internacional, y (d) ser emitida al comienzo del proceso comercial.

El objetivo de la UCR es definir un mecanismo genérico con flexibilidad suficiente para enfrentarse con los escenarios más comunes del comercio internacional. La UCR hace uso máximo de las referencias existentes sobre proveedores, compradores y transporte.

La UCR es un código alfanumérico de 35 dígitos atado a la consignación. La estructura acordada consiste en lo siguiente:

- Un primer carácter para el año sobre un período de 10 años
- Un código de país de dos dígitos ISO que identifica la nacionalidad del proveedor.
- 32 caracteres utilizados como el código de identificación nacional del proveedor más un código de la transacción creado por él.

Fuente: instrucciones de aplicación de información y tecnología de la comunicación (Convención de Kyoto, anexo general, capítulo 7, apéndice 9).

### Las tentativas para duplicar el éxito de TIR en otras partes

Debido al enorme éxito del sistema de TIR, su concepto ha sido la base para tentativas de establecer los acuerdos bilaterales y multilaterales entre países en otras partes, como Asia, África y Suramérica. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas ha tenido éxito todavía. Una razón principal para esto ha sido la ausencia de un sistema regional común de garantía. El sistema de garantía internacionalmente aceptado y reconocido es uno de los elementos centrales del TIR, y en su ausencia sistemas como el TIR no tendrán éxito. En ocasiones, aun cuando tal sistema se incluye un acuerdo de tránsito, el fracaso en implementarlo completamente amenaza la eficiencia del régimen regional de tránsito. Por ejemplo, los 16 miembros de la Comunidad Económica de Estados Africanos del Oeste (Ecowas) firmaron en junio de 1982 una convención para el establecimiento de un Sistema de Tránsito de Carretera Inter Estatal Ecowas conocido como TRIE (*Transit Routier Inter-États*). Las cámaras de comercio están asumiendo el papel de asociaciones nacionales. Sin embargo, el TRIE ha sido ignorado en gran parte, y cerca del 70% de los procedimientos del tránsito en la región Ecowas todavía provienen de acuerdos bilaterales y regulaciones y prácticas nacionales. Éstos son, en su mayor parte, más de orientación interna y carácter proteccionista antes que proveedores de apoyo al movimiento libre de bienes (N'Guessan 2003). Las insuficiencias prácticas de implementación son a menudo la causa del fracaso de acuerdos regionales o internacionales de tránsito.<sup>10</sup>

10. Los mecanismos regionales tipo TIR están bajo consideración en África central, Asia central (bajo el liderazgo del Banco Asiático de Desarrollo), y en Asia occidental.

### Instituciones de facilitación de tránsito

La cooperación activa entre países de tránsito y países sin litoral puede ayudar a facilitar las barreras comerciales. Dicha cooperación regional y bilateral puede promover un enfoque integrado al tránsito, que va más allá de asuntos de tránsito de aduana. Muchos acuerdos tienen un enfoque fuerte en la infraestructura de tránsito, y tratan también con visas, permisos y regulación de vehículos. Esta sección presenta una selección de tales acuerdos y sus arreglos institucionales, y destaca los factores que han contribuido a sus éxitos o insuficiencias en apoyar el tránsito.

#### Acuerdos bilaterales

Los acuerdos bilaterales de tránsito son componentes clave de iniciativas de armonización aduanera. En ausencia de convenciones tipo TIR, los acuerdos bilaterales son necesarios para hacer el tránsito posible, y también como una base para los acuerdos regionales. En la práctica, los acuerdos bilaterales tienen importancia estratégica para el desarrollo de las economías de los países sin litoral.

El alcance de acuerdos bilaterales es generalmente práctico y refleja un equilibrio entre los intereses de los dos países, que no es siempre están de acuerdo con los principios generales de tránsito de aduana (las prácticas de convoy, por ejemplo). Incluye generalmente los acuerdos en cuanto a la ruta y el flete preferidos, así como la ubicación de almacenamientos en los países sin litoral.<sup>11</sup> Sin embargo, algunos asuntos centrales de tránsito de aduana, como los

11. Los puertos secos eficientes, tal como Ngaounderé en Camerún o en Birgajn en la frontera indo-nepalesa, son también parte de este marco de trabajo de facilitación bilateral.

procedimientos de garantía, se dejan generalmente fuera de los acuerdos bilaterales.

Juntos, el Tratado Indo-Nepal de Comercio y el Tratado de Tránsito gobiernan las operaciones de tránsito entre los dos países. Ambos tratados, que se renuevan cada cinco años, entran en detalles para definir los procedimientos específicos requeridos para el tránsito de importaciones y exportaciones nepalesas por India. El tratado de tránsito incluye puntos de entrada y salida específicos, una descripción de las 15 rutas de tránsito acordadas entre Calcuta y Haldia, una descripción de las bodegas de almacenamiento y espacios abiertos provistos y detallados lineamientos en los procedimientos administrativos simplificados involucrados en la importación o exportación de bienes nepaleses vía India. El ejemplo nepalés-indio incluye varios elementos que pueden ayudar a facilitar las operaciones de tránsito entre los dos países:

- Una descripción clara de los procedimientos de importación y exportación.
- Requerimientos administrativos simplificados de aduana y documentación (en este caso, la Declaración de Tránsito de Aduana).
- Una plataforma confiable de garantías (apoyada por el gobierno de Nepal).
- Una distribución clara de responsabilidades y deberes entre los diferentes interesados.
- Infraestructura de apoyo de aduana (almacenes, provisión de puertos secos).
- Una descripción de las rutas de tránsito acordadas.

### *Acuerdos regionales*

En las últimas décadas ha habido una proliferación de acuerdos regionales entre, o implicando, países en desarrollo. Varios tienen implicaciones para el tránsito de la aduana:

- El ya mencionado TRIE en el Ecowas, el único ejemplo más allá del TIR de un acuerdo dedicado sólo al tránsito.
- El Acuerdo Marco en Facilitación de Bienes en Tránsito de la Asean.
- El Acuerdo para Facilitación de Transporte Transfronterizo de Bienes y Personas de la Subregión del gran Mekong (GMS).
- El Acuerdo Marco de Tránsito de la Organización para la cooperación económica (ECO) –formado por Afganistán, Azerbaiyán, Irán, Kazajstán, República Kyrguiza, Pakistán, Tajikistán, Turquía, Turkmenistán y Uzbekistán.
- El acuerdo en un solo documento administrativo del Comesa.

A excepción del TRIE, estos acuerdos regionales tienden a plantear propósitos amplios y directivas de política. La facilitación verdadera del tránsito de la aduana puede depender de otros acuerdos o procedimientos existentes. Un informe de Unctad del 2001 indica que “no ha habido escasez de medidas e iniciativas para mejorar la facilitación del tráfico de tránsito. Comesa, EAC, ... y SADC tienen varias medidas para manejar la facilitación del tránsito. Infortunadamente, el mayor problema ha sido la pobre implementación”. (InfraAfrica Ltda., 2001, p. 45).

Para lograr un impacto significativo en el tránsito de aduana, los acuerdos regionales deben enfrentar, directamente o por mecanismos relacionados, los componentes siguientes:

- *Documentación y procedimientos comunes de aduana.* El uso de procedimientos y documentos comunes, como carnés o Documentos administrativos únicos (DAU), están ahora disponibles en muchas regiones o subregiones.
- *La cooperación entre autoridades, o puestos de frontera de una sola parada.* Dentro de África, se han discutido varias iniciativas a través de los años en cuanto a puestos de frontera de una sola parada. Desgraciadamente, éstos no se han traducido en medidas efectivas concretas.
- *Sistema regional de garantía aduanera.* Hasta ahora, el sistema de garantías ha probado ser el objetivo más difícil de mantener.

El hecho de que los acuerdos regionales puedan trabajar en presencia de voluntad política es ilustrado por la introducción exitosa del Esquema Regional de Seguros a Vehículos de Motor por Tercera Parte o Tarjeta Amarilla Comesa. Este esquema permite precompra de seguros, reconocidos por todos los participantes, en moneda local en el punto de origen. Esto significa, por ejemplo, que un camión viajando de Zimbabue a Uganda, que tiene que atravesar Zambia, Tanzania y Kenia no necesita parar en cada puesto fronterizo para comprar el seguro, sino que utiliza la Tarjeta Amarilla para obtener acceso y cobertura. Según Comesa, la Tarjeta Amarilla, desde el principio, ha generado utilidades de US\$2 millones, con reclamos procesados por sólo US\$200.000. Teóricamente, los esquemas de garantía de tránsito son no tanto más difíciles de aplicar que este esquema de seguro.

### *Corredores de tránsito*

En los corredores de tránsito todos los inversionistas relevantes buscan trabajar juntos para asegurar el tránsito eficiente y seguro por rutas específicas, para el beneficio de los países sin litoral y los países de tránsito.

La fuerza potencial de los corredores de tránsito radica principalmente en las posibilidades que ofrecen para enfrentar las preocupaciones e intereses de los inversionistas pertinentes, públicos y privados, que pueden enfocarse en políticas e iniciativas para proveer rutas específicas y cruces de frontera. Los corredores de tránsito ofrecen, por tanto, la posibilidad de enfrentar el tránsito en una forma holística (institucional, administrativa e infraestructura), iniciando y efectuando los cambios que de otra manera serían difíciles de obtener en un nivel regional o nacional más amplio. En este sentido, promover documentación específica de tránsito o introducir procedimientos armonizados de cruce de frontera para rutas específicas son objetivos más fácilmente obtenibles que, una vez puestos en lugar, pueden ser expandidos a niveles nacionales. La calidad de la estructura de gobierno del corredor es de importancia crítica para lograr esos objetivos. Los corredores de tránsito se benefician mucho de la participación de inversionistas del sector privado.

El documento de Unctad, “Estrategias para países en desarrollo sin litoral y de tránsito,” señala que: “la experiencia muestra que las medidas más efectivas de facilitación se concentran en el comercio y en corredores de transporte que enlazan lugares de origen/destino en países sin litoral con puertos marítimos de entrada/salida en países costeros” (Unctad 2003, p. 13). En la práctica, la experiencia con corredores de tránsito ha traído resultados entremezclados. Sin embargo, ha habido algunas iniciativas y resultados alentadores que proporcionan una base para desarrollos adicionales en el campo de tránsito. Los ejemplos siguientes ilustran los beneficios potenciales ofrecidos por corredores de transporte para tránsito de aduanas.

**Corredor de Desarrollo de la Bahía de Walvis.** El Corredor del Desarrollo de la Bahía de Walvis (ahora Trans Kalahari) llegó a ser operacional a finales de 1999. La fuerza dominante detrás del proyecto era el Grupo del Corredor de la Bahía de Walvis (WBCG), una asociación pública y privada. En noviembre de 2003 se firmó el Memorando de Entendimiento del Corredor de Trans Kalahari. Introdujo un único documento administrativo de aduana, que había estado hasta entonces en prueba. Este nuevo enfoque simplificado proporciona un instrumento racionalizado y efectivo para manejar las transacciones de tránsito aduanero a través de Namibia, Botsuana y Sudáfrica, y reemplazará el conjunto incómodo de procedimientos que implican hasta 10 documentos nacionales en cada país transitado.

**Corredor Norte.** Este corredor proporciona una línea vital a través de Kenya a las economías sin litoral de Uganda, Ruanda, Burundi, y las áreas sin litoral dentro de la República Democrática de Congo. El corredor es manejado por la

Autoridad de Coordinación de Transporte de Tránsito del Corredor Norte, cuyo objetivo es armonizar y simplificar los procedimientos involucrados en el transporte de bienes dentro de la región. Los logros significativos alcanzados hasta el momento incluyen los siguientes:

- Simplificación de procedimientos de liberación en puerto.
- Simplificación documental, logrado por la creación de la Declaración de Aduana de Tránsito por Carretera (RTCD), la cual se pretende que sea el único documento administrativo relacionado con un cargamento a través del corredor. Sin embargo, en la práctica la RTCD a menudo se copia en la frontera a otra RTCD publicada, por el siguiente país, una ilustración de cuán difícil puede ser cambiar los viejos hábitos.
- El uso del documento de declaración aduanera de Comesa por países del Corredor Norte.
- La reducción en la mitad de tiempo de tránsito entre Mombasa, Kenia y Bujumbura, Burundi, de 30 días a cerca de 15 días. Algunas formalidades de frontera innecesarias a lo largo del corredor han sido removidas.

**Traceca.** Traceca es una iniciativa de la EU, lanzada en 1993, para desarrollar un corredor de transporte en un eje oeste-este de Europa, a través del Mar Negro, el Cáucaso y el Mar Caspio a Asia central (una moderna Ruta de la Seda). Se propone armonizar la base legislativa en los sectores de tránsito y transporte de sus Estados miembros<sup>12</sup> y hace énfasis en el desarrollo y mejora de la infraestructura. Durante sus 10 años de existencia, Traceca ha aplicado 53 proyectos y canalizado más de US\$120 millones de inversión en infraestructura y asistencia técnica.

Un instrumento clave en la ejecución de este proyecto era una auditoría de fronteras mediante la cual los procedimientos de tránsito en 70 puntos de frontera designados de Traceca (en 14 países) fueron observados y registrados en una base de datos. Este conjunto de datos ha sido la base sobre la cual han sido presentadas recomendaciones subsiguientes en procedimientos armonizados en cruces contiguos.

### *El programa del comercio y facilitación del transporte en Europa del sureste*

El programa regional de Facilitación del transporte y comercio en Europa suroriental (Ttfse), sostenido por el Ban-

12. Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Kazajstán, República de Kyrguiza, Moldavia, Mongolia, Rumania, Tajikistán, Turcmenistán, Turquía, Uzbekistán y Ucrania.

co Mundial, la UE y socios bilaterales, fue establecido en 1998 bajo la solicitud de los países de la región y la Iniciativa de Cooperación del Sureste de Europa. Su objetivo es crear una estructura que reduzca los costos del transporte, la lucha contra la corrupción, y ayude a las administraciones de aduana a alinear gradualmente sus procedimientos con estándares de la UE. Los países incluidos en este programa son Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Rumania, Serbia y los países sin litoral de Moldavia y República Yugoslava Federal de Macedonia. Dado que la mayor parte de los flujos del comercio están vinculados o son parte de la UE y la mayoría de los países involucrados están dentro del sistema TIR, esta iniciativa se construye sobre una fuerte base de tránsito.

El diseño y la implementación del Ttfse se basaron en una metodología participativa para asegurar un sentido de propiedad entre los varios interesados –las agencias nacionales, funcionarios de aduana y operarios de transporte. El programa Ttfse se construye sobre la base de varios mecanismos regionales:

- Un comité regional de alto nivel que reúne a todos los países dos veces al año para facilitar la cooperación y el intercambio de experiencias.
- Un *website* regional que presenta todos los requisitos y procedimientos de las agencias fronterizas.
- grupos público-privados que interactúan trimestralmente.
- Programas regionales convencionales y de aprendizaje a distancia para armonizar la calidad de los proveedores de servicios de transporte.
- Equipos locales apareados del proyecto que reúnen a todas las agencias fronterizas en puntos piloto de cruce con interacciones a través de la frontera.
- Indicadores que controlan tiempos de cruce de fronteras.

Esta iniciativa de modernización aduanera se ha implementado en varios puntos elegidos de cruce de fronteras y terminales interiores de liberación, con un considerable nivel de éxito. El informe sobre el progreso del programa para 2002 subraya la reducción significativa de tiempos de espera, el establecimiento de un sistema de monitoreo de desempeño transparente y público de la aduana (*ver* recuadro 11.6), y el diálogo visiblemente mejorado entre administraciones de aduana dentro de la región.

El éxito de este programa puede hasta ahora atribuirse a la financiación confiable del Banco Mundial y otros varios donantes, el compromiso fuerte de los gobiernos nacionales implicados, la participación de todos los interesados, el uso extenso de la informática, la introducción de programas de recursos humanos, el énfasis en monitoreo metódico para ajustes y la identificación de las necesidades cambiantes y áreas de prioridad.

Dos ingredientes claves del éxito del Ttfse como una iniciativa de facilitación de tránsito han sido el desarrollo de instalaciones conjuntas de frontera y el control de indicadores. Ttfse tiene un conjunto armonizado de indicadores (recuadro 11.6). El procesamiento conjunto permite el desarrollo de los procedimientos aduaneros y no aduaneros (veterinarios, fitosanitarios) llevarse a cabo en una sola parada en una zona común de procesamiento de frontera.

## Conclusiones operativas

El tránsito de la aduana es, en un sentido, un concepto directo, dado que se construye en principios probados: asegurar la carga, proporcionar un mecanismo de garantía y utilizar un flujo centralizado de documentación. El tránsito de aduana es vulnerable a estructuras institucionales pobres. Las operaciones de tránsito se extienden en el espacio y el tiempo y están, por tanto, expuestas a la

### Recuadro 11.6 Indicadores de Ttfse

Acordado por todos los participantes, el conjunto de indicadores ha permitido monitorear el desempeño general y el impacto de tiempo real de las diferentes iniciativas piloto. Para mejorar la eficiencia y relevancia de esta iniciativa, el programa ha tratado de institucionalizar los procedimientos de recolección en cada uno de los sitios piloto, dependiendo de aplicaciones locales de computador o simples técnicas de medición para obtener automáticamente la mayoría de las figuras clave. Una característica importante de indicadores relacionados con el tránsito es que el diseño de los indicadores y la recolección de datos involucran a las agencias pú-

blicas y al sector privado (sector de transporte en camión). Los indicadores relacionados con el tránsito incluyen los siguientes:

- Camiones procesados en menos de 15 minutos
- Irregularidades por número de examinaciones
- Examinaciones de camión
- Tiempo medio de salida de frontera
- Tiempo medio de entrada de frontera
- Eventos de corrupción detectados.

Fuente: informe Ttfse 2002 en [www.ttfse.org](http://www.ttfse.org).



burocracia ineficaz y a prácticas corruptas. El sistema de garantía necesita un grado mínimo de sofisticación de la infraestructura financiera local, que no está siempre disponible en los países en desarrollo. El tránsito no puede trabajar sin una cierta cantidad de confianza entre la aduana y el sector privado, que significa cultivar un sector privado maduro y organizado.

Mientras la facilitación de tránsito es un impedimento para varios países en desarrollo, es allí precisamente donde las reformas encaran los desafíos más intimidantes. En muchos países los procesos o prácticas inadecuados, como convoys, están profundamente arraigados. Aquí se presentan algunas conclusiones operacionales importantes.

El tránsito de aduana es sólo una parte de un grupo más ancho de asuntos de política que involucran a muchos otros participantes y procedimientos, incluyendo regulaciones sobre el cruce de vehículos por la frontera, las visas para conductores de camión, seguros y controles de policía. La calidad de la infraestructura es también una preocupación mayor para muchos países sin litoral. Incluso si los procedimientos de tránsito de aduana se vuelven efectivos y eficientes, la facilitación plena del comercio requerirá que sean manejados estos asuntos. Pueden tomarse algunas medidas a nivel nacional, mientras otras requieren alguna forma de cooperación regional.

La existencia de un sistema eficiente de garantías, al cual se adhieran las autoridades de aduana y demuestre no ser demasiado incómodo para exportadores, importadores y operarios de transporte, es un requisito previo para operaciones de tránsito. El TIR y su red de asociaciones nacionales de garantía proponen el mejor sistema actual de referencia. Hasta ahora no hay un ejemplo convincente de un sistema de garantías funcionando, completamente disponible para transportadores en países en desarrollo. En parte, esto se debe a que las instituciones financieras no han estado en una posición de ofrecer productos semejantes al seguro de TIR en el contexto de estos países. Un sistema de trabajo de garantía también depende de los sistemas de refuerzo de la ley aduanera y de información.

El tránsito depende de sistemas de información de aduana dentro del país de tránsito. La aduana debe ser capaz de rastrear eficientemente los flujos de tránsito dentro y fuera del país. El procesamiento de información y la automatización, especialmente la implementación de módulos de tránsito en sistemas de informática, facilitarán el tránsito.

Los programas de modernización de aduana deben incluir el tránsito. Los siguientes componentes son cruciales para un módulo de tránsito:

- La armonización de procedimientos en el nivel regional, por ejemplo, documentos únicos.

- El desarrollo de capacidades de refuerzo de la ley más allá de la frontera para aumentar la credibilidad de las regulaciones de tránsito de aduana.
- La consideración de la viabilidad de procesamiento conjunto de frontera.
- Monitoreo de indicadores de desempeño de tránsito, como en Ttfse.

Las instituciones de facilitación del tránsito, como los acuerdos de corredor, promueven la cooperación activa entre países de tránsito y países sin salida al mar, y son un elemento esencial para ayudar a reducir o quitar las barreras físicas, administrativas e institucionales para comerciar. Los acuerdos de tránsito son importantes para darle forma a dicha cooperación, ya sea a nivel bilateral, subregional o regional. En la práctica, tales acuerdos promueven un enfoque integral al tránsito que va mucho más allá del tránsito de aduana, y enfrentan asuntos como la infraestructura, las visas, los permisos y el seguro.

La cooperación público-privada traerá contribuciones decisivas a la cooperación de tránsito. Se recomienda que marcos conceptuales apropiados, como Comités de Facilitación del Transporte y el Comercio Nacional, sean establecidos y reforzados (CEPE 2000). El cambio regular de información entre agencias públicas e interesados ayudará a identificar dónde yacen las insuficiencias en los procedimientos de cruce de fronteras. Más aún, las provisiones básicas de tránsito, inclusive garantías, trabajan considerablemente mejor con un sector transportador maduro y organizado. Las reformas en este sector van mucho más allá de la reforma de la aduana. Las políticas públicas deben fomentar la aparición de operarios modernos, y retirar progresivamente las actividades de tránsito basadas en equipos obsoletos y operadores informales, con los cuales las provisiones eficientes de tránsito son virtualmente imposibles.

## Lecturas adicionales

- Global Facilitation Partnership. [www.gfptt.org](http://www.gfptt.org).
- Grosdidier de Matons, Jean. 2004. "Facilitation of Transport and Trade in Sub-Saharan Africa: A Review of Legal Instruments". Documento de trabajo Ssatp No. 73. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- International Road Transport Union. [www.iru.org](http://www.iru.org).
- UN/Cefact (United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business) and Unctad (United Nations Conference on Trade and Development). 2002. "Compendium of Trade Facilitation Recommendations". ECE/Trade/279. Febrero.
- Unctad. 2003. "Strategies for Landlocked and Transit Developing Countries to Plan and Implement Sustainable Trade and Transport Facilitation Initiatives". Nota de la Secretaría General de la Unctad. Documento Unctad/SDTE/TLB/2003/2. Julio 23.

## Referencias

- Amjadi, A. y A. Yeats. 1995. "Have Transport Costs Contributed to the Relative Decline of Sub-Saharan African Exports?" Documento sobre investigación de políticas 1559. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- CEPE (United Nations Economic Commission for Europe). 2000. "Creating an Efficient Environment for Trade and Transport—Guidelines to Recommendation No. 4, National Trade Facilitation Bodies". Documento ECE/Trade/256. Ginebra.
- Favier, Jean. 1971. *Finances et Fiscalité au Bas Moyen Age*. París: Sedes.
- Faye, Michael, John McArthur, Jeffrey Sachs y Thomas Snow. 2004. "The Challenges Facing Landlocked Developing Countries". *Journal of Human Development*. 5(1): 31–68.
- Grosdidier de Matons, Jean. 2004. "Facilitation of Transport and Trade in Sub-Saharan Africa: A Review of Legal Instruments". Documento de trabajo Ssatp No. 73. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- InfraAfrica Ltd. 2001. "Review of Progress in the Development of Transit Transport Systems in Eastern and Southern Africa". Preparado por la quinta reunión de Governmental Experts from Land-locked and Transit Developing Countries and Representatives of Donor Countries and Financial and Development Institutions. Documento Unctad/LDC/115. Nueva York. Julio 31-agosto 3.
- Lakshmanan, T. R. 2001. *Integration of Transport and Trade Facilitation: Selected Regional Case Studies*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Limao, N. y A. Venables. 1999. "Infrastructure Geographical Disadvantage and Costs". Documento de trabajo sobre investigación de políticas No. 2257. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Naciones Unidas. 2003. "Almaty Programme of Action: Addressing the Special Needs of Landlocked Developing Countries within a New Global Framework for Transit Transport Cooperation for Landlocked and Transit Developing Countries". Adoptado por la International Ministerial Conference of Landlocked and Transit Developing Countries and Donor Countries and International Financial and Development Institutions on Transit Transport Cooperation in Almaty en agosto 28-29, 2003. [www.un.org/special-rep/ohrlls/imc/Almaty%20Programme%20of%20Action.pdf](http://www.un.org/special-rep/ohrlls/imc/Almaty%20Programme%20of%20Action.pdf).
- N'Guessan N'Guessan. 2003. *La problématique de la gestion intégrée des corridors en Afrique subsaharienne*. Banco Mundial y Ssatp. Documento de análisis Ssatp No. 3F Washington, D.C. Mayo.
- UN/Cefact (United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business) y Unctad (United Nations Conference on Trade and Development). 2002. "Compendium of Trade Facilitation Recommendations". ECE/Trade/279. Febrero.
- Unctad (United Nations Conference on Trade and Development). 2003. "Strategies for Landlocked and Transit Developing Countries to Plan and Implement Sustainable Trade and Transport Facilitation Initiatives". Nota de la Secretaría General de la Unctad. Documento Unctad/SDTE/TLB/2003/2. Julio 23.



# EL PAPEL DE LAS ADUANAS EN LA SEGURIDAD DE LA CARGA

*Luc de Wulf y Omer Matityahu*

## Tabla de contenido

Iniciativas para mejorar la seguridad de la carga	252
Implicaciones administrativas para la aduana	258
Medios técnicos para apoyar las revisiones de seguridad	261
Conclusiones operativas	266
Anexo 12.A Evaluación del riesgo del puerto	266
Lecturas adicionales	268
Referencias	268

## Lista de cuadros

12.1 Prácticas operativas seleccionadas para mejorar la seguridad de la carga	261
12.2 Medios técnicos para asistir las revisiones de seguridad	263

## Lista de recuadros

12.1 Iniciativa de seguridad marítima en las aguas del Canal de Panamá	255
------------------------------------------------------------------------	-----

Este capítulo pretende ayudar a las administraciones de aduana a enfrentar los desafíos de seguridad encarados por el transporte internacional y los proveedores de servicios de embarque. La guía y los conceptos proporcionados pretenden auxiliar a los gobiernos en el desarrollo de políticas nacionales de seguridad y estrategias que incluyan la preparación de una evaluación de necesidades y la aplicación de una estrategia dentro del contexto del enfoque general de la administración del riesgo.

La aparición del terrorismo internacional ha convertido el tema de la seguridad en uno de los mayores desafíos que enfrentan las administraciones de aduana. En el pasado, muchas llevaban a cabo la mayor parte de sus operaciones preventivas cuando los bienes llegaban a los puertos marítimos, los aeropuertos y las fronteras terrestres basadas en una declaración de la entrada hecha en el

momento de la importación. Mejorar la seguridad en la cadena de suministro, sin embargo, requiere que se cambie este método tradicional de operar. Para eso, ahora la aduana necesita reunir información y valorar el riesgo antes de la llegada, para que se puedan tomar a tiempo acciones efectivas, preferiblemente antes de que zarpe un barco o un avión despegue. La información necesaria para estos procesos de seguridad viene de varias fuentes, pero un elemento crucial es la información anticipada disponible de los negocios que exportan o transportan los bienes. La habilidad de la aduana para valorar la información por medio de procesos analíticos, el despliegue de recursos, de comunicación efectiva y de poder decisorio, se ha convertido en un elemento aún más importante que en el pasado.

La seguridad es de suma importancia para los gobiernos, así como también lo es la facilitación del comercio legítimo. Aplicada correctamente, la seguridad puede aumentar la facilitación construyendo confianza en los negocios, y la previsibilidad e incrementando los flujos comerciales, y, como resultado, mejorar la inversión interna. La información requerida por la aduana puede ser mejorada también por la cooperación con el comercio.

---

Omer Matityahu es consultor para ICTS Global Security, B.V., cuya contribución fue financiada por una ayuda del gobierno holandés. La contribución de Will Robinson de la OMA es reconocida con gratitud.

Proteger la sociedad de una manera efectiva y eficiente requiere que la totalidad de la cadena de suministro del comercio internacional se convierta en el foco de la atención, más allá de que simplemente la entrada, salida y el tránsito de los bienes en un país. Este ambiente cambiante requiere un enfoque “todo el gobierno”. Los gobiernos así tendrán la oportunidad de utilizar la aduana como un recurso importante en la seguridad fronteriza empleando su experiencia en el manejo de riesgos y su conocimiento del comercio internacional como elementos clave para atender los asuntos de la seguridad nacional. Los papeles de la aduana en seguridad y la facilitación comercial complementan las contribuciones hechas por otras agencias competentes como parte de una respuesta integral. La cooperación y comunicación entre la aduana y las agencias encargadas de la lucha contra el terrorismo; la inmigración, la custodia del transporte marítimo, aéreo y terrestre; y las operaciones de inteligencia son esenciales. De esta manera, la aduana puede contribuir en la amplia agenda de seguridad como ha sido planteado en las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, especialmente la Resolución 1373 (aprobada en el 2001) y la Resolución 1456 (aprobada en el 2003), que apelan a una respuesta integrada en la lucha contra el terrorismo. El papel de la aduana está, por tanto, cambiando rápidamente.

Desarrollar y aplicar estándares de seguridad en las fronteras internacionales probablemente presenta un desafío formidable; por eso es esencial salvaguardar la integridad de la cadena de suministros internacionales. Los esfuerzos para desarrollar estándares internacionales están en camino en varias formas, pero mucho queda todavía por hacer para estandarizar estas normas y aplicarlas efectivamente. Debido al número y a la diversidad de naciones y partes interesadas implicadas en la cadena internacional de suministros, lograr un consenso en estos y otros estándares puede ser difícil y tomar tiempo.

Este capítulo examina algunas consideraciones operacionales y de la administración que serán de interés para las personas que estén estableciendo o revisando los asuntos de seguridad en las aduanas. La primera sección presenta las iniciativas relacionadas con el área de seguridad fronteriza. La segunda, analiza las implicaciones para la administración del incremento en la problemática relacionada con los riesgos de seguridad en la aduana. La sección final se enfoca en prácticas operacionales para la aduana a la luz de estas renovadas preocupaciones.

### **Iniciativas para mejorar la seguridad de la carga**

El comercio internacional involucra muchas partes y procesos que constituyen juntos una cadena logística. Cada

conexión en esa cadena está, hasta cierto punto, sujeta a riesgos de seguridad. Estos riesgos no son nuevos y han preocupado históricamente a muchas organizaciones profesionales. La protección de la sociedad siempre ha sido una de las principales misiones de la aduana. Sin embargo, con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la seguridad ha vuelto a ser un punto de sumo interés para los gobiernos. Las iniciativas existentes para reforzar la seguridad se han vuelto a revisar y otras nuevas han surgido, tanto las internacionales como las bilaterales. Esta sección analiza brevemente estas iniciativas y los detalles de su relevancia para las operaciones de aduana.

### *La Organización Mundial de Aduanas*

Las actividades de la OMA en el área de la seguridad se llevan a cabo en cooperación cercana con las organizaciones internacionales especializadas que se enfocan en modos específicos de transporte, como la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI), y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA). A la luz de su mandato para aumentar la eficacia y la eficiencia de las administraciones de aduana, la OMA apunta a la facilitación del comercio con iniciativas de seguridad apropiadas, para que el comercio internacional no se afecte indebidamente ni sea entorpecido por el incremento en las medidas de seguridad.<sup>1</sup>

En junio de 2002, el Concilio de la OMA aprobó una resolución relacionada con la seguridad y la facilitación de la cadena de suministro del comercio internacional. Esta resolución condujo directamente a la formación de un grupo internacional de trabajo hacen parte las administraciones de aduana, y las organizaciones del comercio y del transporte y otras organizaciones internacionales. El grupo de trabajo ha producido un paquete completo de pautas y otras medidas que permitirán a las administraciones de aduana poner en marcha y aplicar procedimientos de control basados en el manejo moderno del riesgo. Los conceptos de seguridad y de facilitación desarrollados por este grupo de trabajo involucran la entrega de información electrónica anticipada en el momento más temprano del ciclo de la cadena de suministro, para que las administraciones de aduana puedan realizar los procesos de la evaluación del riesgo mucho antes del embarque. Este enfoque permite a las aduanas llevar a cabo el papel de seguridad antes o en el momento de la exportación, mientras los bienes están en tránsito, antes o en el momento de la importación. La información misma es proporcionada por las en-

1. Esta sección se basa en información del sitio de internet de la OMA. [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

tidades de sectores privados más apropiadas implicadas en la cadena de suministro; esto es, el mensaje electrónico se compone de información de los exportadores, de los importadores y de los proveedores tales como los transportadores. Los procedimientos están contenidos en las Pautas anticipadas de información de carga, que es una parte central de un paquete complementario de medidas. La OMA ha desarrollado otros instrumentos para cumplir su mandato de seguridad:

- Una lista esencial de datos requeridos para identificar los embarques de alto riesgo.
- Una nueva convención multilateral de administraciones de aduana que proveerá mecanismos para que éstas compartan información relevante bilateral, regional o multilateralmente.
- Lineamientos para los negocios que operan en la cadena internacional de suministros que describen las medidas y procedimientos establecidos por los operadores del sector privado.
- Lineamientos relacionados con la compra y operación de equipos de escaneo de contenedores.
- Un banco de datos con aparatos de tecnología moderna.

La puesta en marcha de los lineamientos se maneja a través de un plan de acción internacional y por un grupo estratégico de alto nivel, compuesto por directores generales que proporciona asesoría estratégica en el desarrollo adicional de metodologías de seguridad y facilitación y estándares. La OMA depende de la conformidad voluntaria de sus miembros, porque no tiene un mandato de aplicación.

### *Carga marítima: organización e iniciativas*

El comercio internacional depende del transporte marítimo y se han hecho grandes avances en los últimos años para que este sistema sea lo más abierto y sin fricciones posible para apuntalar un crecimiento económico mayor. Sin embargo, los factores que han permitido al transporte marítimo contribuir a la prosperidad económica también aumentan potencialmente sus riesgos para la seguridad. Los riesgos van desde la posibilidad de infracciones físicas a la integridad de embarques y naves, hasta el fraude documental y actividades ilícitas de obtención de recursos por grupos terroristas.

**Iniciativas internacionales.** Tanto las organizaciones internacionales como los gobiernos nacionales han emprendido iniciativas para mejorar la seguridad de la carga marítima.

*Organización Marítima Internacional.* La OMI<sup>2</sup> es una organización especializada de las Naciones Unidas, establecida para desarrollar estándares marítimos internacionales, promover la seguridad en el envío, y prevenir la contaminación marina por parte de los buques. Sin embargo, y después de septiembre 11, la OMI enmendó su Convención Internacional para la Seguridad de la Vida Marítima (Solas) y estableció un Código de seguridad internacional de naves y facilidad portuaria (ISPS) en diciembre de 2002. El ISPS requiere que los barcos en viajes internacionales y las facilidades portuarias realicen una evaluación de seguridad (para detalles, *ver* anexo 12.A), desarrollen un plan de seguridad, designen a encargados de seguridad, lleven a cabo programas de capacitación y ensayos, y tomen las medidas preventivas apropiadas para evitar incidentes de seguridad. Es un régimen completo y obligatorio de seguridad para los transportadores y los operadores portuarios (en este momento, sólo las evaluaciones de seguridad son obligatorias), que intenta permitir mejorar el monitoreo de los flujos de flete para combatir el contrabando, y para responder a amenazas de atentados terroristas. La OIT, también una agencia de Naciones Unidas, determina los requisitos para incluir en documentos de identificación de los navegantes. Desde febrero de 2002, la OIT y la OMI han estado trabajando en la emisión de documentos de navegante, que implica verificar los antecedentes de la tripulación de los barcos que transportan carga hacia Estados Unidos. Además, la OIT puede considerar estándares para la documentación de identificación de los trabajadores portuarios. El incumplimiento del ISPS puede tener como resultado la pérdida de ingresos y potencialmente un aumento en las responsabilidades en caso de un incidente de seguridad.

Las partes firmantes del Código ISPS deberán alinear su legislación nacional con el código, asegurar su aplicación, realizar las evaluaciones de seguridad, preparar los planes de seguridad y notificar a la OMI del progreso hecho con respecto a estas valoraciones y planes. El Código requiere también que las autoridades nacionales notifiquen a la administración de la OMI y a los gobiernos contratantes las medidas de control instituidas en el evento de que una nave atraque en un puerto que no cumpla con las normas. Finalmente, las medidas de la OMI contendrán también un mecanismo fuerte de control del estado del puerto que autoriza la toma de control de naves que han

2. Para detalles sobre la OMI, *ver* [www.imo.org/home.asp](http://www.imo.org/home.asp). Información adicional de la audiencia del subcomité sobre Guardia costera y transporte marítimo sobre regulaciones finales provisionales acerca de seguridad portuaria puede obtenerse en [www.house.gov/transportation/cgmt/07-22-03/07-22-03memo.html](http://www.house.gov/transportation/cgmt/07-22-03/07-22-03memo.html).

atracaado en puertos extranjeros que no estén conformes con Solas y con el ISPS.

El código es obligatorio desde el primero de julio de 2004. Esto implica que, para la fecha, las medidas de seguridad prescritas serán aplicadas en puertos y buques para ser certificados. El gobierno publicará las certificaciones de seguridad; pero las administraciones locales que registren los barcos pueden otorgar la autorización a una empresa privada para actuar como una Organización reconocida de seguridad (RSO) para que apruebe los planes de la seguridad del barco, audite sus sistemas de seguridad y, cuando sea apropiado, publique los certificados en nombre de la administración local. En este punto los requisitos para las RSO no han sido acordados todavía. La OMI pretende proporcionar certificaciones ISPS bajo condiciones estrictas siguiendo una inspección cuidadosa. Bajo las reglas de ISPS, las responsabilidades principales de los gobiernos contratantes son: determinar, establecer los niveles de seguridad y comunicar la información relacionada con los niveles de seguridad de los barcos que navegan bajo su bandera, sus facilidades del puerto, y de los barcos extranjeros que entran o están cerca de sus puertos.

Los barcos o los puertos que no cumplan estas normas pueden ser descertificados en espera de las acciones correctivas del caso. Si esto ocurre, no se les permitirá operar sujeto a sanciones internacionales. Esto tendría consecuencias económicas negativas para los barcos y los puertos que fallan en cumplir con los requisitos del código. El escenario más probable para un barco no certificado que entra en un puerto certificado es que sea sujeto a una completa y demorada inspección una vez haya entrado en las aguas territoriales del país.

Aumentar la seguridad del transporte marítimo de carga no será barato. La OCDE en julio de 2003 (OCDE 2003) estimó que los costos iniciales para los operadores de navíos para cumplir con el Código ISPS serían de por lo menos US\$1.279 millones, con gastos anuales subsiguientes de US\$730 millones. Esto equivale a cerca de US\$30.000 en costos iniciales y US\$17.000 en el gasto anual por buque (basado en la estimación de que 43.291 naves comerciaban internacionalmente en 2000). Para puertos marítimos internacionales los costos se estimaron en US\$963 millones y US\$509 millones para el inicial y costos anuales, respectivamente. Para Estados Unidos, el costo promedio por puerto marítimo se estimó en US\$4,26 millones en costos iniciales y US\$2,25 millones en gastos anuales.

Ver el recuadro 12.1 para un ejemplo de cómo se ha implementado el código ISPS en el Canal de Panamá.

*Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa.* La CEPE revisa actualmente sus instrumentos relevantes en

las áreas del comercio y el transporte.<sup>3</sup> Una base útil para su trabajo en esta área puede ser el uso del Modelo de la cadena de suministros y posiblemente el Modelo de transacción de comercio internacional, desarrollados por UN/Cefact. La CEPE los actualiza ambos.

**Iniciativas de Estados Unidos.** Desde el 11 de septiembre de 2001, ha habido una preocupación creciente de que armas terroristas puedan pasar de contrabando en parte del millón de contenedores que llegan anualmente a los puertos marítimos de Estados Unidos. Basados en legislación internacional, Estados Unidos decretó la US Maritime Transport Security Act (MTSA) de 2002 en la cual se establecen los requisitos domésticos paralelos para las facilidades estadounidenses y sus naves, mientras muchos de los requisitos en la MTSA coinciden directamente con los requisitos del ISPS, incluyendo las naves y facilidades domésticas. Hay varias iniciativas del gobierno de Estados Unidos relacionadas con la seguridad de la carga. Las de la Oficina de aduanas y protección fronteriza (CBP) consisten en la Alianza comercial de aduanas contra el terrorismo (C-TPAT), la Norma de manifiesto de 24 horas de antelación y la CSI, para investigar contenedores que puedan ser un riesgo potencial para el terrorismo en puertos extranjeros. La iniciativa del servicio de guardacostas de Estados Unidos es la notificación de 96 horas previa a la llegada.

*Iniciativa CBP, C-TPAT.* En noviembre de 2001, el concepto de C-TPAT<sup>4</sup> fue introducido a la comunidad comerciante como una iniciativa cooperativa con el sector privado, con el objetivo de fortificar la cadena de suministro y disuadir a terroristas y a sus medios de terror introducirse en el ambiente comercial internacional. El 24 de febrero de 2004, 5.730 compañías habían firmado el C-TPAT. A través de ésta, la CBP y la comunidad del comercio cooperan en el diseño de un enfoque nuevo de la seguridad en la cadena de suministro para reforzar las fronteras contra el terrorismo y continuar facilitando el flujo legítimo de carga y transportes. Las compañías llenan un cuestionario, juntando información interna acerca de sus ventajas de seguridad y sus procedimientos. C-TPAT continúa realizando activamente visitas a sus compañías miembro para confirmar que la seguridad en la cadena de suministro está acorde con los perfiles y que son seguros, exactos y efectivos. La CBP trabaja también con sus miembros para desarrollar y aplicar la iniciativa *smart box* de la misma entidad. Los estándares y las técnicas de sellado junto con los Dispositivos para seguridad de contenedores (CSD) han sido diseñados para

3. Ver [www.unece.org/trade/welcome.htm](http://www.unece.org/trade/welcome.htm).

4. Ver el sitio de internet de CBP en [www.cbp.gov/xp/cgov/import/commercial\\_enforcement/ctpat/](http://www.cbp.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/).

### Recuadro 12.1 Iniciativa de seguridad marítima en las aguas del Canal de Panamá

Las enmiendas de Solas y el código ISPS del IMO contienen medidas completas que proporcionan la opción de solicitar a las naves información previa con respecto a la tripulación, los pasajeros, el origen y el destino de la carga. Esta información puede ser utilizada por el encargado de seguridad del puerto para realizar las evaluaciones del riesgo, pero necesita estar disponible antes que la nave llegue al puerto.

En virtud de su nueva estructura, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) es responsable de asegurar el uso más eficiente de sus recursos y proporcionar un nivel óptimo del servicio y la seguridad a sus clientes. La ACP ha creído necesario desarrollar un sistema adecuado para mejorar la información que se necesita para comprobaciones de seguridad y operaciones de tránsito. Tal sistema hará posible la recepción electrónica de información previa, su análisis apropiado y las evaluaciones de los niveles de riesgo. El proceso actual consume tiempo y recursos de los clientes de la ACP, especialmente de los maestros y capitanes de naves, e implican completar manualmente las formas requeridas para asegurar un tránsito seguro y eficiente por el Canal de Panamá. Es también propenso al error humano, llevando a demoras costosas que resultan de datos inexactos o inoportunos.

El 2 de septiembre de 2003, la ACP adjudicó el proyecto del Sistema automatizado de recolección de datos (SARD) a CrimsonLogic Pte Ltd. El SARD consiste en los siguientes elementos:

*Sistema electrónico de recolección de datos.* El EDCS permite a los transportadores, a agentes internacionales y a los panameños presentar requerimientos de Barco Esperado y Reservación de Tránsito a la ACP vía internet, EDI o XML, 96 horas antes de la llegada de la nave a aguas del Canal de Panamá. Facilita también la presentación electrónica de listas de pasajeros y tripulación, de hojas de datos de *admesurer*, y de otros documentos requeridos por la ACP para su procesamiento previo. La presentación anticipada del documento permite a la ACP llevar a cabo una evaluación del riesgo de las naves que llegan y sus cargas.

*Sistema móvil de recolección de datos.* El MDCS es un sistema operativo interno que permite a los oficiales de seguridad de la ACP llevar a cabo inspecciones a bordo de las naves que pasan por aguas del Canal y aseguran un nivel de seguridad general elevado dentro de la jurisdicción de la ACP. Los datos se reúnen y son almacenados en tiempo real con sistemas inalámbricos móviles de escritura. En la próxima fase del proyecto, el MDCS estará ligado a un almacén de datos donde un instrumento de Análisis de Evaluación de Riesgo, vinculado a agencias federales como la aduana, las agencias nacionales de seguridad y al servicio de guardacostas, proporcionará información en tiempo real de todas las naves que pasan por aguas del Canal de Panamá. La información anticipada será beneficiosa para la aduana y otras agencias federales para controlar más efectivamente, facilitar el flujo de carga y para detectar embarques que representen alto riesgo por seguridad, contrabando y otras razones.

Se espera que el proyecto del SARD produzca los beneficios siguientes: a) la recolección exacta y oportuna de datos de seguridad e información marítima de operaciones para ayudar a optimizar los horarios navieros y aumentar la seguridad en el Canal; b) la validación mejorada y más exacta de datos; c) el intercambio electrónico eficiente de información entre la ACP y sus clientes; d) el acceso mejorado fácil de manejar por el uso de aplicaciones informáticas basadas en Internet por parte de la ACP y sus clientes, incluyendo las administraciones de aduana alrededor del mundo; e) la reducción general en costos de operación y la mejora en la competitividad de la organización; f) la reducción del tiempo para el procesamiento de formas y mejoras generales en la productividad; y g) aumento en la seguridad de la información y del sistema, asegurando que piratas informáticos o saboteadores no interrumpen las operaciones de la ACP.

Fuente: CrimsonLogic.

detectar la evidencia de manipulación durante el proceso de tránsito y para aumentar la seguridad y la integridad de carga en contenedores. C-TPAT ayuda a las compañías a optimizar su administración interna y externa de ventajas y funciones mientras aumenta la seguridad. Cuando se administran juntos las prácticas de seguridad y los procedimientos mejorados, el mejor desempeño de la cadena de suministro mitiga el riesgo de pérdida, de daño y de robo, y se reduce la probabilidad de introducción de elementos potencialmente peligrosos en la cadena global de suministro.

*CBP: La Norma de Manifiesto con 24 horas de antelación.* La información anticipada es el componente clave de la estrategia de CBP para proteger de terroristas el comercio legítimo. La norma "24-horas" que fue puesta en práctica el 2 de febrero de 2003 (Ref B-CBP) instruye a los portadores

de los contenedores a ser cargados a bordo de buques estadounidenses para hacer una declaración a la CBP, por lo menos 24 horas antes del cargue en un puerto extranjero. Esta declaración incluye información relacionada con el embarcador y con el consignatario, así como una descripción precisa del contenido de contenedor. Las descripciones vagas tales como "dice contener," "FAK" (carga de todo tipo), y "mercancías generales" no son aceptadas. Al inspeccionar el manifiesto, la CBP tomará una decisión de cargar el contenedor o mandar un mensaje de "no cargar" al portador o al Non-Vessel Operating Common Carrier (Nvoc) antes del momento esperado para cargar el contenedor. Si un portador de carga transporta un contenedor al cual se ha enviado un mensaje "no cargar", la nave no podrá descargar en el puerto de Estados Unidos hasta que la información se enmiende. En este momento, el requisito



de 24 horas empieza otra vez. La norma se ha aplicado efectivamente con la cooperación y la asociación de la industria del comercio y el transporte.<sup>5</sup>

*Iniciativa CSI: Para la seguridad de contenedores.* Lanzada en enero de 2002, la CSI implica arreglos bilaterales entre Estados Unidos y otros países para reducir el riesgo de cargas contenerizadas globales de ser utilizadas por terroristas.<sup>6</sup> La CSI mueve el foco de la inspección del contenedor al puerto de carga para el descubrimiento temprano de alguna amenaza potencial. Pretende establecer los criterios de seguridad para identificar cualquier contenedor que pueda ser riesgo potencial para el terrorismo, preexaminar contenedores identificados como de riesgo antes de su llegada a los puertos en Estados Unidos, usar tecnología que permita el rápido preexamen de esos contenedores, y desarrollar y utilizar contenedores inteligentes y seguros. La CSI despliega a funcionarios de Estados Unidos al país anfitrión para trabajar en conjunto con funcionarios locales. Esto es un programa recíproco, y varios países también han estacionado su personal en los puertos de Estados Unidos. El objetivo de la CSI es trabajar con el país anfitrión para identificar e investigar carga, para detectar los riesgos potenciales de terrorismo en la oportunidad posible más temprana. La primera fase de la CSI ha estado enfocada en aplicar el programa para más de 20 puertos extranjeros, que envían aproximadamente dos tercios del volumen de contenedores a Estados Unidos.<sup>7</sup> Hasta ahora, los beneficios para bienes en contenedores que pasan por puertos de CSI y destinados para Estados Unidos no se han establecido claramente, ni tampoco las desventajas para los bienes que se mueven por otros canales. La CBP aumentará el programa a puertos adicionales basados en su volumen, su ubicación y su posición estratégica.

5. Ver el sitio de internet de CBP en [www.cbp.gov/xp/cgov/import/carriers/24hour\\_rule/](http://www.cbp.gov/xp/cgov/import/carriers/24hour_rule/).

6. Ver el sitio de internet de CBP en [www.cbp.gov/xp/cgov/enforcement/inter-national\\_activities/csi](http://www.cbp.gov/xp/cgov/enforcement/inter-national_activities/csi).

7. Desde mediados de enero de 2004, ocho países de la Unión Europea firmaron acuerdos bilaterales con Estados Unidos. El tráfico de contenedores desde esos puertos hacia Estados Unidos cubre aproximadamente el 85% del total del tráfico marítimo de contenedores desde Europa. La Comunidad Europea ha puesto en marcha procedimientos por incumplimiento a los países miembros que firmaron esa declaración de acuerdo en principio con Estados Unidos. La CBP está preocupada de que las medidas puedan afectar negativamente los flujos de comercio y generar competencia entre los puertos de la UE. Argumenta por la expansión de los acuerdos EC-US de 1997 para cubrir esos aspectos ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)). Para una lista actualizada de los puertos incluidos en la CSI, ver el sitio de internet de U.S. CBP, [www.cbp.gov](http://www.cbp.gov).

*Iniciativa de la Guardia Costera de Estados Unidos: 96 horas de notificación antes de la llegada.* Publicada el 28 de febrero de 2002, esta iniciativa requiere la notificación anticipada de 96 horas de la llegada de nave en puertos de Estados Unidos (Pluta 2001). Este requisito incluye la sumisión de manifiestos de carga, del itinerario y de información completa acerca de la tripulación, incluyendo los puertos donde abordaron y sus alias posibles. La sumisión de detalles de tripulación y manifiestos de carga consume tiempo y puede requerir inversión en la parte de los transportadores para mejorar sus sistemas de información para asegurar el suministro electrónico oportuno y exacto de los datos.

**La Unión Europea.** A fines de julio de 2003, la CE presentó al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo una serie de medidas para atender los asuntos de seguridad. Una parte de este paquete responde a las iniciativas de seguridad de Estados Unidos en el área de aduanas. Estas medidas reúnen los conceptos básicos fundamentales del nuevo modelo de administración de seguridad para las fronteras externas de la UE, tal como un sistema armonizado de evaluación del riesgo. La CE propuso varias medidas para incrementar la seguridad de los bienes que cruzan las fronteras internacionales. Éstas incluyen requerir que los comerciantes proporcionen a las autoridades aduaneras información de bienes antes de importarlos o de exportarlos de la UE, proporcionar a los comerciantes seguros medidas de facilitación de comercio, e introducir un mecanismo para uniformizar los criterios comunes para el control de la selección del riesgo, apoyados por sistemas computarizados. Un grupo de trabajo técnico deberá establecerse para desarrollar aún más estas medidas (Comisión Europea 2004).

### *Carga aérea: organizaciones e iniciativas*

El mundo ha gastado en el pasado miles de millones de dólares en iniciativas de seguridad para proteger la industria de la aviación así como la libertad de movimiento y el progreso a pesar del terrorismo. Muchos países y organizaciones industriales ya han decretado o seguido leyes de seguridad de carga aérea con las normas o pautas. Estas leyes han afectado la manera en que aeropuertos, líneas aéreas y los embarcadores deben interactuar por el mundo si van a utilizar, o ser parte de la comunidad aérea. Fortalecer los estándares internacionales, los acuerdos y el compromiso común son el próximo paso lógico para proteger los viajes y el transporte aéreos contra el terrorismo. Las iniciativas y las principales organizaciones que se esfuerzan por mejorar la seguridad de carga aérea mundial, y con quienes necesariamente las administraciones de aduana deben formar alianzas estratégicas, son descritas brevemente aquí.

**Organización Internacional de Aviación Civil.** La OACI es una agencia especializada de las Naciones Unidas creada en 1944 con la misión de “asegurar que la aviación internacional pueda ser desarrollada en una manera segura y ordenada”. Hasta los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el modelo de seguridad de la OACI se consideró como adecuado y suficiente para garantizar la seguridad de los pasajeros, el avión y los bienes. Los Estados firmantes se obligan a ajustar su legislación nacional y alinearla con las convenciones de la OACI.

El Consejo de la OACI aprobó en junio de 2002, en principio, un Plan de acción OACI para reforzar la seguridad de la aviación. Un elemento central de este Plan de la Acción son las auditorías regulares, obligatorias, sistemáticas y armonizadas para permitir la evaluación de sistemas de seguridad de la aviación en marcha en todos los 188 países miembros de la OACI, e identificar y corregir las deficiencias en la puesta en marcha de los estándares de seguridad establecidos por la OACI. Estas auditorías deben incluir controles de seguridad al avión, revisión a fondo de cualquier individuo que solicite acceso sin escolta a una área de seguridad restringida, y a la capacidad de examen para detectar armas, explosivos u otros dispositivos peligrosos que pueden utilizarse para cometer un acto ilegal. Los arreglos de la seguridad y otras medidas deben ser extendidos a toda la aviación civil, si el viaje es internacional o doméstico, y cubrir todas las áreas relacionadas con el acceso al avión por parte de los operadores de personal, pasajeros y carga. Los Estados firmantes deben compartir con los demás cualquier información de la amenaza que afecte los intereses de la seguridad aérea de esos países, hasta donde sea práctico. Deben también autorizar a la autoridad apropiada para manejar el programa civil nacional de seguridad aérea.<sup>8</sup>

**Asociación Internacional de Transporte Aéreo.** La IATA es la asociación del comercio internacional de aerolíneas internacionales programadas.<sup>9</sup> Los miembros ahora totalizan más de 260, bajo las banderas de más de 150 naciones independientes, y que transportan más del 95% del tráfico aéreo internacional programado. La IATA tiene un Comité Consultivo de Seguridad, que hace recomendaciones a las aerolíneas con respecto a la seguridad de toda la aviación internacional. Estas recomendaciones se relacionan con las precauciones que deben prevalecer en todas áreas del aeropuerto, incluyendo las de estacionamiento y abordaje de pasajeros. La mayoría de las aerolíneas se confor-

man a estos estándares pero ajustan su puesta en marcha a las circunstancias locales. La IATA ha establecido el grupo de trabajo para la seguridad de la carga (CSTF) para definir la posición de la industria de aerolíneas en relación con la seguridad de carga y para asegurar que todos los miembros apliquen medidas de seguridad apropiadamente. Trata con asuntos presentados por las aerolíneas miembro. El CSTF coordina sus acciones con el Comité de Seguridad de la IATA en los asuntos que relacionados con presionar a las organizaciones e instituciones internacionales y a las reguladoras nacionales, y promueve la puesta en marcha de estándares unificados para la seguridad de carga por todo el mundo. En esa capacidad trabaja con la aduana, los miembros de aerolíneas, los transportadores, embarcadores y las autoridades del gobierno para mejorar los estándares en la documentación de embarque y el rastreo automatizado de carga. Trabajando de cerca con el CSTF de la IATA está el grupo de acción Global de la Seguridad de la Aviación,<sup>10</sup> que es un grupo de la industria que coordina los insumos para lograr un sistema de seguridad mundial efectivo y asegurar la confianza pública en la aviación civil.

**Conferencia Europea de la Aviación Civil.** La ECAC, con sede en París, fue establecida para promover la coordinación, mejorar la utilización y el desarrollo ordenado del transporte aéreo dentro de Europa, y para considerar algunos problemas especiales. Su directiva más reciente (el 16 de diciembre de 2002), publicada por el Parlamento Europeo y el Concilio Europeo, tiene como objetivos establecer y aplicar estándares básicos comunes para las medidas de seguridad de la aviación para prevenir los actos ilegales de interferencia contra la aviación civil; proporcionar una base para la interpretación común de las provisiones relacionadas, llamadas de la Convención de Chicago,<sup>11</sup> y poner en práctica mecanismos apropiados para monitorear la conformidad a las normas.

8. Ver el sitio de Internet de la OACI en [www.icao.int](http://www.icao.int), y el sitio de internet del Instituto para Asuntos de Seguridad en [www.iss.co.za](http://www.iss.co.za).

9. Ver el sitio de internet de la IATA en [www.iata.org](http://www.iata.org).

10. Sus miembros son: la IATA, las asociaciones regionales de aerolíneas, la Asociación Internacional de Aerolíneas, el Consejo Internacional de Aeropuertos, la Federación Internacional de Pilotos Aéreos, la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte, Airbus, más la participación y los aportes de Boeing, ICAO, y de la Interpol como observadores.

11. El Anexo 17 de la Convención de Chicago de la OACI (una convención realizada por la OACI en respuesta al secuestro y a las amenazas terroristas que se habían incrementado anteriormente), documento sobre seguridad con sus estándares obligatorios fue puesto en marcha el 26 de marzo de 1974. Es el marco regulatorio por medio del cual Estados Unidos puede cuantificar sus compromisos contractuales con la aviación civil internacional. De él deberían evolucionar legislación de carácter obligatorio, un programa nacional y un programa para los aeropuertos y las aerolíneas.

**Administración para la Seguridad del Transporte de Estados Unidos (TSA).** La TSA publicó un plan estratégico para la carga aérea, que pondrá en marcha una línea de acción para incrementar apreciablemente las políticas actuales de seguridad, los procedimientos y los sistemas para la protección de los aviones de carga y de pasajeros, y de la carga aérea (TSA 2003). La TSA ha creado un programa de seguridad para la carga aérea a la medida, con el fin de manejar los varios riesgos para la seguridad de una manera rentable. Se basa en la meta de TSA de asegurar la cadena de suministro de carga aérea, incluyendo la carga, las facilidades y el avión, por medio de la puesta en marcha de una solución por etapas. Este sistema incluye la investigación de todos los embarques de carga para determinar su nivel de riesgo relativo, trabajando con la industria de EE.UU. y socios federales para asegurar que el 100% de los artículos que se determinen como de riesgo elevado sean inspeccionados, asegurando que esas soluciones nuevas de información y tecnología se desplieguen, y aplicando programas operacionales y regulatorios que sostienen las mayores medidas de seguridad.

La TSA ha establecido el Comité Asesor sobre Seguridad de la Aviación (ASAC), como un comité compuesto por organismos federales y representantes del sector privado (Departamento de la Seguridad de la Patria 2003). El ASAC se creó en 1989 tras el choque del vuelo Pan Am 103 sobre Lockerbie, Escocia. Sus miembros incluyen los grupos que representan a las víctimas y a los sobrevivientes de actos terroristas, despachadores corporativos, transportadores, dueños de aviones, aeropuertos, funcionarios de aviación, fabricantes de aeronaves y representantes de la administración, y empleados de aerolíneas de pasajeros y carga. En mayo de 2003, ASAC formuló las recomendaciones para incrementar la seguridad de la carga aérea. Éstas se enfocaron en el refuerzo de los programas de embarcador conocido, en la mejora de las regulaciones indirectas de las aerolíneas indirectas, y en el fortalecimiento de la seguridad para los aviones de carga. La TSA utilizará estas recomendaciones para desarrollar un plan estratégico.

**El Reino Unido, embarcador conocido y examen de carga.** El Reino Unido es un líder en los programas de “embarcador conocido”. Ha legislado y puesto en práctica programas para vetar embarcadores en la década de los noventa (Sander 2003). Operación Comercio Seguro y los programas del embarcador conocido TSA están investigando, probando y desarrollando tecnologías nuevas y las estrategias alternativas para la seguridad de la carga y del contenedor, que por el momento se realizan generalmente en localidades distintas de donde se examina el equipaje en la mayoría de los aeropuertos del mundo. Una estrategia futura del diseño quizás sea la de consolidar el *screen* del equipaje y de la carga en el mismo lugar.

El régimen conocido del embarcador existe actualmente sólo para el transporte aéreo en el Reino Unido y requiere que el embarcador registre su organización con las autoridades competentes (UK o UE) en una base de datos oficial de “embarcadores conocidos”. Esta información, entonces, se puede mandar electrónicamente y las autoridades del puerto y de aduana pueden estar alerta sobre la integridad de la carga o del embarcador. Para lograr la posición de embarcador conocido, una compañía prepara un Plan de la seguridad del embarcador (SSP), que demuestra a la aduana y a las fuerzas de seguridad qué medidas apropiadas están en sitio, cubriendo las operaciones diarias y las instalaciones; eso asegura y previene la infiltración de terroristas y sus materiales. Las instalaciones y los sistemas de seguridad se verifican para asegurar periódicamente que el SSP es todavía apropiado y es tenido en cuenta por el embarcador.

### *Seguridad en las fronteras terrestres*

Controlar la carga terrestre implica un desafío diferente para cualquier país que desea mejorar la seguridad. Por naturaleza, un punto fronterizo de control no siempre constituye un embotellamiento, como sí lo son los aeropuertos y los puertos marítimos que se caracterizan por ser puntos obligatorios de tránsito para todo envío internacional regulado. Debido a que la mayoría de los países carecen de fronteras terrestres “selladas herméticamente” el contrabando de bienes que pueden presentar amenazas a la seguridad puede tomar una variedad de rutas. También, el control de las fronteras terrestres depende en gran parte de leyes y regulaciones locales, haciendo más difícil poner en práctica los estándares internacionales para el control fronterizo. Para esta razón, este capítulo se enfoca en el control de la carga aérea y marítima. Los países pueden utilizar los conceptos de seguridad y los instrumentos presentados en este capítulo y adaptarlos a sus necesidades de control fronterizo.

### **Implicaciones administrativas para la aduana**

Todos estos cambios mayores en el ambiente operativo del comercio internacional requieren que la aduana revise su estructura y sus operaciones para responder a los desafíos de seguridad y facilitación comercial. Muchas administraciones han empezado a ajustar sus operaciones técnicas, pero es posible que exista una necesidad de considerar reformas de una naturaleza mucho más amplia. Estas reformas se especifican en las secciones siguientes.

### *Planeación estratégica y operacional*

La planeación estratégica y operacional debe tener en cuenta el ambiente cambiante, incluyendo las amenazas a la seguridad. La lucha contra el terrorismo es una tarea para “todo el gobierno”, y la aduana debe participar en la definición de su papel y sus responsabilidades específicas dentro de este enfoque integrado. Debe esforzarse por establecer criterios para lograr los objetivos y los indicadores de desempeño para cada una de estas tareas. En el proceso, la aduana debe mantener los arreglos de comunicación con otras partes clave interesadas en los sectores públicos y privados.

Para estar en posición de aplicar estas nuevas responsabilidades, la aduana debe asegurarse de que los marcos legislativos y procesales necesarios estén en su sitio. La aduana necesita también identificar los recursos requeridos para atender estas tareas nuevas—recursos humanos, infraestructura técnica y procesos— y asegurar que estos recursos estén disponibles donde se necesiten.

### *Estructura organizacional*

La aduana necesita considerar qué tan adecuadas son sus estructuras actuales para satisfacer el ambiente operativo nuevo y los mayores requisitos de seguridad para operar en el nuevo ambiente, sin entorpecer indebidamente el comercio internacional. Idealmente, estas preguntas deben considerarse dentro del contexto de los asuntos analizados durante las fases de planificación estratégica y operacional. Cada administración de aduana tiene una gama diferente de responsabilidades y una configuración y relación distintas con otras agencias nacionales. Como tal, las demandas nuevas exigidas a la aduana con respecto a la seguridad y a la facilitación y otros requisitos nacionales, regionales e internacionales pueden sugerir alguna reestructuración de la organización. Para ser efectiva en el manejo de los riesgos a la seguridad, por ejemplo, la aduana necesitará realizar los procesos basados en la administración del riesgo y de evaluación en las etapas tempranas de embarque, antes de que los barcos o aviones lleguen o salgan. Necesitará también manejar las grandes cantidades de datos y aumentar sus capacidades analíticas. Debe haber una migración progresiva de los procesos actuales de control, que se realizan en el momento de la transacción, a trabajar inteligentemente utilizando los datos que están disponibles antes de la llegada de carga. Algunos países, como Canadá y Estados Unidos, han decidido que una reorganización más drástica de la aduana requiere aumentar la cooperación cercana necesaria para tratar los problemas de seguridad del día. Estados Unidos ha creado un Departamento de Seguridad de la Patria que ha absorbido la aduana.

### *Marco legislativo*

Porque las administraciones de aduana requerirán alterar apreciablemente sus procedimientos operativos para manejar los riesgos antes del embarque, es posible que haya una necesidad consecuente de que los gobiernos revisen y enmienden su marco legislativo nacional proporcionando una base legal adecuada. La base legislativa existente para compartir información, y los acuerdos internacionales o bilaterales de seguridad y de facilitación quizás tenga también que ajustarse.

### *Acceso a la información*

Debido a que los controles nuevos de la aduana se basarán en información relacionada con los bienes y personas asociadas a la cadena de suministro, el acceso en “tiempo real” a la información de operarios comerciales e información basada en el riesgo, proporcionada por la aduana y otras agencias del gobierno, llega a ser un asunto importante. Las administraciones de la aduana deben revisar sus fuentes de información, su capacidad de manejo de datos y las provisiones legales de protección, como parte de un objetivo más amplio para desarrollar políticas y estrategias para tener acceso a la información comercial y gubernamental y ayudar a los procesos de administración del riesgo.

### *Administración del riesgo, reasignación de los recursos y nuevos procedimientos*

Las prácticas y operaciones de la aduana moderna necesitan reflejar completamente los principios de la administración del riesgo. Hasta ahora, la administración del riesgo ha sido utilizada en gran parte para tratar las prioridades existentes de la aduana, como el descubrimiento de infracciones a la legislación relacionada con la valoración, el origen, etcétera. Ahora que la seguridad ha llegado a ser un objetivo mayor de política para la aduana, los principios de administración del riesgo necesitan ser aplicados para tratar con esta nueva preocupación.

En el contexto de la seguridad, el análisis del riesgo se requiere lo más pronto posible en la cadena de suministro, en el momento de la carga del contenedor, o antes de la exportación y de la importación. En el futuro, los procesos de evaluación del riesgo se basarán en información en tiempo real, suministrado por las partes del negocio que tienen la propiedad de los datos, y enviados vía electrónica a la aduana en la importación o la exportación. Todos estos procedimientos ocurrirán antes de la salida o la llegada de la nave para que los asuntos de seguridad puedan ser con-

templados completamente y las vulnerabilidades de la cadena de suministro de carga sean tenidas en cuenta. La información anticipada electrónica de la carga, por tanto se ha convertido en un factor clave para manejar los riesgos para la seguridad. Cada una de las compañías contratadas para facilitar el manejo y el movimiento de carga a través de la cadena de suministro debe ser incluida en el análisis del riesgo. La preparación en asuntos de seguridad de cada una de estas compañías tiene un impacto en el nivel del riesgo asociado con el total de la cadena. Esto incluye las compañías implicadas en la carga del contenedor en el almacén extranjero, la compañía de camiones que transporta la carga al almacén de la terminal en puerto, los operarios de las terminales, el portador, y los puertos donde el portador se detiene de camino a su destino final.

La administración del riesgo puede operar en cualquier organización, utilizar manual o aplicaciones automatizadas, y usarse para propósitos estratégicos o tácticos. Mientras los principios generales de administración del riesgo son los mismos para todas las administraciones de aduana, cada administración necesitará desarrollar y refinar su régimen individual de administración del riesgo para encontrar los objetivos nacionales y departamentales. Tal enfoque tiene el potencial para mejorar la eficacia y la eficiencia y puede ayudar considerablemente a construir la habilidad de desplegar recursos hacia las áreas con mayores riesgos. La administración de aduana debe reconocer que aplicar efectivamente la administración del riesgo implica un nivel significativo de la atención de su parte. Mientras los niveles generales del personal pueden quedarse iguales, muchas de las actividades centrales del personal que trabaja dentro de divisiones centrales de política, así como en oficinas regionales y locales, se verá afectado. Habrá también implicaciones para las unidades de control y aplicación de primera línea, el personal de inteligencia, la infraestructura secundaria, incluyendo la legal, informática y los servicios de capacitación.

Hay múltiples riesgos que deben ser considerados, incluyendo ataques terroristas al portador, utilizar al portador para transportar armas de destrucción, o utilizarlo como un arma para lanzar un ataque en el país de destino. Los portadores pueden utilizarse también para interrumpir la infraestructura de un país. Los riesgos en el país de destino incluyen el uso de carga para pasar de contrabando personas, armas o ambas, y el uso de carga para transportar armas convencionales, nucleares, químicas o biológicas al país. El riesgo al puerto en sí mismo es la pérdida potencial de vida o el daño a la propiedad. En todo caso, un incidente terrorista crea la posibilidad de interrupción de comercio y altos costos de seguridad.

El hecho de que las administraciones de aduana estén realizando muchas funciones basadas en el riesgo anticipadamente a la llegada del embarque, significa que serán

requeridos ajustes en los sistemas de aduana y procedimientos. El incremento en la inteligencia, la difusión de la información relacionada con la seguridad y los procesos decisivos requerirán también consideración. Los procedimientos para tratar con riesgos para la seguridad necesitan apuntar hacia el descubrimiento (la investigación, el análisis y el foco en el alto riesgo) y la disuasión (reduciendo apreciablemente las posibilidades de éxito de los terroristas, e induciendo la inversión de esfuerzos mayores para lograr éxito). Hay una ventaja en desarrollar un enfoque modular basado en el riesgo del cual se pueden aplicar alguno o todos los elementos según las necesidades y los recursos disponibles. Estos elementos incluyen la inspección visual y física de la carga, el documento y la inspección manifiesta, el acceso a la revisión en los puntos de control, el control al embarcador y al portador, personal de seguridad, integridad y capacidad técnica. Los ejemplos de procedimientos nuevos se pueden observar en el cuadro 12.1.

### *Cooperación con socios distintos a la aduana*

La seguridad en el transporte requiere la cooperación de todos los socios en la cadena logística del comercio.

**Alianzas con los negocios.** La seguridad siempre ha sido una prioridad en la lista de asuntos de los comerciantes, porque ellos tienen un interés comercial en las prácticas seguras del comercio. La aduana puede beneficiarse mucho de una relación cercana con la comunidad comerciante. Una parte grande del comercio se lleva a cabo entre empresas multinacionales, que tiene cadenas estrechas de logística y enfoques sistemáticos para asegurar su seguridad. La información proporcionada por medio de la notificación anticipada se puede utilizar para incrementar tanto la seguridad como la facilitación del comercio. Los representantes de las cámaras de comercio internacionales y locales y de la Asociación Portadores Expresos son los principales candidatos para participar en un diálogo progresivo.

**Arreglos cooperativos nacionales e internacionales.** La aduana no es la única agencia responsable de la seguridad; por tanto, un enfoque amplio y eficiente a nivel del gobierno involucrará a muchas agencias. Una revisión de los arreglos cooperativos entre la aduana y otras agencias pertinentes, en el nivel nacional e internacional, debe formar parte de la estrategia general.

**Comunicación intergubernamental e interna.** Las renovadas preocupaciones sobre seguridad en el comercio han incrementado la aparición de acuerdos internacionales e

**Cuadro 12.1 Prácticas operativas seleccionadas para mejorar la seguridad de la carga**

Práctica	Comentarios
Desarrollar un sistema asistido por computador para toda la industria que profile la carga y que pueda ser integrado por los transportadores aéreos y marítimos y las reservas de los agentes de carga y los sistemas operativos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar una base de datos de las naves conocidas</li> <li>• Poner la base de datos a disposición de los transportadores aéreos y de los agentes de carga.</li> <li>• Definir si la participación es voluntaria.</li> </ul>
Mejorar la supervisión y el cumplimiento de las normas relacionadas con los transportadores aéreos y marítimos y las reservas de los agentes de carga.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignar personal para los inspectores de carga.</li> </ul>
Usar sistemas de identificación con tarjetas para verificar los individuos autorizados para entrar a las instalaciones de manejo de carga.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar revisiones a los individuos que entren a ciertas áreas de los puertos y los aeropuertos.</li> <li>• Determinar los requisitos para las revisiones de seguridad en las instalaciones de carga que estén situadas afuera de la propiedad del puerto o aeropuerto de acuerdo con los planes de seguridad de cada una individualmente.</li> <li>• Usar tecnologías como tarjetas inteligentes, puede hacer este proceso más eficiente y confiable.</li> </ul>
Realizar revisiones de los antecedentes de todos los individuos que manejan la carga aérea o marítima y que tienen acceso a las áreas de carga y a su documentación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar la revisión de antecedentes para ciertos trabajadores del aeropuerto.</li> <li>• Los empleadores individualmente, de acuerdo con sus planes de seguridad, determinan los requisitos para las revisiones de antecedentes de las personas que manejan la carga aérea.</li> </ul>
Recoger y diseminar la información concerniente a la seguridad de la carga, incluyendo información relacionada con amenazas para los transportadores aéreos y marítimos, los agentes de carga y las agencias gubernamentales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgar la información general sobre amenazas a la industria en misivas de seguridad y circulares de información.</li> </ul>
Establecer políticas, procedimientos, y programas de entrenamiento para los empleados de las compañías que manejan la carga.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar que los transportadores marítimos y aéreos que movilicen pasajeros tengan programas de seguridad.</li> </ul>
Emplear a un número suficiente de oficiales calificados de seguridad en las terminales de carga que provean seguridad física.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El uso de oficiales de seguridad en las instalaciones de carga está determinado por cada una de acuerdo con sus planes de seguridad.</li> </ul>
Usar barreras físicas (paredes y rejas) para proteger el acceso no autorizado a las áreas de carga.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El uso de barreras físicas en las instalaciones de carga está determinado por cada una de acuerdo con sus planes de seguridad.</li> </ul>

Fuente: U.S. GAO 2002b.

iniciativas bilaterales de seguridad. La situación cambia rápidamente y la puesta en marcha de regulaciones y prácticas también varía. La aduana necesitará estar al tanto de estos cambios y abrir líneas formales e informales de comunicación con las organizaciones internacionales pertinentes y los países socios comerciales que desarrollan tales iniciativas de seguridad.

### Medios técnicos para apoyar las revisiones de seguridad

La aplicación de la seguridad puede utilizar varias técnicas que operan en conjunto y se refuerzan la una a la otra. Esta sección se enfoca en incorporar mejor la tecnología de seguridad disponible para mejorar la seguridad de la

carga (OMA 2003, EE.UU. GAO 2002b). El objetivo deberá permitir el desempeño máximo del sistema al asegurar el flujo de la carga sin complicaciones.

Arreglos efectivos de la seguridad para bienes y pasajeros requieren el establecimiento de un Punto central de control de aduanas (PCCA) para imponer el pasaje obligatorio de todos los contenedores en camino hacia y desde el barco o el avión y para asegurar que todos los buques y los aviones sigan los controles de seguridad prescritos. El PCCA se ubica en la entrada del puerto marítimo, el muelle o el aeropuerto para confrontar los datos con la información que se recibió previamente.<sup>12</sup>

Se han identificado varias tecnologías para la inspección de carga. Estas técnicas varían en términos de sus niveles de sofisticación técnica. Éstas se pueden clasificar en equipo como manual y de baja tecnología, tecnología intrusa para el descubrimiento (sellos) y equipos más sofisticados (buscapersonas de descubrimiento de radiación y escáneres de radiografía y rayos gamma). Cada tecnología tiene sus beneficios para mejorar la seguridad así como inconvenientes potenciales. El cuadro 12.2 describe estas tecnologías, sus costos potenciales y los beneficios e inconvenientes asociados con cada una de ellas. Algunas de las tecnologías se discuten con mayor detalle. Estas tecnologías se pueden utilizar tanto para la carga aérea como para la marítima.

### *Acercamiento manual o de baja tecnología*

El instrumento más importante de cualquier inspector es un ojo agudo. Para mejorar este instrumento en inspecciones manuales se pueden usar visores fibra óptica, gatos hidráulicos, aspiradoras húmedas y secas, antorchas, cortadores de arco de magnesio, sierras de cadena, taladros, estetoscopios electrónicos, y muchos otros instrumentos comunes y especializados. Es improbable que estos instrumentos difieran mucho internacionalmente.

Los perros se han identificado como uno de los instrumentos más efectivos para investigar carga, y su uso ha aumentado considerablemente en los últimos años. Además de la investigación de la carga, los equipos caninos son utilizados en puertos marítimo y aeropuertos para responder a acontecimientos sospechosos, como amenazas de bomba. Según los expertos de seguridad de TSA y empleados de la industria, los equipos caninos tienen éxito probado en descubrir explosivos y son el método más prometedor para la investigación de la carga (U. GAO 2002a).

### *Tecnologías de detección de intromisión*

Varias tecnologías, incluyendo sellos electrónicos y cintas que evidencian manipulación, se podrían utilizar para ayudar a determinar si la carga ha sido alterada durante su transporte del punto en que el paquete fue sellado por un embarcador conocido hasta su colocación en un barco o avión. Un sello electrónico (también conocido como un sello de radio), por ejemplo, es un dispositivo de frecuencia de radio que transmite información sobre el embarque cuando se le pasa un lector de dispositivos e indica si un contenedor se ha alterado.

Una vez que empleados de seguridad son puestos sobre aviso de un problema posible, pueden inspeccionar físicamente la carga. Los sellos cuestan menos de US\$1 por unidad y la cinta que evidencia alteración a US\$2.500 por unidad para sellos electrónicos. Dentro de la industria del envío, se reconoce que los sellos de primera generación se pueden manipular fácilmente entrando al área de carga sin romper el sello o quitándolo y remplazándolo. Ahora hay en el mercado sellos más sofisticados que informan el movimiento y cualquier manipulación sospechosa del contenedor. En todo caso, los sellos se deben utilizar en conjunto con otros procedimientos como parte de un plan completo de seguridad. Los funcionarios de la industria han expresado preocupación por el uso de sellos electrónicos en el avión a causa del potencial para intervenir con los mecanismos de navegación.

### *Tecnología moderna al servicio de la seguridad*

La categoría de alta tecnología incluye dispositivos para el descubrimiento de radiación, dispositivos para el descubrimiento de explosivos de huella, equipos de rayos X y escáneres de rayos gamma.

Los dispositivos para el descubrimiento de radiación son utilizados para descubrir la presencia de material radiactivo que pueda presentar un potencial peligro para la salud y utilizarse en la producción de armas que dependen de este material. Naciones por fuera de la ley o grupos de terroristas son los principales sospechosos de comprar tal material a comerciantes ilícitos. Los dispositivos para el descubrimiento de radiación son detectores pequeños e independientes de radiación gamma, que avisan a su operario sobre la proximidad de material radiactivo. Tales dispositivos, desarrollados especialmente para el uso de agencias gubernamentales y de equipos de atención de emergencias, son aproximadamente del tamaño de buscapersonas comunes en la mensajería. Los buscapersonas de la radiación son cien veces más sensibles que los aparatos disponibles comercialmente de Geiger-Muller de tipo tubo, aunque ambos son de tamaño semejante. Utilizando estos

12. El proceso para recibir esta información de los transportadores debe establecerse de antemano.

Cuadro 12.2 Medios técnicos para asistir las revisiones de seguridad

Tipo de tecnología	Descripción	Costos, beneficios y desventajas
Tecnología para monitorear objetos amenazantes	<p>Tecnologías capaces de detectar explosivos y WMD, incluyendo material radiactivo, químico o biológico. Estas incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rayos gamma</li> <li>• Análisis de pulsos rápidos de neutrones</li> <li>• Activación térmica de neutrones</li> <li>• Rayos X incluyendo EDS</li> <li>• Detección de radiaciones</li> <li>• Detección de rastros</li> <li>• Detección de vapor</li> <li>• Uso de caninos</li> </ul>	<p><b>Costo:</b> Entre US\$50.000 por unidad de rastreo, de detección de vapor o canino hasta US\$10 millones por unidad de detección de pulsos rápidos de neutrones y algunos equipos de rayos X.</p> <p><b>Beneficios:</b> Puede detectar la presencia de objetos amenazantes sin abrir los paquetes o contenedores. Los caninos son considerados el mejor medio para revisar la carga aérea porque tienen las menores desventajas.</p> <p><b>Desventajas:</b> Algunas tecnologías (análisis de pulsos rápidos de neutrones, activación térmica de neutrones) pueden tomarse hasta una hora o más por objeto; algunas tecnologías (análisis de pulsos rápidos de neutrones, EDS) son muy costosas; algunas tecnologías (rayos X y rayos gamma) no identifican amenazas específicas; algunas tecnologías (rayos X y rayos gamma) no pueden distinguir entre diferentes materiales en carga de alta densidad, algunas tecnologías (EDS y análisis de pulsos rápidos de neutrones) requieren modificaciones en los edificios para acomodar el equipo; todas las tecnologías tienen dificultades para identificar las amenazas biológicas.</p>
Sellos y otras tecnologías para detectar la intromisión.	Tecnología que puede utilizarse para determinar si un contenedor u otro medio de transporte ha sido alterado por inspección visual, por una alarma o por la notificación a una estación central de control. Incluye cinta que evidencia la alteración diciendo "nulo", cuando se altera con sellos que hacen esto evidente, y seguros, sellos electrónicos que emiten una señal de radio cuando han sido alterados.	<p><b>Costo:</b> Entre menos de US\$1 por unidad para la cinta que evidencia alteraciones, hasta US\$2.500 por unidad de sello electrónico.</p> <p><b>Beneficio:</b> Manera fácil y barata de verificar alteraciones de un contenedor u otro modo de transporte.</p> <p><b>Desventajas:</b> Todos los sellos son conocidos por su vulnerabilidad a las alteraciones dadas las herramientas apropiadas, el tiempo y la oportunidad. No existe un estándar internacional para la frecuencia radial.</p>
Contenedores con protección anti-explosiones (carga aérea únicamente)	Tecnología para fortalecer los contenedores de carga y controlar los daños causados por la explosión al limitarla al contenedor mismo.	<p><b>Costo:</b> Por lo menos US\$15.000 por unidad.</p> <p><b>Beneficio:</b> Diseñado para proteger el avión de daños estructurales catastróficos o una falla en el sistema vital por una explosión durante el vuelo.</p> <p><b>Desventaja:</b> Los contenedores son costosos y pesados, con el consecuente incremento en los costos de combustible.</p>
Control al acceso e identificación	Tecnologías para identificar y autenticar a los individuos o vehículos autorizados en áreas restringidas o para autenticar al conductor o al individuo que está cargando los bienes. Esta tecnología incluye carnés con fotos, biométrica y "tarjetas inteligentes".	<p><b>Costo:</b> Cerca de US\$100 por unidad lectora de tarjeta, las tarjetas cuestan unos pocos centavos de dólar cada una.</p> <p><b>Beneficio:</b> Asegurar que solamente las personas autorizadas manejen la carga; crear un control del acceso a las áreas restringidas.</p> <p><b>Desventaja:</b> No protege a la carga del acceso por personas que están autorizadas para acceder a las áreas de carga y de manejo de la misma.</p>
Sistemas de rastreo	Tecnología tal como los sistemas de posicionamiento global y los sistemas de código de barras pueden ponerse en la carga y emplearse para identificar la que está siendo embarcada o para rastrear el embarque.	<p><b>Costo:</b> Entre cerca de US\$.50 por unidad de código de barras hasta cerca de US\$3.000 por unidad para algunas etiquetas con frecuencias radiales.</p> <p><b>Beneficio:</b> Rastrea la carga en todo su transporte.</p> <p><b>Desventajas:</b> No protege la carga de alteraciones; la tecnología únicamente rastrea la localización de la carga.</p>
Circuito cerrado de televisión	Videocámaras para monitorear y guardar imágenes de videos. Un CCTV puede usarse para grabar el empaque de un contenedor en una nave o un avión y el contenedor puede ser inspeccionado viendo el video archivado.	<p><b>Costo:</b> Entre alrededor de US\$50 hasta alrededor de US\$1.000 por cámara, costos adicionales de los componentes adicionales (interruptores y aparatos de grabación) varían ampliamente.</p> <p><b>Beneficio:</b> Mejora la supervisión de la carga al reducir los tiempos y los costos.</p> <p><b>Desventajas:</b> El video requiere atención continua, no protege de alteraciones a la carga.</p>

CCTV: circuito cerrado de televisión  
Fuente: US GAO 2002b.

EDS: Sistema de detección de explosivos

WMD: armas de destrucción masiva.



dispositivos, las autoridades fueron capaces de descubrir, en marzo de 2001, material radiactivo enviado a través de Uzbekistán camino a Pakistán. Los desarrollos futuros podrían incluir la instalación de dispositivos de descubrimiento de radiación en grúas de muelle, en grúas de caballete y en otros dispositivos para el manejo de contenedores.

Los dispositivos para el descubrimiento de explosivos de huella y sistemas de descubrimiento de explosivos de gran tamaño, que se utilizan actualmente para evitar la presencia de material explosivo en el equipaje de pasajeros, se pueden utilizar también para investigar los contenedores de carga.

### *Equipo para revisar contenedores*

El equipo para revisar contenedores puede aumentar el número de consignaciones que reciben atención por parte de la aduana sin causar demoras indebidas, y pueden identificar bienes ilícitos. El equipo requiere un desembolso de capital grande, sin embargo, y el proceso de introducirlo, desde su concepción hasta su operación, afecta a sectores enteros del control y la inteligencia y requiere los cambios en la infraestructura y procedimientos de la aduana. Para justificar el desembolso, y para asegurar el retorno máximo de la inversión, es necesario comprobar que el equipo se utiliza efectivamente y que se integra completamente en el régimen de evaluación del riesgo. La experiencia de las administraciones de la aduana que los utilizan actualmente, sugiere que se debe planear la introducción del equipo antes de proceder a su compra.

La adquisición de equipo de revisión se debe basar en un análisis costo-beneficio sano. Los costos incluyen el capital, el mantenimiento y los costos operacionales, mientras los beneficios esperados del uso del escáner dependerán del objetivo específico para su introducción. Los retornos potenciales, sin embargo, varían dependiendo del volumen del tráfico, de su naturaleza y del riesgo valorado. Por ejemplo, si el propósito principal es controlar ingreso, el valor general del tráfico, el nivel de tasas de aduanas y del nivel proyectado de declaraciones mal presentadas, son los componentes necesarios del análisis. Si el tráfico de drogas es el mayor problema, el nivel del tráfico de los países fuente es importante. Los beneficios serán obviamente una función de qué tan efectiva y eficientemente el equipo descubre las irregularidades. Esto dependerá de la tasa de la inspección a los contenedores, que probablemente será más rápida que con la inspección manual; la integración del uso del escáner con la disponibilidad de analistas de imágenes bien entrenados y experimentados, y la adecuación de la infraestructura para el equipo.

Quizás tan importante como esos asuntos es la necesidad de asegurar que la infraestructura de evaluación del

riesgo esté en el lugar antes de introducir el equipo. Inherente a esto es el requisito de tener los datos antes de la llegada de la carga, para permitir que los procedimientos de evaluación del riesgo se hagan con tiempo, y para recomendarle a las partes necesarias que un contenedor dado ha sido escogido para ser investigado. Las prácticas adecuadas de evaluación del riesgo requieren que un porcentaje de contenedores sea escogido al azar, como una muestra de control para ayudar a medir el desempeño del sistema de evaluación del riesgo.

**Selección del programa apropiado.** El propósito del equipo investigador de contenedores deberá permitir la inspección del contenido sin abrirlo; un proceso a menudo llamado "examen no-intruso". Hay varias maneras de lograr este objetivo, aunque la mayoría de los sistemas se basen en tecnologías de radiografía o de rayos gamma. Cualquiera que sea la fuente de energía, se basa en las leyes de la física y en la economía. La penetración más alta del contenido de un contenedor da una mejor calidad de la imagen pero requiere más energía, que es más costosa; requiere el espacio más operacional; proporciona menos movilidad, y debe tener niveles más altos de material protector. Los niveles más bajos de penetración tienen una disminución correspondiente en la calidad de la imagen y de costo, pero también tiene requisitos más bajos de espacio y protección, y proporcionan una movilidad mayor. Cualquier tipo de sistema que se escoja, su operación comprensiva efectiva, desde un punto de vista técnico, es dependiente en todas las partes de un sistema efectivo. Esto incluye la unidad de emisión, la línea de descubrimiento, el sistema de computadora acompañante, y el *software* de interpretación de imagen.

Mientras tanto la radiografía como las tecnologías de rayos gamma están disponibles fijas, reubicables o móviles; hay diferencias entre ambas, que se refieren en gran parte al espacio utilizado y a la flexibilidad del uso, así como a los requisitos de infraestructura. Las unidades fijas requieren una instalación construida especialmente con paredes altas y puertas de seguridad para la entrada y salida, instalaciones para la interpretación de la imagen y para el equipo informático así como de espacio suficiente para acomodar el flujo de tráfico. Los vehículos deben tener acceso adecuado a la instalación. Los observadores opinan que esto puede requerir 5.000–8.000 metros cuadrados. La mayoría de las unidades fijas son unidades de radiografía. Las unidades móviles y reubicables proporcionan mayor flexibilidad, y se pueden utilizar para sorprender a comerciantes que ajustan su pauta de tráfico para evitar escáneres. Estas unidades tienden a ser menos poderosas y dependen de una fuente de buena de energía (radiografía). Estas desventajas podrían ser un factor restrictivo; sin embargo, se requiere la infraestructura menos fija porque las unidades pueden moverse a donde esté el flujo de tráfico.

Para determinar el sistema más apropiado para cualquier administración, es necesario considerar su propósito principal. La evasión del ingreso sugiere diferencias de la cantidad entre los bienes y la declaración. La mejor calidad de la imagen hace que sea más probable identificar cualquier diferencia. Algunos bienes, como materias primas, frutas y verduras, y alimentos congelados, son más densos que otros y requerirán tasas más altas de penetración de las radiografías. Para drogas ocultas en la tela de un contenedor, un sistema con una facilidad de *backscatter* (en que los rayos no penetran en la carga pero se dispersan en las paredes) es beneficioso, aunque su uso se limite sólo a ese tipo de inspección. Si la prevención del contrabando de personas es una prioridad, son preferibles tasas de penetración más bajas para evitar hacerle daño a la gente. Algunos sistemas se diseñan para ser sumamente específicos. Por ejemplo, utilizando un sistema que identifica la presencia de Potasio K40, un componente químico de cigarrillos, la inspección se puede concentrar en el contrabando de cigarrillo.

**Sistemas de inspección con rayos X.** Los sistemas de inspección basados en radiografías (rayos X) son la forma más común de tecnología de inspección no invasiva que se utiliza actualmente. La fuente de poder para los sistemas de radiografía es eléctrica, así que se puede prender y apagar. Esto significa también que en un sitio donde el suministro de electricidad no es continuo, es esencial tener un generador de reserva. Las radiografías discernen las diferencias en densidades de los materiales para producir imágenes del contenido del vehículo o contenedor. El descubrimiento de contrabando es realizado realmente por el operario del sistema que inspecciona visualmente las imágenes de radiografía para encontrar anomalías, a veces con la ayuda de *software* sofisticado.

Cuando la carga y el contrabando son de densidades semejantes, el descubrimiento de contrabando es difícil. Por ejemplo, la densidad de un plátano es exactamente la misma que la cocaína que se ha moldeado y pintado para parecerse a un plátano, cuando ambas se exponen a un aparato de rayos X. Las diferencias de densidad se proyectan a través del ancho entero del contenedor; si un contenedor se empaca apretadamente, el descubrimiento de contrabando puede ser difícil, puesto que la imagen de la radiografía se llenará también y será visualmente compleja. Además, debido a los métodos de proyección, el contrabando se podría esconder a la sombra de un artículo de carga sumamente denso. Sin embargo, el uso de múltiples rayos de radiografía puede eliminar la mayor parte de los efectos sombra. Debido a la naturaleza de los métodos de radiografía, las materias específicas no se pueden identificar; pero es posible con sistemas de rayos gamma descubrir materiales específicos como drogas y explosivos.

Generalmente, una radiografía de un contenedor de 40 pies toma sólo unos pocos minutos, mientras que con sistemas más avanzados toma únicamente varios segundos. Sin embargo, los tiempos totales del ciclo de inspección pueden ser de 7 a 15 minutos o más, debido al análisis de imágenes (que podría tener como resultado inspeccionar menos de 100 contenedores por día).

**Sistemas de inspección de rayos gamma.** Esos sistemas de inspección aplican directamente rayos gamma, o los neutrones de pulso rápido para generar rayos gamma, que producen imágenes del contenido del contenedor, cartografías de tres dimensiones de la ubicación del contenido, así como otra información importante. Los rayos gamma se producen por isótopos de forma natural, como Cesio-137 o Cobalto-60. Estas son las fuentes radiactivas y la emisión de energía es continua. A causa de esto, los isótopos deben mantenerse en un gabinete protegido siempre. Con el tiempo, la emisión radiactiva del isótopo disminuye, y necesita que su eficacia sea probada. Una unidad de rayos gamma es mucho más pequeña que una unidad de rayos X, dándole un grado más alto de movilidad. Esta característica significa que las unidades de rayos gamma tienen mayores probabilidades de ser móviles que fijas.

Además de los muchos beneficios en comparación con la tecnología de radiografía, los sistemas de rayos gamma pueden ser un paso clave hacia la inspección más eficiente del contenedor. Los sistemas de rayos gamma pueden inspeccionar un contenedor estándar de 40 pies en unos pocos segundos y como resultado un tiempo total de inspección de menos de un minuto. El rendimiento medio de la inspección con sistemas de rayos gamma es 10% mayor que el sistema más rápido de rayos X.

Los sistemas de rayos gamma pueden costar 3 a 20 veces menos que los sistemas de rayos X en términos de inversión de capital inicial, cuatro o cinco veces menos en términos de instalación, y cuando se trata de otros beneficios, sistemas de rayo gamma pueden tener un costo por la inspección que es 50 veces menor que el de los sistemas convencionales de radiografía. Una desventaja es que las imágenes de rayos gamma son más difíciles de interpretar, y entonces se requieren mejores analistas.

**Costos de los equipos de escaneo.** Las unidades fijas operan con los niveles energéticos más altos y son muy costosas. Las unidades de radiografía tienden a tener los niveles más elevados de penetración que las unidades de rayos gamma y son consecuentemente más costosas. Éstos incluyen lo siguiente:

- *Costos de capital.* Los costos fijos incluyen la compra del equipo y su instalación. A menudo se requiere com-

prar nuevos terrenos y vías de acceso y las instalaciones de estacionamiento necesitan ser construidas.

- *Costos de mantenimiento.* A la luz de la peligrosidad que implica operar los escáneres, su seguridad adecuada requiere de inspecciones periódicas del equipo para asegurar su funcionamiento apropiado.
- *Costos operativos.* Los contenedores necesitan ser escogidos para ser liberados, y para ser movidos al escáner y las imágenes ser leídas e interpretadas. Los funcionarios necesitan ser entrenados.

#### **Otras consideraciones operativas en el uso del escáner.**

La introducción de equipos de inspección tendrá un efecto significativo en el personal de control de la aduana. Ellos deben ser informados completamente de los procedimientos nuevos, y deben atenderse tempranamente sus justificadas consideraciones de salud. En forma similar, el personal responsable de la evaluación del riesgo debe involucrarse en las etapas tempranas del proceso para asegurar que sus procedimientos se hayan ajustado a la tecnología nueva.

Mucho se ganará si se involucra a la comunidad comerciante en las etapas tempranas de las preparaciones. Ellos necesitarán estar informados acerca de los procedimientos nuevos, y asegurar que estos procedimientos no causen demoras excesivas del espacio libre.

Las autoridades del puerto deben estar enteradas de la necesidad de facilitar el movimiento de contenedores. También pueden preocuparse por el costo adicional que los procedimientos nuevos traerían a los usuarios del puerto, y si esto afectará la posición competitiva del puerto.

El uso de escáneres interesará a otras agencias del gobierno como la inmigración, la policía de fronteras y la agencia nuclear. Ellos deben estar al tanto de los desarrollos.

#### **Conclusiones operativas**

A pesar de los costos de seguridad adicionales relacionados en todas las áreas discutidas en este capítulo, el aumento de la seguridad de la carga transportada por aire, mar y tierra últimamente deben beneficiar a los países que aplican las medidas descritas aquí. En un ambiente con riesgos más grandes para la seguridad, tales medidas preventivas deben facilitar el flujo del comercio mundial, especialmente a países que tienen medidas de seguridad estrictas. Así, se deben prevenir demoras costosas en los puertos de destino y acortar el tiempo de reasumir las operaciones de envío en caso de un incidente a gran escala.

La nueva atención a asuntos de seguridad tiene sólo unos pocos años y las muchas iniciativas que han surgido todavía necesitan ser confirmadas para traducirse en pautas e instrucciones operacionales detalladas. El impacto en el comercio es todavía algo incierto. Mientras se desea que

estas nuevas medidas de seguridad contribuyan a la facilitación comercial, algunos observadores no están convencidos completamente. Algunos, especialmente en el mundo en vía de desarrollo, se preguntan cómo las investigaciones de seguridad que son certificadas por países importadores en algunos países pero no en otros, afectará la competitividad en estos últimos puertos y de los bienes que pasan por ellos. Algunos observadores comparan esta situación con barreras no arancelarias ciertamente hasta que las ventajas y desventajas de cumplir con estas regulaciones y pautas de seguridad no sean clarificadas a los comerciantes (Raven 2004).

El uso de tecnologías nuevas, como escáneres, promete a la aduana lograr sus objetivos principales. Los promotores de estos equipos tienden a veces a simplificar el proceso y a inflar las ventajas esperadas para la aduana. De ahí que la aduana necesita llevar a cabo un análisis a fondo para decidir si adquiere tecnología nueva y cual tecnología adquirir. Es claro que el uso de esta tecnología no proporciona una solución mágica. El uso efectivo de la tecnología nueva dependerá de varios factores. Primero, se requiere que el uso del equipo suceda en un ambiente de la administración activa del riesgo. Depende también de la cooperación adecuada entre la aduana, el puerto y las autoridades terminales, así como la disponibilidad de infraestructura y la administración para asegurar un flujo adecuado de contenedores a la unidad que inspecciona. El personal debe ser entrenado y las necesidades de conservación y operación deben financiarse a tiempo. Controlar los resultados con indicadores claros de desempeño es también importante. El descuido de cualquiera de estos requisitos reducirá negativamente los resultados logrados y estorbará antes que facilitar el comercio.

Al igual que con otros elementos de operaciones de aduana adecuadas, el éxito dependerá en gran parte del compromiso y del liderazgo del puerto y la aduana, la sumisión del personal a los cambios inminentes en los procedimientos, la cooperación de la comunidad comercial (en su mayor parte exportadores y embarcadores), y la habilidad de mejorar las relaciones con ellos. Los puertos deben establecer mecanismos de supervisión y control para la operación de la seguridad relacionada con el puerto y la aduana, incluyendo la instrucción y la calificación del personal de aduana y de seguridad del puerto.

#### **Anexo 12.A Evaluación del riesgo del puerto**

La compañía o agencia del gobierno que opera la facilidad portuaria (el operario del puerto) es responsable de poner en marcha las políticas de seguridad para las instalaciones. El personal de aduana necesitará estar íntimamente familiarizado con estas políticas, y ajustar sus propias políticas operacionales. Como mínimo, esas políticas deben conformarse a los requisitos internacionales y

domésticos. Aún más, deben reflejar también los objetivos del operario del puerto de mantener la seguridad a bordo de las naves, dondequiera que éstas operen. Este asunto de seguridad no es absoluto porque se deben tener en cuenta las demoras que impondrá a las transacciones comerciales.

Un sistema de seguridad portuaria efectiva integra la recolección de información, los procedimientos de control de calidad, el personal y el equipo, y aumenta la capacidad de respuesta de incidentes apropiadamente y de una manera oportuna. La Evaluación del Riesgo portuario debe considerar con cuidado las distintas posibilidades y variantes de riesgos para la seguridad, incluyendo el daño a las instalaciones, al equipo de transporte, o la carga, y el uso de vehículos de transporte para pasar de contrabando personas o armas, incluido material nuclear.<sup>13</sup>

### *Metodología para evaluar el riesgo portuario*

El proceso de realizar una ERP debe involucrar a todos los que son responsables de cualquier modo en el mantenimiento de la seguridad en el puerto, así como a los encargados de la aplicación de la ley al personal militar del lugar de la instalación. La ERP debe tener en cuenta los detalles de la instalación portuaria; los tipos de barcos, de carga y de pasajeros que atiende; las ubicaciones de la carga o los pasajeros son aceptados; y la probabilidad de varios escenarios relacionados con la seguridad y las respuestas posibles a esos escenarios.

La información debe reunirse y procesarse para producir una lista de las vulnerabilidades, que será utilizada en el análisis del riesgo. Hoy, los productos tecnológicos nuevos proporcionan instrumentos automatizados para realizar evaluaciones de seguridad.

### *Elementos de un sistema integrado de seguridad*

Un sistema integrado de seguridad está formado por distintos factores:

**Información e inteligencia.** Para aprender acerca de amenazas potenciales y discernir los cambios y los desarrollos de una manera oportuna, la información debe reunirse en una base de datos continua, incorporando los principios actuales de seguridad, para asegurar que el sistema permanezca siendo efectivo y apropiado. Un punto de partida importante sería un análisis histórico de la planificación de terroristas, su organización, sus armas y sus tácticas. El análisis cuidadoso debe dar como resultado supuestos razonables, lógicos y defendibles con relación a las capacidades posibles. La información debe reunirse rutinariamente por varios canales diferentes, incluyendo las fuentes locales e internacionales de medios, una base de datos del incidente, las publicaciones nacionales e internacionales y de los centros de investigación, las iniciativas y la cooperación con agencias locales e internacionales de seguridad. La información completa debe procesarse y analizarse, y el análisis del riesgo y medidas correctivas, por consiguiente, deberán actualizarse.

**El personal.** El personal es el elemento más importante y sensible, debido al potencial de exposición humano a actos de intención maliciosa, y por consiguiente debe manejarse. El personal de aduana debe ser incluido en estos programas de acción del personal. Tales programas deben cubrir la contratación, la instrucción y las inspecciones.

La contratación del candidato más conveniente para cada función es esencial para el éxito de la operación entera, porque los sistemas de seguridad son demasiado vulnerables para permitir aun la infracción más pequeña. La instrucción inicial del personal puede proporcionar concientización, motivación y conocimiento, y bien puede combinarse con simulaciones de la vida diaria para proporcionar la experiencia de tratar con situaciones potencialmente peligrosas y para asegurar la prevención de errores o pánico en una situación de verdadera emergencia. Las inspecciones del personal y de los sistemas así como los ensayos deben servir para asegurar que el nivel posible más alto de profesionalismo se mantenga. Todo el personal empleado en una instalación involucrado en el proceso de seguridad, directa o indirectamente –inclusive empleados temporales que tengan acceso a áreas sensibles– debe ser investigado con cuidado. Un muestreo de estos empleados debe entrevistarse en la ERP.

**Medios técnicos.** El equipo más conveniente para ser utilizado en una instalación particular debe determinarse, teniendo en cuenta el tipo de maquinaria, la cantidad requerida y la ubicación. Al escoger el equipo requerido, las necesidades del sitio, de los costos y de la seriedad del equipo deben ser tomados en consideración. Se debe realizar un análisis para examinar el equipo en relación con todos los aspectos del sistema integrado de seguridad, incluyendo la conservación y costos operativos, los beneficios, así como las ventajas y las desventajas. El equipo escogido debe tener un impacto directo cuando se pone en marcha apropiadamente. Tales medidas aseguran un nivel alto de seguridad, y siempre deben sostenerse con procedimientos operacionales, capacitación e inteligencia.

**Procedimientos.** Un conjunto de procedimientos rutinarios y de emergencia que cubran las tareas del personal de seguridad, la administración, el personal de servicio de emergencias y las tripulaciones deben, ser formulados. Estos procedimientos deben hacer explícita la cadena de mando y las responsabilidades de todas las partes implicadas, bajo un escenario rutinario y otro en condiciones de emergencia. Cada procedimiento incluirá las definiciones, los métodos (las medidas y los requisitos operacionales), y las responsabilidades. Los procedimientos deben prepararse y aprobarse por la administración local, comunicarse a todas las entidades pertinentes y actualizarse periódicamente basándose en necesidades cambiantes.

**Control, auditoría y ensayos.** Los mecanismos de control y auditoría deben establecerse para controlar continuamente la atención, la vigilancia y la eficacia del sistema de seguridad. Los mecanismos tendrán en cuenta los tipos de operaciones de las instalaciones portuarias, los cambios de personal en las instalaciones del puerto, los tipos de barcos que éstas atienden, otras circunstancias pertinentes y las pautas regulatorias. Los resultados de estas actividades (simulaciones, visitas sorpresa, etcétera) deben registrarse y analizarse para establecer un ciclo de reacción y mejora continua.

13. Ver el sitio *web* del código ISPS de la Organización Marítima Internacional, en [www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic\\_id=583&doc\\_id=2689#code](http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=583&doc_id=2689#code).

## Lecturas adicionales

- International Maritime Organization. <http://www.imo.org/home.asp>.
- The Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation Hearing on Interim Final Regulations on Port Security. [www.house.gov/transportation/cgmt/](http://www.house.gov/transportation/cgmt/).
- U.S. Coast Guard. [www.uscg.mil](http://www.uscg.mil).
- U.S. Customs and Border Protection (CBP). <http://www.cbp.gov>.
- U.S. Department of Homeland Security. [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov).
- U.S. General Accounting Office. 2002. *Container Security: Current Efforts to Detect Nuclear Materials, New Initiatives, and Challenges*. Statement of JayEtta Z. Hecker before the Subcommittee on National Security, Veteran's Affairs, and International Relations, House Committee on Government Reform. Document GAO-03-297T. Noviembre 18, 2002.
- U.S. Transportation Security Administration (TSA). [www.tsa.gov](http://www.tsa.gov).

## Referencias

- European Commission. 2004. "Commission proposes to strengthen security in European ports". Bruselas. [europa.eu.int/](http://europa.eu.int/).
- International Civil Aviation Organization. 1944. *Convention on International Civil Aviation*. Chicago. Diciembre 7.
- OCDE. 2003. "Security in Maritime Transport: Risk Factors and Economic Impact". Directorate for Science, Technology and Industry, Maritime Transport Committee. París.
- OMA. 2003. "Container Scanning Equipment: Guidelines to Members on Administrative Considerations of Purchase and Operation". Secretariat Note. Bruselas.

- Pluta, Paul J. 2001. "Temporary Requirements for Notification of Arrival in U.S. Ports". USCG News Media Advisory. United States Coast Guard. *Federal Register*, Volumen 66, No. 193, Docket USCG-2001-10689, RIN 2115-AG24. Octubre 4. Washington, D.C.
- Raven, John. 2004. "Security's Effect on Trade." *Journal of Commerce*. Enero 19-25, p. 38.
- Sander, Charles. 2003. "Initiatives in Aviation Procedure". *Journal of International Security*. 13 (11/12): 377.
- TSA (Transportation Security Administration). 2003. "Air Cargo Strategic Plan." TSA Press Release, noviembre 17. U.S. Department of Homeland Security. Washington, D.C.
- UE. 2002. *Regulation (CE) No. 2320/2002 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 establishing common rules in the field of civil aviation security (Text with EEA relevance)—Interinstitutional declaration. Official Journal L 355 of March 12, 2002*. EU: Bruselas.
- U.S. Department of Homeland Security. 2003. "New Recommendations to Contribute to Improved Security in Air Cargo." Oficina de prensa, octubre 1. [www.airportnet.org/depts/securitypolicy/DHScargoPR.pdf](http://www.airportnet.org/depts/securitypolicy/DHScargoPR.pdf).
- U.S. GAO (General Accounting Office). 2002a. *Aviation Security: Vulnerabilities and Potential Improvements for the Air Cargo System*. Report to Congressional Requesters. Documento GAO-03-344. Diciembre 2002.
- . 2002b. *Container Security: Current Efforts to Detect Nuclear Materials, New Initiatives, and Challenges*. Statement of JayEtta Z. Hecker before the Subcommittee on National Security, Veteran's Affairs, and International Relations, House Committee on Government Reform. Document GAO-03-297T. Noviembre 18, 2002.

# EL PAPEL DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN EN LA MODERNIZACIÓN ADUANERA

*Luc de Wulf y Gerard McLinden*

## Tabla de contenido

El papel de la TIC en la modernización de la aduana	270
Aplicaciones informáticas clave de la aduana	273
Desarrollando una estrategia informática para la aduana	276
Opciones de sistemas	278
Conclusiones operativas	290
Lecturas adicionales	291
Referencias	291

## Lista de cuadros

13.1 Parámetros de la aduana y elementos precursores de tecnologías de información	274
------------------------------------------------------------------------------------	-----

Las administraciones de aduana se enfrentan hoy a una variedad de presiones y retos políticos y administrativos. Éstos incluyen cargas de trabajo fluctuantes con recursos estáticos o decrecientes, expectativas de negocios mayores y las conflictivas presiones para alcanzar los objetivos de ingreso nacional, facilitación del comercio, protección social y de seguridad nacional. Más aún, las administraciones de aduana están crecientemente urgidas de integrar sus sistemas y procedimientos con las sofisticadas redes logísticas globales, usadas por los operadores de comercio internacional y los transportadores. Para lidiar con estas presiones y retos, la comunidad internacional de la aduana busca el uso aplicado de la tecnología de la infor-

## Lista de gráficos

13.1 Ambiente moderno de procesamiento de las declaraciones de aduana	275
-----------------------------------------------------------------------	-----

## Lista de recuadros

13.1 Sistema de TI de operación y costos. Estudio de caso: Turquía	279
13.2 Estudio de caso: Marruecos	281
13.3 Estudio de caso del despliegue de la TIC en la aduana: Turquía	285
13.4 Estudio de caso Proyecto "Gateway" de Ghana	287
13.5 Estudio de caso de Senegal	288

mación (TI) como un catalizador para aumentar la eficiencia organizacional y operacional, y la efectividad. Como resultado, muchos programas de modernización en el sector de la aduana en la última década han incorporado significativos componentes informáticos. Muchas administraciones de aduana de hoy utilizan variados grados de automatización para respaldar funciones centrales de la aduana como el procesamiento de la declaración de bienes, valoración de ingresos, recaudo de ingreso, gerencia de riesgo y reporte administrativo.

Este capítulo no está diseñado como una guía técnica para especialistas en tecnologías de información, ni como una guía de reingeniería de procesos de negocios. Por el contrario, resume los beneficios del uso aplicado de Tecnologías de información y comunicaciones (TIC) en el sector de la aduana, y el importante papel que la TIC puede cumplir en un proceso más amplio de modernización y

reforma de la aduana. El capítulo discute las ventajas y desventajas de las soluciones de TIC construidas internamente y presenta brevemente varias soluciones estándar que están actualmente en el mercado. Está basado en lecciones importantes aprendidas por un rango de organizaciones, donantes, consultores y profesionales de la aduana, y enfatiza los aspectos clave a ser considerados cuando se desarrollan apropiadas estrategias informáticas para las administraciones de la aduana en economías en desarrollo.

La primera sección resalta la importancia del uso de TIC para operaciones de aduana efectivas y eficientes. La segunda, se enfoca en la variedad de componentes de un sistema informático de administración de la aduana. La tercera, presenta los puntos importantes de la estrategia informática de la aduana. La cuarta, describe brevemente las ventajas y desventajas de elegir sistemas administrativos de la aduana, nacionales o del mercado, y resume los productos más importantes de terceros disponibles. La sección final contiene conclusiones operativas. Donde fue posible, se han incorporado estudios de caso para ilustrar los argumentos establecidos.

## El papel de la TIC en la modernización de la aduana

Aunque es evidente que la TI está asumiendo un papel muy importante en las administraciones aduaneras modernas, las prioridades, expectativas, experiencias, capacidades y recursos varían considerablemente. Empezando en los comienzos de los setenta, las administraciones de aduana de muchas economías desarrolladas comenzaron a reconocer las ventajas significativas de utilizar soluciones basadas en tecnología para aumentar la eficiencia operativa. Éstas diseñaron y desarrollaron sus propios sistemas informáticos, hechos a la medida de sus necesidades. Al pasar de los años, dichos sistemas se han mejorado, simplificado y en algunos aspectos estandarizado en línea con las mejores prácticas internacionales. Fueron ajustados a través del tiempo para capitalizar sobre los cambios en tecnologías de información y comunicación. Como resultado, tales países tienen sistemas informáticos que reflejan prácticas modernas de administración de aduana como autovaloración, liberación con mínima información, pagos diferidos, una aproximación hacia la liberación de los envíos internacionales, basada en inteligencia y gerencia del riesgo enfocadas, y sofisticados regímenes de auditoría posteriores a la liberación.

La experiencia histórica con TIC de muchas economías emergentes y en desarrollo ha sido bastante diferente y no sin grandes dificultades, y en algunos casos, altos costos financieros. Careciendo de los recursos financieros y humanos y el acceso a un mercado bien establecido de tecnologías de información en el ámbito doméstico, las

administraciones de aduana de muchos países en desarrollo han sido lentas en aprovechar el potencial ofrecido por la apropiada aplicación de los avances tecnológicos modernos. Afortunadamente, esta situación ha cambiado en las últimas décadas, en parte como resultado de la disponibilidad comercial de sistemas informáticos específicos para la aduana, y de la comunidad donante internacional que ha aumentado el apoyo para fortalecer las administraciones de aduana. Sin embargo, la infraestructura tecnológica y el respaldo disponible en muchos países en desarrollo se encuentra retrasada con respecto a aquella disponible en economías más desarrolladas, y crecientemente relegada respecto a las prácticas de negocios intensivas en tecnología de muchos comerciantes internacionales. Más aún, cuando se introducen los sistemas automatizados, frecuentemente no son utilizados en su máximo potencial. Algunas veces, el Código de Aduanas requiere la entrega de documentos en papel para propósitos de liberación de carga, duplicando entonces información comúnmente provista a la aduana por medios electrónicos. Más frecuentemente, sin embargo, el personal y la administración de aduana han sido reacios a implementar la simplificación de procesos requerida por los nuevos sistemas de tecnología de información o para ajustar el flujo de trabajo y las tareas de personal en concordancia. Algunas veces, la TIC fue introducida sin antes optimizar, estandarizar y simplificar los procesos y procedimientos manuales existentes. En tales casos, es escasamente sorprendente que la implementación fracasase en alcanzar las expectativas de los negocios. La experiencia claramente muestra que el principio básico debe ser primero estandarizar, consolidar, modernizar y simplificar los procesos y procedimientos antes de la sistematización. En la ausencia de dicha simplificación, el sistema manual ineficiente puede, en el mejor caso, ser remplazado por un sistema computarizado ineficiente, sin ningún beneficio para nadie.

Diseñar nuevas y simplificadas prácticas y procesos inspirados por las mejores prácticas internacionales que han servido para reducir el costo de cumplimiento a la comunidad comercial, puede requerir cambios en la política gubernamental, en la base legislativa, en la aplicación de políticas y procedimientos de la administración de recursos humanos, y en la forma como se apliquen las políticas y procedimientos de la aduana. Dadas las posibles implicaciones de estos cambios, se puede obtener un gran beneficio al asegurar respaldo político para la reforma y completo respaldo del gobierno y de los altos cargos administrativos de la administración de aduana.

La aduana comúnmente administra el impuesto al valor agregado (IVA) o impuestos al consumo similares. Por ende, una administración efectiva del IVA en la frontera debe ser diseñada al mismo tiempo que efectivas prácticas administrativas de la aduana. Las iniciativas de la adua-

na, como valores *de minimis* para la declaración, pagos diferidos del ingreso, liberación con mínima información, declaraciones periódicas de bienes, políticas libres de aranceles e importaciones libres de arancel, etc. deben ser cuidadosamente revisadas e integradas con cualquier nueva legislación. Debe ser claro, por ende, que el sistema de tecnologías de información debe ser diseñado para respaldar una aproximación sistémica a todas las administraciones de ingreso en las fronteras.

Los esfuerzos de automatización para los procesos de aduana deben reconocer al menos una de las siguientes características clave de las prácticas modernas de aduana:

- *Los procesos modernos de aduana deben ser simples y transparentes pero no pueden ser simplistas.* Esto no evita, sin embargo, que surjan sistemas complejos, pues la aduana debe arreglárselas con un amplio rango de asuntos especiales, muchos de los cuales suponen un peligro considerable para el ingreso y otros objetivos de política. Por ejemplo, algunos bienes, importados bajos los regímenes de suspensión sobre la base de que están destinados al consumo del hogar, pueden ser fraudulentamente desviados al mercado doméstico. Esto requerirá que se proporcionen salvaguardias especiales.
- *Los modernos procesos están cambiando de control físico a un control posterior a la liberación, con una confianza sustancial en la autovaloración de los contribuyentes.* Es ampliamente reconocido que la clave para una administración efectiva del ingreso es el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente, y que la clave para la conformidad es la autovaloración. En el contexto de la aduana, esto significa un menor énfasis en la inspección física extensiva en el punto de entrada cuando los comerciantes (o sus agentes) declaran los ingresos pagables –pero con un control efectivo ejercido después de la liberación de los bienes para la libre circulación. El control posterior a la liberación involucrará auditoría y otras verificaciones enfocadas en tratar transacciones en las que el riesgo de una declaración incorrecta es muy grande. Claramente, esto requerirá confianza en una aproximación guiada por inteligencia y gerencia del riesgo enfocada, o pedidos de interés especial. Módulos informáticos apropiados pueden ayudar mucho.

### ***La necesidad de integrar TIC con un programa general de modernización en la aduana***

Reconociendo el papel crucial que juega la administración de aduana moderna, muchos programas de reforma de la aduana han priorizado la selección e implementación de soluciones tecnológicas apropiadas y efectivas. Verdaderamente, los donantes han destinado grandes porcentajes de

recursos de proyectos para actualizar o reemplazar tales sistemas informáticos. En años recientes, sin embargo, ha habido un gran reconocimiento de los problemas y limitaciones de las estrategias predominantemente tecnológicas y de la necesidad de integrar la tecnología a un esfuerzo más amplio y exhaustivo de construcción de capacidad en toda la organización.

Una publicación reciente del FMI (Corfmat y Castro 2003, pp. 119-120) trata este asunto y afirma que: “la experiencia internacional ha demostrado que las administraciones de aduana comúnmente encuentran difícil la implementación de... componentes complementarios al esfuerzo de modernización [y que no es difícil encontrar ejemplos] donde la introducción inapropiada y el uso de sistemas informáticos ha exacerbado los problemas existentes. En los países en desarrollo y en los desarrollados, se ha observado un patrón inquietante en el que la inversión en los sistemas informáticos en los departamentos de la aduana ha crecido constantemente, mientras que el tiempo promedio requerido para el despacho del cargamento todavía excede varios días, sin una mejora clara en la valoración y detección de fraudes”.

La etapa en la que cada administración está actualmente situada influye de gran forma tanto las soluciones de tecnologías de información que puedan ser apropiadas como el rango de reformas complementarias necesarias para lograr mejoras sustanciales en la efectividad corporativa general. La tipología de tres fases presentada por Appels y Struye de Swiedelande (1998) es instructiva a este respecto.

En la *primera etapa*, las administraciones de aduana se concentran en el control físico de los bienes, confiando sobremanera en los altos niveles de inspección física y en la entrega e inspección de documentos en papel. Donde se emplea la sistematización, ésta usualmente se usa sólo para procesar declaraciones de bienes y llevar a cabo valoraciones de ingreso. Más aún, el uso de estos sistemas se aplica típicamente después de que los bienes han llegado al país de importación. En muchos casos, tales sistemas solamente repiten los procesos y procedimientos manuales. Los oficiales de la aduana comúnmente desempeñan tareas de ingreso de datos después de la entrega de la documentación en papel, lo cual consume tiempo y puede resultar en altas tasas de error. Se presta atención limitada a la investigación y el análisis de la población de comerciantes, y el enfoque basado en la gerencia del riesgo para la inspección de envíos sospechosos es comúnmente limitado o inexistente. El enfoque está en maximizar la generación de ingreso y se presta poca atención a desarrollar iniciativas de facilitación del comercio. Algunas pocas administraciones de aduana de economías en desarrollo o en transición parecen estar en esta primera etapa.



En la *segunda etapa*, el trabajo de la aduana enfatiza la consecución y análisis de información, en decisiones de admisibilidad, valoración de ingresos, e intervención basada en la gerencia del riesgo. Tales enfoques requieren una infraestructura de tecnologías de información significativamente más sofisticada, tanto en la aduana como en la comunidad comercial internacional. La entrada directa de declaraciones por parte de los importadores o sus agentes es generalmente una característica de dichos sistemas, y también puede haber una cantidad limitada de información electrónica intercambiada con otras agencias gubernamentales. La liberación aduanera de los envíos internacionales es proporcionada de forma oportuna; el uso de inspecciones físicas intensivas en recursos es generalmente reducida, y concentrada en transacciones comerciales que representan el más alto riesgo en ingreso. Tal enfoque está típicamente diseñado para lograr un balance entre el control físico y la facilitación del comercio. Esta descripción caracteriza la situación actual en la mayoría de los países en desarrollo y de los países con ingresos medios.

En la *tercera etapa*, las administraciones de aduana dependen en gran medida de sistemas de información y contabilidad, y en seguir los procesos que constituyen todas las actividades del comerciante. Toda la información es intercambiada electrónicamente, las decisiones sobre el tratamiento de los envíos se hacen con base en la gerencia del riesgo, y el registro de conformidad de los comerciantes se convierte en una consideración clave. El punto de interés es la conformidad informada, intervención por excepción y la racionalización del servicio de entrega (por ejemplo, el concepto de una sola ventana). Los recursos de la aduana se mueven de actividades intensivas en recursos y de bajo valor en el momento de la llegada de los envíos, hasta actividades de auditoría de bajos recursos y de alto valor basadas en la sistematización antes de la liberación. Todas las administraciones de aduana en los países desarrollados trabajan ahora hacia el logro de estos métodos de operación.

Cada etapa en este modelo evolutivo requiere un creciente uso de tecnologías de información combinado con la adopción de sistemas y procedimientos administrativos modernos. Sin embargo, aunque muchos países han seguido ampliamente este proceso, el paso de una etapa a la otra no es ni lineal ni predeterminado. La experiencia de muchos países desarrollados es que la necesidad de redesarrollar o aumentar la funcionalidad de los sistemas informáticos siguió a, u ocurrió simultáneamente con, la adopción de nuevas y más efectivas estrategias y métodos de trabajo, como los descritos en la segunda y tercera etapas. La lección clave acá es que la automatización debe ser parte de una estrategia general de modernización para la institución, y estar acompañada de un conjunto de reformas complementarias en todos los aspectos de la administración de la aduana. Sin embargo, es claro, a partir de los

ejemplos de muchos países, que las tecnologías de información pueden actuar como un catalizador para la simplificación de los procedimientos de aduana, simplemente porque un buen sistema de administración de aduana no permite la continuación de procedimientos de trabajo idiosincrásicos y demasiado burocráticos. Este papel catalizador de la TIC puede, a veces, preceder a la modernización de muchos otros aspectos de la aduana, como fue el caso de Bangladesh y Ghana (*ver* recuadro 13.4), y puede lograr buenos resultados, si la aduana está lista para reflejar la nueva disciplina en los procedimientos de trabajo. Incluso en estas circunstancias, aspectos de sostenibilidad deben ser tratados prontamente, y pueden contribuir a la concientización de que los aspectos no relacionados con TIC en la aduana deben tratarse para obtener los máximos beneficios de las posibilidades ofrecidas por la TIC. Debe ser claro que la utilización de TI no es una panacea, ni debe ser vista como un fin en sí misma.

La infraestructura tecnológica apropiada para una cierta administración de aduana dependerá de ciertos factores, muchos de los cuales están por fuera del control directo de la misma administración de aduana. El *Informe sobre Tecnología de Información Global 2003-2004* del Foro Económico Mundial, proporciona un análisis exhaustivo de la preparación de TIC de los países y regiones (Dutta, Lanvin y Paua 2004). Éste, tiene en cuenta el ambiente, la preparación y el uso de tecnologías de información y telecomunicaciones. La investigación sugiere que se debe alcanzar un cierto umbral antes de que pueda realizarse un uso efectivo y exista un impacto real de la TIC. Para las administraciones de aduana las implicaciones de esta investigación son particularmente relevantes. No necesariamente deben emplear las más recientes y sofisticadas soluciones tecnológicas disponibles, sino las que son más apropiadas para su propio ambiente operativo, base de recursos, infraestructura de telecomunicaciones y ambiciones realistas de desarrollo. En otras palabras, las soluciones deben coordinarse, ser relevantes, apropiadas y conseguibles para alcanzar las necesidades nacionales, dadas las condiciones y recursos locales. Deben ser asequibles y sostenibles en el largo plazo, teniendo en cuenta las obligaciones de recursos, su disponibilidad, la voluntad política y administrativa, y el sistema de respaldo de largo plazo, mantenimiento y flexibilidad. Claramente, no hay un enfoque "igual para todos" para implementar TI en la aduana.

### ***Resumiendo: beneficios de la sistematización en la aduana***

Los sistemas informáticos bien implementados, vinculados a mejoras complementarias en las prácticas aduaneras traerán como consecuencia lo siguiente:

- Control mejorado de la aduana sobre envíos internacionales.
- Control mejorado sobre las exenciones, concesiones y regímenes de suspensión de aranceles.
- Reducción de los tiempos de liberación de los cargamentos por las formalidades de aduana.
- Cooperación más cercana y racionalización de las actividades con otras agencias de control fronterizo.
- Aplicación uniforme de la legislación aduanera y otra relacionada con las fronteras.
- Mayor transparencia y predictibilidad para el sector de negocios.
- Menor oportunidad para el ejercicio inapropiado de discrecionalidad por parte de los oficiales.
- Mayor información administrativa.
- Recaudo y contabilidad más eficientes.
- Estadísticas comerciales más precisas y oportunas.
- Despliegue más efectivo de recursos humanos y tecnológicos.
- Información más precisa para la gerencia del riesgo y propósitos de auditoría posteriores a la liberación.
- Procesamiento de las declaraciones de bienes para el despacho de cargamentos internacionales.
- Control de aranceles y documentación.
- Determinación y evaluación del valor en aduana.
- Control de bienes en tránsito, en regímenes de almacenaje o importados bajo admisión temporal.
- Administración y liberación de procesamiento interior o regímenes con inconvenientes.
- Gerencia del riesgo (perfiles de riesgo, análisis del riesgo, análisis de inteligencia).
- Aplicaciones de agentes.
- Sistemas de administración de la información.
- Cumplimiento de la aduana.
- Contabilidad de ingresos.
- Producción y mantenimiento de estadísticas comerciales y análisis estadístico para la identificación de patrones comerciales inusuales que merecen un análisis más detallado.

Estos beneficios están aún más mejorados cuando está decidido impulsar el papel crucial que la administración de aduana juega en el ciclo de comercio internacional, para crear una comunidad comercial conectada electrónicamente donde todos los involucrados son miembros. Conceptualizar e implementar tal enfoque nacional para el desarrollo de la comunidad comercial no se hace espontáneamente y requiere una visión clara y un compromiso político que va más allá de la aduana. Sin embargo, una implementación exitosa es posible,<sup>1</sup> así sea como sistemas nacionales o como sistemas de puerto marítimo local o de comunidad aeroportuaria, a través de esfuerzos cooperativos significativos de todos los involucrados.

## Aplicaciones informáticas clave de la aduana

Muchas funciones de la aduana se prestan para la aplicación de soluciones tecnológicas. Las siguientes áreas están típicamente cubiertas por sistemas informáticos específicos para la aduana:

- Control de inventarios de los cargamentos internacionales.

El cuadro 13.1 proporciona una visión general de los procesos de aduana y el respaldo de las TIC que normalmente construye un sistema de administración de aduana. Éste resume los puntos de entrada y salida del cargamento, los involucrados públicos y privados, los controles requeridos, las estrategias comúnmente empleadas y los elementos de TI involucrados. El cuadro 13.1 ilustra la complejidad de la tarea y la interdependencia de varios elementos necesarios para establecer un respaldo efectivo de TIC para las administraciones de aduana modernas. Dichos sistemas constituyen un procesamiento más rápido de las declaraciones de bienes, apuntar el control a comerciantes específicos, mejor recaudo de ingreso y control, intercambio de datos, precisión mejorada de los datos y las cuentas, información administrativa mejorada y estadísticas actualizadas. Todo esto juega un papel importante en respaldar las actividades de control posteriores a la liberación.

El gráfico 13.1 ilustra el concepto moderno de gerencia del riesgo en las prácticas aduaneras en relación con el procesamiento de transacciones de comercio internacional. Esto muestra las funciones y procesos que respalda un sistema informático moderno de administración de la aduana.

La declaración de bienes típica y el ambiente de procesamiento como está representado a la izquierda en el gráfico 13.1, actúa como una cinta de transporte. La documentación para envíos individuales se presenta a la aduana y se procesa sobre la base de transacción por transacción. Esto es un proceso repetitivo, mecánico y dispendioso. También tiende a estar excesivamente orientado al control si, como es el caso de la mayoría de transacciones de comercio internacional de los países desarrollados, los comerciantes tienden a estar en conformidad con los requerimientos establecidos de la aduana. Para facilitar el comercio y apuntar más acertadamente a la fuga deliberada de ingreso, los

1. Como en Chile, Singapur, Mauricio, Estados Unidos, Gran Bretaña, Irlanda, Francia, Nueva Zelanda y Australia. Se están adelantando trabajos para introducir tales sistemas en países en desarrollo como: Ghana, Arabia Saudita y Senegal.

Cuadro 13.1 Parámetros de la aduana y elementos precursores de tecnologías de información

Puntos de entrada y salida	Entidades controladas o afectadas	Controles requeridos	Estrategias	Elementos de IT
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Puertos marítimos</li> <li>– Aeropuerto</li> <li>– Frontera o zona libre</li> <li>– Área de control interno</li> <li>– Oficina postal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Compañías y agentes de envío marítimo y aéreo</li> <li>– Oficina postal</li> <li>– Compañías y agentes de transporte</li> <li>– Administradores de puertos</li> <li>– Administradores de aeropuertos</li> <li>– Administradores de zonas libres</li> <li>– Importadores</li> <li>– Exportadores</li> <li>– Agentes de aduanas</li> <li>– Despachadores de aduana</li> <li>– Bodegas</li> <li>– Otras agencias de regulación (inmigración, agricultura, salud, patrimonio cultural, policía, banco central)</li> <li>– Bancos</li> <li>– Personal de barcos y aerolíneas</li> <li>– Conductores</li> <li>– Pasajeros</li> <li>– Empleados de la entidad</li> </ul>	<p><i>Físicos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Entrada y salida seguras</li> <li>– Movimiento seguro</li> <li>– Almacenamiento seguro</li> <li>– Inspección</li> <li>– Incautación</li> </ul> <p><i>Información</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Datos de resumen (manifiesto)</li> <li>– Datos de liberación (documento de entrada)</li> <li>– Datos de verificación (inspección, información adicional, auditoría)</li> </ul> <p><i>Autoridades para lidiar con bienes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aterrizar (bienes y modos)</li> <li>– Movilizar</li> <li>– Almacenar, empacar o desempacar carga contenida</li> <li>– Tratar y transformar</li> <li>– Disponer</li> </ul>	<p><i>Información</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Distribución de información planeada y registrada sobre requerimientos legales, políticas, procedimientos, incentivos, facilidades y sanciones.</li> </ul> <p><i>Herramientas de facilitación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Recoger y movilizar el conocimiento</li> <li>– Ventana única de regulación de la liberación para el modo de transporte, bienes y pasajeros</li> <li>– Preliberación de cargamento y pasajeros</li> <li>– Acreditación de clientes</li> <li>– Declaraciones avanzadas de aduana</li> <li>– Procesamiento electrónico, pagos y liberación.</li> </ul> <p><i>Herramientas de control</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Información avanzada de cargamento y pasajeros</li> <li>– Cooperación internacional de aduanas</li> <li>– Evaluación de amenaza efectiva (servicio de inteligencia)</li> <li>– Gerencia del riesgo y creación de perfiles</li> <li>– Auditoría posterior de la liberación</li> <li>– Inspección móvil y equipos de auditoría.</li> </ul>	<p><i>Registros de transporte</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Barcos</li> <li>– Aviones</li> <li>– Transporte terrestre</li> </ul> <p><i>Reporte (interno y externo)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Manifiesto de barcos</li> <li>– Manifiesto de aviones</li> <li>– Lista de carga</li> <li>– Consolidaciones (incluyendo mensajeros)</li> <li>– Manifiesto de pasajeros</li> <li>– Lista de tripulación</li> <li>– Lista de almacenamiento</li> </ul> <p><i>Licencias y permisos</i></p> <p>De la aduana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Almacenamiento</li> <li>– Transporte</li> <li>– Empacar y desempacar</li> <li>– Consolidar y desconsolidar</li> <li>– Disposición</li> </ul> <p>De otras partes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Datos de referencia</li> <li>– Licencias</li> <li>– Permisos</li> </ul> <p>Regímenes de declaración</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Importación para uso doméstico</li> <li>– Exportación</li> <li>– Almacenamiento</li> <li>– Tránsito</li> <li>– Trasvase</li> <li>– Transporte por la costa</li> <li>– Procesamiento interno</li> <li>– Procesamiento externo</li> <li>– Inconvenientes</li> <li>– Procesamiento de bienes para uso doméstico</li> <li>– Admisión temporal</li> </ul> <p>Datos de declaración de bienes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– En concordancia con el Modelo de Datos de la OMA e incluyendo campos de datos necesarios para todos los requerimientos de agencias de regulación.</li> </ul> <p><i>Resultados de verificaciones físicas (por inspección) y documentales (auditoría)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Entrada de resultados en formatos estandarizados automatizados, en línea, y en tiempo real</li> <li>– Categorías</li> <li>– Variaciones</li> <li>– Tratamiento (consecuencias)</li> </ul> <p><i>Perfiles de inteligencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Información que ha sido analizada, clasificada y convertida en perfiles para ser registrada.</li> </ul>

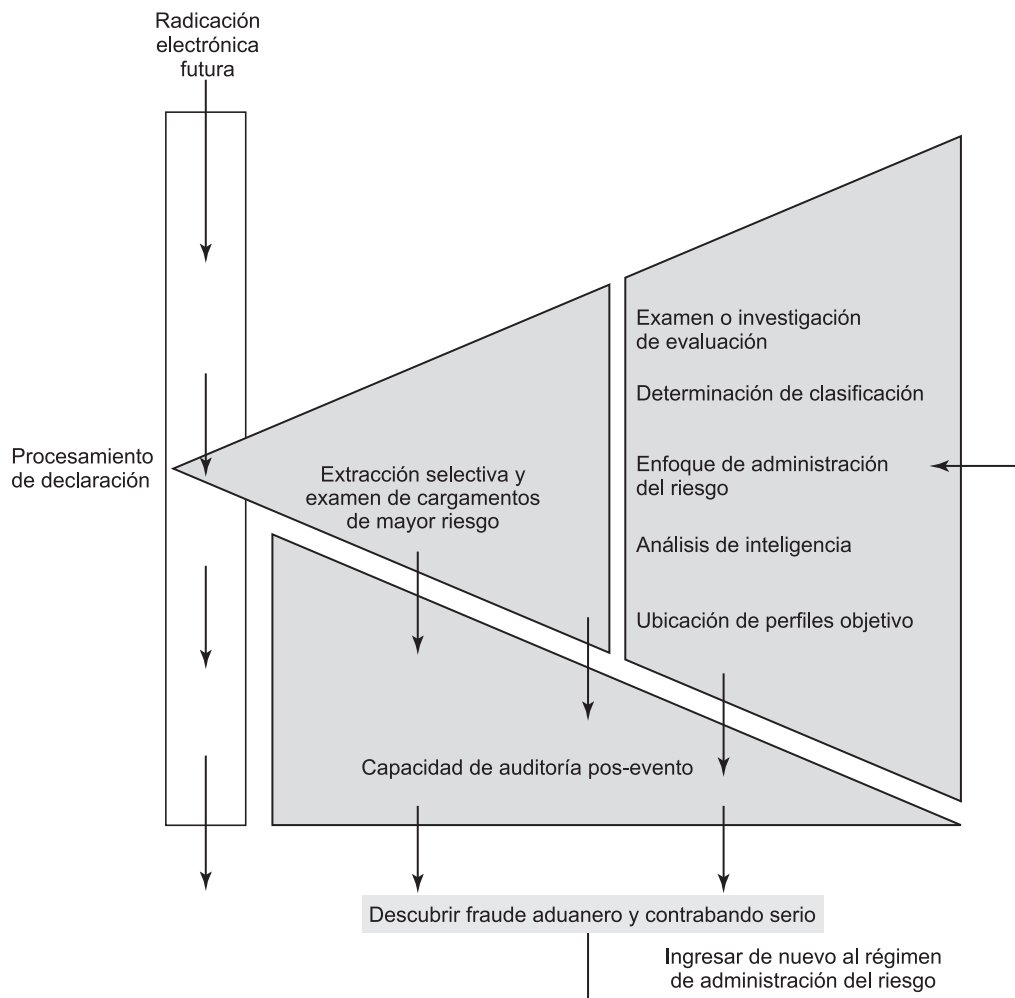
sistemas avanzados de TIC pueden respaldar a las administraciones de aduana en el cambio hacia un método operacional basado en los principios de gerencia del riesgo. Bajo ese sistema, envíos de alto riesgo son identificados por medio de actividades externas utilizando un análisis de los datos históricos de la aduana basado en inteligencia y en gerencia del riesgo. El cargamento de alto riesgo es señalado y extraído del procesamiento normal a través de un mecanismo efectivo de selección. Tales envíos pueden luego estar sujetos a un escrutinio total incluyendo el examen documental o físico exhaustivo (o ambos). Los envíos no seleccionados son normalmente liberados con un escrutinio mínimo, siendo de poco interés para la aduana.

Esta aproximación enfocada al procesamiento del cargamento representa la actividad de punta de las administraciones aduaneras modernas. Está extensivamente respaldada por, y depende de, un mecanismo efectivo de

retroalimentación para canalizar los resultados de los controles posteriores a la liberación y de los sistemas basados en estrategias de auditoría hacia mecanismos de gerencia de riesgo para que los perfiles puedan ser actualizados y los riesgos continuamente reevaluados.

El control posterior a la liberación y el régimen de auditoría representa una red de seguridad para toda la aproximación de facilitación. Éste reconoce que muchos aspectos de interés de la aduana, como la verificación de valoración, la evasión fiscal, el contrabando y el fraude arancelario, no pueden ser detectados por medio de un examen de las declaraciones de aduana individuales. Para descubrir esas indiscreciones es comúnmente necesario que la aduana examine todos los patrones de comercio internacional de un comerciante, incluyendo los movimientos de moneda extranjera. Esto sólo puede ser logrado a través

**Gráfico 13.1 Ambiente moderno de procesamiento de las declaraciones de aduana**



Fuente: Mort, Tony. 2003, preparado para este capítulo.

de auditoría sistémica de la totalidad de las transacciones de comercio internacional del comerciante.

Además de estos sistemas informáticos de administración de aduana que ayudan a la liberación del cargamento, la administración aduanera, como muchas otras grandes organizaciones, también usa sistemas informáticos y otros avances tecnológicos para administrar más efectiva y eficientemente la organización como un todo. Esto incluye el uso de tecnologías en respaldo de funciones como:

- Administración de recursos humanos –pago de nómina, desarrollo de la carrera, ubicación del personal, rastreo de vacantes, procesos disciplinarios y un efectivo uso de los recursos.
- Manejo de la información y sistemas de respaldo ejecutivo.
- Manejo de activos y patrimonio.
- Manejo de la flota.
- Manejo del inventario de activos consumibles y respaldo general de logística para suministros y provisiones.
- Manejo y disposición de las incautaciones.
- Planeación operacional y asignación de recursos para lograr objetivos tácticos.
- Recolección, análisis y divulgación de inteligencia al personal de primera línea.
- Planeación y control de auditoría, tanto interna como externa.
- Examen físico de cargamentos y personas, por ejemplo, instalaciones de rayos X, escáneres biológicos, análisis químicos, etc.
- Respaldo técnico a los laboratorios de la aduana.
- Sistemas de administración de bibliotecas.
- Herramientas y sistemas tecnológicos en respaldo al desarrollo del personal y la entrega de instrucciones.
- Herramientas de automatización de la oficina general.

Estas aplicaciones no están directamente relacionadas con la liberación de la aduana, y antes de considerar su introducción, la administración debe revisar su estrategia de sistematización para decidir si integrar estas funciones no centrales a su sistema informático de liberación. En muchas instancias es probable que el desarrollo de soluciones separadas de TIC para estas funciones no centrales pueda ser el mejor enfoque.

## Desarrollando una estrategia informática para la aduana

La sistematización no es un fin en sí mismo, sólo un medio que debe llevar a una mejor operación de la aduana. La sistematización de los procesos de aduana probablemente

trae una gran ventaja para la mejora de los procesos, únicamente si se complementa con cambios asociados a la legislación, una revisión de las estructuras organizacionales y el manejo de las políticas de recursos humanos, políticas revisadas de liberación de cargamento, y procedimientos operacionales mejorados. El fracaso para incorporar estas reformas institucionales asociadas va a impedir la sistematización para servir de catalizador del cambio, para hacer las operaciones de la aduana más efectivas y eficientes. Hay que anotar, sin embargo, que una introducción apropiada de soluciones de TIC y capacitación, aun sin estar acompañadas de una gama de características de modernización de la aduana mencionadas aquí, puede a veces llevar a la simplificación de los procedimientos de liberación, la aceleración del proceso mismo de liberación y la promoción de la movilización de ingreso.

El proceso de planeación debe identificar claramente las capacidades y funciones que respaldarán las TI para alcanzar las necesidades tácticas inmediatas y las metas estratégicas del servicio de la aduana y aquellas de los demás involucrados.

Puede pensarse que el proceso consiste en cinco etapas:<sup>2</sup>

- Ser consciente de la necesidad de un cambio en el uso de la TIC en la aduana.
- Establecer un comité directivo que puede supervisar y administrar el cambio.
- Planeación: estrategia, proyecto y continuidad en el negocio.
- Desarrollo de planeación que va de una investigación detallada y el análisis de un sistema actual a la implementación.
- Implementación posterior.

### *Conciencia de la necesidad del cambio*

Casi todas las administraciones de aduana son conscientes de que una liberación de bienes efectiva y eficiente es una prioridad y, a través de los años, ha empezado a depender en diversos grados de la TIC. Sin embargo, la tecnología ha cambiado drásticamente a través de los últimos años y las demandas de la comunidad comercial por servicios de aduana más eficientes y transparentes se han vuelto más importantes. Ejemplos de dichos cambios tecnológicos es la aumentada facilidad y el costo de eficiencia

2. Esta sección está inspirada en la Convención Revisada de Kyoto de la OMA, las Pautas del Anexo General, Capítulo 7, Aplicación de tecnología de información y comunicación, disponible en [www.wcoomd.com](http://www.wcoomd.com)

del uso de la *www*, Entrada directa del comerciante (DTI), Intercambio electrónico de datos (EDI), y pagos electrónicos. La Convención Revisada de Kyoto invita a las aduanas a adoptar TIC avanzada, y la OMA periódicamente organiza ferias de TIC en las que los vendedores presentan sus herramientas, y constituye un foro para que los oficiales de aduana de varios países puedan intercambiar experiencias. Además, gran parte de la necesidad de cambiar los sistemas de TIC proviene del anquilosamiento de los sistemas de legado y la dificultad de mantenerlos. En algunos casos, las plataformas de *hardware* no están respaldadas por sus vendedores y el mantenimiento se ha vuelto extremadamente difícil y costoso.

### *Dependencia en un comité directivo*

Puede necesitarse un comité directivo para organizar la reforma de TIC. La tarea del comité directivo es iniciar una guía, y revisar cualquier proyecto informático dentro de la aduana. Este comité debe tener representantes de la administración de varios departamentos que serán afectados por el cambio propuesto. El director general o el comisionado de aduanas debe presidirlo, cuando trate con los asuntos centrales del control de la aduana, ingreso y facilitación del comercio –los tres objetivos clave de la organización. Además, el MF debe ser miembro, pues la preparación e implementación de una solución de TIC será costosa, debido a que el sostenimiento de dicha solución va a requerir un financiamiento anual para mantenerla y actualizarla. A veces, puede ser recomendable tener un experto técnico o un consultor experto en el comité para aconsejar a los otros miembros en asuntos técnicos. El comité directivo necesitará considerar, en varias etapas del proceso, qué servicios consultivos llamar para asesorar en la determinación de una buena estrategia y en trabajar los detalles de la solución escogida.

### *Planeación*

Una buena planeación en los niveles estratégicos y de proyecto, es crucial para el éxito de cualquier programa de TI.

**Planeación estratégica.** El plan de sistematización de largo plazo para la administración será el resultado de un proceso de planeación estratégica. Tal planeación debe incluir los siguientes pasos:

- Determinar los objetivos y compromisos de la aduana –cuáles son sus objetivos estratégicos y tácticos en las áreas de seguridad, facilitación del comercio, movilidad de ingreso, etc.

- Obtener una buena comprensión del estado actual de la administración, operaciones y sistemas e infraestructura tecnológica de la aduana.
- Evaluar qué tan preparadas están la organización, su personal y la comunidad comercial para cambiar la manera actual de hacer negocios. ¿Puede cambiar la organización? ¿Tiene el personal requerido o puede contar con tal habilidad cuando sea necesario?
- Definir el escenario. Esto proporcionará un objetivo de transición realista y accionable para la modernización basada en habilidades actuales, preparación táctica y requerimientos de transición crítica, definidos por los involucrados clave y quienes toman las decisiones.
- Aplicar un análisis de vacíos que comparará el estado ideal al que se apunta con el estado actual para llegar al Plan Estratégico de Modernización de TIC de la aduana. El plan es un conjunto de recomendaciones específicas de proyecto; los detalles del mismo serán trabajados en la etapa del proceso de planeación del proyecto.

**Planeación de proyecto.** El Plan de Modernización de la Aduana consiste en ciertos proyectos, cada uno de los cuales requerirá planeación y control individual. Estos proyectos pueden incluir descripciones detalladas de los procesos presentes y pueden investigar si acceder a una solución externa o una solución nacional, buscar los aspectos de recursos humanos en la mayor dependencia en TIC, investigar cómo será implementado el nuevo sistema sin interrumpir el proceso de liberación en curso, estudiar cómo el negocio de la aduana será afectado si el sistema TIC fallara temporalmente y cómo el impacto de dicha falla puede minimizarse. Los líderes de financiación y de proyecto reciben un presupuesto, un cronograma y una dirección clara de quién va a ser responsable de qué aspecto del proyecto. Los reportes de progreso deben ser proporcionados al comité directivo, el cual debe proporcionar continuamente guía, clarificar la secuencia y las dependencias, y decidir sobre el comienzo de la etapa de desarrollo.

### *Proceso de desarrollo del sistema*

Dependiendo de las soluciones escogidas por el comité directivo, la etapa del proceso de desarrollo del sistema requerirá una revisión detallada de los procedimientos existentes, para instruir el diseño detallado. Esto será el trabajo de un analista de sistemas y debe traer la preparación de una Especificación para el Usuario del Sistema, que describa las principales características del nuevo sistema y cómo va a afectar a la administración y al personal. Si se acuerda sobre una solución “hecha a la medida” por parte del comité directivo, el siguiente paso será desarrollar

un diseño específico para el sistema. Esto especificará los requerimientos informáticos y manuales de procesamiento, las entradas y salidas del sistema, los archivos de computador utilizados para guardar información, y la segmentación del proceso a un diseño del programa. El siguiente paso es la programación de los nuevos procedimientos. Se debe tener cuidado de documentar el ejercicio en su totalidad. También deben prepararse: un Manual de Usuario (para los oficiales de la aduana que operarán el sistema), un Manual de Operaciones (para el personal del departamento de TI) y las instrucciones de cambio para asegurar una suave transición del viejo al nuevo sistema.

**Obtención e instalación de hardware, software y equipo de comunicaciones.** La obtención de equipos y *software* se lleva a cabo en la mayoría de los casos, paralelamente al proceso de desarrollo del sistema. El tipo de *hardware* a conseguir debe ser seleccionado para los requerimientos informáticos específicos de la solución escogida. Las normas para una obtención adecuada deben seguirse para asegurar que la aduana recibe valor por su dinero. El Banco Mundial tiene pautas de obtención que deben cumplirse cuando los proyectos dependen del financiamiento del Banco (BM 2004.) Éste frecuentemente actualiza estas pautas. El recuadro 13.1 describe el proceso de obtención del proyecto de TIC en la aduana de Turquía, el cual siguió las pautas de obtención del Banco. Éstas deben estar presentes incluso si la obtención utiliza financiamiento interno o externo alternativo, pues proporcionan la mejor práctica para obtener valor por dinero. La instalación también debe estar cuidadosamente planeada, pues involucra la preparación del sitio, el entrenamiento del personal en el centro de TIC, y la planeación de comunicaciones, incluyendo la instalación de circuitos de datos, módems y otra infraestructura de comunicaciones. El sistema sólo va a ser funcional una vez esté completamente probado en un ambiente operacional.

**Implementación del nuevo sistema de TIC.** Una vez que la TIC y las preparaciones complementarias están listas y el sistema ha sido satisfactoriamente probado, es tiempo de abandonar los viejos procesos y adoptar los nuevos. Hay varias opciones para implementar la transición al nuevo sistema. Una opción es correr el nuevo sistema paralelamente al viejo y comparar los resultados. Sin embargo, esto implica que el personal está corriendo dos sistemas al mismo tiempo, lo cual puede ser costoso. Esta es una opción probable únicamente para los servicios de aduana que tratan con un número relativamente pequeño de declaraciones al día, o puede hacerse como programa piloto en un lugar que reciba pocas declaraciones por día. La transición generalizada luego se lleva a cabo cuando se han resuelto los problemas eventuales con el nuevo sistema. Si la prueba fue hecha de manera exhaustiva, esto no debe tomar

mucho tiempo. La segunda opción es correr el nuevo sistema en un sitio piloto. Éste puede ser un sitio pequeño, con menor riesgo de interrupción y buenos procedimientos de respaldo. Los aeropuertos son comúnmente usados como sitios piloto pues el comercio allí está más optimizado y es menos variado que en los grandes puertos marítimos y en las fronteras terrestres. La documentación comercial también es de mayor calidad. Con esta opción, el entrenamiento intensivo en recursos del personal de la aduana, los comerciantes y los agentes puede presentarse en fases. El éxito de un sitio piloto precede una extensión hacia otros. La tercera opción es organizar la transición del viejo al nuevo sistema para cierto día. En este caso, puede ser una excelente idea hacer pruebas sólidas y buena preparación de un plan de contingencia para problemas mayores, o inclusive para una crisis.

### *Evaluación posterior a la implementación*

Cualquier buen ciclo de proyecto incluye una exhaustiva evaluación posterior a la implementación, para verificar que los objetivos iniciales del proyecto fueron cumplidos y si se dieron los estimados de costos. Obviamente esta evaluación será únicamente válida si la fase de preparación del proyecto estableció los costos esperados y los beneficios en términos de movilización de ingreso, integridad, facilitación del comercio y seguridad. El personal y la administración de la aduana al igual que los usuarios deben estar implicados en esta evaluación. Sus observaciones pueden servir para modificar ciertos aspectos del nuevo proceso.

### **Opciones de sistemas**

Cuando se considera la introducción de la sistematización en cualquier organización, siempre existe la pregunta básica de si desarrollar el sistema internamente o subcontratarlo a un tercero, o adquirir un sistema existente en el mercado. Cada opción tiene sus ventajas y desventajas, dependiendo del ambiente local de negocios y del ambiente tecnológico en el que opera la organización. Además, está la pregunta de si el sistema será solamente un sistema de administración de la aduana o tendrá ambiciones más amplias, como conectar electrónicamente a todos los miembros de la comunidad comercial.

Como se explicó anteriormente, la sistematización no es un objetivo en sí mismo. Sólo tiene sentido si sirve como una herramienta para respaldar la implementación de prácticas administrativas modernas en la aduana. Para hacer esto, la tecnología debe tener en cuenta las realidades prácticas del ambiente, capacidades y recursos locales. En particular debe estar a tono con el tamaño y el espectro de la

### Recuadro 13.1 Sistema de TI de operación y costos. Estudio de caso: Turquía

Un importante proyecto de modernización de la aduana en TI puede ser un ejercicio complejo, de varios años y costoso. Primero, la escogencia debe hacerse sobre si adoptar y especificar un paquete de requerimientos locales o tratar de crear un desarrollo hecho a la medida. Además de las preguntas de *software* de aplicaciones, muchas más decisiones deben tomarse, incluyendo escogencias de base de datos, sistema operativo, *hardware*, redes, entrenamiento, arreglos de transición para el despliegue del sistema y respaldo de seguimiento. La experiencia de Turquía es útil en términos de su complejidad, marco de tiempo y conformidad con los requerimientos de obtención del Banco Mundial, lo cual puede extrapolarse a otras fuentes de financiación o a otras circunstancias nacionales. Aunque se llevó muchos años y mucho esfuerzo en Turquía, los resultados fueron impresionantes y se han sostenido.

**Selección de *software*.** Dados los pobres resultados de intentos anteriores de desarrollar sus propios sistemas, la aduana de Turquía se decidió por un paquete. A mediados de los noventa estaban disponibles dos opciones, y las autoridades eligieron Sofix en vez de Asycuda, principalmente porque fue proporcionado el código de fuente que permitía un mejoramiento subsiguiente del *software*. La aplicación, su especificación (incluyendo la traducción a turco), transferencia de conocimiento, además del *hardware*, las instalaciones y el respaldo para la implementación piloto fueron proporcionados a un costo de US\$6 millones, bajo un contrato con el consorcio de la aduana francesa y la firma francesa de TI, Bull S.A. El respaldo y el financiamiento fueron proporcionados por el gobierno francés, pero la expansión del sistema fue financiada por el Banco Mundial, y la asistencia técnica del FMI.

**Despliegue del sistema.** Los planes requerían que el Sofix fuese desplegado a 50 sitios por todo el país, de los cuales seis tenían un alto volumen de transacciones, 12 eran sitios de volumen medio, y el resto tenían un tráfico moderado. Simultáneamente con la preparación para la implementación piloto del Sofix en el concurrido aeropuerto de Estambul, se llevaba a cabo un proceso de obtención de dos años para asegurar que el vendedor escogido, para desplegar el Sofix bajo un contrato de “llave en mano” que cubría una multitud de servicios y bienes, fuera el más capaz y el que representara mayor valor por el dinero. La selección original de Sofix fue condicional por competencia abierta por la concesión del contrato de despliegue, el cual se esperaba costara alrededor de US\$40 millones.

**Precalificación de los postores para el despliegue.** Un ejercicio de precalificación se llevó a cabo para limitar a los postores a aquellas

firmas que podrían demostrar los medios y la experiencia para completar ese contrato de manera exitosa. Seis de siete candidatos fueron precalificados después de un proceso de un año, que estaba presupuestado para la mitad. Todos menos uno de los candidatos eran firmas multinacionales de TI, con la excepción de un conglomerado turco (y eventual ganador) que fue el agente para un fabricante de *hardware* de Estados Unidos.

El contrato de despliegue requirió que 50 sitios de aduanas fueran equipados con instalaciones y *hardware*, la construcción de una red nacional que une todos los sitios, además de un nuevo centro nacional, con un almacén de datos sofisticado. El sistema Sofix exitosamente piloteado, debió ser enviado a las plataformas Unix ofrecidas por el postor, y el contratista tuvo que completar un ejercicio masivo de entrenamiento cubriendo miles de oficiales de aduana y comerciantes. De los US\$40 millones presupuestados, la siguiente desagregación de costos fue anticipada: 55% para el *hardware*, 20% para los servicios, 13% para el entrenamiento y la implementación, y 23% para *software* adicional de sistemas y aplicación.

**Proceso de subasta de dos fases.** En la primera fase, las ofertas fueron hechas contra los requerimientos claramente definidos, pero sin precios. De los seis postores calificados, cuatro presentaron ofertas; una oferta fue hecha en conjunto por firmas calificadas, y un postor se salió. Todas las ofertas se juzgaron aceptables, por lo cual a todos los postores se les dio la oportunidad de rectificar deficiencias que fueron identificadas para asegurar la conformidad en la fase dos.

En la segunda fase, las propuestas técnicas actualizadas y corregidas fueron presentadas, incluyendo la totalidad de los costos. Las ofertas estuvieron sujetas a una evaluación técnica exhaustiva y puntuación que resultó en la concesión de un contrato alrededor de los US\$28 millones, ahora sustancial para los costos anticipados. El contrato requirió la entrega de todos los bienes y servicios durante 30 meses en cinco grupos, con muchos equipos de implementación operando simultáneamente en Turquía en conjunción con un entrenamiento masivo y un ejercicio de administración del cambio. Dada la complejidad de monitorear el desempeño del vendedor principal frente a los términos del contrato, un contrato separado fue concedido a un tercero independiente para verificar la conformidad del contrato principal y para asegurar que los sistemas, instalaciones y el *hardware* estuvieran completamente integrados, y todos los servicios y bienes tuvieran los estándares requeridos,

*Fuente:* David Kloeden, nota preparada para este estudio.

función de la aduana y las capacidades organizacionales para entregar y respaldar. La solución debe ser coordinada, relevante, apropiada, asequible y sostenible. No hay una solución perfecta para todos. Esta sección discute las ventajas y desventajas de los sistemas nacionales de TI, las soluciones externas y los sistemas “más allá de la aduana”. Dados los rápidos desarrollos en el área, esta sección proporciona únicamente guías amplias y sugiere que cualquier decisión sobre soluciones de TI debe considerar todas las opciones

disponibles. La sección también recomienda que los oficiales de aduana visiten organizaciones pares cercanas para aprender de sus experiencias en la selección e implementación del sistema más apropiado.

Ocasionalmente, la decisión de automatizar los procedimientos de aduana es tomada por el gobierno dentro del contexto de una estrategia amplia de información y comunicación para el sector público. Esto puede disminuir las opciones disponibles para la aduana, pero abre la vía a



una sinergia sustancial y enriquecimiento mutuo. Esto va a ser particularmente importante si el objetivo de la estrategia TIC del gobierno es conectar electrónicamente los diferentes miembros de la comunidad comercial.

### *Desarrollo de un sistema TI interno*

Desarrollar un sistema TI interno, a través de la utilización de recursos existentes o de un subcontrato tiene ciertas ventajas –tales sistemas pueden más fácilmente alcanzar las necesidades específicas de las administraciones individuales de aduana, se pueden priorizar futuras modificaciones y controlarlas internamente, y la aduana tiene un control total sobre el *software*. Algunos países iniciaron sus propios sistemas de TIC temprano, en un momento cuando el sistema más prontamente disponible en el momento (Asycuda) no era el poderoso sistema que es hoy, y no satisfacía las ambiciones específicas del país y los requerimientos del momento. Por ejemplo, Marruecos, donde el manejo del sistema temporal de admisión era importante desde comienzos de los ochenta, escogió desarrollar su propio sistema de TIC gradualmente, teniendo en cuenta las preocupaciones sobre admisión temporal. Cuando el sistema se volvió demasiado obsoleto, la solución fue construir sobre el sistema existente en vez de ir por una solución externa, la cual, en la mente de los formuladores de política hubiera involucrado cambios que ellos no estaban dispuestos a hacer. Desarrollar un sistema internamente tiene la ventaja adicional de que puede fortalecer la habilidad local que será luego utilizada para respaldar el sostenimiento a largo plazo del sistema. Si la capacidad local en TIC va a ser construida, depende en gran medida de la calidad del personal local que pueda atraerse al proyecto y cómo éste sea integrado a los equipos externos que son comúnmente llamados para desarrollar sistemas de TIC.<sup>3</sup> En el caso de Marruecos, el personal de aduana local está totalmente integrado al equipo de consulta externa, confiando en la habilidad de la aduana de mantener y desarrollar el sistema una vez éste les fuera entregado (*ver* recuadro 13.2). En algunos países, la organización nacional de la aduana no ha sido capaz de atraer personal experto en TI (en gran parte debido a su inhabilidad de proporcionar paquetes de compensación atractivos y competitivos) y ha depen-

dido de consultores locales de TIC. Obviamente, como su experiencia no es en la aduana y tiende a depender de la habilidad individual, este enfoque no proporciona la misma seguridad para la futura disponibilidad de estos recursos para mantener y actualizar el sistema una vez se haya completado el proyecto. Además, el personal TIC de la aduana ha sido frecuentemente atraído por prospectos de carreras lucrativas por fuera de la aduana, privando a ésta de la habilidad interna. En Uruguay, el sistema TIC (Lucia) fue construido desde el comienzo a través del esfuerzo conjunto entre la aduana y la firma de *software* local. La aduana de Uruguay dependía en gran medida del respaldo al personal de la aduana peruana, la cual había implementado un sistema interno a principios de los noventa. El proyecto utilizó las especificaciones funcionales del sistema peruano, adaptado a las necesidades de Uruguay, y a las normas y regulaciones locales y regionales, como punto de partida para definir los requerimientos del sistema. Éste fue gradualmente implementado (durante 1998-99) en todo el país para todas las operaciones de la aduana y es operado conjuntamente por la aduana y la Asociación de Agentes. El mantenimiento y el respaldo están subcontratados. La aduana de Uruguay está complacida con el sistema, y depende en gran medida en él para respaldar su estrategia de control. La comunidad de usuarios está también satisfecha con el sistema, al cual se refieren como confiable y fácil de utilizar. El estudio de caso de Senegal (recuadro 13.5) también contiene algunas características interesantes para construir una solución nacional para la administración computarizada de la aduana, particularmente, pues tiene la meta de conectar a otros miembros de la comunidad comercial.

La experiencia también ha demostrado que los administradores de la aduana a veces subestiman la complejidad de la programación de varios módulos de los procesos integrados de la aduana y sobreestiman su capacidad para adaptar una solución externa a sus propias necesidades o para crear un nuevo sistema que refleje las preferencias nacionales. Comúnmente, no ha sido fácil para los expertos técnicos de la aduana comunicar estas complejidades a los expertos en TIC, causando retrasos en la implementación o costos por la prolongación. Además, si estos requerimientos operativos no están bien especificados e internalizados en el sistema de administración de la aduana desde el principio, se vuelve muy difícil actualizarlos.

Diseñar sistemas nacionales tiende a ser costoso por los retrasos frecuentes. Los administradores de la aduana deben revisar cuidadosamente las ventajas y desventajas de tratar de “reinventar la rueda”. Dado el número de estudios de caso negativos hasta el momento para el desarrollo de sistemas internamente, hay más beneficios cuando se estudian cuidadosamente los productos genéricos de *software* presentes en el mercado, y se espera que la revisión

3. En el caso de Rusia, dada la extensiva inversión profesional dentro de la aduana, la administración aduanera escogió desarrollar y mantener internamente muchos de sus sistemas computarizados. Esto es reconocido en la iniciativa actual financiada por el Banco para las reformas de la aduana, mientras que al mismo tiempo otros elementos de su programa de reforma están probando el mercado a través de respaldo de consulta para asistencia especializada en áreas clave.

### Recuadro 13.2 Estudio de caso: Marruecos

En los años setenta, Marruecos implementó un respaldo informático para la administración de regímenes de importación especiales —no era más que un respaldo contable mecanizado. En 1992, la aduana implantó un sistema desarrollado internamente que mejoró la liberación de la aduana, pero se quedó corto para cubrir todas las necesidades de negocios de la aduana y no respondió rápidamente a las necesidades cambiantes de sus usuarios. Algunas actividades clave de la aduana fueron sólo parcialmente computarizadas, y otras no fueron cubiertas en lo absoluto.

A mediados de los noventa, la aduana comenzó a ser consciente de las dificultades del Sadoc (el sistema computarizado para la liberación de aduanas) y llevó a cabo una evaluación a fondo del Sadoc, y revisó los futuros requerimientos y el diseño de los modelos operacionales reflejando el nuevo ambiente de la aduana. Esto llevó al Plan Maestro de Sistematización de la Aduana de 1999 que propuso: a) consolidar el sistema Sadoc para asegurar continuidad en el respaldo computarizado para la liberación de aduanas, b) revisar Sadoc en su totalidad para ponerlo en línea con los requerimientos de una organización de aduanas moderna y con las últimas tecnologías incluyendo un ambiente avanzado de comercio electrónico, y c) construir una bodega de datos que respaldaría las decisiones administrativas con un análisis de riesgo.

Marruecos investigó opciones de cambio a un sistema de venta en el mercado, principalmente Asycuda, y eventualmente escogió trabajar sobre el sistema Sadoc. Esta decisión surgió de tres aspectos: el deseo de la aduana de tener fuertes módulos para manejar admisiones temporales y pagos en disputa, el cual no veían totalmente desarrollado en el sistema Asycuda; su creencia de que Asycuda no había sido suficientemente probado en grandes países con un conjunto complejo de procedimientos y regímenes; y el desgano de Marruecos a entrar en una relación de dependencia con la Unctad con respecto al respaldo operacional y el mantenimiento del software. El gobierno quiso desarrollar las habilidades informáticas de Marruecos, tanto en el departamento de la aduana como en las firmas consultoras locales. El hecho de que el sistema desarrollado internamente era una solución nacional de TI convenció a muchos.

El Plan Maestro buscó una implementación de transición, incluyendo una migración de cinco años a un ambiente operativo de estándar abierto (UNIX) que combina robustez, transparencia y facilidad de actualización. La responsabilidad de consolidar los siste-

mas existentes para asegurar mejores servicios en el período de transición fue otorgada a la aduana. Para hacer esto, la aduana fortaleció su propio administrador informático y desarrolló capacidad al reentrenar a sus programadores y reclutar científicos informáticos. Se hizo énfasis en asegurar que los nuevos sistemas tuvieran capacidad de respuesta a las necesidades de los usuarios y en mejorar la calidad del sistema de respaldo, con procedimientos revisados, operaciones estandarizadas y cambios de documentación.

El desarrollo y la implementación de un sistema de administración de aduanas totalmente nuevo involucraban lo siguiente:

- Preparación de una descripción detallada de las diferentes funciones del nuevo sistema y un estimado de los costos de desarrollo e implementación.
- Preparación de un detallado estudio del nuevo sistema de TI, teniendo en cuenta las recomendaciones de los usuarios
- Preparación del proyecto que involucraba un estudio detallado de los requerimientos del sistema para el nuevo sistema de computadores en red, *hardware* y *software* para los agentes de aduana e importadores, así como los requerimientos del sistema en las locaciones de liberación de aduanas y en la oficina central, y el desarrollo de todos los módulos de funciones del nuevo sistema y la plataforma de pruebas.
- Detallar los requerimientos de implementación incluyendo los cambios en procesos y el entrenamiento del personal.
- Expansión gradual, con módulos lanzados uno a la vez por todo el territorio del país.

El personal y los clientes fueron llamados a un entrenamiento intensivo antes de la expansión de cada etapa para asegurar una fácil adopción. Este proceso de expansión también permitió pruebas totales y exhaustivas del sistema en todos sus ambientes de aplicación.

El financiamiento de los estudios preparatorios, al igual que las inversiones requeridas fueron asumidas en su totalidad por el presupuesto de inversión de la aduana a través del MOF, al contrario de muchas otras iniciativas informáticas de las administraciones de aduana que dependían en gran medida de fuentes de financiamiento y asistencia técnica externas.

Fuente: Steenlandt y De Wulf 2004.

se dé de manera crítica y flexible sobre cómo adquirir la funcionalidad específica que no está presente en esos productos. Después de una amplia consulta con los profesionales en el área, los autores encuentran que hay una presunción a favor de las soluciones externas.

#### *Adoptando una solución desarrollada externamente*

Hay varios sistemas informáticos existentes y emergentes de administración de aduana en el mercado actual. Todos tienen un centro de módulos similares que permiten a la

aduana administrar sus operaciones de liberación usando módulos informáticos y de comunicaciones. No todas estas soluciones tienen los mismos módulos y algunas han sido más ampliamente probadas en el mercado que otras. No es la intención aquí señalar la funcionalidad de cada sistema disponible y contrastarla con los demás. Los productos del mercado evolucionan rápidamente y los detalles actuales pueden ser encontrados en sus respectivos sitios web. Esta lista no busca ser exhaustiva pues comúnmente salen nuevos productos. El Banco mantiene su neutralidad con respecto a estos productos, en línea con sus normas establecidas de obtención.

Note que muchos de los paquetes desarrollados no proporcionan todos los módulos que un país pueda querer usar, o maneja módulos que no están tan bien definidos y articulados como objetivos nacionales particulares ni justificados por las circunstancias. Esto no necesariamente debe llevar al rechazo de este tipo de soluciones a favor de la solución nacional, pues gran parte de las soluciones del mercado están diseñadas con la capacidad de interactuar con módulos agregados que pueden ser hechos a la medida de la aduana para responder adecuadamente a los objetivos nacionales. Ejemplos de tales módulos añadidos son los de selectividad que están actualmente disponibles por un gran número de CIP. Otro ejemplo, se deriva de la implementación de Asycuda en Bangladesh, donde un contratista externo fue contratado para preparar cuatro módulos específicos para el país: análisis de riesgo, sistema de manejo de la información, depósitos y bodegas, y un sistema de respaldo. Lo que puede aprenderse del ejercicio de Bangladesh, financiado por un crédito del Banco Mundial, es que la preparación de estos módulos requiere ajustarse cuidadosamente con el sistema principal de administración de la aduana y ser completamente operativa; estos extras requieren la misma atención sobre el entrenamiento del personal, cambios en infraestructura, y modificación del flujo de trabajo y las tareas del personal que el sistema principal de administración de la aduana.

**Asycuda.** El Programa Asycuda (Sistema automatizado para los datos de la aduana) de la Unctad<sup>4</sup> fue desarrollado a principios de los ochenta para automatizar las operaciones de las administraciones de aduana. Está actualmente instalado en 84 países. El programa fue diseñado para respaldar a las administraciones de aduana en su objetivo de facilitación del comercio y eficiencia en el control de la liberación de aduana. Se proporciona sin costo alguno, lo cual significa que los países no pagan por los costos de desarrollo del *software*. Sin embargo, sí pagan por la implementación del sistema que es llevado a cabo por el proyecto de Asistencia Técnica de la Unctad. La implementación comprende actividades generales de respaldo, entrenamiento, documentación y desarrollo de respaldo específico sobre una base de recuperación de costos (sin ánimo de lucro). Según los acuerdos de las Naciones Unidas, el donante internacional (PNUD o la Comisión Europea, por ejemplo) y las pautas de la ONU en este aspecto, la Unctad está limitada a una ganancia de 7 a 13% sobre el costo.<sup>5</sup> Este beneficio puede usarse parcialmente por el Pro-

grama Asycuda para financiar más desarrollo. Unctad ha desarrollado tres versiones de Asycuda hasta ahora y actualmente está expandiendo AsycudaWorld.

- *Asycuda Versión 1 (1981-84)*. Operó en los primeros computadores personales (PC). Creado en la invitación del Secretariado de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (Ecowas), su principal objetivo era asistir en la preparación de los balances comerciales y otras estadísticas relacionadas con el comercio. Implementado en tres países, demostró que los sistemas computarizados de liberación de aduanas pueden ser desarrollados en computadores de bajo costo.
- *Asycuda Versión 2 (1985-95)*. Tomó ventaja de la disponibilidad de nuevos lenguajes de programación y nuevos sistemas operativos de PC. Esta versión introdujo la computación de Red de Área Local en cientos de oficinas de aduana, permitiendo una integración comprensiva de funcionalidades. Inicialmente corriendo en el único sistema operativo de multitareas (Prologue) disponible en el mercado, la Versión 2 de Asycuda fue, a través de los años, revisada por el sistema operativo UNIX, abriendo el camino para transacciones de alto volumen, y consecuentemente la implementación de Asycuda en grandes oficinas de aduana. La Unctad ya no desarrolla su funcionalidad. Fue introducida en 40 países y opera en 15 de ellos que todavía no han migrado al Asycuda++.
- *Asycuda ++ (1992-presente)*. Está basado en una real arquitectura de cliente-servidor, aprovecha el poder de los lenguajes de programación orientados a objetos y utiliza el potencial de los sistemas relacionales de bases de datos como Oracle e Informix. Desde un punto de vista técnico, Asycuda++ es un sistema de información aduanera avanzado que integra ciertas tecnologías modernas y robustas.<sup>6</sup> Fue construido sobre un completo juego de módulos de aduana proporcionado por el Asycuda versión 2, y añadió más funcionalidad de la aduana, particularmente en las áreas de Entrada Directa del Comerciante, gerencia del riesgo y monitoreo de tránsito. Los clientes de computadores de Asycuda++ cuentan con una interfase de múltiples ventanas, basada en texto. El sistema operativo más común en los clientes de computador de Asycuda++ son Windows 9x y MS/Windows XP. El Programa Asycuda ha incorporado el uso complementario de otra generación de herramientas tecnológicas y el surgimiento del ampliamente utilizado sistema de internet. Un primer resul-

4. Ver el sitio web de Asycuda en [www.asycuda.org/](http://www.asycuda.org/)

5. Este beneficio es modesto comparado con los gastos de desarrollo en riesgos de *software* comercial.

6. Servidores UNIX, Windows 9x/2000/XP clientes, Protocolo de internet, etc.

tado de este trabajo es la versión actual de Asycuda++ que permite a los agentes de la aduana entregar declaraciones a través de internet. La versión Asycuda++ de la UE es operacional en cuatro países que se hicieron miembros de la Unión en mayo de 2004 –Estonia, Letonia, Lituania y Eslovaquia.

- *AsycudaWorld*. Es la solución de la Unctad para el comercio electrónico. El desarrollo de este sistema comenzó en 1999 y se llevó a cabo una primera expansión (en Moldavia) a principios de 2004. Esto permite a las administraciones de aduana y a los comerciantes manejar la mayoría de sus transacciones –desde manifiestos de cargamento y documentos de tránsito hasta las declaraciones de aduana– a través de internet. Su plataforma está basada en una arquitectura técnica sofisticada que soluciona la necesidad de mantener conexión permanente con un servidor nacional –algo que es especialmente importante para países con telecomunicaciones inestables. Donde las telecomunicaciones son más confiables, puede usarse el enfoque tradicional de www. *AsycudaWorld* puede trabajar con todos los sistemas de manejo de bases de datos (incluyendo Oracle, Sybase, DB2, Informix, servidor SQL) y la mayoría de sistemas operativos (Linux, Solaris, HP-UX, AIX y MS/Windows). El uso de la plataforma XML (lenguaje *mark-up* extensible) permite el intercambio de cualquier documento dentro y fuera del sistema, entre las administraciones de aduana y los comerciantes en diferentes países. Este es “nativo de Java”, es decir, que fue diseñado como un estándar abierto para ser usado con Java y que, por ende, los países pueden modificar y extender sin requerir asistencia de la Unctad. Implementa el concepto de “documentos electrónicos” que, una vez conectados a la plataforma de *AsycudaWorld* reflejan en el mundo TI los documentos en papel usados actualmente e implementa los procesos de negocios requeridos. *AsycudaWorld* está siendo desarrollada para coexistir y operar en el ambiente de Asycuda++. Cada país beneficiario puede decidir cuándo implementar *AsycudaWorld* de acuerdo con su decisión técnica y los recursos financieros disponibles.

**Sistema de manejo de información comercial**<sup>7</sup>. TIMS es un producto de Crown Agents. Es un paquete de *software* hecho para respaldar y sostener la operación cotidiana de un moderno departamento de aduanas y consiste en un sistema completo de declaración al igual que uno independiente o uno de módulos integrados. El sistema de declaración incluye los módulos usuales como el manejo y

absolución del manifiesto, entrada de datos, manejo de aranceles, recibo y validación de los Documentos Únicos Administrativos, contabilidad y reporte de comercio e ingreso. El independiente o el de módulos incluye sistemas de manejo de inteligencia, gerencia del riesgo, respaldo de referencia de precios de acuerdo con las regulaciones del GATT, control de tránsito, manejo de exenciones y de información. El sistema tiene un diseño modular. Puede ser instalado gradualmente, o algunos módulos pueden ser utilizados en combinación con otros sistemas administrativos. Puede ser implementado en ambientes con capacidad limitada o avanzada en comunicaciones y crecer para maximizar los beneficios cuando esté disponible una tecnología más sofisticada. El TIMS completo ha sido instalado en Mozambique y Angola, en conjunto con el contrato administrativo que Crown Agents tiene con la aduana en estos dos países. Una expansión parcial se ha llevado a cabo, entre otros, en Bulgaria y Kosovo.

Todas las funciones del TIMS están estructuradas haciendo uso de los módulos locales y centrales (o regionales) con las instalaciones de EDI que permiten la transferencia de datos. Donde es posible aprovechar una red amplia de área, TIMS puede implementarse en el modo distribuido como resultado de una moderna arquitectura de dos escalones. TIMS se desarrolló usando un sistema abierto de tecnología. La base de datos es Oracle. TIMS está disponible en cualquier plataforma UNIX o Microsoft Windows 2000 o plataforma XP.

**SOFI y Sofix**. El sistema Solutions Françaises Informatiques (SOFI) fue desarrollado en la aduana francesa y se volvió operacional en 1974. Diseñado para correr en un ambiente central, fue primero expandido en los aeropuertos de París y gradualmente a todas las Casas de Aduanas de Francia. El sistema original pasó por varias actualizaciones y rediseños, y todavía hoy está en operación. Se hicieron varios intentos para crear una versión de exportación, de los sistemas basados en el concepto de SOFI, pero todavía bajo sistemas operativos centrales, fueron exitosamente enviados a Egipto y Costa de Marfil a principios de los ochenta. Con la llegada del concepto de sistemas abiertos y la consolidación del sistema operativo UNIX, a principios de los noventa, la aduana francesa decidió respaldar el desarrollo del Sofix (SOFI bajo UNIX), tanto como un remplazo del SOFI para su propio uso, como para ofrecer el sistema a otros países. El desarrollo fue llevado a cabo a través de una empresa conjunta entre varias compañías francesas de *hardware* y *software*. La idea era ofrecer el sistema como un producto de código abierto, con un pequeño centro alrededor del cual están diferentes módulos que cubren las principales funciones de la aduana. Una de las premisas para este enfoque era que el sistema podía ser fácilmente ajustado a los requerimientos locales.

7. Ver el sitio *web* de Crown Agents en [www.crownagents.com](http://www.crownagents.com)

Al final, Sofix nunca fue implantado en las aduanas francesas. Los intentos que se hicieron en Gabón y Nueva Caledonia fueron abandonados también debido a diferentes razones. En Turquía, sin embargo, la adaptación local del Sofix fue llevada a cabo con éxito (recuadro 13.3) y todavía es operativo. Otra versión del Sofix fue adaptado a los requerimientos de Argentina, donde fue llevado en 1993, y subsecuentemente adaptado para la implementación en Paraguay en 1995. Las versiones actualizadas están todavía en uso en ambos países. Una versión simplificada fue también implementada en 1999 en la Polinesia Francesa (Tahití) y todavía es operativa.

La implementación del Sofix no está directamente respaldada por la aduana francesa. Sin embargo, una firma consultora (Solutions Informatiques Françaises [SIF], uno de los socios originales en la empresa conjunta) continúa respaldando al Sofix y sus derivados en Argentina, Paraguay y Tahití y está actualmente interesado en aplicar su habilidad a otros países.<sup>8</sup>

SIF se encuentra actualmente expandiendo una nueva versión de Sofix basada en la *web*, llamada Sofiweb. Sofiweb es funcionalmente equivalente a la versión actual de Sofix, y se beneficia del uso de la tecnología J2EE y del desarrollo e implementación de herramientas orientada a objetos.

**Tatis.** Tatis<sup>9</sup> proporciona globalmente soluciones TI para las administraciones de aduana. Estas soluciones están mercadeadas, entregadas y respaldadas por los socios de negocios de Tatis, Hewlett-Packard, Pricewaterhouse Coopers y Societé Générale de Surveillance, en combinación o individualmente. El espectro del producto va desde el procesamiento de declaraciones hasta el manejo de regímenes de suspensión, como el tránsito, y está completado por soluciones de conformidad y cumplimiento con sistemas de riesgo y valoración al igual que inspección y manejo del flujo de trabajo. Estas soluciones incluyen manejo de garantía y de cubrimiento del riesgo, reclamaciones administrativas, liberación financiera, aseguramiento y colocación de garantía para regímenes de suspensión de aranceles, y se extienden más allá de la aduana para incluir instituciones financieras, operadores y comerciantes. Estas aplicaciones pueden funcionar independientemente o como un juego integrado.

Estas soluciones están de acuerdo con la Convención Revisada de Kyoto y son consistentes con el acuerdo de la OMA sobre Valoración de la Aduana. El enfoque está tanto en la protección al ingreso como en la facilitación del co-

mercio. La solución puede extenderse a una base regional o global de redes al incorporar características para los sindicatos de aduana y seguridad comercial. Las plataformas tecnológicas usadas utilizan la red, incorporan tecnologías móviles y están adaptadas para la apertura y la flexibilidad. Las aplicaciones de *software* son modulares y están diseñadas para integrarse con sistemas existentes de aduanas.

Tatis está actualmente involucrada, a través de sus socios de negocios, en el proceso de obtención de sistemas de ciertas administraciones de aduana.

**MicroClear.** MicroClear se ofrece como lo último, un sistema completamente integrado, funcionalmente rico que entrega un procesamiento seguro y eficiente para toda la documentación relacionada con la aduana, a través de una red basada en la *web*.<sup>10</sup> Es ofrecido por los Servicios de Inspección y Control (ICS) usando tecnología .Net que es autenticada y respaldada por Microsoft. Los lanzamientos previos y actuales de MicroClear –parcialmente o la solución total– están funcionando en China, Dubai, Kuwait, Estados Unidos, la Federación Rusa, el Reino Unido e India. En su literatura promocional MicroClear afirma que su arquitectura .Net proporciona soluciones flexibles requeridas para alcanzar el cumplimiento de varias leyes, soluciones altamente seguras basadas en la *web*, fácil especificación, soluciones totalmente integradas, máxima escalabilidad, conectividad a sistemas externos y fácil integración con sistemas existentes. El sistema puede traducir fácilmente la documentación en papel a protocolos electrónicos y estándares de acuerdo con las convenciones de la OMA.

MicroClear proporciona una herramienta que se usa para configurar el sistema para introducir nuevas normas de negocios o fórmulas de cálculo de aranceles, cambio de la lógica existente y del flujo de procesos del sistema, definir el flujo de trabajo y construir nuevos formularios y páginas. Estas modificaciones requieren una codificación mínima. MicroClear considera esto una ventaja principal, pues reduce la dependencia futura en el respaldo del vendedor. La licencia para usar y modificar el código fuente es proporcionada con el sistema con una visión para permitir un respaldo futuro del sistema con fuentes documentales. El sistema está construido sobre una plataforma que respalda caracteres no alfanuméricos.

**PC Trade.** El *software* PC Trade del Departamento de Estadística de Nueva Zelanda fue inicialmente diseñado para producir estadísticas nacionales de comercio, dependiendo de los datos generados por Asycuda. Proporcionar un procesamiento de servicio al cliente de las declaraciones

8. Ver el sitio *web* de SIF en [www.sifamerica.com/html/inicio.asp](http://www.sifamerica.com/html/inicio.asp).

9. Ver el sitio *web* de Tatis en [www.tatis.com/solutions/index.html](http://www.tatis.com/solutions/index.html).

10. Ver el sitio *web* de ICS en [www.icsinspections.com/](http://www.icsinspections.com/).

### Recuadro 13.3 Estudio de caso del despliegue de la TIC en la aduana: Turquía

En enero de 1996, Turquía entró en la Unión de Aduanas de la UE y trabajó desde 1993 en la modernización de su organización. El Banco Mundial respaldó esta iniciativa con un préstamo de Proyecto de Administración de las Finanzas Públicas de US\$62 millones (US\$48 millones para la aduana). Entre 1996 y 1999, los asesores de asistencia técnica del FMI trabajaron con la aduana turca para implementar una legislación aduanera moderna y actualizada, simplificar y automatizar los procedimientos de aduana, introducir una mayor confianza en los controles posteriores a la liberación y reducir las tasas de inspección y de tiempo de despacho, proporcionar un buen servicio a la comunidad comercial y delegar crecientes responsabilidades a las oficinas locales y regionales.

*Estrategia TIC.* Fue necesario un enfoque polifacético para enfrentar todos los retos de reforma, aunque en general se enfocó en TIC. Previamente, el respaldo TIC era relativamente insignificante, limitado a la generación de estadísticas comerciales y al menor uso del sistema de liberación desarrollado internamente. Para ahorrar tiempo y dinero, y para minimizar los riesgos de implementación, se escogió un paquete en vez de incentivar el desarrollo de un nuevo sistema. Se necesitaron 18 meses de trabajo intenso para especificar el *software* a los nuevos, optimizados y operacionales procedimientos y para traducir la interfase a turco, incluyendo una transferencia de conocimientos al personal de la aduana para que pudieran mantener y mejorar la aplicación del código fuente que les fue proporcionado.

*Sofix/Bilge.* El paquete escogido fue Sofix, un derivado del sistema SOFI de la aduana francesa. En turco Bilge. El *software* fue proporcionado por un consorcio de la aduana francesa y Bull S.A., con un contrato inicial que cubría la entrega del código fuente, su especificación, *hardware* y respaldo de implementación en un sitio piloto. Fue lanzado con éxito en una operación piloto en el aeropuerto de Estambul —una de las instalaciones de aduana más concurridas en Turquía— en el verano de 1998, e instalado en una configuración distribuida en 59 oficinas de aduana en todo el país entre los años 2000 y 2002 siguiendo una oferta internacional y un contrato concedido a Koç, una gran firma turca. Además de instalar servidores LAN y de aplicación/base de datos en cada sitio, una red regional unió todas las localidades con un centro en la oficina central de la aduana en Ankara donde la bodega nacional de datos fue establecida para producir estadística comercial e información ad-

ministrativa. El contratista entrenó con éxito a miles de trabajadores de la aduana y comerciantes, mientras el sistema fue simultáneamente expandido a todo el país.

Bilge es una aplicación de cliente/servidor basada en la base de datos de Oracle que respalda un gran número de operaciones de aduana, incluyendo el arancel integrado, contabilidad, liberación de importaciones y exportaciones, selectividad de inspección, tránsito y otros regímenes temporales de admisión, y estadísticas comerciales. Se requirió inicialmente que los comerciantes entregaran el manifiesto y los datos de declaración en kioscos establecidos en cada oficina de aduana, pero ahora son estimulados para que entreguen sus transacciones electrónicamente a través del EDI o un sitio *web* seguro.

*Resultados de modernización.* Hoy, las operaciones de la aduana en Turquía son muy diferentes de lo que eran en 1996, principalmente como resultado de una efectiva automatización. Se alcanzaron algunas mejoras como:

- 99% de las transacciones son procesadas por Bilge y las estadísticas son un subproducto. Anteriormente, todas las transacciones eran procesadas manualmente y luego ingresadas para la generación de estadísticas.
- Sólo el 25,5% de las importaciones y el 9,6% de las exportaciones están sujetas a controles anteriores a la liberación, en vez del 100% de los envíos inspeccionados, como se hacía antes. Adicionalmente, los importadores previamente aprobados (356 en mayo de 2002) tienen ahora derecho a liberación inmediata de los envíos sujetos a controles posteriores a la liberación.
- 75% de las importaciones están ahora liberadas dentro de las primeras 24 horas, y el 83% en las 48 horas.
- La aduana fue la primera implementación de EDI en Turquía y ahora el 42% de las transacciones de la aduana son entregadas electrónicamente (EDI vía sitio *web*).
- Para el 2001, el personal había sido reducido en un 10%, 73 oficinas con poco o ninguna actividad operativa fueron cerradas, y los números y locaciones de oficinas fueron racionalizados. Una nueva ley de aduana que está en conformidad con los estándares de la UE se hizo efectiva en febrero de 2002.

*Fuente:* David Kloeden, nota preparada para este estudio.

de bienes y un módulo de valoración de aranceles ha mejorado el PC Trade. El sistema trabaja en PC independientes pero puede estar en red usando Novell o Windows 95 Networking. Es también un paquete estadístico completo. Es ampliamente usado en estados insulares del Pacífico como Tonga, la Polinesia Francesa, Vanuatu y Guam.

**Alice.** La Comisión Europea está actualmente desarrollando, como parte del Programa de Aduanas y la Oficina de Asistencia Fiscal, un sistema de administración de la aduana que sea compatible con el arancel integrado de la Comunidad Europea. El sistema, llamado Alice, está basado en la última tecnología (marco .Net), y usa Oracle como platafor-

ma para el manejo de la base de datos. Se piensa que Alice proporcionará módulos de importación, exportación y tránsito e incluirá todos los módulos regulares que componen un instrumento completo de administración de la aduana. Alice estuvo en construcción y prueba, con expansión programada para el 2004 en Bosnia y Herzegovina. Si este desarrollo es exitoso, es posible que Alice se convierta en el sistema de los futuros países asociados de la UE.

**Solución danesa para la administración de la aduana.** La administración de aduanas danesa desarrolló un sistema simple de procesamiento de las declaraciones de bienes en conjunto con Bull S.A., y está ya incorporado como ele-

mento clave en el proyecto exhaustivo de sistematización que se está desarrollando en la administración de la aduana de Chipre. Este proyecto incluye muchas soluciones innovadoras y va a ser totalmente permitido para internet cuando sea implementado.

### *Tecnología de información “más allá de la aduana”*

Una nueva tendencia en el uso de TIC para promover la facilitación del comercio es crear una comunidad comercial conectada electrónicamente que incluye a todos los socios comerciales. Dicha comunidad está conformada por, entre otros, la aduana, bancos, despachadores, puertos y aeropuertos, agentes, agencias de regulación, departamentos de estadística y registro de vehículos de motor. Tal sistema es totalmente operacional en Singapur y en Mauricio. Basado en este modelo y usando la misma tecnología, Ghana está en el proceso de implementar su Tradenet. Túnez y Senegal están también comprometidos a implementar el sistema de administración de la aduana con la ambición de construir el centro de una red electrónica de comercio.

El TradeNet de Singapur une múltiples partes involucradas en el comercio internacional –incluyendo 34 unidades gubernamentales de control– a un solo punto de transacción para la mayoría de transacciones relacionadas con el comercio, como la liberación de aduana y pago de aranceles e impuestos, el procesamiento de permisos de exportación e importación y certificados de origen, y la recolección de estadísticas comerciales. Uno de los primeros pasos era revisar la documentación comercial principal y requerida y para proponer reducir esta multiplicidad de documentos comerciales a un único formulario en línea para servir todas las necesidades de documentación comercial requeridas en el país. Se le asignó a CrimsonLogic<sup>11</sup> la tarea de tener y operar el sistema TradeNet, con la Oficina de Desarrollo Comercial de Singapur, las autoridades civiles de puertos y de aviación y el aeropuerto internacional como involucrados. IBM desarrolló un sistema EDI para permitir intercambio de computador a computador entre miembros conectados de la comunidad comercial de Singapur. Un documento debía ser entregado por el comerciante, y contener toda la información requerida para la importación y exportación por cualquier parte involucrada en cualquier forma y en cualquier transacción. El sistema se expandió gradualmente en 1989 y para 1991, 95% de los transportes aéreos y marítimos era transado a través de TradeNet. El progreso del proyecto se benefició en gran medida del hecho de que muchos de los miembros de la comunidad comercial habían adquirido un conocimiento

sustancial sobre computadores y confiaban sus operaciones en sofisticados equipos computarizados.

Otros países que deseaban impulsar iniciativas de gobierno y comercio electrónico pueden adoptar una solución de aduana que proporcione un único portal a través del cual los comerciantes y los oficiales involucrados en la transacción pueden entregar y acceder a toda la información asociada al procesamiento de envíos. Dicho portal puede interactuar con una variedad de herramientas existentes para la administración de aduana. En Ghana, el portal EDI ha sido combinado con el sistema de administración de la aduana de Mauricio (ver recuadro 13.4). En Senegal, Orbes 2000 tiene la misma idea de conectar electrónicamente todas las instituciones relacionadas con el comercio (recuadro 13.5).

### *Pautas para seleccionar un sistema TIC apropiado para la aduana*

La evaluación de la solución TIC apropiada no es una tarea fácil; ciertamente, ahora que hay demasiadas alternativas en el mercado, y la opción de construir una solución nacional está siempre presente. El proceso de selección puede hacerse en dos etapas. Primera, las variadas posibilidades pueden ser enfrentadas la una a la otra, de manera que sólo unas pocas soluciones se mantengan para futura investigación. En la segunda etapa, el proceso de obtención puede producir requerimientos más detallados y permitir a los posibles proveedores, e inclusive a los proponentes de soluciones nacionales, declarar su preparación para oferta –técnicamente primero y financieramente después. Estas dos fases pueden trabajarse en sucesión, ofreciendo en la primera etapa una corta lista para usar en la segunda. Este enfoque se describe brevemente a continuación.

**Preclasificación: dar puntuación a las diferentes soluciones posibles.** La etapa de preclasificación requiere una evaluación sistemática de las varias soluciones y su sostenimiento para un país particular. Esta evaluación podría tener lugar sobre la base de una revisión de las descripciones del producto, y viendo los sistemas en operación, donde sea posible, en situaciones similares a aquellas en el país en cuestión. La evaluación puede dar puntuación a las diferentes soluciones (en una escala de 1 a 100), y combinar los componentes para una puntuación general. Estos puntajes pueden, entonces, ser comparados entre los vendedores y posiblemente contra una “solución ideal de TIC” que siga todas las pautas de la OMA y adoptar la plataforma de *hardware* más moderna. Los proveedores con los más altos puntajes pueden ahora constituir una corta lista para ser contactados para mayor discusión y la segunda fase. La tarea de desarrollar tal valoración de soluciones puede ser contratada a una firma consultora de sistemas.

11. Llamado Servicio Comerciales de Singapur hasta 2002.

### Recuadro 13.4 Estudio de caso: Proyecto «Gateway» de Ghana

Las medidas de liberalización del comercio de los noventa no obtuvieron por varios años las consecuencias esperadas en nueva inversión extranjera directa o expansión de exportación en Ghana, y varios estudios sugieren que esto sucedió debido a que se requerían reformas estructurales. Para lanzar estas reformas, se desarrolló una estrategia dinámica de promoción de exportaciones. Sus principales características operacionales fueron: a) CrimsonLogic, la firma de Singapur que manejó el sistema TradeNet proporcionaría el *software* para el comercio electrónico de la comunidad comercial, que podría convertirse en el centro de la comunidad TradeNet de Ghana; b) Ghana adoptaría el sistema de administración de la aduana que fue diseñado para Mauricio y que fue exitosamente interactuado con la comunidad de comercio electrónico de Ghana; y c) una nueva compañía sería creada para implementar tanto el TradeNet y el Sistema de Administración aduanera de Ghana (GCMS) en la aduana. A esta compañía se le concedería un contrato BOT. En compensación por su contribución en participación y la adherencia al contrato de servicio, recibiría pagos anuales por los servicios prestados y transferiría la participación de la compañía al gobierno de Ghana después de 10 años.

La Red comunitaria de Ghana (GCNet) fue creada como una empresa conjunta con accionistas extranjeros (Societe Generale de Surveillance, con el 60%, la aduana con el 20%, el Consejo de tráfico marítimo de Ghana con el 10% y dos bancos locales, cada uno con el 5%). En noviembre de 2000, GCNet fue incorporada con una participación de US\$5 millones. Ésta opera bajo un contrato de servicio con el Ministerio de Industria y Comercio. El contrato dura hasta el 2010. Éste instruye a GCNet a instalar el sistema basado en comercio electrónico y el nuevo sistema de administración de aduana.

GCNet adoptó un enfoque de manos a la obra durante todo el proceso, y proporcionó asistencia a la aduana a través de entrenamiento del personal local y la instalación de tecnología de información.

*Redes comunitarias.* Se hizo un intento de conectar varios miembros de la comunidad comercial. Los siguientes miembros ya están conectados:

- Las líneas de navegación que proporcionan manifiestos electrónicos a GCNet, los cuales son entonces transferidos a los puertos de Ghana y a las autoridades portuarias.

- El Consejo de Tráfico Marítimo de Ghana, el cual obtiene toda la información con respecto al movimiento de los barcos y aviones.
- La aduana, la cual obtiene las declaraciones de bienes electrónicamente.
- Los bancos, que informan a la aduana electrónicamente de los pagos realizados.
- El departamento de estadística, el cual está conectado para recibir de la aduana todas las estadísticas comerciales relevantes –la oficina estadística todavía no ha aprovechado esta ventaja.
- El MF, que está conectado y puede descargar toda la información comercial al igual que todas las transacciones de los contribuyentes identificados por un número personal.

*Lecciones aprendidas.* Las asociaciones entre el sector público y el sector privado siguiendo el tipo de contrato OC pueden funcionar. GCNet ancló las reformas y aseguró la continuidad y el enfoque de los objetivos de reforma durante el período de transición política.

Usar TI puede ofrecer resultados rápidos. Tomó tres años y medio expandir el GCNet y GCMS en los puertos que dan cuenta del 90% del comercio de Ghana. Los tiempos de liberación y el desempeño del ingreso excedieron de lejos las expectativas. Los costos totales fueron razonables.

El cambio en las operaciones de la aduana puede ser acelerado a través de una gran atención al respaldo técnico. Mientras que la aduana ha luchado por años para actualizar su sistema de información o hacer el mejor uso del mismo, las reformas requerían un impulso externo y gran atención al respaldo de implementación para forzar el proceso de simplificación a través de la adopción de procesos informáticos avanzados.

El respaldo de alto nivel ayudó a lanzar y sostener el proyecto.

La aduana ha participado activamente con la expansión de la tecnología TIC, pero ahora buscará activamente su propio proceso de modernización en casi todas las áreas a excepción de TIC y los procesos relacionados. Este proceso de modernización dará al proyecto una mejor probabilidad de ser sostenible en el tiempo. Además, una aduana moderna puede estar en la posición de asumir el papel GCNet cuando expire el contrato.

Fuente: De Wulf 2004.

Los componentes que deben obtener puntuación para cada proveedor pueden incluir los siguientes:

- *Estrategia de provisión.* La evaluación puede incluir la visión y principios de provisión, el tipo de soluciones y servicios que proporciona, su registro sobre la construcción de la capacidad y asistencia, su experiencia y habilidad, la estabilidad de la compañía y la base financiera, y su base instalada.
- *Arquitectura de aplicación.* ¿Cuál es la complejidad, escalabilidad, desempeño, seguridad y volatilidad de una arquitectura?
- *Arquitectura funcional.* ¿Qué tan completo es el juego ofrecido? ¿Cómo se comparan las funciones ofrecidas con las necesidades del país? ¿Qué tan fácil sería añadir módulos más especializados?
- *Infraestructura de software.* ¿Cuál es la base del *software* para la interfaz del usuario, el servidor de aplicación, el manejo de datos, la integración del *software* y la seguridad?
- *Infraestructura tecnológica.* ¿Qué plataforma están propuestas para el *hardware*, servidor de aplicación, comunicación de datos, manejo del sistema y seguridad?



### Recuadro 13.5 Estudio de caso de Senegal

Senegal está preparando un juego de productos para hacer un uso máximo de la tecnología de información para facilitar el comercio a través de iniciativas colectivas llamadas Gainde 2000. Estos productos consisten en un ambiente basado en comercio electrónico para aceptar y diseminar los datos de transacciones del comercio a todos los miembros de la comunidad comercial; un sistema avanzado de administración de la aduana y un sistema de pagos electrónico.

#### Orbus 2000

Orbus está pensado para convertirse en un sistema real de preliberación. Está diseñado para aceptar las declaraciones electrónicas de los comerciantes (usando conexiones a internet) que contienen toda la información solicitada por las diferentes agencias de regulación y transmitir todos los datos al sistema de administración de la aduana. Los miembros de la comunidad comercial a ser conectados incluyen la aduana, los bancos, autoridades monetarias, agencias de regulación y agencias responsables del control de calidad, la federación de compañías de seguros, el Directorio de Comercio exterior en el Ministerio de Comercio, departamento de Metrología, la compañía de IP, el Tesoro y otros. Su diseño fue inspirado por el sistema operativo de Singapur. Usando recursos del proyecto del Banco Mundial, la "Direction de l'Informatique de l'État" bajo la presidencia del Estado financiado por la instalación de las comunicaciones necesarias y del equipo de transmisión para todas las agencias conectadas. El módulo del Orbus 2000 es manejado por GIE Gainde 2000, una compañía creada para asegurar la apropiada instalación e implementación del ambiente de comercio electrónico y los nuevos procesos de aduana.

La arquitectura técnica establecida para el sistema Orbus está construida sobre una infraestructura de datos usando las últimas tecnologías de información con la visión de garantizar la accesibilidad de los datos, la confiabilidad de las comunicaciones, la disponibilidad del sistema, la integridad de los datos y la seguridad. Las pruebas del sistema comenzaron a principios de 2004. La expansión efectiva y eficiente de la totalidad del Orbus 2000 con sus varias capacidades requiere que todos los miembros de la comunidad comercial activen su conectividad y ajusten sus propios procedimientos operativos para publicar liberaciones electrónicamente; y la técnica (principio-fin y sistema operativo en Orbus 2000) debe ser probadamente robusta y fácilmente accesible para todos los involucrados. La expansión nacional requerirá una gran campaña de relaciones públicas y educación.

#### Trade X/ Gainde

A finales de los ochenta la División de Tecnología del MF diseñó y operó un sistema de administración de aduana. Un objetivo de escoger la solución nacional era mejorar las posibilidades TI del país. El sistema fue introducido en 1990 y periódicamente actualizado. Transferido a la aduana en 1998, el sistema estaba desactualizado y era difícil de mantener. Por ende, Trade X fue diseñado como reemplazo. La lógica para continuar con una solución desarrollada internamente surgió, en parte, de una búsqueda deliberada del desarrollo de las capacidades nacionales de TIC, al igual que ganar aceptación por su adopción por parte del personal de la aduana y del sector privado. El sector privado fue intensamente consultado cuando se diseñaron los diferentes módulos y aspectos. Las firmas consultoras locales estaban de acuerdo con los expertos de la aduana para diseñar el nuevo sistema Trade X y se espera que mantengan los servicios en curso. El sistema Trade X está basado en la tecnología más actualizada e incorpora una serie de nuevas funcionalidades. Éste interactúa con Orbus 2000, tiene un módulo avanzado de valoración del riesgo, una base de datos de valoración y facilidades para el procesamiento del cargamento, y anticipa los pagos electrónicos. También interactuará con el simulador que permite a los comerciantes estimar los costos de liberación y buscar cuáles regulaciones aplican, y con una bodega de datos.

Trade X contiene todas las funciones disponibles en la mayoría de sistemas modernos de administración de la aduana del mercado y está en total conformidad con las pautas de la OMA sobre sistematización. El sistema se expandió sobre una base piloto para las importaciones para locaciones seleccionadas en octubre de 2003. Se espera más expansión durante el 2004. La aduana está en este momento considerando su estructura organizacional, originalmente diseñada alrededor de los procesos manuales, para implementar totalmente el mejorado uso de las herramientas modernas para la administración.

#### SePAY. Sistema electrónico de pagos

Un grupo de trabajo, con personal de la aduana, el Tesoro y el sector bancario, diseñó un sistema que permite a los agentes de aduana pagar sus aranceles e impuestos electrónicamente. La expansión se esperaba durante la primera mitad del 2004.

Fuente: Ibrahima Diane, Administrador general de GIE Gainde 2000. Comunicación personal.

- *Implementación y despliegue.* ¿Cómo se llevarán a cabo los detalles –manejo del proyecto, diseño, desarrollo y entrega, manejo del cambio, entrenamiento e implementación, operaciones y soporte– de la implementación?
- *Despliegue de recursos.* ¿Cuáles son los planes del postor para el manejo de recursos, soporte técnico, construcción de capacidad, gobierno y planeación?
- *Despliegue y costos de entrega.* ¿Cuáles son los costos del desarrollo y entrega del *software*, infraestructura tecnológica, implementación y despliegue, soporte y entre-

namiento? ¿Cuáles son las opciones para el financiamiento operacional y el costo de los ciclos de vida?

**Procesos de selección del proveedor.** En este momento se debe hacer una selección entre las diferentes soluciones nacionales y las soluciones externas, o simplemente entre estas últimas si sólo se consideran las soluciones externas. Incluir una solución nacional en el proceso debe ser un ejercicio sencillo cuando la solución es propuesta por un tercero, pero puede ser más complicado si la pro-

puesta nace dentro de la aduana. Aunque difícil, una decisión parcial a favor de la propuesta de la aduana sin una evaluación adecuada debe evitarse.

Tres grandes determinantes pueden usarse para evaluar las propuestas, asignar un puntaje y seleccionar un ganador: a) conformidad con los términos y condiciones de la oferta (otra terminología puede ser usada, como documentos de la oferta, pedido de la propuesta, pedido de la oferta, etc.); b) conformidad técnica con los criterios especificados usando un mecanismo de puntaje con diferentes pesos, y c) valor por dinero –el cual balancea los otros componentes, sujeto a satisfacción con estándares mínimos *versus* el costo.

*Términos y condiciones de la oferta.* El documento del postor debe proporcionar especificaciones detalladas. Debe reflejar un balance entre proporcionar especificaciones demasiado amplias y generales, lo cual clasificaría a todos los posibles proponentes, y proporcionar especificaciones que son demasiado reducidas que ningún proveedor podría ofertar, o solamente uno. Las especificaciones deben cubrir una amplia gama de aspectos incluyendo los requerimientos funcionales, los técnicos, los de proyecto e implementación, los de capacidad y desempeño, y los contractuales. El registro del postor es particularmente relevante, con consideración a los resultados exitosos de otros clientes bajo condiciones similares. La calidad de resultados anteriores es más importante que la cantidad. Un pequeño número de contratos muy exitosos puede ser preferible a un gran número de resultados mediocres. Adicionalmente, en el mundo de rápida evolución de la tecnología, nuevos participantes en el mercado no deben necesariamente ser descartados por un registro limitado. Sin embargo, el aspecto que determinará el potencial de los nuevos es su comprensión de una administración moderna de la aduana y cómo la tecnología puede estar bien aplicada a los negocios en vez de al conocimiento de la tecnología con la intención de aprender sobre las operaciones de la aduana en el trabajo.

*Evaluación contra los requerimientos técnicos.* La funcionalidad de una aplicación debe ser el mejor indicador para la decisión. Las funciones deben hacerse a la medida de las circunstancias locales y a la medida en que la modernización y la reforma han progresado (o van a progresar). Algunas funciones serán vitales para cualquier sistema, y algunas son deseables. La determinación de la funcionalidad es una tarea para los administradores de la aduana (es decir, sus usuarios) y no de los expertos en tecnologías. Las funciones deben ser priorizadas y pesadas de acuerdo con su importancia. El cuadro 13.1 proporciona una lista de las funciones deseadas. Un modelo de puntuación es necesario para comparar las ofertas uniformemente contra los

requerimientos técnicos. El peso de la puntuación debe ser determinado cuidadosamente, pero los requerimientos funcionales deben predominar en la decisión. Como ejemplo, un modelo puede asignar 40% del peso a los requerimientos funcionales (más subdivididos para cada función), 25% para los requerimientos de implementación y de proyecto (incluyendo la experiencia del vendedor), 13% para los requerimientos técnicos, 10% para el soporte del vendedor, 5% para los elementos de seguridad, 5% para asuntos contractuales y 2% para la construcción de capacidad local.

*Evaluación financiera.* Deben considerarse las condiciones financieras de únicamente aquellas propuestas que han cumplido el mínimo estándar técnico. Cualquier cosa por debajo del umbral debe ser eliminada, o dependiendo de las reglas de obtención, puede dársele una oportunidad de ser llevado al estándar mencionado, siempre y cuando todos los postores tengan oportunidades similares. El peso entre la puntuación y el costo es importante, pues un mayor énfasis en el costo va a favorecer la solución menos costosa incluso si no es técnicamente la mejor (y quizás la peor). Cuando se consideran los costos, todas las propuestas que alcancen las condiciones técnicas requeridas deben ser consideradas igualmente. Por consiguiente, todos los costos similares deben incluirse y cuantificarse apropiadamente (incluyendo los costos llevados por el comprador), y posiblemente costos del tiempo de vida del proyecto.

Los costos varían ampliamente de proyecto a proyecto. Obviamente el tamaño del país y la complejidad de las funciones deseadas afectarán los costos. Para un país particular, los costos de *hardware* para la aduana al igual que los costos de servicio al cliente (*front-end*) no deben variar demasiado de una solución a otra, pues están de una u otra forma dictados por las plataformas disponibles en el mercado. Además, los costos de implementación que incluyen el entrenamiento del personal y la comunidad comercial tampoco deben variar mucho de una solución a otra. Por eso, los costos tienden a variar de acuerdo con el nivel del diseño, programación y modificación que sean necesarios. El grado de dependencia en contratistas locales también afecta los costos sustancialmente, como también las ganancias de construcción.

Las soluciones nacionales tienden a ser costosas debido a que requieren que las funciones del sistema sean diseñadas y programadas al detalle. Estos costos de diseño y programación tienden a ser altos. En Marruecos, por ejemplo, de un costo total del proyecto de \$10 millones de dólares americanos, \$6,5 millones se invirtieron en desarrollo.

Uno de los grandes atractivos de las soluciones del mercado es que los costos de desarrollo pueden ser compartidos con otros. En un extremo está Asycuda, que pro-

vee el programa sin costo, permitiendo a los países tener un “viaje gratis” en la inversión masiva realizada por la Unctad en el proceso de preparación del Asycuda para la implementación. A pesar del aspecto gratuito de la Asycuda, la implementación requiere recursos sustanciales en instalaciones de *hardware*, y comunicaciones. En Líbano, por ejemplo, la instalación de Asycuda++ a finales de los noventa costó alrededor de US\$5 millones. En Bolivia, los costos de mantenimiento del *software* están metidos en el presupuesto operacional de la Oficina Nacional de Aduanas. Los costos totales de desarrollo para todo el proyecto (el equipo local del proyecto además del equipo de la Unctad que asistió en la transferencia de Asycuda) llegó hasta los US\$3,85 millones. El *hardware*, las comunicaciones y las mejoras en infraestructura para las cinco oficinas grandes y para las 19 medianas y pequeñas agregaron otros US\$3,1 millones a los costos totales. El Proyecto de Sistematización de Impuestos de Filipinas –usando Asycuda– con el proyecto de la Oficina de la Aduana llegó a US\$28 millones.

Otras soluciones del mercado deben ajustarse a los requerimientos y circunstancias locales, y eso tampoco sale gratis. Por ejemplo, la instalación de Sofix en Turquía requirió una modificación considerable y una reescritura (ver recuadro 13.3). Este también fue el caso de la instalación del Sofix en Argentina. La solución TIMS es comúnmente atada a un contrato administrativo, como fue el caso de Mozambique y Angola, y sus costos de implementación están consolidados con las otras intervenciones de Crown Agents en esos países. En Ghana, el portal de CrimsonLogic fue unido al sistema de administración de aduanas de Mauricio; el costo total del proyecto fue alrededor de US\$5 millones en participación para GCNet además de \$2,5 millones en préstamos tomados por GCNet, los cuales incluyen la adquisición del *software*, las modificaciones para el contexto de Ghana, la compra de equipos e infraestructura al igual que el entrenamiento extensivo del personal y los comerciantes. En Bolivia, la Oficina Nacional de Aduana ha desarrollado varios sistemas satélites alrededor de Asycuda++ para respaldar la revisión posterior al despacho y las funciones del almacén de datos, y tiene planes para satélites adicionales para mejorar la valoración del riesgo y las capacidades de minería de datos.

Como se afirmó anteriormente en este capítulo, los costos de implementar TIC en la aduana son sólo una parte del costo de ciclo de vida de estos sistemas. Muy comúnmente, estos costos de mantenimiento y actualización son subestimados y no adecuadamente incluidos en los costos del ciclo de vida. Como resultado, muchos sistemas son implementados sin un soporte financiero adecuado. La inversión requerida después de algunos años es entonces usualmente más grande que lo requerido si se hubiera contado un soporte financiero apropiado.

## Conclusiones operativas

La TIC puede contribuir sustancialmente a hacer las operaciones de la aduana más efectivas y eficientes. Este hecho ha sido conocido por las administraciones de aduana por más de dos décadas. Sin embargo, las posibilidades de TIC cambian constantemente. Las últimas tecnologías proporcionan interfaces más fáciles para el usuario, permitiendo la entrega electrónica de datos y los pagos electrónicos, mejor respaldo para el manejo de exenciones y regímenes de suspensión, y han hecho grandes progresos en la valoración del riesgo y en los módulos de selectividad. No hay duda de que el uso de TIC ha contribuido sustancialmente a salvaguardar la función de la aduana de movilización de ingreso y a acelerar los procesos de liberación. Todos los servicios de aduanas deben intentar implementar la TIC más avanzada apropiada para sus circunstancias particulares. Por tanto, el manejo de la TIC debe ser una función clave en la administración de la aduana.

Implementar TIC no es un objetivo en sí mismo. Debe hacerse para asistir a la aduana a lograr sus objetivos. Por tanto, cualquier estrategia de TIC debe ser pragmática y realista. Debe ser afinada con las necesidades reales del país y la administración de la aduana y con las capacidades del personal de la aduana para hacer el mejor uso de las nuevas posibilidades ofrecidas. Claramente, no hay una solución igual para todos.

Diseñar la solución apropiada de TIC sólo es parte de la estrategia de TIC y puede ser tratada por expertos, consultores y técnicos. Más importante y más difícil que diseñar el sistema es implantarlo efectivamente. Para hacerlo, la aduana debe ajustar los procesos de trabajo, entrenar al personal y a los comerciantes, y a veces ajustar su estructura organizacional. Muy comúnmente, la aduana subutiliza el sistema TIC –pagado tan costosamente– al fallar en hacer los cambios respectivos.

Los diseñadores de política deben revisar las ventajas y las desventajas de programar una solución TIC nacional. Los autores sugieren que la mayoría de países harían bien en investigar cuidadosamente las diferentes soluciones del mercado disponibles, debido a que sistemas únicos tienden a ser costosos y comúnmente no tan bien diseñados como los del mercado. Muchas de las soluciones del mercado incorporan las tecnologías más avanzadas y ofrecen aseguramiento de que las funciones de los diferentes módulos han sido totalmente probadas y los programas son estables y robustos.

Seleccionar un sistema informático de administración de aduana es un asunto complejo y se deben adoptar las garantías apropiadas para obtener valor por dinero. El capítulo sugiere cómo abordar este proceso al revisar sistemáticamente las implicaciones técnicas y financieras de las diferentes opciones.

La aduana necesita prestar atención al financiamiento total de los sistemas TIC. La TIC es costosa de instalar y mantener, ciertamente a la luz del rápido progreso de cambio tecnológico. Programas de *software* y las plataformas de *hardware* deben ser actualizados para ajustarse a estos avances tecnológicos. Así, el financiamiento debe estar asegurado no sólo para la instalación sino también para el mantenimiento y la actualización del *software* y *hardware*. Usualmente el presupuesto de TIC sufre una privación cuando el financiamiento externo se reduce. Esto hace poco daño a la TIC en el corto plazo, y puede producir complacencia. Sin embargo, antes de que haya pasado mucho tiempo, esto va a llevar a crisis costosas de la TIC y a la necesidad de revisar el sistema con costos que son más altos que si se hubieran llevado a cabo actualizaciones y regularmente mantenimiento.

### Lecturas adicionales

- Corfmat, François y Patricio Castro. 2003. "Computerization of Customs Procedures". En Michael Keen, ed. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: FMI.
- Lane, Michael. 1998. *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*. Westport, Conn.: Quorum Books.

OMA. *Guidelines to the Revised Kyoto Convention*. Capítulo 7. Bruselas. [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

### Referencias

- Appels, T. y H. Struye de Swielande. 1998. "Rolling Back the Frontiers: The Customs Clearance Revolution." *The International Journal of Logistics Management* 9(1):111-18.
- Banco Mundial. 2004. "Procurement Guidelines". Washington, D.C. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/Procurement-Mayo-2004.pdf>.
- Corfmat, François y Patricio Castro. 2003. "Computerization of Customs Procedures". En Michael Keen, ed. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, D.C.: FMI.
- De Wulf, Luc. 2004. "Ghana." En Luc de Wulf y José B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dutta, Soumitra, Bruno Lanvin y Fiona Paua, eds. 2004. *Global Information Technology Report 2003-2004*. Nueva York: Oxford University Press. [www.weforum.org/site/homepub-lic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Information+Technology+Report](http://www.weforum.org/site/homepub-lic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Information+Technology+Report).
- Steenland, Marcel y Luc de Wulf. "Morocco". En Luc de Wulf and José B. Sokol, eds. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Esta edición se terminó de imprimir en noviembre de 2005.  
Publicado por MAYOL EDICIONES S.A.  
Calle 131A No. 56-62, Bogotá, Colombia  
E-mail: [mayolediciones@etb.net.co](mailto:mayolediciones@etb.net.co)

**L**a integración comercial contribuye sustancialmente al desarrollo económico y al alivio de la pobreza. En años recientes se ha hecho bastante progreso en liberalizar los regímenes de comercio, pero con demasiada frecuencia los procedimientos aduaneros son todavía complejos, costosos, y no transparentes. Esta situación deteriora la competitividad externa de los países y limita su habilidad para beneficiarse de esfuerzos recientes de liberalización comercial, frecuentemente implementados mediante costos considerables.

El *Manual de modernización de aduanas* recoge lecciones de una muestra de iniciativas exitosas de reforma aduanera y de las experiencias del Banco, para presentar los elementos principales de una estrategia de modernización aduanera. Provee lineamientos operativos para enfrentar asuntos tales como valoración aduanera, normas de origen, alivio y exenciones de tributos, asuntos de tránsito y seguridad, y el uso de tecnología informática. También suministra guía en asuntos tales como el marco legal, el manejo de recursos humanos, la lucha contra la corrupción y la autonomía administrativa.

El Manual, y su volumen compañero, *Iniciativas de modernización aduanera: Estudios de caso*, será de interés para diseñadores de política y donantes con responsabilidades de modernización de la administración aduanera.

“Este manual contiene abundante información práctica sobre el contexto y las modalidades operativas para una administración moderna y ofrece, sobre la base de experiencias y casos exitosos, un mapa de ruta claro para la preparación e implementación efectiva de una estrategia moderna. Es a la vez muy comprensivo y fácil de consultar y ciertamente tiene lo que se requiere para convertirse en una referencia para todos los que buscan reformar y modernizar las administraciones nacionales de aduana.”

*Rubens Ricupero*

*Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo*

“Las administraciones aduaneras son instituciones nacionales clave, que contribuyen al crecimiento económico y a la seguridad pública. Este manual ofrece una valiosa contribución para guiar los esfuerzos de reforma y modernización de las administraciones aduaneras y las equipa para atender nuevas demandas.”

*Pravin Gordham*

*Comisionado del Servicio de Rentas de Sudáfrica,  
Director del Consejo de la Organización Mundial de Aduanas y su Comisión de Política*

