USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

MANUAL DE MODERNIZACIÓN DE LA ADUANA

# PROGRAMAS DE AUDITORÍA POSTERIOR AL DESPACHO

## UN ENFOQUE PRÁCTICA PARA EL CONTROL ADUANERO

Octubre 2011
Esta publicación fue elaborada por Nathan Associates Inc. para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internactional.

MANUAL DE MODERNIZACIÓN DE LA ADUANA

# PROGRAMAS DE AUDITORÍA POSTERIOR AL DESPACHO

## UN ENFOQUE PRÁCTICA PARA EL CONTROL ADUANERO

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Este documento fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es de exclusiva responsabilidad del autor o autores y no necesariamente refleja las opiniones de la USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos..

El Manual sobre Programas de auditoría posterior al despacho fue escrito por Linda Wilcox-Daugherty, con la contribución importante de Robert Holler y Jeremy Schanck.

TCBoost, implementado por Nathan Associates Inc. para el GBTI II DAI/Nathan Group, trabaja con la Oficina de Crecimiento Económico, Agricultura y Comercio (EGAT, por su sigla en inglés) de la USAID para ayudar a las misiones a identificar sus necesidades de asistencia técnica relacionada con el comercio, y diseñar e implementar programas y proyectos de desarrollo de la capacidad comercial.

TCBoost puede satisfacer cada aspecto de las necesidades relacionadas con el comercio de una misión, desde análisis hasta capacitación práctica, en una amplia gama de temas, incluyendo facilitación del comercio, reforma aduanera, formulación de políticas comerciales, negociaciones, diversificación de exportaciones, competitividad y ajustes económicos a la liberación comercial.

Visite www.tcboostproject.com para mayor información.

# INDICE

**Prefacio** v

**1. Introducción** 1

**2. Requisitos previos para la auditoría posterior al despacho** 3

Gestión de riesgos 3

Compromiso con el cambio y el diálogo público-privado 5

Compromiso con la integridad 5

**3. Diez pasos en la implementación de un programa de APD** 7

Paso 1: Conformación del equipo de implementación del proyecto 7

Paso 2: Definición del proyecto 9

Paso 3: Elaboración de borrador del plan de implementación del proyecto 12

Paso 4: Revisión de la legislación y los reglamentos para cambios potenciales 13

Paso 5: Desarrollo de la estrategia del programa de APD para el primer año 16

Paso 6: Desarrollo de procedimientos paso a paso 18

Paso 7: Institucionalización de la unidad de APD 21

Paso 8: Contratación y capacitación de especialistas 21

Paso 9: Anuncio y promoción del proceso de auditoría posterior al despacho 23

Paso 10: Seguimiento de avances en el programa de APD 24

**4. Conclusión** 27

# PREFACIO

Durante los últimos seis años, la USAID ha desarrollado una serie de manuales para ayudar a las administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo en su proceso de modernización de conformidad con las mejores prácticas internacionales de reforma aduanera y gestión de proyectos. La serie ofrece un enfoque progresivo a la modernización y comprende los siguientes manuales:

- Cómo Establecer e Implementar un Proceso de Gestión de Programas
- Cómo Establecer e Implementar un Programa de Integridad Aduanera
- Cómo Establecer la Capacidad de Selección de Mercancías/Gestión de Riesgos
- Manual del Programa de Operadores Económicos Autorizados
- Programas de Auditoría Posterior al Despacho (el presente manual).

La modernización de aduanas en el siglo XXI ofrece un nuevo enfoque de gestión de cumplimiento y cumplimiento voluntario: si se le ofreciera las herramientas e incentivos adecuados y la oportunidad de desarrollar una relación de trabajo con la aduana, es más probable que la comunidad empresarial cumpla de manera voluntaria con las normas y reglamentos aduaneros. Este enfoque de cumplimiento contrasta con el enfoque tradicional, que depende casi exclusivamente de medidas punitivas y da lugar a una relación de enfrentamiento entre la aduana y las empresas. La transición de una relación de enfrentamiento a una relación basada en el cumplimiento voluntario no es fácil pero merece la pena.

La experiencia demuestra que la aplicación de principios internacionalmente reconocidos de gestión de programas a la modernización de aduanas genera mejores tasas de éxito. Reconociendo este hecho, en el año 2005 la USAID patrocinó la elaboración del manual Cómo Establecer e Implementar un Proceso de Gestión de Programas con el objetivo de ayudar a las administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo a establecer un marco para la gestión de cambios en sus esfuerzos de modernización de aduanas.

La eficacia de cualquier programa de modernización de aduanas depende de la voluntad política de la aduana a los más altos niveles y de un ambiente general de integridad. Por consiguiente, la USAID también patrocinó el manual *Cómo Establecer e Implementar un Programa de Integridad Aduanera*, el cual ofrece orientación práctica a cualquier administración de aduanas deseosa de establecer, con asistencia externa mínima, un programa para luchar contra la corrupción e inculcar integridad en su fuerza laboral. El

manual presenta una estrategia global a seguir paso a paso para adaptar e implementar un programa de integridad con un mínimo de ayuda externa. Lograr un cambio significativo exige que los administradores aduaneros tengan la certeza razonable que la fuerza laboral pondrá en marcha las nuevas políticas y práctica de manera responsable y ética.

Como subraya la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en el Convenio de Kyoto revisado, la selección de mercancías basada en gestión de riesgos es un elemento clave de la modernización de aduanas. La gestión de riesgos permite a la aduana asignar recursos eficientemente al centrar las inspecciones en las mercancías de mayor riesgo y admitir las mercancías de bajo riesgo con mayor rapidez. Con el empleo de gestión de riesgos, los administradores aduaneros pueden establecer objetivos de índice de inspecciones y controlar la productividad del personal. Asimismo, pueden adaptar el tipo e intensidad de controles para mitigar los riesgos que enfrenta la administración de aduanas. El tercer manual en la serie de la USAID, Cómo Establecer la Capacidad de Selección de Mercancías/Gestión de Riesgos, ofrece un plan de acción que las administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo pueden seguir para designar al personal de gestión de riesgos, que será responsable de identificar, analizar, priorizar y diseñar respuestas ante los riesgos asociados con tipos específicos de envíos de mercancías.

El cuarto manual en la serie de la USAID, *Programas de Operadores Económicos Autorizados*, escrito en colaboración con la OMA, tiene como base el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (Marco Normativo SAFE) de la OMA. Presenta un prototipo de plan de implementación para un programa de operador económico autorizado (OEA) que puede adaptarse para abordar asuntos y prioridades locales. Los programas OEA hacen hincapié en el cumplimiento voluntario y mejoran la seguridad de la cadena de suministro mediante asociaciones entre las aduanas y entre las aduanas y las empresas. El manual presenta estudios de caso que describen en detalle las experiencias en países que ya han implementado programas OEA. Incluye un CD con materiales de referencia sobre mejores prácticas y ejemplos de formularios y documentos de las administraciones de aduanas que vienen implementando programas OEA en todo el mundo.

Este manual ofrece material de referencia en un CD incluido en este documento.

La auditoría posterior al despacho, objeto del presente manual, es un enfoque de control moderno que fortalece la capacidad de la aduana para validar los supuestos de riesgo y aborda las cuestiones técnicas de manera sofisticada. Este manual presenta una guía paso a paso que las administraciones de aduanas pueden seguir para fortalecer su capacidad para implementar auditorías posteriores al despacho como complemento a sus programas de gestión de riesgos. Ofrece orientación para estudiar los requisitos jurídicos, institucionales, organizacionales y fortalecimiento de capacidades que permiten crear la capacidad necesaria para la auditoría posterior al despacho (APD). Además, un sistema eficaz de APD sirve para allanar el camino a programas de comerciantes de confianza—u OEA, así como a programas más intensivos de medición del cumplimiento.

Es más probable que los administradores y funcionarios aduaneros acepten una iniciativa de reforma si participan en su diseño e implementación. Por otro lado, los administradores a menudo prefieren liderar iniciativas sin depender demasiado de asesores técnicos. Las administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo deben poder seguir estos manuales e instituir medidas de reforma con un mínimo de asistencia técnica. No obstante, este enfoque "hágalo usted mismo" no descarta el recurso a la asistencia técnica a corto plazo cuando sea necesaria.

# 1. INTRODUCCIÓN

Las administraciones de aduanas, especialmente aquellas del mundo en desarrollo, enfrentan importantes desafíos para equilibrar sus responsabilidades de recaudar ingresos, proteger las fronteras nacionales y facilitar el comercio. Por consiguiente, las administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo cuentan cada vez más con la gestión de riesgos como medio de aplicar controles aduaneros y asignar recursos escasos con mayor eficacia. La auditoría posterior al despacho, según la UNCTAD y la OMA, consiste en "el control aduanero basado en auditoría realizado posterior a la liberación de las mercancías del depósito aduanero. La finalidad de estas auditorías es la de verificar la exactitud y autenticidad de las declaraciones e incluye un análisis detallado de los datos comerciales, sistemas aduaneros, registros y libros de las empresas auditadas".

La introducción de técnicas de auditoría posterior al despacho redunda en beneficio tanto de la aduana como de la comunidad empresarial. Para la aduana, las auditorías posteriores al despacho pueden ayudar a proteger los ingresos, mejorar el cumplimiento de los comerciantes, detectar y prevenir el fraude y aumentar la eficiencia del control aduanero. Para la comunidad empresarial, las auditorías posteriores al despacho pueden ayudar a agilizar el despacho de mercancías al reducir la frecuencia de intervenciones aduaneras en las fronteras, puertos marítimos, aeropuertos y terminales interiores. En lugar de resolver todas las cuestiones antes de la liberación (lo cual a menudo genera retrasos costosos), la aduana realiza controles basados en auditoría en las instalaciones del comerciante o del corredor después de liberar la mercancía al importador.

"En julio de 1996, el Servicio de Aduanas de Corea introdujo la auditoría posterior al despacho para hacer frente al rápido aumento del volumen de importaciones y exportaciones y agilizar los procedimientos de despacho aduanero. En un plazo de 90 días desde la aceptación de la declaración de importación, la aduana examina en función de cada caso la exactitud de la liquidación de aranceles e impuestos en determinados casos de importación seleccionados electrónicamente mediante métodos de gestión de riesgos. Esto es principalmente una auditoría en papel. Como resultado, se registró una importante disminución en el tiempo de despacho aduanero, lo cual redundó en ahorros de costos para las empresas y para el gobierno".
—Julio 2005, Comunicación de Corea al Grupo de Negociación sobre Facilitación del Comercio

Dado que la aduana realiza auditorías posteriores al despacho en las instalaciones del comerciante, el diseño de un programa de APD exige una participación temprana y

frecuente del sector privado. La aduana y el sector privado deben entender de forma clara las funciones, responsabilidades, derechos y obligaciones de cada parte. La aduana y los comerciantes deben enfocar la auditoría posterior al despacho como un proceso de mutuo beneficio. Es necesario que los comerciantes comprendan que una auditoría posterior al despacho no es una auditoría fiscal. Más bien, la auditoría posterior al despacho verifica los supuestos de riesgo de la aduana al determinar el cumplimiento del comerciante en áreas específicas de interés como valores declarados, clasificación, tasa arancelaria, país de origen y otros factores pertinentes a un determinado importador, mercancía o declaración. El diálogo público-privado es esencial en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de un programa de auditoría posterior al despacho a fin de establecer y mantener la confianza necesaria para el éxito del programa.

En este manual, recomendamos un enfoque por etapas para establecer un programa de auditoría posterior al despacho. El Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación de Comercio Nota Técnica No. 5, "Auditoría Posterior al Despacho" (Revisión 2011) señala que la aduana, al realizar una auditoría posterior al despacho, puede examinar las transacciones individuales (una "auditoría basada en transacciones") o las importaciones y/o exportaciones realizadas durante un período de tiempo ("auditoría en la empresa"). En un enfoque por etapas, en la Etapa 1 la administración de aduanas establece un programa de auditoría basado en transacciones. En la Etapa 2 desarrolla la capacidad de auditoría basada en la empresa y en mercancías y un sistema más amplio de evaluación de cumplimiento que podría incluir autoevaluaciones de los comerciantes y revisiones de los sistemas de controles internos y capacidad de autorregulación de una empresa. Este manual solo cubre la Etapa 1. La Etapa 2 será tratada en un manual sobre gestión de cumplimiento.

El enfoque por etapas se fundamenta en la amplia experiencia de trabajo de los autores con las administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo que tienen gran interés en reformar pero cuya capacidad de implementar una reforma no está plenamente desarrollada. Empezar con auditorías basadas en transacciones le permite a las administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo – y a la comunidad empresarial – empezar poco a poco, aprender de varias auditorías pequeñas y desarrollar su capacidad gradualmente. Un beneficio colateral de este enfoque es el establecimiento de confianza y respeto mutuo en la relación de trabajo entre la aduana y la comunidad empresarial. Permitir que auditores con poca experiencia tengan rienda suelta en las oficinas de las empresas antes de estar preparados puede socavar la confianza y poner en entredicho el programa.

En el capítulo 2, se detallan los requisitos previos para diseñar e implementar un programa de APD centrado en la gestión de riesgos, gestión de cambios e integridad. El capítulo 3 presenta los pasos para la implementación del programa que se basan en las mejores prácticas internacionales de modernización de aduanas y gestión de proyectos y que pueden adaptarse a las circunstancias locales. El capítulo 4 trata sobre la medición del éxito de un programa de APD. El CD adjunto incluye los últimos materiales de referencia de mejores prácticas, una política modelo de operación que puede adaptarse a las circunstancias locales, y ejemplares de documentos y formularios de las administraciones de aduanas que han implementado programas de APD.

# 2. REQUISITOS PREVIOS PARA LA AUDITORÍA POSTERIOR AL DESPACHO

Antes de diseñar e implementar un programa de auditoría posterior al despacho, la administración de aduanas en un país en vías de desarrollo debe cumplir ciertos requisitos previos: una infraestructura para la gestión de riesgos, la voluntad política para cambiar y un compromiso con la integridad.

## GESTIÓN DE RIESGOS

La gestión de riesgos, una técnica comprobada recomendada por la OMA, es fundamental para todas las decisiones y programas modernos de procesamiento comercial, incluyendo las auditorías posteriores al despacho. Además de identificar las actividades de alto riesgo, la gestión de riesgos sirve para reducir los riesgos al alentar el cumplimiento voluntario de los reglamentos aduaneros. Las administraciones de aduanas en vías de implementar un programa de auditoría posterior al despacho deben cambiar de un enfoque unilateral de detección y penalización de actos de incumplimiento a uno de responsabilidad compartida que promueve las relaciones de trabajo, los procesos basados en riesgos transparentes y rentables y el cumplimiento voluntario. Antes de iniciar un programa de APD, las administraciones de aduanas deben establecer una base sólida para la gestión de riesgos y selección de mercancías.

La selección de mercancías basada en riesgos sustituye la inspección de la totalidad de las mercancías por controles selectivos basados tanto en indicadores de riesgos específicos como en la selección aleatoria. La selección basada en riesgos permite un despacho más rápido de las mercancías en regla y que la aduana dedique menos recursos a las importaciones de bajo riesgo y más recursos a las importaciones de alto riesgo — aquellas que el sistema de gestión de riesgos ha determinado que tienen mayor probabilidad de no estar en regla.

Las administraciones de aduanas que utilizan ASYCUDA, SYDONEA u otro sistema de procesamiento de declaraciones suelen tener una base de datos que pueden utilizar para establecer criterios basados en riesgos y de selección aleatoria. Los analistas de riesgos de la aduana pueden descargar datos de la base de datos y llevar a cabo análisis, crear criterios y perfiles de riesgo y elaborar informes, y los funcionarios y administradores pueden utilizar los datos para detectar anomalías y tomar medidas correctivas inmediatas.

Existen cuatro tipos básicos de intervenciones aduaneras en un sistema de selección de mercancías: (1) revisión del sistema, (2) revisión de documentos, (3) inspección física y (4) una auditoría posterior al despacho. Estos tipos de intervenciones corresponden a los cuatro canales de intervención basada en riesgos: verde, amarillo, rojo y azul (véase el cuadro).

**Canales de intervención basada en riesgos**

***El canal verde*** resulta en la liberación inmediata a través del proceso automático de verificación incorporado en el sistema automatizado de procesamiento de declaraciones; el funcionario aduanero no revisa los documentos o inspecciona las mercancías.

***El canal amarillo*** resulta en una revisión detallada de documentos, ya sea por anomalías detectadas en elementos de la declaración que requieren una revisión adicional o en base a una selección aleatoria. Tras una verificación de los documentos, la declaración es liberada o trasladada para una intervención de canal rojo. Las revisiones de documentos por lo general se centran en la presencia y validez de los documentos de respaldo.

***El canal rojo*** resulta en la inspección física obligatoria de los embarques de alto riesgo o designados aleatoriamente y por lo usual es precedido por una revisión completa de los documentos. La inspección física se centra en los atributos físicos del embarque como cantidad, clasificación y presencia de mercancías no declaradas. El canal rojo no siempre implica la inspección total del embarque.

***El canal azul*** también resulta en la liberación inmediata sin que un funcionario aduanero revisa la documentación o inspeccione las mercancías. Sin embargo, en el canal azul la declaración es referida automáticamente para APD, durante la cual funcionarios aduaneros especializados pueden revisar una mayor diversidad de documentación. Los controles posteriores al despacho son eficaces para resolver cuestiones de valoración y validar el cumplimiento de las empresas preferentes.

Cuando se marca una declaración para una auditoría posterior al despacho, inicialmente se trata la mercancía de la misma manera que la mercancía marcada para el canal verde: son liberados sin intervención. Sin embargo, seguidamente los funcionarios aduaneros recogen las declaraciones – escritas o automatizadas – para determinar si se amerita una revisión adicional. La APD permite a los funcionarios aduaneros resolver cualquier inquietud con respecto a valores declarados correctamente, clasificación, tasa arancelaria y país de origen en las declaraciones marcadas.

Antes de ser implementados los procesos de APD, se desviaban las declaraciones que generaban este tipo de cuestiones al canal rojo o amarillo para la intervención de un funcionario aduanero antes de liberarse la mercancía. No obstante, debido a la complejidad de las cuestiones y la necesidad de reducir la cantidad de documentos de respaldo, el funcionario aduanero en la terminal de carga a menudo no contaba con suficiente documentación para resolver las cuestiones de manera definitiva. Al trasladar la intervención aduanera al establecimiento del importador o corredor, los funcionarios aduaneros pueden comprender la transacción con más claridad que en el punto de entrada.

La aduana puede auditar las declaraciones seleccionadas para una revisión de APD lo antes posible (en caso de ser de especial preocupación) o después de un período razonable determinado por la legislación o reglamentos (véase el Capítulo 3, Paso 4). En el intervalo, la unidad de APD de la aduana ordena las declaraciones del canal azul por importador y es posible que audite varias declaraciones durante una visita a las instalaciones del comerciante. En las instalaciones del comerciante, el auditor o equipo de

auditoría revisa los documentos comerciales asociados con las declaraciones como órdenes de compra, contratos, registros de pago, documentos de seguros y la correspondencia relacionada con las mercancías en cuestión.

## COMPROMISO CON EL CAMBIO Y EL DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO

Instituir auditorías posteriores al despacho exige no solo la adopción de nuevas tecnologías y procesos, sino también cambiar las actitudes, métodos y relaciones con la comunidad empresarial. La gestión de cambio requiere el apoyo de los altos dirigentes de la administración de aduanas, la disposición para cambiar en todos los niveles y una amplia divulgación. Se debe extender la divulgación dentro de la aduana, a los otros organismos que intervienen en la gestión de fronteras, importación y exportación y a la comunidad empresarial. Las administraciones de aduanas que otorgan una alta prioridad a la reforma encontrarán más satisfactorio y exitoso el proceso.

Establecer o mejorar el diálogo público-privado también es crítico para implantar el cambio requerido para un programa de APD. Es posible que tanto la aduana como la comunidad empresarial aborden el proceso con recelo. La aduana podría considerar a toda irregularidad en las declaraciones como un intento por parte del comerciante de evitar pagar derechos; la comunidad empresarial podría albergar la sospecha de que la APD legitimará la interferencia de los funcionarios aduaneros en los negocios para su propio beneficio personal. Sin embargo, existe una multitud de razones para las irregularidades en las declaraciones aduaneras, inclusive un simple error humano, y las autoridades aduaneras deben reconocer que toda irregularidad no debe ser considerada una infracción sancionable. Por su parte, la comunidad empresarial debe reconocer su papel en ayudar que el programa de APD tenga éxito. Si ambos acogen el cumplimiento voluntario podrán pasar de una relación de enfrentamiento a una de cooperación.

## COMPROMISO CON LA INTEGRIDAD

La corrupción socava la eficacia de los organismos públicos en muchos países en vías de desarrollo y las administraciones de aduanas son especialmente vulnerables a la influencia de la corrupción. Para que un programa de auditoría posterior al despacho tenga éxito, los administradores aduaneros y la comunidad empresarial deben poder confiar que los funcionarios aduaneros realizarán sus funciones en forma ética. La integridad debe ser destacada – tanto de la aduana como de los comerciantes – en todo el diseño, implementación y divulgación del programa de APD. La colusión requiere dos partes: un funcionario aduanero poco ético y un comerciante poco ético.

Ambos deben ser abordados. La Declaración de Arusha de la OMA (Declaración del Consejo de Cooperación Aduanera en Materia de Integridad Aduanera) ofrece a las administraciones de aduanas herramientas valiosas y orientación para implementar programas de integridad. No hay ninguna razón por la cual la aduana no pueda instar a la comunidad empresarial a emprender iniciativas similares de integridad.

El Manual de Modernización de Aduanas de la USAID "Cómo Establecer e Implementar un Programa de Integridad Aduanera", incluida en el CD adjunto, ofrece ejemplos de mejores prácticas y orientación.

# 3. DIEZ PASOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE APD

Diseñar e implementar un programa de APD puede ser un proceso gratificante pero muy exigente. La APD precisa una gama de respuestas que van desde la modernización de la gestión aduanera en materia de legislación, estructura organizacional, incentivos, procedimientos y tecnología de información, hasta relaciones con otras administraciones de aduanas, con los organismos que tienen que ver con la gestión fronteriza y con el sector privado. Asimismo, implementar la APD no solo requiere una infraestructura adecuada, sino también la secuencia adecuada de acciones e hitos clave durante todo el proceso. En esta sección presentamos los pasos básicos para establecer un programa de auditoría posterior al despacho – desde su concepción hasta su divulgación y lanzamiento.

## PASO 1: CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

La rapidez y éxito en la implementación del programa de APD depende de la conformación del equipo adecuado con el firme compromiso de los dirigentes de los ministerios competentes y de la aduana o autoridad de ingresos (por ejemplo, el director general). El director general debe abogar por el programa desde su concepción. Es necesario que presente personalmente el concepto de APD a los otros sectores del gobierno – órganos legislativos y distintos ministerios y entidades pertinentes – a fin de obtener apoyo y financiamiento para el programa. El respaldo del director general subraya la importancia del programa de APD a los funcionarios aduaneros, apoya al equipo de implementación del proyecto encargado de poner en marcha el programa de APD y otorga credibilidad al programa con la comunidad empresarial.

La experiencia de Jordania demuestra cómo la participación de múltiples organismos en el diseño e implementación de APD se puede traducir en un comercio más rápido y eficiente. Jordania exigió que todos los organismos de inspección en las fronteras del país fueran capacitados en gestión de riesgos. Durante estas capacitaciones los organismos pronto pudieron comprobar que podían mejorar su eficacia mediante la adopción de controles de auditoría posterior al despacho en lugar de revisiones de documentos previo a la liberación. Jordania ahora exige que todos los organismos gubernamentales de inspección adopten prácticas de gestión de riesgos para las inspecciones de las importaciones y exportaciones.

El director general será el principal patrocinador del proyecto y tendrá que conciliar varias prioridades a la vez, por lo que posiblemente no pueda dedicar el tiempo y atención necesarios a gestionar personalmente el diseño e implementación del programa de APD. Por lo tanto, debe designar a un subordinado de confianza como jefe de proyecto a tiempo completo. El jefe de proyecto debe estar facultado para hablar en nombre del director y tomar decisiones y compromisos de manera independiente (dentro de parámetros definidos). El jefe de proyecto debe informar periódicamente al director sobre avances y obstáculos; a la vez, el director general debe permanecer accesible para recibir estas actualizaciones de progreso. El jefe de proyecto debe ser una persona motivada con excelentes competencias de gestión de proyectos y demostrar la capacidad de reunir a las partes interesadas con diferentes puntos de vista. El jefe de proyecto y el equipo de implementación deben tener buen dominio del idioma inglés o francés, los idiomas oficiales de la OMA. Es inestimable la capacidad de analizar el material de referencia de la OMA y otras mejores prácticas sin tener que recurrir a un traductor.

El jefe de proyecto debe conformar un equipo de implementación del proyecto de funcionarios y administradores de diversos departamentos y divisiones aduaneras. El equipo de implementación del proyecto puede tener miembros a tiempo completo y miembros a tiempo parcial que participan según sea necesario. Esto puede funcionar siempre que los supervisores de los miembros del equipo reconozcan la importancia del proyecto y les de tiempo suficiente para participar. Una vez más, el sólido apoyo y participación del director general facilita la participación de todos los miembros del equipo de implementación del proyecto. El director general y el jefe de proyecto deben realizar foros informativos en la sede y en las oficinas de campo. Los funcionarios sobre el terreno pueden compartir sus valiosas experiencias; convirtiéndose en defensores de APD en el campo y ayudando a implementar el programa de APD.

Lo ideal sería que los miembros del equipo a tiempo completo permanecieran a largo plazo en el programa de APD. Los miembros del equipo adquirirán amplios conocimientos sobre el diseño e implementación del programa, incluyendo experiencia de primera mano sobre cómo funcionan los negocios. Sería lamentable perder estos conocimientos una vez se institucionalice la APD.

APD es una función multidisciplinaria que se debe basar en una amplia gama de competencias aduaneras. El equipo de implementación del proyecto debe incluir conocimientos especializados en los siguientes ámbitos:

- Programas OEA
- Auditoría
- Gestión de recursos humanos
- Tecnología de información
- Inteligencia
- Investigaciones
- Asesoramiento en materia jurídica y de políticas
- Desarrollo de políticas y procedimientos
- Información pública
- Recaudación de ingresos
- Gestión de riesgos
- Valoración.

Las demás instituciones gubernamentales con responsabilidades y funciones administrativas relacionadas con importaciones, exportaciones y/o fronteras también deben comprender cómo les afecta la APD. Se deben tomar en cuenta sus procesos, abordar sus inquietudes y resolver sus problemas a satisfacción de todas las partes. Se debe considerar la inclusión de representantes de estos organismos gubernamentales en el equipo de implementación del programa de APD.

## PASO 2: DEFINICIÓN DEL PROYECTO

Una vez conformado el equipo de implementación del proyecto, su primera labor debe ser la definición del proyecto. Esto se hace en dos documentos: (1) la carta formal del proyecto y (2) el alcance de trabajo del proyecto. Estos dos documentos marcan las pautas para la implementación de todo el proyecto; mientras más explícitos y claros son estos documentos, más fácil será administrar el programa. La elaboración de la carta y el alcance de trabajo es un proceso que exije mucho tiempo y reflexión.

### CARTA DEL PROYECTO

La carta del proyecto define el proyecto al:

- Explicar la importancia del proyecto a la administración de aduanas y sus partes interesadas;
- Designar al jefe de proyecto y establecer su autoridad para la toma de decisiones;
- Designar a los miembros del equipo de implementación del proyecto y establecer sus funciones; y
- Hacer hincapié en el apoyo de los altos funcionarios para el proyecto y el jefe de proyecto.

El jefe de proyecto debe presentar un borrador de la carta al director general e incorporar los comentarios del director general en el documento final. Una vez aprobada la carta por el director general, el equipo podrá iniciar la tarea más ardua de desarrollar el alcance de trabajo.

### ALCANCE DE TRABAJO

El alcance de trabajo del proyecto debe abarcar:

- Fecha de la carta y fechas previstas (es decir, la duración) de implementación;
- Objetivos y justificación del proyecto;
- Patrocinador del proyecto y los principales interesados;
- Parámetros del proyecto (qué trabajos serán realizados o no serán realizados), supuestos, restricciones y riesgos;
- Organización del proyecto inicial y desglose de la estructura de trabajo;
- Resultados, fechas límite e hitos del proyecto; y
- Estimados de costos y necesidades de recursos.

La redacción de una declaración de trabajo que describe los trabajos a realizar para un programa de auditoría posterior al despacho requiere un examen exhaustivo de los

requisitos del proyecto: técnicos, organizacionales y operativos. Las cuestiones técnicas como el fundamento jurídico y reglamentario para las auditorías posteriores al despacho y el desarrollo de procedimientos y manuales se abordan en mayor detalle en los Pasos 4 y 6, respectivamente. En este paso, el equipo de implementación del proyecto determina la estructura organizacional adecuada para la nueva unidad de APD y estima el número de auditorías posteriores al despacho que realizará la unidad durante el primer año. Este estimado es solo para efectos de planificación del volumen de trabajo de la unidad y los recursos humanos y físicos necesarios para llevar a cabo el trabajo. El estimado ***no debe ser expresado en términos de un objetivo de ingresos para la unidad.***

## *ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL*

Para desarrollar la declaración de trabajo, el equipo de implementación del proyecto debe determinar la oficina o departamento que administrará las auditorías posteriores al despacho. Las auditorías posteriores al despacho son una extensión de la gestión de riesgos por lo que hace sentido ubicar el programa en el departamento de gestión de riesgos. El departamento de gestión de riesgos de una administración de aduanas es generalmente responsable de identificar los embarques de alto riesgo. La implementación de auditorías posteriores al despacho también requiere que se identifiquen a las empresas en regla de bajo riesgo a fin de agilizar el despacho de mercancías. Alternativamente, se podría ubicar la función de APD en un departamento relacionado con el comercio o en un nuevo departamento, cuyo cometido específico es gestionar el cumplimiento.

Además, el equipo debe decidir qué tan centralizado debe ser el programa de APD: ¿se realizarán las auditorías principalmente desde la sede de la aduana o también desde las oficinas de campo? En algunos países, las administraciones de aduanas dividen las responsabilidades entre una división central y los equipos sobre el terreno. La unidad central determina las prioridades de auditoría y la asignación de recursos, garantiza la coherencia y la coordinación y proporciona una evaluación de riesgos nacionales, capacitación y orientación funcional; los equipos sobre el terreno realizan auditorías de las declaraciones presentadas por los importadores dentro de su zona o responsabilidad geográfica. Es necesario tomar en cuenta el tamaño del país, el número de oficinas aduaneras y la distribución geográfica de las empresas – todo lo cual afecta los gastos de viaje – al decidir si los especialistas de APD deben estar todos ubicados en la sede de la aduana o dispersos en las oficinas regionales. En cualquier caso, la estructura de gestión afecta los recursos (y el presupuesto) disponibles para el proyecto y debe considerarse por adelantado.

La estructura organizacional de APD variará en función del tamaño geográfico de un país, la distribución de las empresas y otros factores. Por ejemplo,
**En Pakistán,** el Departamento de Aduanas de la Junta Federal de Ingresos ha establecido planes para desarrollar un sistema de APD con elementos a nivel central y sobre el terreno. La Dirección General de APD, con sede en la capital, fue establecida bajo la responsabilidad de un director general. El director general cuenta con la asistencia de tres directores – uno en la capital (Islamabad), uno al norte (Lahore) y otro al sur (Karachi).
**En Georgia,** el equipo de APD está integrado por siete expertos de APD, todos ubicados en Tbilisi, que trabajan con el Departamento de Gestión de Riesgos.
**En Guatemala,** las auditorías posteriores al despacho se realizan con la participación conjunta de tres departamentos aduaneros: Aduanas, Investigaciones y Control y Asuntos Jurídicos.

## NÚMERO DE AUDITORÍAS O ACCIONES POR AÑO

Otro variable clave para determinar los recursos necesarios para un programa de APD es el número de acciones que la aduana puede razonablemente realizar durante el primer año.

La unidad de APD deberá trabajar con el departamento de gestión de riesgos en el desarrollo de parámetros para el envío de declaraciones al canal azul para auditoría. Los parámetros de riesgo son importantes para generar un número razonable y manejable de acciones de canal azul que la unidad de pueda manejar APD durante su primer año. (Véase también el Paso 5, Desarrollo de la Estrategia del Programa de APD para el Primer Año.)

Si bien el canal azul puede ser el principal activador para una auditoría, no es el único. También se pueden seleccionar la declaraciones en función de inteligencia (por ejemplo, la introducción repentina de ciertas mercancías en el mercado a bajo precio), la selección aleatoria o una prioridad del gobierno. Esto requerirá que el departamento de gestión de riesgos disponga de estadísticas precisas sobre el número de declaraciones que presentaron problemas de clasificación o valoración el año pasado. Obtener esta información será más fácil para algunas administraciones de aduanas que para otras.

La aduana no debe establecer objetivos basados en ingresos para la unidad de APD, porque al hacerlo se crearía un incentivo perverso para que la aduana realice un número excesivo de auditorías y en el peor de los casos se generarían oportunidades para la recaudación arbitraria de ingresos. Dado que una APD tiene como objetivo la confirmación de supuestos sobre el riesgo de transacciones específicas, la medida de éxito debe ser expresada en términos de mejoras de cumplimiento de las empresas como resultado de procesos de control más eficaces y no sobre el monto de ingresos adicionales recaudados. (Véase además el Paso 10, Seguimiento de Avances en el Programa de APD.)

## RECURSOS

Luego de estimar los números de auditorías posteriores al despacho a realizar cada año, el equipo podrá estimar los recursos humanos y físicos requeridos para el programa de APD. El equipo deberá considerar la cantidad de personal requerido para administrar el programa, de dónde provendrán y qué capacitación recibirán. La unidad también necesitará espacio de oficina, mobiliario, computadoras y otros equipos. La unidad deberá poner a disposición sin demora la información de auditoría (por ejemplo, perfiles de riesgo, inteligencia, información comercial), por lo que debe estar equipada con un sistema de almacenamiento de archivos para copias impresas y/o electrónicas, de acuerdo a los recursos disponibles de la administración de aduanas. Asimismo, la unidad de APD necesitará vehículos de transporte para la realización de auditorías en las instalaciones de los comerciantes.

Cuando el equipo de implementación del proyecto haya definido el proyecto, el director general distribuirá la carta y el alcance de trabajo preliminar en toda la organización. El director general también aprobará las recomendaciones respecto a organización y recursos para permitir que la aduana las aplique.

## PASO 3: ELABORACIÓN DE BORRADOR DEL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

Seguidamente el equipo de implementación del proyecto procederá a elaborar el borrador del plan de implementación del proyecto o plan de trabajo. El plan debe establecer cada tarea (véase los Pasos 4 a 10) y subtarea, designar a los responsables de cada tarea y subtarea, así como la fecha límite para cada una. Al elaborar el plan, los miembros del equipo deben considerar los respectivos puntos de vista y restricciones y estar dispuestos a llegar a acuerdos. No hace sentido hacer a los miembros del equipo responsables de fechas límite pocos realistas que no pueden cumplir. Sin embargo, el plan debe ser lo suficientemente ambicioso para poder alcanzar los objetivos del proyecto oportunamente. La secuencia de tareas también es importante. Todo dependerá de la capacidad del jefe de proyecto y del director general para equilibrar los cronogramas, expectativas y requisitos de los miembros del equipo.

El jefe de proyecto debe presentar el borrador del plan al director general, quien lo revisará y circulará en la aduana, solicitando comentarios. Es probable que el equipo de implementación del proyecto tenga que revisar y volver a presentar el plan varias veces en presentaciones al director general y a otros altos directivos antes de recibir aprobación para proceder. El equipo también debe compartir el borrador del plan con los representantes del sector privado (por ejemplo, cámaras de comercio, asociaciones empresariales). Esto sentará las bases para establecer mecanismos más formales de consulta pública-privada a medida que se ponga en marcha. Una vez aprobado el plan de implementación, el equipo de implementación del proyecto distribuirá el plan en la aduana y en otros ministerios y organismos pertinentes y hacerlo público (por ejemplo, publicándolo en el sitio web de la aduana).

El equipo entonces podrá comenzar a ejecutar el plan de implementación del proyecto:

- Revisión de la legislación y los reglamentos (Paso 4)
- Desarrollo de la estrategia para el prime año (Paso 5)
- Desarrollo de procedimientos paso a paso (manual de auditoría) para APD (Paso 6)
- Institucionalización de la unidad de APD (Paso 7)
- Contratación y capacitación de especialistas de APD (Paso 8)
- Anuncio y promoción de APD (Paso 9)
- Seguimiento y evaluación de avances en el programa de APD (Paso 10).

En este momento, el jefe de proyecto debe comenzar a presentar informes de progreso escritos al director general. Se deben presentar los informes en forma semanal, mensual o trimestral según la preferencia del director general. Los informes deben incluir detalles del trabajo realizado, tareas terminadas, obstáculos o retrasos inesperados, ajustes hechos al plan y cualquier otra información pertinente. El director general debe reunirse con el equipo de implementación del programa de APD por lo menos una vez por período de informe para examinar los progresos.

La OMA y la Comunidad del África Oriental han desarrollado un marco lógico para poner en marcha un programa regional de auditoría posterior al despacho. El marco lógico presenta estrategias, indicadores de seguimiento y evaluación, resultados previstos, medios de verificación y factores claves de éxito para el programa. El marco lógico puede servir como modelo útil para que otras administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo puedan diseñar e implementar programas de APD. Se incluye en el CD-ROM que acompaña este manual.

## PASO 4: REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN Y LOS REGLAMENTOS PARA CAMBIOS POTENCIALES

La primera tarea principal para desarrollar un programa nacional de APD es asegurar que los funcionarios aduaneros tengan la autoridad jurídica para implementar auditorías posteriores al despacho. Es probable que se tengan que redactar reglamentos para el programa. El código aduanero debe disponer que los funcionarios aduaneros posean autoridad para garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de los que son responsables de hacer cumplir, incluyendo la autoridad para imponer controles tras ser liberadas las mercancías de la custodia de la aduana. Por otra parte, el código debe garantizar la transparencia y previsibilidad suministrando información sobre normas, decisiones, un esquema penal y un proceso de apelación. El código debe:

- Apoyar el uso de prácticas de gestión de riesgos,
- Otorgar a la aduana la autoridad jurídica para realizar auditorías posteriores al despacho,
- Definir el intervalo de tiempo después de la liberación de las mercancías durante el cual la aduana puede realizar una auditoría posterior al despacho y exigir el pago de derechos e impuestos adicionales, y
- Otorgar facultades específicas a la aduana para realizar auditorías en las instalaciones de un importador y en las instalaciones de otras partes pertinentes en una operación de importación (por ejemplo, corredores de aduanas, compradores, bancos).

El jefe de proyecto debe conformar un grupo de trabajo para desarrollar la legislación para APD. El grupo de trabajo debe incluir a representantes del departamento jurídico de la aduana o autoridad de ingresos y del sector público. Puesto que las auditorías serán realizadas en las instalaciones de los comerciantes y/o corredores de aduanas, el sector privado debe estar representado en el grupo de trabajo.

### CONSONANCIA CON LAS DIRECTRICES INTERNACIONALES

El grupo de trabajo debe asegurar que las leyes marco, los reglamentos de implementación y otras directrices gubernamentales de APD estén en consonancia con los objetivos de gestión de riesgos y control posterior al despacho establecidos en (1) las normas de control del Convenio de Kyoto revisado de la OMA, Anexo General Capítulo 6; y (2) las normas de cumplimiento regulatorio, gestión de registros comerciales, viabilidad financiera y seguridad establecidas en el Marco Normativo SAFE, Capítulo 5.

El Convenio de Kyoto revisado proporciona un marco jurídico y una gama de normas para mejorar las operaciones aduaneras mediante la estandarización y armonización de políticas y procedimientos en todo el mundo. El Convenio revisado recomienda

En mayo de 2008, el Ministerio de Economía y Finanzas de Cambodia emitió una proclamación estableciendo la APD en ese país. La proclamación define la APD, los objetivos de APD, las funciones y responsabilidades de los implicados en APD y los requisitos de auditoría. Esto demuestra cómo se puede imponer la APD en un país en vías de desarrollo. La implementación de reglamentos proporciona más detalles sobre procedimientos, esquemas penales y similares. La proclamación se incluye en el CD-ROM que acompaña este manual.

encarecidamente que los países instituyan el despacho rápido para las empresas con buen historial de cumplimiento. Un programa de APD es un medio para implementar esta mejor práctica internacional. El Anexo General Capítulo 6 de la convención contiene normas para la gestión de riesgos y control posterior al despacho.

El Capítulo 5 del Marco Normativo SAFE establece normas internacionales sobre cumplimiento regulatorio, gestión de registros comerciales, viabilidad financiera y seguridad. El Convenio revisado y el Marco Normativo SAFE son directrices lo suficientemente flexibles para permitir que la legislación nacional refleje los requisitos jurídicos, políticos, culturales y económicos locales. No obstante, el fundamento legislativo para un programa nacional de APD debe ser lo suficientemente amplio para abordar los derechos, deberes y obligaciones tanto de la aduana como de la comunidad empresarial.

## ALCANCE JURÍDICO DE LA AUDITORÍA POSTERIOR AL DESPACHO

La legislación debe garantizar que el marco jurídico facilite la aplicación de controles basados en APD, estipular el plazo de tiempo permitido para realizar una auditoría y definir las prácticas fraudulentas y los derechos y deberes relativos a la incautación de documentación, la confiscación de mercancías y las sanciones.

El fundamento jurídico debe ser claro y completo en cuanto a la definición del alcance y función de la auditoría posterior al despacho. La legislación, inclusive los reglamentos administrativos y las leyes y reglamentos de contabilidad, debe definir con claridad las obligaciones y derechos tanto de la aduana como de los comerciantes. Dado que las APD no se rigen por las mismas normas que las auditorías fiscales, deben ser respaldadas por requisitos de mantenimiento de registros para las importaciones, exportaciones y valores.

### *DERECHOS, DEBERES Y OBLIGACIONES DE LA ADUANA*

El proyecto de Aduanas y Liberación del Comercio Regional de las Repúblicas de Asia Central financiado por la USAID resume los derechos, deberes y obligaciones de la aduana de la siguiente manera:

- Facultades adecuadas para ejercer controles sobre las importaciones, exportaciones y otras transacciones correspondientes a la administración de aduanas.
- Inspección y control de expedientes, libros, documentos y registros comerciales, inclusive los guardados en computadoras.
- Ingreso, visita, inspección y control de todo lugar sujeto a supervisión aduanera.
- Inspección de mercancías y muestreo.
- Responsabilidad de proteger la privacidad y confidencialidad de toda información y documentación de los comerciantes.
- Ratificación de los acuerdos y convenios necesarios para asegurar la cooperación e intercambio de información entre organismos nacionales e internacionales, incluyendo la asistencia administrativa mutua.

Asimismo, la aduana requiere autoridad para implementar un esquema de sanciones y medidas correctivas.

En el 2010, USAID colaboró con la aduana de Kazajstán para revisar el código aduanero y determinar el fundamento jurídico para realizar auditorías posteriores al despacho. Se constató que Kazajstán tenía una sólida infraestructura jurídica que permite que la aduana realice auditorías posteriores al despacho completas pero aún queda por determinar el nivel de especificidad necesario para la cobertura legal de APD. Si bien el análisis de riesgos es fundamental para APD, los criterios de riesgos detallados no deben formar parte de un código aduanero por la dificultad de modificar los criterios a medida que se actualizan los parámetros de selección de riesgos. Además, especificar criterios detallados ofrece a la comunidad empresarial información excesiva sobre la selección de riesgos.

## ESQUEMA DE SANCIONES

El equipo jurídico y de APD debe asegurar que la legislación establezca sanciones, inclusive sanciones económicas, para el fraude comercial. Puede ocurrir una amplia gama de errores en el proceso de declaración y las sanciones deben ser acordes con la severidad, afectación e intención de la declaración incorrecta. Las sanciones pueden variar desde advertencias hasta multas nominales y sanciones graves. Una vez aceptada una declaración, es considerada un documento jurídicamente vinculante y solo podrá modificarse de conformidad con directrices específicas. La aduana debe contar con mecanismos para el manejo de errores y seguimiento de irregularidades para determinar el cumplimiento. El proceso para penalizar el fraude comercial debe ser regido por estatutos y reglamentos y debe ser coherente, previsible y aplicado de manera uniforme.

## MEDIDAS CORRECTIVAS

La legislación y/o reglamentación aduanera también debe reconocer que no toda discrepancia constituye fraude. Cuando una APD revela discrepancias, la aduana debe poder tomar medidas correctivas de acuerdo con la intención tras la discrepancia. Por ejemplo, cuando es claro que una discrepancia no fue intencional y el comerciante se compromete a corregir los procedimientos, los funcionarios aduaneros deben ayudar al comerciante a hacerlo sin imponerle una penalidad u otra sanción.

## DERECHOS, DEBERES Y OBLIGACIONES DE LOS COMERCIANTES

La legislación nacional, incluyendo los reglamentos administrativos y las leyes y reglamentos de contabilidad, debe procurar que las obligaciones de los comerciantes sean claras. Los comerciantes deben estar obligados por ley a presentar a la aduana la documentación solicitada relacionada con las declaraciones de importación y exportación en el plazo de tiempo determinado por ley y los reglamentos y deben permitir al funcionario retirar o hacer copias de estos documentos con los recibos correspondientes. Entre las obligaciones se incluye el acceso a los libros, registros, bases de datos y personal; requisitos de llevar actas de reuniones; y el establecimiento y documentación de controles internos. El proyecto RTLC financiado por la USAID presenta de manera resumida los derechos, deberes y obligaciones de los comerciantes como sigue:

- Mantenimiento de registros para el período previsto en los reglamentos.
- Presentación de todos los documentos de respaldo y registros y libros comerciales (incluso la versión electrónica) a los auditores aduaneros.
- Derecho a la confidencialidad de la información suministrada a las autoridades.

En una administración de aduanas moderna, todos los asuntos son tratados en forma justa y transparente. Por ejemplo, las empresas pueden buscar reparación con respecto a la aplicación de normas, reglamentos y procedimientos aduaneros y pueden interponer un recurso en caso de ser agraviado por una resolución. Las administraciones de aduanas deben introducir los cambios legislativos necesarios destinados a establecer un proceso de apelación claro y sencillo. En general, los marcos jurídicos nacionales contemplan los procesos de apelación administrativos y judiciales. Los funcionarios aduaneros deben tener la capacidad de explicar el procedimiento de apelación. El Capítulo 10 del Convenio de Kyoto revisado presenta las normas para el derecho de apelación, la forma y causales de una apelación y la consideración de apelaciones relacionadas con cuestiones aduaneras.

## PASO 5: DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA DE APD PARA EL PRIMER AÑO

El siguiente paso que debe tomar el equipo de implementación de APD es desarrollar una estrategia de auditoría. El desarrollo de la estrategia se verá influido por las decisiones tomadas durante el Paso 2 sobre recursos: ¿cuántas auditorías son posibles dada la capacidad de la aduana?

La estrategia de auditoría debe definir el enfoque integral del programa de APD, incluyendo las funciones, responsabilidades, objetivos y estándares de desempeño del personal de la unidad de APD. El enfoque debe incorporar las mejores prácticas internacionales y las lecciones aprendidas de otros programas de APD:

- La APD no solo es un examen de errores en las transacciones anteriores, sino también un medio para descubrir las causas subyacentes de los errores y evitarlos en el futuro.
- La APD no debe ser una nueva verificación o duplicación de las determinaciones tomadas en la frontera.
- La APD no se limita a medidas punitivas. Al encontrar un error en una declaración específica que no parece ser intencional, los auditores pueden solicitar la revisión de las instrucciones internas de la empresa que pueden haber dado lugar al error y/o los controles internos que debieron impedir el error pero que no lo hicieron. Si estos documentos muestran una intención de buena fe, los auditores deben tener la flexibilidad de recomendar una intervención de cumplimiento (véase Medidas Correctivas, p. 13).
- La APD, al igual que los otros esfuerzos de modernización de aduanas, se basa en el cumplimiento voluntario y una asociación fructífera entre la aduana y el sector privado, teniendo por objetivo general el establecimiento de un sistema de mutuo beneficio que permita ayudar a la aduana a asignar mejor sus recursos y a los comerciantes a acelerar el tiempo de despacho.

La estrategia de auditoría también debe establecer vínculos con las estrategias de otros departamentos aduaneros, en especial con gestión de riesgos, medición del cumplimiento, gestión financiera, inteligencia, investigaciones y recursos humanos. En este sentido, la estrategia de auditoría puede apoyarse en la carta del proyecto y el alcance de trabajo,

los cuales inicialmente definieron las funciones y responsabilidades de los miembros del equipo de implementación del programa de APD.

## ESTABLECIMIENTO DE LOS PARÁMETROS DE RIESGO PARA ESTIMAR EL VOLUMEN DE TRABAJO Y ASIGNAR LOS RECURSOS

Como se señala en el Paso 2, el equipo de APD debe colaborar con la unidad de gestión de riesgos en el desarrollo de parámetros de riesgo para encaminar las declaraciones al canal azul; es decir, para la auditoría posterior a la liberación de las mercancías. Identificar los parámetros adecuados puede tener un efecto significativo en el volumen de trabajo del nuevo equipo. Si los parámetros son demasiado amplios (es decir, se marcan demasiadas declaraciones para APD), el equipo nuevo puede verse recargado y la calidad de trabajo afectada. Establecer los parámetros adecuados (y por consiguiente, el número adecuado de APD previstas) probablemente sea un proceso iterativo pero vale el esfuerzo hacerlo.

Las declaraciones son canalizadas para una auditoría posterior al despacho basado en la clasificación y valoración. Se deben tomar en cuenta los siguientes factores para determinar el nivel de riesgo de una transacción:

- Identidad del importador
- País de origen
- Mercancía
- Discrepancias o violaciones anteriores con ese tipo de mercancía
- Reglamentos o programas especiales (como cuotas) aplicables a un tipo específico de importación
- Valor declarado—el alto valor y un valor fuera de la gama establecida indican un riesgo más elevado

Idealmente, el departamento de gestión de riesgos – por medio de la base de datos de transacciones – tendrá conocimiento del número de declaraciones procesadas en los centros de despacho aduanero y el número de sanciones aplicadas por errores de clasificación y valoración durante el año anterior. Pero esto no es siempre el caso (véase el cuadro de texto). Puede ser necesario que la aduana tenga que refinar su gestión de riesgos y sus soluciones informáticas y programas de integridad; ajustar los procedimientos que disuaden el cumplimiento; y comenzar a documentar y hacer un seguimiento preciso de las enmiendas a las declaraciones.

Estos datos ayudarán a determinar los factores de riesgo indicativos de auditoría, de acuerdo a la capacidad de la unidad de APD.

Por ejemplo, si la aduana procesó 10,000 declaraciones el año anterior y el departamento de gestión de riesgos estima que 6% de las declaraciones fueron marcadas para una investigación de valoración, 600 declaraciones por año o alrededor de 50 por mes fueron marcadas para valoración. En un programa nuevo de APD, estas 50 declaraciones por mes serían marcadas para el canal azul y sujetas a una auditoría posterior al despacho (véase el Paso 7).

El equipo de implementación del proyecto debe determinar si la unidad de APD tendrá los recursos para manejar este volumen de trabajo. En caso afirmativo, la valoración será

establecida como parámetro de riesgo para el canal azul, pudiéndose considerar otros factores de riesgo. En caso negativo, el equipo de APD debe trabajar con el departamento de gestión de riesgos para eliminar algunos factores de riesgo de valoración como activadores para una APD y, en consecuencia, reducir el número de declaraciones de canal azul. Una vez que el equipo de implementación del programa de APD acuerde los parámetros de riesgo (y el número estimado de auditorías), estas cifras deberían ser incluidas en la estrategia de auditoría para el primer año del programa de APD.

Estimar el número de auditorías posteriores al despacho basado en medidas de sanción puede ser difícil sin datos suficientes o fiables. Por ejemplo, si un funcionario aduanero no registra (acepta oficialmente) una declaración hasta que el importador o corredor acuerde cambiar el valor declarado, no se registra el aumento ya que se cambia la declaración antes de ser registrado. Estas prácticas promueven una atmósfera de negociación que propicia que los importadores consideren las valoraciones originales como "punto de apertura de ofertas", sabiendo que no serán sancionados por la subvaloración y con la expectativa que el valor final acordado será menor que si hubieran declarado el valor verdadero desde el principio.
Por otra parte, aumentar el valor original declarado no necesariamente significa que el importador o corredor cometió un delito, presentó un documento falso o intentó defraudar al gobierno. El valor de transacción es problemático. Lo que los importadores pagan a los proveedores por las mismas o similares mercancías varía dependiendo de muchos factores. Los funcionarios aduaneros usualmente no disponen de información adecuada en el momento que se presenta la declaración para discutir correctamente el valor de transacción declarado y llegar a un valor alternativo.

### RESPONSABILIDADES ESPECÍFICAS DE AUDITORÍA Y REQUISITOS DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

La estrategia de auditoría también debe establecer los requisitos de informes mensuales, trimestrales y anuales que cubren las bases para la selección, la metodología de auditoría y los resultados. Esto le permitirá a la aduana controlar el programa de APD, incluyendo patrones sospechosos de actividad auditor a empleado como auditorías demasiado frecuentes a una empresa determinada.

## PASO 6: DESARROLLO DE PROCEDIMIENTOS PASO A PASO

Las auditorías posteriores al despacho deben realizarse según procedimientos escritos claros y completos compilados en un manual. El manual debe ofrecer directrices para las auditorías posteriores al despacho y constituirá la base para la capacitación de especialistas en APD. El manual debe establecer principios operativos y de contabilidad, proporcionar documentación estándar y explicarla, y describir cada área de trabajo de APD. También debe reflejar la legislación y los reglamentos establecidos en el Paso 4. Desarrollar el manual puede ser un proceso que consuma mucho tiempo pero no es necesario que la aduana "reinvente la rueda": los departamentos de auditoría de la aduana o del Ministerio de Finanzas pueden haber establecidos principios y procedimientos básicos que se pueden adaptar a las auditorías aduaneras posteriores al despacho. En el manual se deben explicar las diferencias entre los diferentes tipos de auditoría. Por su parte, la OMA ha desarrollado directrices de APD que pueden ser de utilidad para los países interesados en desarrollar procedimientos integrales.

La auditoría posterior al despacho consta de las siguientes actividades:

- Selección de empresas para ser auditadas
- Cuestionario previo a la auditoría
- Reunión inicial
- Recorrido por las instalaciones de la empresa
- Auditoría en sí
- Reunión de cierre
- Informe final y
- Medidas correctivas que resulten de la auditoría.

En el modelo de Políticas Operativas de APD en el CD-ROM adjunto se incluye información adicional sobre estas actividades.

El manual de APD debe proporcional procedimientos específicos para cada actividad. A continuación se presenta una breve reseña sobre cada actividad. Estas descripciones provienen del manual de la USAID *Cómo Establecer la Capacidad de Selección de Mercancías/Gestión de Riesgos* (2005).

## SELECCIÓN DE EMPRESAS PARA APD

La selección de empresas para ser auditadas se puede realizar basada en preguntas sobre una declaración específica, interrogantes sobre ciertos tipos de transacciones realizadas por uno o más importadores o en forma aleatoria. Una vez que la aduana seleccione una empresa, se le notifica por escrito a la empresa o al representante. La carta de notificación hace referencia a la autoridad de la aduana para realizar la auditoría y la fecha prevista para el inicio de la auditoría. En algunos casos, también se realizarán auditorías no anunciadas.

## CUESTIONARIO PREVIO A LA AUDITORÍA

La preparación es esencial para minimizar el tiempo que permanezca la aduana en las instalaciones del comerciante. Los objetivos de la preparación de la auditoría son lograr una mejor comprensión de la empresa objeto de la auditoría, identificar los principales riesgos y desarrollar un plan para abordar los riesgos durante el curso de la auditoría. Si la empresa que será auditada es grande, la unidad de APD podría enviar a la empresa un cuestionario escrito solicitando que la rellene antes de la auditoría a fin de recabar información pertinente a la auditoría programada. Las preguntas pueden variar dependiendo del tamaño, naturaleza y complejidad de la empresa y los registros que serán auditados.

## REUNIÓN INICIAL

El equipo de auditoría programa una reunión inicial con los gerentes de la empresa objeto de auditoría. Los objetivos de esta reunión son adquirir conocimientos generales sobre las operaciones comerciales y estructura corporativa de la empresa. Esto les permite a los auditores conocer más sobre el importador a fin de realizar una auditoría eficaz y eficiente, responder a las inquietudes de la empresa y determinar si se deben incluir las empresas relacionadas o subsidiarias en la auditoría. El equipo informa al personal de la empresa sobre el propósito y objetivos de la auditoría, el alcance y la metodología, el tiempo previsto de la auditoría y el tipo de materiales que serán examinados por el equipo.

## RECORRIDO POR LAS INSTALACIONES

El propósito del recorrido a pie por las instalaciones es para que el equipo de auditoría se familiarice con la mecánica de las operaciones del comerciante. El recorrido debe ser dirigido por un gerente o representante designado de la empresa y cubrir las siguientes áreas: planta de producción, compras, recepción, contabilidad y despacho. El equipo de auditoría también revisará los sistemas de control documental empleados por el comerciante para controlar la compra, recepción, despacho, pago, producción y disposición de mercancías. Durante la auditoría, el personal de aduanas debe respetar en la mayor medida posible las prácticas y procedimientos de seguridad de la empresa.

## REALIZACIÓN DE LA APD

El equipo de auditoría revisa los documentos y registros que consideren necesario. Estos incluyen, entre otros, órdenes de compra, facturas, recibos, registros de inventario, entradas y salidas de mercancías, registros de pago y los registros financieros de la empresa. Se solicita al comerciante que asigne a un empleado para ayudar al equipo durante el proceso de auditoría y servir de enlace después de finalizada la parte de la auditoría in situ.

## REUNIÓN DE CIERRE

Al concluir la auditoría, el equipo de auditoría celebra una reunión de cierre con el o los gerentes de la empresa y el enlace designado. El equipo reitera los objetivos, alcance y metodología utilizados durante la auditoría, explica cualquier problema identificado e intenta llegar a un acuerdo sobre cuestiones de hecho. Puede haber desacuerdos sobre las conclusiones. Se debe discutir cualquier asunto sin resolver y darle una oportunidad razonable a la empresa para refutar los hallazgos mediante el suministro de información adicional.

## PRESENTACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA

Se debe elaborar un informe escrito oportuno para comunicar los resultados de la APD, citando el cumplimiento o falta de cumplimiento del comerciante de las leyes y reglamentos aduaneros.

## ADOPCIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS

De encontrarse discrepancias durante una auditoría posterior al despacho, se puede aplicar una variedad de medidas correctivas de acuerdo a su gravedad. Un programa de APD – de hecho, todas las actividades de control aduanero – debe tomar en cuenta aspectos pertinentes como la intención del importador y si una irregularidad pueda o no ser el resultado de un error administrativo o error de buena fe al interpretar los requisitos aduaneros. Si la discrepancia no parece ser el resultado de una intención de fraude al gobierno o de negligencia grave, los administradores aduaneros responsables deben tener directrices claras que les permitan ayudar al comerciante a resolver los problemas subyacentes. Esto se denomina un enfoque de “intervención de cumplimiento”. Este enfoque permite y alienta a las empresas a informar de manera voluntaria cualquier discrepancia detectada tras la liberación de las mercancías y pagar cualquier arancel

adicional adeudado sin el obvio disuasivo de incurrir automáticamente una sanción. Este concepto se conoce como “divulgación previa.”

## PASO 7: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIDAD DE APD

Con la elaboración de la estrategia y el manual, se establecen los fundamentos para crear una estructura organizacional independiente para la auditoría posterior al despacho dentro de la aduana. Como se ha señalado en el Paso 2, el departamento puede ser independiente o integrado en el departamento de gestión de riesgos; puede ser muy centralizado o valerse de personal regional o sobre el terreno o puede instituir una combinación de ambos. En cualquier caso, la nueva unidad necesitará un núcleo de personal permanente para llevar a cabo las APD.

La unidad de APD necesitará un líder, siendo la opción lógica el jefe del equipo de implementación del proyecto dado su familiaridad con el tema. El jefe de la unidad de APD será responsable de supervisar la implementación del proceso de APD y asegurar que se ejecute de conformidad con los principios establecidos en la estrategia; mantener contactos con los otros departamentos aduaneros, manejar la comunicación con el sector privado y contratar expertos. Al conformar el equipo, el jefe de APD debe considerar primero a los miembros de alto desempeño del equipo de implementación del proyecto toda vez que la memoria institucional de cómo y por qué fue diseñado y desarrollado el programa de APD puede aumentar sus probabilidades de éxito.

La unidad de APD también necesitará una infraestructura según lo descrito en el Paso 2.

A medida que se establece la unidad de apd, se deben incorporar medidas de rendición de cuentas para reducir las oportunidades e incentivos de corrupción. Los controles y contrapesos en cuestiones de planificación, organización y procedimiento y los controles internos garantizarán que la unidad de APD funcione con integridad.

## PASO 8: CONTRATACIÓN Y CAPACITACIÓN DE ESPECIALISTAS

De acuerdo al alcance del programa de APD, es posible que la unidad de APD tenga que contratar y capacitar a personal adicional. La unidad de APD debe establecer en colaboración con el departamento de recursos humanos de la aduana el cargo de especialista en APD con las descripciones de funciones y cualificaciones y realizar la contratación de conformidad con las prácticas locales.

Un especialista en APD debe poseer:

- Título universitario;
- Dos o más años de experiencia en actividades aduaneras;
- Amplia experiencia en contabilidad, cumplimiento, logística de comercio exterior y cuestiones comerciales;
- Sólidas habilidades analíticas y de organización;
- Probada capacidad para trabajar con extremada precisión y detalle;

El CD-ROM adjunto incluye descripciones recomendadas de puestos y requisitos de conocimientos, aptitudes y competencias para los especialistas en auditoría posterior al despacho.

- Trayectoria de ética e integridad en el desempeño de las funciones asignadas; y
- Excelentes competencias interpersonales, informáticas y de comunicación.

Además, sería beneficioso tener capacitación o experiencia práctica en principios, conceptos y metodologías de aplicación común de auditoría o contabilidad.

Las descripciones de puestos para los funcionarios asignados a la unidad de APD deben hacer hincapié en la competencia, dedicación, buena reputación, integridad y flexibilidad. Contratar contadores a veces puede ser difícil pero el equipo de auditoría posterior al despacho no necesariamente requiere contadores o auditores capacitados. La experiencia técnica aduanera es la cuestión fundamental. Un enfoque multidisciplinario – bajo el cual el equipo incluye funcionarios con experiencia especializada en valoración, clasificación, normas de origen, inspección y tal vez auditoría – será productivo. Si la aduana forma parte de la autoridad de ingresos del país, podría considerar contratar personal de otras secciones del departamento. La aduana debe asegurar que el puesto de especialista en APD esté estructurado y clasificado adecuadamente en la administración pública; el puesto de APD debe tener una categoría relativamente alta para atraer y retener a candidatos competentes.

La unidad de APD debe colaborar con el departamento de recursos humanos y capacitación de la aduana para planificar y organizar la formación del personal nuevo y posicionarlos para el éxito basado en una evaluación de competencias y carencias de competencias. La base de la capacitación debe ser el manual de auditoría desarrollado en el Paso 6. La OMA y las universidades locales también podrían ofrecer capacitación presencial sobre áreas pertinentes. La unidad de APD también puede beneficiarse trayendo instructores de otros departamentos (como gestión de riesgos, auditoría, OEA y valoración aduanera).

La capacitación no tiene por qué limitarse necesariamente a la unidad de APD. Todo el personal aduanero debe comprender la justificación y los beneficios del proceso a posteriori. El director general debe alentar al personal de los departamentos relacionados a participar en la capacitación de manera que puedan comprender las funciones del departamento nuevo, el papel fundamental que desempeñará en la asignación más eficiente de recursos aduaneros y la facilitación de comercio y cómo interactuará con las otras funciones aduaneras. La capacitación también se debe impartir en forma permanente ("aprendizaje de por vida") para reforzar los conocimientos de los funcionarios de APD sobre las tendencias y procedimientos aduaneros modificados. Por

Capacitación de especialistas en APD en Jamaica. Jamaica estableció una unidad de APD en el 2000 al adherirse a la OMC pero ésta no empezó a funcionar plenamente hasta el 2002. La unidad de APD de Jamaica tiene una plantilla fija de 17 funcionarios con licenciaturas en contabilidad, finanzas y negocios. Se ha impartido capacitación adicional a los agentes de recaudación de la administración tributaria (TARA) sobre técnicas básicas de auditoría, auditoría fiscal y técnicas de investigación. Las auditorías posteriores al despacho son realizadas por equipos de dos a tres personas de acuerdo al tamaño de la empresa y/o complejidad de la auditoría y los funcionarios de otros departamentos de aduanas refuerzan la unidad de APD ad hoc. El personal de aduanas de Jamaica informa que es un desafío identificar y retener al personal con los conocimientos y competencias necesarias para realizar las APD. Los tiempos de procesamiento y el cumplimiento voluntario han mejorado significativamente desde la implementación de los programas de APD y OEA.

otro lado, la capacitación sobre APD debe estar abierta al sector privado. Esto permitirá al sector privado aprender no solo sobre el proceso, sino también compartir su propia experiencia con APD con la aduana.

## PASO 9: ANUNCIO Y PROMOCIÓN DEL PROCESO DE AUDITORÍA POSTERIOR AL DESPACHO

Una buena comunicación es el cimiento para el apoyo sostenido de APD. En el Paso 1 se describe cómo se debe divulgar la importancia de APD dentro de la aduana (tanto en la sede como en las oficinas de campo), así como a otros organismos gubernamentales. El Paso 9 se centra en la divulgación al sector privado (comunidad empresarial), a los donantes internacionales y al público en general. No se puede dejar de recalcar la importancia de esta actividad.

### DIVULGACIÓN AL SECTOR PRIVADO

Puesto que una APD es llevada a cabo principalmente en las instalaciones del comerciante, la comunidad empresarial debe comprender los beneficios que ofrece un programa de APD, así como sus propias responsabilidades, derechos y obligaciones. La comunidad empresarial debe tener la confianza de que la aduana tiene sus mejores intereses en mente y que los funcionarios no tratarán de aprovechar la APD para su lucro personal.

Los comerciantes desean la manera más sencilla, rápida, económica y confiable de introducir y sacar mercancías del país. Buscan certidumbre, claridad, flexibilidad y puntualidad en sus tratos con el gobierno. Impulsados por imperativos comerciales, también buscan las formas más rentables de hacer negocios. Un programa de APD los ayuda a lograr esto al reducir el número de inspecciones físicas; agilizar la liberación de mercancías con el mínimo de documentación; incurrir en menos costes de inventario, movilización de mercancías en tránsito y contratación de personal; reducir los daños y el hurto; y aumentar las tasas de aceptación en los puertos de destino.

Estos beneficios de un programa de APD deben reflejarse en los materiales de comunicación como folletos y boletines. La divulgación debe destacar la colaboración, basada en la confianza, entre los comerciantes y la aduana, que se traduce en un compromiso mutuo con la rendición de cuentas y el cumplimiento voluntario. Si los programas de APD y OEA están en ejecución de manera concurrente, la aduana debe recalcar la relación entre los dos. Las auditorías ayudan a verificar que una empresa esté suficientemente en regla para poder participar en un programa OEA y garantiza que la empresa continúe cumpliendo las normas. La aduana debe desarrollar material informativo claro que explique qué son las APD, por qué se llevan a cabo, qué ocurre durante una auditoría, qué documentos serán examinados, qué ocurre después de una auditoría, qué se necesita del comerciante y qué puede esperar el mismo.

Los materiales de información pública sobre APD deben exponer claramente el programa, los beneficios para la aduana y el sector privado, y lo que se requiere de todos los actores. La "Guía de Auditorías de Cumplimiento Aduanero" de dos páginas del Servicio de Aduanas de Australia es un excelente ejemplo de este tipo de material y se incluye en el CD-ROM adjunto.

### DIVULGACIÓN A DONANTES Y AL PÚBLICO EN GENERAL

Se debe mantener informados a los donantes y organizaciones internacionales (por ejemplo, la OMA) de los avances del proyecto desde las etapas iniciales de planificación.

Se podría recibir apoyo financiero o técnico una vez exista un entendimiento general del valor del programa de APD.

El proceso de divulgación también debe describir el programa de APD al público en general y a los medios de comunicación, resaltando la facilitación de comercio, así como la seguridad de la cadena de suministro y el cumplimiento voluntario.

## PASO 10: SEGUIMIENTO DE AVANCES EN EL PROGRAMA DE APD

Tras el inicio del programa de APD, se necesitarán sistemas para seguir de cerca los resultados del programa. Los administradores aduaneros deben evaluar constantemente el desempeño del personal, asignar recursos materiales y humanos en función de la carga de trabajo, implementar y supervisar procedimientos, y ajustar la plantilla y el enfoque de trabajo de acuerdo con las decisiones basadas en datos producto del programa de APD. La aduana también debe comunicarse periódicamente con el sector privado para evaluar el rendimiento. Tal como señala el Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación de Comercio Nota Técnica No. 5, "Auditoría Posterior al Despacho" (revisión 2011), esto aportará credibilidad a la evaluación y fortalecerá la cooperación entre la aduana y la comunidad empresarial. La evaluación y el seguimiento riguroso permitirán a la aduana identificar los puntos fuertes y débiles del programa, así como las áreas donde es necesario reforzar la capacidad.

### MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO

Lo primero que debe hacer la aduana con respecto a seguimiento y evaluación es establecer una base de referencia de cumplimiento. Esto puede ser más fácil decirlo que hacerlo para muchas administraciones de aduanas. La aduana debe disponer de datos completos y fiables para establecer esta base de referencia y no siempre es fácil obtener estos datos. Si un funcionario aduanero no registra (acepta oficialmente) una declaración hasta que el importador o corredor acuerde cambiar el valor declarado, no se registra el aumento ya que se cambia la declaración antes de ser registrado.

El equipo de APD debe colaborar con el departamento de gestión de riesgos para:

- Analizar las declaraciones recibidas en los 12 meses anteriores para identificar a los importadores, exportadores, transportistas y corredores con las mayores cantidades de declaraciones, los mayores valores declarados y las mayores contribuciones de ingresos.
- Revisar las modificaciones a las declaraciones y los casos de sanciones para decidir si se puede determinar con fiabilidad un nivel pasado de cumplimiento para dichas empresas.
- Revisar la tramitación de declaraciones en los centros de despacho aduanero y todos los casos de sanciones por subvaloración durantes los últimos 12 meses para determinar si los procedimientos han creado inadvertidamente una falta de modificaciones documentadas, identificado incorrectamente a desacuerdos legítimos sobre valoraciones aduaneras como violaciones o alentado la subvaloración como táctica de negociación.

La aduana debe refinar su gestión de riesgos, soluciones informáticas y programas de integridad; ajustar los procedimientos que disuaden el cumplimiento y empezar a hacer seguimiento y documentar adecuadamente las modificaciones a las declaraciones. La aduana también debe registrar adecuadamente todas las violaciones (inclusive los hallazgos de droga y el contrabando de productos falsificados) e ingresar los resultados positivos y negativos de las inspecciones en sus sistemas. Deberá ser posible buscar los datos por importador, exportador, número de declaración y clasificación de mercancía.

En el contexto de un programa de APD, la aduana debe:

- Alentar a los comerciantes a cumplir las leyes y requisitos e incentivarlos cuando lo hacen;
- Mejorar su capacidad de identificar a comerciantes que incumplen las normas; y
- Permanecer como organismo de cumplimiento eficaz que se ocupa debidamente del incumplimiento deliberado o repetitivo.

## MEDICIÓN DEL ÉXITO

La APD valida los supuestos de riesgo. Con tal perspectiva en mente, la medida definitiva del éxito no debe limitarse a un mero ejercicio contable de cuantos ingresos adicionales fueron recaudados. Esto podría parecer ilógico a los funcionarios aduaneros que consideran que su primordial responsabilidad es aumentar los ingresos a través de encontrar discrepancias y tratar a cada comerciante como un potencial infractor. Estos funcionarios se concentran en probar las violaciones o, peor aún, ver la presunta deshonestidad de los comerciantes como fértil fuente de ingresos suplementarios. El enfoque usual de gestión de cumplimiento desde esta perspectiva es (1) auditar una empresa, (2) encontrar un error, (3) castigar a la empresa o negociar una resolución no oficial y (4) partir. Esto promueve una relación de enfrentamiento entre la aduana y los comerciantes que restringe la comunicación y ofrece pocos incentivos para que la aduana determine la causa del error o para que mejore el comerciante. Esto socava los principios subyacentes del cumplimiento voluntario y colaboración que deben constituir la piedra angular del programa de APD. En el cuadro de texto se incluyen más medidas adecuadas del éxito.

**Medidas del Éxito de APD**

- Mayor cumplimiento en la aplicación de la metodología de valor
- Recaudación de ingresos coherente y verificable
- Tiempo de despacho reducido
- Menor porcentaje de inspecciones físicas
- Una aduana más eficiente y una asignación eficaz de recursos humanos y materiales
- Mayor satisfacción de los usuarios
- Validación de supuestos de riesgo

**Herramientas de Medición**

- Medición del cumplimiento
- Seguimiento continuo de productividad de los perfiles de riesgo
- Seguimiento continuo de productividad de las inspecciones
- Guía de la OMA de medición del tiempo necesario para el despacho de mercancías (Guía TRS)
- Encuestas periódicas de satisfacción del servicio al cliente

Independientemente del enfoque de gestión de cumplimiento de la aduana, algunos comerciantes procurarán eludir los requisitos. Conocen los procesos aduaneros, incluso cómo ocultar las mercancías de manera que no sean detectadas por una inspección somera, saben cuando cambian los turnos y en qué momento los funcionarios podrían estar distraídos. Es más, saben qué funcionarios pueden ser sobornados para pasar por alto los requisitos y cuáles sencillamente no están motivados para hacer cumplir la ley. En estos casos, algún tipo de sanción – desde sanciones administrativas hasta enjuiciamiento – será necesario. En todos los casos, la aduana debe encontrar un equilibrio entre incentivos para el cumplimiento y sanciones para el incumplimiento ya que su objetivo final es mejorar el cumplimiento a futuro.

## MEDICIÓN DEL TIEMPO DE DESPACHO

La aduana tal vez desee también trazar la reducción del tiempo de despacho como medida del éxito del programa de APD. Una manera de hacer esto es realizar un estudio de tiempo de despacho (TRS) para establecer una base para el cálculo del tiempo de despacho. Según lo definido en el guía de la OMA de medición del tiempo necesario para el despacho de mercancías, un estudio de tiempo de despacho ofrece una manera estándar y sistemática de medir el tiempo promedio entre la llegada y la liberación de las mercancías en cada paso del proceso de despacho. Proporciona datos de referencia sobre los puntos de embotellamiento en el proceso y ayuda a evaluar las iniciativas de reforma y modernización como APD. Un estudio de tiempo de despacho mide la duración del proceso de despacho, proporciona una base para medir las reducciones de costos y tiempos de despacho y ayuda a clarificar los requisitos para la autoridad de presupuestos y la comunidad de donantes.

# 4. CONCLUSIÓN

En el entorno de comercio actual, se espera que las administraciones de aduanas cumplan objetivos exigentes de eficiencia y eficacia para la recaudación de ingresos, la agilización del proceso de embarque, la aplicación de normas y reglamentos de manera transparente y coherente, el mantenimiento de estadísticas de comercio y la reducción de la amenaza del terrorismo para brindar seguridad en las cadenas de suministro internacionales. La gestión de riesgos y las auditorías posteriores al despacho son medios probados para equilibrar la necesidad de protección pública y cumplimiento aduanero con la demanda del sector privado por un rápido despacho de las importaciones y exportaciones. Al combinarse con otras mejores prácticas y normas internacionales, la auditoría posterior al despacho prepara a las administraciones de aduanas a emprender lo que la OMA describe como "la transición filosófica y operativa" del 100 por ciento de inspección a auditorías basadas en riesgos que permiten liberar recursos a la vez de mejorar el cumplimiento de los comerciantes de los requisitos de importación y exportación.

Los programas de auditoría posterior al despacho tendrán mayor probabilidad de éxito si están arraigados en la colaboración con el sector privado (cumplimiento voluntario). Esto puede exigir un cambio fundamental de mentalidad en las administraciones de aduanas que tradicionalmente ven al sector privado como adversarios en lugar de socios. También exige un compromiso con la integridad por parte de la aduana y de la comunidad empresarial. Lograr este cambio puede no resultar sencillo: exige un compromiso político y de planificación estratégica.

El diseño e implementación eficaz del programa exige una serie de respuestas – en materia de legislación, reforma institucional, desarrollo de las capacidades de la aduana y de otros actores pertinentes y el seguimiento de los avances del proyecto. Además, el programa puede enfrentar retos financieros y de recursos humanos que determinen el alcance inicial del programa; las administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo deben reflejar adecuadamente sus esfuerzos.

Este manual pretende disminuir estos retos mediante la presentación de directrices claros, paso a paso, para el diseño e implementación del programa de APD. Estos pasos se basan en la metodología de gestión de proyectos que ha resultado exitosa en cientos de programas de modernización de aduanas en todo el mundo. El manual también ofrece

mejores prácticas y lecciones aprendidas a manera de directrices de las administraciones de aduanas de países industrializados y de países en vías de desarrollo. En el CD-ROM adjunto al manual se incluye material pertinente.

Como se menciona en el prefacio, la orientación presentada en el Manual de APD solo representa la primera etapa en el desarrollo de un sistema de medición del cumplimiento. La segunda etapa será tratada en un manual que cubre la gestión eficaz del cumplimiento. Entretanto, a través de su serie de manuales de modernización de aduanas, la USAID ha proporcionado a las administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo las herramientas para gestionar con inteligencia los riesgos (Manual de Gestión de Riesgos), alentar el cumplimiento voluntario a través de programas de operador económico autorizado (Manual de OEA) y transferir a la aduana los controles desde el momento de llegada hasta después de la llegada (Manual de APD).

Cada administración de aduanas aportará su propia experiencia, cultura y enfoque al diseño e implementación del programa de APD – y a la modernización en general. Este manual fue diseñado para ofrecer consejos de sentido común – traducibles a todas las culturas – que pueden ayudar a posicionar la reforma aduanera para el éxito. Los programas exitosos de APD son situaciones mutuamente beneficiosas para la aduana y los comerciantes. Los autores del presente manual le desean éxito a todos los programas de APD y recibirán con agrado historias de experiencia en la implementación de APD, así como comentarios sobre el mismo manual.

U.S. Agency for International Development
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, D.C. 20523
Tel: 202-712-000
Fax: 202-216-3524
www.usaid.gov