



ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

GUÍA DE DESARROLLO DE LA ÉTICA

Enero de 2013
Traducido por la Administración Nacional de Aduanas de Uruguay

GUÍA DE DESARROLLO DE LA ÉTICA

ÍNDICE

	Pagina
Parte 1	
INTRODUCCIÓN AL PROCESO DE DESARROLLO DE LA ÉTICA	3
A. Objetivo	4
B. Ciclo de desarrollo de ética	4
C. ¿Por qué es importante la ética?	5
D. Otros instrumentos internacionales	6
E. Conceptos clave	7
F. Los elementos de una estrategia de ética	8
Parte 2	
EL PROCESO DE AUTOEVALUACIÓN	9
Evaluar la situación de ética actual	9
1. Liderazgo y compromiso	12
2. Marco regulatorio	15
3. Transparencia	19
4. Automatización	25
5. Reforma y modernización	29
6. Auditoría e investigación	33
6.1 Gestión Integrada de Riesgo	33
6.2 Denuncias	34
6.3 Investigación	34
6.4 Auditoría Interna	35
6.5 Auditoría Externa	35
7. Código de Conducta	38
8. Gestión de recursos humanos	41
8.1 Remuneración y condiciones	42
8.2 Reclutamiento, selección y promociones	42
8.3 Distribución, rotación y reubicación	42
8.4 Capacitación y desarrollo profesional	43
8.5 Gestión/Evaluación de desempeño	43
9. Moral y cultura organizacional	48
10. Relación con el sector privado	51
Parte 3	
EL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE ACCIONES	55
1. Establecer prioridades	55

Guía de desarrollo de la ética

	2. Desarrollar un plan de acción de ética	55
	3. Desarrollar una estrategia de comunicación	56
Parte 4	REVISIÓN, EVALUACIÓN Y REDISEÑO DEL PLAN	57
Anexo 1	La Declaración de Arusha (revisada)	59

PARTE 1 – INTRODUCCION AL PROCESO DE DESARROLLO DE ÉTICA

PRÓLOGO

Las Administraciones de Aduana del siglo 21 se enfrentan a demandas importantes y, a veces, contradictorias. Por un lado, hay una necesidad de seguridad y de control de la cadena de suministro internacional, mientras que por otro cada vez hay más demanda de una mayor facilitación del comercio legítimo.

Una nueva dirección estratégica para las Aduanas fue desarrollada y articulada en el documento de política "Las Aduanas en el Siglo 21", que fue aprobado por el Consejo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en junio de 2008. El documento identifica diez elementos fundamentales considerados como parte integral de una administración aduanera moderna, eficaz y eficiente.

Uno de estos elementos fundamentales es la ética, que hace hincapié en que la lucha contra la corrupción, la protección de la ética y la mejora de las medidas de buen gobierno son fundamentales para una administración aduanera moderna, eficaz y eficiente. Este elemento se basa en una formación sólida y un enfoque de mejora de la ética, así como una cultura organizativa que contribuya a altos niveles de ética, lo que demuestra la coherencia, la transparencia, la honestidad y la justicia.

Se reconoce que la Declaración de Arusha revisada de la OMA (2003) sigue siendo el instrumento de coordinación y las características principales de un enfoque global y eficaz para prevenir la corrupción y aumentar el nivel de ética de los Miembros de la OMA. Esta declaración se cita también en el documento "Las Aduanas en el Siglo 21" (C21) de la siguiente manera:

"La lucha contra la corrupción sigue siendo una tarea importante que deberá llevarse a cabo en los próximos años. La Declaración de Arusha de la OMA seguirá siendo el documento de referencia para todas las administraciones aduaneras. Todos los esfuerzos del Programa Columbus podrían verse afectados e incluso eliminados sin ética"¹.

Los diez elementos contenidos en la Declaración de Arusha revisada de la OMA proporcionan la base más práctica para el desarrollo e implementación de la ética y estrategias anti-corrupción relevantes en el entorno operativo aduanero. La Declaración también se apoya en una serie de herramientas de la OMA para promover la ética y la anti-corrupción, incluida la Guía de desarrollo de la Ética (GDE).

La GDE está diseñada para mejorar la situación de ética de los miembros y proporcionar el marco necesario en el cual toda la gama de elementos de ética pueden ser discutidos y mejorados. Se anima a los miembros a mantener este documento de orientación mediante ajustes y actualizaciones que son beneficiosos para mantenerse al ritmo de los desafíos que enfrentan.

¹ "Las Aduanas en el Siglo 21" – Mejorando el crecimiento y el desarrollo a través de la facilitación del comercio y la seguridad fronteriza (Anexo II del Doc. SC0090E1a)

A. OBJETIVO

La GDE está diseñada principalmente para miembros de la OMA. Sin embargo, también se reconoce que hay numerosos acuerdos institucionales observadas por los miembros de la OMA. Estos acuerdos pueden incluir funciones de la aduana como parte de los ministerios de finanzas, autoridades de recaudación, agencias de seguridad de fronteras y los ministerios de interior, entre otras. Las indicaciones de esta guía pueden también utilizarse en el contexto de todas estas diferentes disposiciones y aplicarse en consecuencia. A lo largo de este documento, a menos que se especifique lo contrario, los términos genéricos de la administración y los empleados se utilizarán con frecuencia de manera que se puedan aplicar de forma muy amplia. Cuando se observe una situación específica que implique aduanas, la distinción será realizada. Del mismo modo, el término Director general (DG) se utiliza a menudo en esta guía de manera genérica para referirse al director de la administración, ya que este término está bien establecido en la lengua vernácula OMA y puede aplicarse a muchos títulos de funcionarios de alto rango.

La GDE proporciona una estructura práctica para examinar las estrategias de gestión, administrativas y de integridad vigentes y para identificar oportunidades de mejora. La GDE se articula en torno a la Declaración de Arusha revisada. Contiene una descripción detallada de cada elemento, una lista de control para llevar a cabo un ejercicio de auto-evaluación y ejemplos de buenas prácticas. La GDE se utiliza normalmente para llevar a cabo un ejercicio de auto-evaluación, ya sea durante un taller de desarrollo de la ética o cualquier otro tipo de iniciativas. Esta herramienta es una guía, lo que significa que no impide al moderador de un taller hacer referencia a otro material y conducir a los participantes a través de las listas de control suprimiendo o incluyendo preguntas, según considere apropiado.

Al diseñar y revisar la GDE se tuvo en cuenta que las economías nacionales se encuentran en diferentes etapas de desarrollo. Por lo tanto, fue necesario encontrar un equilibrio al establecer un modelo de desarrollo de la ética que fuera relevante para todos los Miembros de la OMA.

Además, cuando se emprende la mejora de la ética y las iniciativas de lucha contra la corrupción, una condición esencial es la voluntad política para asegurar el apoyo activo en la definición y promoción de los objetivos de política. Por lo tanto, se sugiere que se lleve a cabo un diálogo en los más altos niveles de los ministerios y organismos gubernamentales.

B. CICLO DE DESARROLLO DE ÉTICA

A fin de utilizar la Guía de Desarrollo de la Ética de manera exitosa, las administraciones aduaneras necesitan adoptar una filosofía de *mejora continua*, implementando un ciclo permanente de auto-evaluación de la ética, desarrollo de estrategias y evaluación del progreso. La naturaleza de la corrupción y los desarrollos en el campo de la ética se encuentran en cambio constante. Especialmente, a medida que más Miembros llevan a cabo una auto-evaluación y valoración de la ética, existe también una suma de conocimientos y experiencia cada vez mayor de la que los Miembros pueden hacer uso en el desarrollo de sus estrategias de ética. Es importante, por lo tanto, que las estrategias de ética sean flexibles y se encuentren diseñadas para ser parte de un proceso constante de mejora continua y reforma.

Idealmente, las estrategias de ética deben ser desarrolladas como parte de los procesos de gobernabilidad y planeamiento global de las administraciones. Esto asegura que las estrategias de ética formen parte de la dirección estratégica global de la administración.

El ciclo de desarrollo de la ética está diseñado para emprenderse como un ejercicio de grupo, en base a las fortalezas y experiencia de un rango de personas provenientes de la organización, y, cuando sea necesario, de fuera de la misma. A fin de aprovechar al máximo este proceso, se recomienda enfáticamente que se use a un consultor capacitado ya sea interno o externo para que actúe como facilitador.

Existen distintas fases en el ciclo de desarrollo de ética que se detallan en la parte 2 de la presente guía.

C. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA ÉTICA?

Las Aduanas² normalmente enfrentan cuatro temas fundamentales: recaudación de ingresos, protección de la comunidad, facilitación del comercio y protección de la seguridad nacional. A fin de abordar estos temas de manera efectiva, se necesita un elevado nivel de ética. La existencia de la corrupción puede destruir la legitimidad de una administración de Aduanas y limitar gravemente su capacidad de lograr su misión eficazmente.

Los efectos adversos de la corrupción dentro de una administración de Aduanas son, entre otros:

- Disminución de la confianza y confiabilidad pública en las instituciones públicas;
- Disminución en el nivel de confianza y cooperación entre administraciones de Aduanas y otras entidades públicas;
- Debilitamiento de la moral y el espíritu de equipo;
- Aumento de costos que son finalmente asumidos por la comunidad;
- Disminución en el nivel de cumplimiento voluntario de leyes y reglamentos de Aduanas;
- Pérdida de ingresos;
- Distorsión de incentivos económicos;
- Disminución de la seguridad nacional y protección a la comunidad; y
- Creación de una barrera innecesaria al comercio;

Quizá se puede afirmar con certeza que algún grado de corrupción hay en todos los países y en todas las instituciones públicas. Sin embargo, en los países en desarrollo, el efecto de la corrupción puede ser más perjudicial, en la medida en que obstaculiza las reformas y los esfuerzos de desarrollo. Sin embargo, las Aduanas, debido al alcance, naturaleza y complejidad de su trabajo, se encuentran particularmente susceptibles a la corrupción.

² El término "Aduana" genéricamente se utiliza en este documento para tener en cuenta tanto las administraciones aduaneras como las fiscales, por lo que esta guía debe ser considerada de valor para ambos tipos de administraciones (como se indicó anteriormente en el "Objetivo", sección A).

Las principales razones son:

- Los empleados de aduana que tienen poder monopólico sobre los clientes;
- Los empleados de aduana con poder discrecional sobre la provisión de bienes o servicios;
- El nivel de control o rendición de cuentas puede ser bajo, combinado con las altas expectativas de las redes familiares en algunas regiones del mundo;
- Los empleados de aduanas trabajan a menudo en estaciones fronterizas remotas y en gran parte sin supervisión;
- El despacho de muchos bienes y medios de transporte que son sensibles al tiempo crea incentivos adicionales para eludir los procedimientos aduaneros y trámites;
- Los empleados de aduanas que a menudo aplican una amplia gama de complejas regulaciones legislativas y ejercen una amplia gama de facultades discrecionales.

Para que cualquier elemento disuasivo sea eficaz, debe haber un riesgo real para los delincuentes. Si no lo hay, entonces incluso las más severas sanciones no detendrán el comportamiento corrupto. Los elementos disuasivos asociados con la detección deben ser mayores que los incentivos asociados a la realización de actividades corruptas.

A fin de minimizar las consecuencias negativas de la corrupción y desarrollar aún más y mantener la confianza y confiabilidad pública, las administraciones de Aduanas deben abordar el tema de una manera lógica y sistemática, y desarrollar e implementar soluciones que sean relevantes a sus necesidades y que reflejen el entorno operativo único de las Aduanas.

D. OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

En años recientes, se han llevado a cabo una serie de conferencias, declaraciones y convenios que apuntan al tema de la corrupción administrativa. Todas estas han intentado identificar el problema de la corrupción y establecer estándares y prácticas consideradas necesarias para eliminarla.

Tres declaraciones: la Declaración de Arusha de la OMA en 1993; la Declaración de Columbus de 1994; y la Declaración de Lima de 1997 establecieron una serie de recomendaciones relacionadas a las Aduanas. Adicionalmente, la OECD, la OEA, la Unión Europea, las Naciones Unidas, el Banco Mundial y Transparencia Internacional han puesto su atención en la corrupción administrativa.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) fue el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante contra la corrupción. La Asamblea General reconoció que un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, era necesario y decidió establecer un comité especial encargado de la negociación de dicho instrumento en Viena, en la sede de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. La Convención fue aprobada por la Asamblea General en 2003.

Si bien es positivo resaltar la cantidad de atención internacional dedicada a este tema en los últimos años, hasta ahora se ha hecho muy poco trabajo práctico para desarrollar un modelo

integral que aborde los problemas de corrupción institucional y administrativa en las administraciones de Aduanas. Esta Guía da un paso adicional ya que, a la vez que es consistente con el espíritu general y principios contenidos en los documentos arriba mencionados, y en particular, la Declaración de Arusha de la OMA, brinda pautas que ayudan a la implementación de una serie de estrategias prácticas específicamente diseñadas para ser usadas por las administraciones aduaneras.

E. CONCEPTOS CLAVE

Ética

Algunas administraciones han redefinido el concepto de la ética para incluir no sólo el combate contra el abuso del poder o la corrupción sino también cumplir con un estándar de desempeño de servicios descrito en documentos tales como estándares de servicios o estatutos de servicio al cliente. En muchas administraciones de Aduanas, el concepto de ética implica ahora brindar servicios para cumplir con las expectativas de los clientes/usuarios o de los *stakeholders* (partes interesadas).

Por ende, la ética puede ser definida como:

“Un conjunto positivo de actitudes que promueve un comportamiento y prácticas de trabajo honestas y éticas”

En otras palabras, la ética es más que simplemente ausencia de corrupción. Es decir, involucra el desarrollo y mantenimiento de un conjunto positivo de actitudes y valores que dan fuerza a las metas y objetivos de la organización, así como al espíritu de su estrategia de ética. Los desafíos de ética siguen siendo un importante obstáculo para las reformas efectivas y tienen un efecto perjudicial sobre el orgullo en general, *esprit de corps* y la profesionalidad de una organización.

Corrupción

No existe una definición universalmente consensuada de corrupción y ninguna que aborde específicamente la corrupción en el campo aduanero. La mayoría de las definiciones, sin embargo, giran en torno a tres temas clave, específicamente:

- El alejamiento, o contravención, del deber público;
- La provisión o recepción de alguna forma de incentivos indebidos; y
- Un elemento de reserva o confidencialidad

Para que un acto sea considerado corrupto, normalmente debe suponer la violación del deber público, la recepción de alguna forma de incentivo indebido, y necesita ocurrir en un entorno secreto, o al menos sin una sanción oficial.

Existen muchos comportamientos específicos y combinaciones de comportamientos que se consideran de manera general como corruptos. Estos típicamente se engloban en 3 categorías amplias: soborno, nepotismo y malversación.

Muchos aspectos del trabajo de Aduanas son vulnerables a estas formas de corrupción, especialmente por que a menudo las Aduanas tienen poder monopólico sobre ciertos servicios tales como levante de carga o supervisión de pasajeros.

Sin embargo, en los últimos años, el objetivo de los esfuerzos anticorrupción se ha expandido para incorporar los aspectos más positivos del desarrollo de ética.

F. LOS ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE ÉTICA

Los diez elementos incluidos en la Declaración de Arusha (revisada) de la OMA son una base práctica para el desarrollo e implementación de una serie de estrategias de ética o de anticorrupción relevantes al entorno en el cual operan las Aduanas. Dichos elementos son:

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

Si bien la Declaración de Arusha (revisada) es una estructura básica para esta Guía, se han obtenido ideas, estrategias, abordajes, etc. de otros modelos anticorrupción.

PARTE 2 – EL PROCESO DE AUTOEVALUACION

EVALUAR LA SITUACION ACTUAL DE ÉTICA

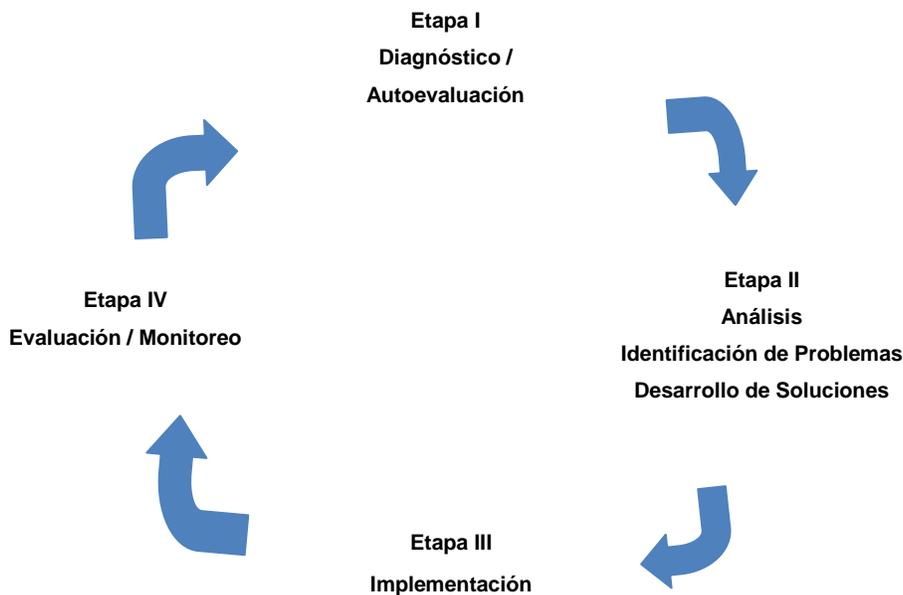
Antes de implementar un programa o iniciativa, sería de gran utilidad para las administraciones de Aduanas conducir una evaluación sencilla de su situación de cara al exterior y el entorno en el que operan, junto con un análisis de los niveles existentes de corrupción dentro de la organización. Esta evaluación contendría un diagnóstico de los supuestos niveles de corrupción dentro de la administración de Aduanas, los factores que la causan y cómo se manifiesta.

Dicha evaluación puede realizarse relativamente rápido utilizando una serie de preguntas que apuntan a determinar las áreas de mayor riesgo para la corrupción y que luego llevarán a las prioridades o acciones necesarias como parte de cualquier programa de ética. Esto también será el punto de referencia con el cual monitorear el progreso futuro.

Esta fase es para aquellas administraciones de Aduanas que desarrollan un programa global en materia de ética. Está diseñada para brindar asesoría práctica sobre cómo implementar la Declaración de Arusha revisada. Los diez elementos de la Declaración de Arusha revisada no deben, sin embargo, ser considerados aisladamente. Un programa nacional de ética efectivo para Aduanas debe abordar cada uno de los elementos.

Los elementos son abordados a través del análisis práctico de una lista de preguntas contenidas al final de cada sección. Las preguntas no están diseñadas para ser muy detalladas. Asimismo, la naturaleza e importancia que se la dará a estos u otros elementos de esta Guía, necesariamente dependerán de cada administración. Del mismo modo, no se requiere una respuesta positiva o negativa ya que las preguntas del cuestionario están diseñadas para estimular el debate e identificar soluciones. No existen respuestas correctas o incorrectas.

Ciclo de desarrollo de ética



Etapa I – Diagnóstico y Autoevaluación

Un programa de desarrollo de la ética debe comenzar con un diagnóstico que consiste en la recopilación de información sobre los retos actuales que la administración afronta en términos de ética. El diagnóstico también identificará el nivel de compromiso organizacional, así como las acciones en curso e iniciativas en marcha para hacer frente al problema.

El diagnóstico se puede realizar en dos fases, comenzando con debates con funcionarios de alto nivel y las principales partes interesadas del sector privado para identificar sus preocupaciones y su análisis de la situación de la ética en su entorno. El diagnóstico continúa a través de un análisis estructurado llevado a cabo en un taller con un grupo de altos funcionarios de diferentes áreas de la administración, incluyendo la unidad de planificación estratégica.

Este análisis incluye una autoevaluación facilitada mediante la GDE. Esto da como resultado la preparación de un documento que describe los principales retos de la administración. Este enfoque participativo también asegura un mayor número de funcionarios involucrados en el proceso desde el principio, y que por lo tanto se apropian de la iniciativa.

Cuando se lleva a cabo un taller de desarrollo de la ética, se debe prestar especial atención a la selección de los participantes, que deben provenir de diversas áreas de la administración, tales como Recursos Humanos, Departamento Legal, TI, Procedimientos, Cumplimiento, etc. El nivel de los participantes influirá en el resultado del taller y el plan de acción de ética que surja de él. Los participantes que estén familiarizados con la situación actual en su área de trabajo, y en un nivel de toma de decisiones que les permita compartir información confiable, influirá en la calidad de los debates y el plan de acción resultante.

La GDE es la principal herramienta utilizada para llevar a cabo esta parte del ciclo. Para que este paso sea fructífero es importante que las preparaciones preliminares se hayan realizado y que los funcionarios estén involucrados para asegurar su participación en el proceso. Expertos de la OMA pueden ser llamados para guiar el proceso y facilitar la discusión entre los participantes y las partes interesadas.

Etapa II - Análisis y Planificación de Acciones

Los elementos identificados durante el proceso de autoevaluación son analizados durante este paso para comprender su impacto y desarrollar soluciones relevantes y específicas. Estas soluciones y sus respectivos resultados deseados constituirán el plan de acción de la ética en el cual se describirán los objetivos, actividades, responsables, plazos e indicadores de ejecución. Expertos de la OMA pueden ser llamados para asesorar en la elaboración del plan de acción.

Durante esta parte del proceso, dada la naturaleza delicada y compleja del desarrollo de la ética, la OMA promueve un diálogo constructivo y abierto con las partes interesadas del sector privado. Para que el diálogo sea fructífero, la administración debe decidir cuidadosamente cuándo y cómo involucrar a esos socios en este proceso. Las partes interesadas deben ser informadas y consultadas sobre cuestiones y soluciones que posiblemente puedan afectarlas, ya que su participación activa es esencial para la implementación de la solución.

Una vez que el plan de acción de la ética esté finalizado, se debe someter a la consideración de las autoridades competentes. Esto puede ser útil en la obtención de apoyo político y financiero a las iniciativas en una etapa posterior.

Etapas III – Implementación

La fase de implementación es la más crucial, ya que es la administración la responsable de asegurar que las actividades que figuran en el plan de acción se llevan a cabo según los plazos establecidos. La OMA está disponible para proporcionar asesoramiento y asistencia cuando sea necesario, pero el éxito de un programa de desarrollo de ética depende del compromiso de la administración y del equipo establecido para dirigir el proyecto.

La puesta en práctica de iniciativas de ética prioritarias puede ser más específica y alcanzable si se inicia con un proyecto piloto en la administración. La administración puede elegir uno o más elementos de su plan de acción de ética de acuerdo a sus prioridades y poner a prueba su aplicación de manera progresiva. Estos proyectos piloto pueden consistir en la creación de una unidad de asuntos internos, la elaboración y aplicación de un código de conducta, la revisión de las condiciones de trabajo, centrándose en el liderazgo y el compromiso, la automatización, etc. Este enfoque orientado a los resultados, genera un impulso y, dependiendo de la naturaleza del proyecto, puede requerir pocos recursos y aún así tener un impacto real en un corto período de tiempo. Se recomienda que las personas y las unidades que participan en la planificación también estén involucradas en la implementación y en el proyecto piloto.

Etapas IV - Monitoreo y Evaluación

El monitoreo y la evaluación son esenciales para asegurar que el plan cumpla con las etapas para alcanzar los resultados deseados. El monitoreo debe centrarse en la implementación del plan y proponer los reajustes que sean necesarios. La evaluación debe examinar los productos y resultados del proyecto. Esto puede hacerse teniendo en cuenta los indicadores de resultados, como el número de denuncias de corrupción, el número de detenciones y condenas, el nivel de conciencia de los empleados y grupos de interés antes y después de la implementación del plan de acción de ética, etc. Este paso también es fundamental para mostrar los resultados de la iniciativa y, en consecuencia, asegurar el financiamiento futuro. La Secretaría de la OMA y / u otros expertos externos de ética pueden estar involucrados en el proceso de monitoreo y evaluación.

La siguiente sección de la GDE presenta en detalle cada uno de los elementos de la Declaración de Arusha revisada e incluye un cuestionario para cada rúbrica de la Declaración, así como ejemplos de buenas prácticas. El lector se dará cuenta que, en algunos casos, las preguntas pueden parecer repetitivas. Esta repetición tiene por objeto garantizar que los elementos interconectados sean explorados completamente desde diferentes perspectivas. En cuanto a ejemplos de buenas prácticas se refiere, cabe señalar que algunas secciones están más desarrolladas que otras. Este documento es considerado como un documento vivo y se alienta a los miembros a presentar otras buenas prácticas para ser incluidas cuando sea necesario.

1. LIDERAZGO Y COMPROMISO

La Declaración de Arusha (revisada) señala:

La responsabilidad de la prevención de la corrupción debe recaer en el Director de Aduanas y en el equipo directivo. Se debe poner énfasis en la necesidad de mantener un alto nivel de ética y en mantener el compromiso de la lucha contra la corrupción por un largo periodo de tiempo. Los directivos y supervisores de Aduanas deberán asumir su rol de líderes y aceptar un nivel adecuado de responsabilidad y *accountability* (rendición de cuentas) por mantener un nivel elevado de ética en todos los aspectos del trabajo aduanero. Los directivos de aduanas deberán demostrar, en forma clara e inequívoca, su interés en la ética y deberán ser considerados como un ejemplo a seguir, conforme a la carta y al espíritu del Código de Conducta.

Debe existir un firme compromiso en los niveles políticos más altos de mantener un elevado estándar de ética en todos los cargos públicos y especialmente en Aduanas. Esto es particularmente importante en una sociedad en donde la corrupción es un problema “sistémico” generalizado, y no sólo involucra casos individuales. Es por ello que es necesario tener liderazgo y compromiso a fin de mantener un programa de ética dentro de la organización.

Es de suma importancia que el gobierno esté al tanto de los pasos que Aduanas está tomando y que reciba informes actualizados del progreso. Esto puede ser logrado a través de publicaciones, informes, indicadores de desempeño verificables y también indirectamente a través de los medios de comunicación.

Del mismo modo, los programas efectivos de ética requieren un alto nivel de respaldo y liderazgo gerencial. Es importante que existan estructuras y obligaciones de supervisión y toma de decisiones claramente definidas. El personal, a todo nivel, debe aceptar un grado apropiado de responsabilidad y *accountability* (rendición de cuentas).

La alta gerencia debe predicar con el ejemplo. Si su comportamiento no es percibido como consistente con las disposiciones o el “espíritu” del Código de Conducta, entonces las estrategias anticorrupción estarán condenadas al fracaso.

Algunas prácticas corruptas pueden ser llevadas a cabo por un periodo de tiempo indeterminado sin el beneplácito, o al menos, el conocimiento de otros. A fin de fomentar prácticas constantes de supervisión apropiada y mecanismos de presión de grupo, las administraciones podrían considerar ampliar el concepto de responsabilidad de comportamientos corruptos e incluir a los supervisores y miembros de un equipo de trabajo más amplio. Por ejemplo, se podría introducir un sistema de *accountability* a fin de hacer que los supervisores sean, al menos en parte, responsables por las infracciones de sus subordinados. El personal a todo nivel debe verse alentado a identificar y reportar violaciones de ética, incluyendo las de su propio equipo de trabajo.

CUESTIONARIO

Liderazgo y Compromiso Político

- ¿De qué manera promueve activamente el gobierno el mantenimiento de un alto nivel de ética dentro de la función pública y/o Aduanas específicamente?
- ¿Cuál es el grado más amplio de conciencia dentro del gobierno de los esfuerzos de la administración en ética?
- ¿Cuál es el papel del Ministro responsable en relación al rendimiento en ética de la administración?
- ¿Qué estrategias se han establecido para aumentar o mantener el apoyo político a la ética en la administración? ¿Son eficaces? ¿Cómo se pueden mejorar?
- ¿Qué mecanismos existen para asegurar que la administración reciba los recursos necesarios para poder cumplir sus funciones de manera eficaz y eficiente?
- ¿Es visible el compromiso de promover la ética y combatir la corrupción? ¿La administración tiene una estrategia anticorrupción bien articulada como parte de su visión, misión, valores y objetivos? ¿Puede proporcionar una copia de dicha estrategia?
- ¿Este compromiso se da a conocer y se difunde dentro y fuera de la administración? ¿Puede proporcionar la documentación?
- ¿La estrategia, se traduce en acciones en áreas tales como el proceso de contratación, los mecanismos para denunciar las violaciones de ética, sistemas de recompensa, la implementación de un Código de Conducta, las auditorías internas y las medidas disciplinarias?
- ¿Existe un mecanismo para evaluar la salud ética de la administración?

El papel de la Dirección

- ¿Cómo promueve activamente el Director General la ética con las partes externas interesadas?
- ¿De qué manera el Director General y el equipo de Dirección proporcionan liderazgo y demuestran un compromiso activo con el programa de ética? ¿Cómo predicán con el ejemplo?
- ¿Qué estrategias se aplican para abordar la cuestión de la ética dentro del equipo de Dirección?
- ¿De qué manera el Director General y el equipo Directivo manejan o responden a las acusaciones de corrupción?
- ¿Todos los niveles de gerencia adoptan un papel fuerte de liderazgo para promover la integridad y predicar con el ejemplo? ¿Es este un requisito de su papel? ¿Cómo son considerados responsables por las violaciones de la ética?

- ¿De qué manera trabajan los administradores con los empleados para identificar las debilidades y vulnerabilidades en relación a los procesos y procedimientos?
- ¿Qué sistemas se aplican para ayudar a los administradores a identificar empleados que, en virtud de circunstancias personales temporales, puedan ser vulnerables a la corrupción y la mala praxis?

Cultura, conductas y prácticas

- ¿Existe una definición clara del papel y la responsabilidad de la administración, los valores y comportamientos deseados y los objetivos a alcanzar? ¿Cómo se comunican a los empleados y las partes interesadas?

Reclutamiento, Selección y Promoción

- ¿Cómo se seleccionan puestos de gerencia? ¿Se da una consideración adecuada a la integridad personal de los empleados?
- ¿El proceso de selección tiene en cuenta el compromiso del postulado y su capacidad para aplicar las políticas anti-corrupción de la administración?

Capacitación y Desarrollo Profesional

- ¿De qué manera los programas internos de capacitación en administración abordan las responsabilidades administrativas para la prevención y detección de la corrupción?

Reforma y Modernización

- ¿Son examinados todos los proyectos, políticas e iniciativas nuevas a fin de incluir los riesgos contra la ética?

Ejemplos de posibles buenas prácticas

- Comprobaciones de la ética llevadas a cabo por supervisores
- Mecanismo de recopilación de datos para evaluar la salud ética de la administración
- Mecanismo de supervisión para evaluar la ética de la Dirección en su conjunto
- Sistema de manejo de quejas para gestionar las quejas dentro y fuera de la organización

2. MARCO REGULATORIO

La Declaración de Arusha (revisada) señala:

Las leyes, reglamentos, directrices administrativas y procedimientos aduaneros deberán ser armonizados y simplificados en la medida de lo posible para que las formalidades aduaneras puedan ser cumplidas sin constituir una carga excesiva. Este proceso implica la adopción de convenciones, normas y otros instrumentos internacionalmente aceptados. Las prácticas aduaneras deberán ser objeto de revisiones y de un reordenamiento con el fin de eliminar las trabas administrativas y reducir la innecesaria duplicación de esfuerzos. Las tasas de derechos deberán, en lo posible, ser moderadas; y las excepciones a la regla común, reducidas al mínimo. Los sistemas y procedimientos deberán estar de conformidad con la Convención Internacional para la Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros (Convenio de Kioto revisado).

Los reglamentos, procedimientos o pautas administrativas muy complejas hacen que se desarrollen y germinen prácticas corruptas. La eliminación de la burocracia incluye a todos aquellos tediosos procesos que conllevan a la duplicación de esfuerzos o procedimientos innecesarios de procesamiento.

Posibles estrategias para minimizar la regulación incluyen la adopción de estándares internacionalmente consensuados incluyendo:

- Convenio sobre Sistema Armonizado de Aranceles (SA);
- Acuerdo del Valor de la OMC;
- Convenio relativo al Carnet ATA /Convenio de Estambul;
- El Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o, en inglés, TRIPS); y
- Convenio de Kioto revisado sobre la Armonización y Simplificación de Regímenes Aduaneros.

Las barreras al libre flujo de mercancías tales como los reglamentos no arancelarios, lo que incluye las cuotas, y las licencias y permisos de importación, deben ser reducidos al mínimo posible. La racionalización de las barreras no arancelarias es un asunto que a menudo va más allá de la responsabilidad de formular políticas por parte de la administración aduanera. Al respecto, las Aduanas deberían mantener una relación muy estrecha con otras agencias responsables, por ejemplo, a través de procesos regulares de enlace inter-departamental.

Una iniciativa fundamental es la adopción de principios de gestión de riesgos para así asegurar que se evalúen los riesgos del comercio y transporte y se identifiquen los riesgos de ética dentro de la organización.

CUESTIONARIO

Convenios internacionales, instrumentos y normas

- ¿La legislación nacional se encuentra alineada con el Convenio de Kyoto Revisado (CKR)?
- ¿Qué nivel de cooperación y coordinación existe en los distintos departamentos de su administración para facilitar la aplicación y la ratificación del CKR?
- ¿Han sido aplicados o ratificados los principios en los que se basa el CKR? De no ser el caso, ¿la implementación y ratificación del convenio es una prioridad alta o está programada su introducción en un futuro próximo?
- ¿Qué otros estándares acordados a nivel internacional han sido implementados y/o está prevista su aplicación (por ejemplo, el Convenio del SA, el Acuerdo sobre Valoración de la OMC, el Convenio del Carnet ATA /Convenio de Estambul, etc.)?

Gestión Integral de Riesgo

- ¿Qué políticas y prácticas de gestión de riesgo se aplican para identificar cargas/pasajeros de alto riesgo y para permitir una mejor facilitación del comercio y los viajes legítimos?
- ¿Cómo se revisan y se alinean los sistemas y procedimientos de gestión de riesgo con lo dispuesto en el CKR?
- ¿La aplicación de cualquier sistema de sanción administrativa es transparente y comprensible? ¿Se aplica de manera consistente?
- ¿La legislación actual estipula claramente cuáles son los procedimientos y prácticas a seguir?
- ¿Cómo apoyan los sistemas automatizados a la gestión de riesgo?

Revisión de las prácticas aduaneras, procedimientos y sistemas

- ¿Qué mecanismos estructurados se han establecido para la revisión de los sistemas y procedimientos para eliminar la burocracia y evitar la duplicación de esfuerzos? Por ejemplo, ¿se ha estipulado un ciclo periódico y/o un programa de mejora continua?
- Cuando los sistemas y procedimientos están siendo revisados, ¿cómo se presta atención a la eliminación de la corrupción, incluida cualquier combinación (es) de monopolio de poderes, discreción oficial y responsabilidad mínima?
- ¿Cómo se asegura que las revisiones de los sistemas y procedimientos se introduzcan de manera transparente?
- ¿Ha considerado la recopilación de impuestos y derechos posterior al despacho?

Consulta a las partes interesadas

- ¿Cómo se involucra a las partes interesadas, el sector privado, otras agencias gubernamentales y empleados en el proceso de revisión?
- ¿Cómo se consulta a las partes interesadas sobre si las disposiciones legales y los procedimientos son factibles y comprensibles?
- ¿Cuál es el mecanismo de estrecha colaboración y cooperación con otros organismos fronterizos para garantizar la coordinación eficaz de las políticas y los procedimientos, y la exploración de las oportunidades para reducir o eliminar trámites burocráticos?
- ¿Existe una representación habitual de Aduanas/Administración en las actividades de coordinación entre departamentos para la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio?
- ¿Cuáles son las medidas adoptadas para eliminar o reducir las barreras no arancelarias (tales como cuotas, licencias de importación, permisos, etc.)?
- ¿Cómo se hacen accesibles y comunican a las partes interesadas las excepciones, concesiones, regulaciones, procedimientos y leyes?

Ejemplos de posibles buenas prácticas

- Proceso para comparar la eficacia y compatibilidad de la legislación con los estándares y compromisos internacionales.
- Proceso formal para la revisión periódica de los sistemas y procedimientos.
- Implementación de instrumentos, acuerdos y estándares internacionales apropiados.
- Encuestas a clientes/usuarios y personal (que toquen temas como el grado de burocracia, comprensión de la legislación).
- Documentos disponibles públicamente que describan los estándares esperados de rendimiento.
- Uso de ventanillas únicas para las formalidades de entrada.
- Participación en iniciativas de *benchmarking* (análisis comparativo) internacional.
- Aplicación consistente de disposiciones legislativas.
- Proceso formal de revisión periódica y racionalización de exoneraciones.
- Proceso formal para la aplicación de gestión de riesgos.
- Aplicación de la metodología del Estudio sobre el Tiempo para el Levante de Mercancías (*Time Release Study*) de la OMA.

3. TRANSPARENCIA

La Declaración de Arusha (revisada) señala:

Los clientes/usuarios de la Aduana tienen derecho a esperar que las transacciones que realizan con ésta se efectúen con un grado elevado de certeza y previsibilidad. Las leyes, reglamentos, procedimientos y directrices administrativas de Aduanas deberán publicarse, ser de fácil acceso y aplicarse de manera uniforme y coherente. La base sobre la cual se deben ejercer los poderes discrecionales deberá estar claramente definida. Se deberán crear mecanismos de apelación y revisión administrativa para que los clientes/usuarios puedan impugnar o solicitar una nueva revisión de las decisiones tomadas por la Aduana. Se deberán establecer estatutos de atención al cliente o estándares de rendimiento que definirán el nivel de servicio que los clientes/usuarios pueden esperar de la Aduana.

La transparencia, una de las normas fundamentales del sistema de comercio, es generalmente considerada tanto como legítima en sí misma, como esencial en gobernabilidad moderna (Lamy, 2007)³. El Glosario de la OMC define la transparencia como " el grado de visibilidad y previsibilidad de las políticas y prácticas comerciales y de su proceso de elaboración. Incluye una serie de acciones interrelacionadas, como la manera en que una regla o política se desarrolla en el país, cómo se aplica y cómo se publica la norma".⁴

La transparencia es un tema fundamental para todas las administraciones de Aduanas. Una mayor rendición de cuentas y una relación abierta y honesta con los clientes/usuarios y *stakeholders* es crucial para mantener la confianza y confiabilidad del público en el rendimiento de las funciones de Aduanas.

Cualquier desvío de las leyes, reglamentos y poder discrecional debe ser justificado y documentado para su posterior análisis. Debe existir la capacidad de realizar revisiones administrativas o judiciales. En la primera instancia, dicha revisión debe realizarse internamente. Sin embargo, los clientes/usuarios deben tener acceso a una evaluación independiente y externa. Al desarrollar o implementar mecanismos de apelación o revisión, se debe encontrar un fino equilibrio entre la necesidad de hacer que el proceso sea poco oneroso, oportuno y de fácil acceso a la vez que se asegure de no ser utilizado inadecuadamente para apelaciones fútiles.

Reglas, políticas, normas y prácticas son mucho más eficaces cuando las personas a las que afectan (usuarios finales) las entienden, saben por qué se aplican, cómo se han desarrollado, quién ha participado y en qué momento deberán aceptarlas. La sensibilización de las partes interesadas acerca de los principios y prácticas de organización aumenta el cumplimiento, la rendición de cuentas y la transparencia. El uso amplio de los medios impresos y electrónicos, como páginas web, mensajes de intranet, folletos, textos, panfletos, seminarios y otros canales de comunicación puede ser importante para la difusión de la información necesaria. Esta información debe ser simplificada, muy precisa y sin ambigüedades.

³ P. Lamy (2007), in T. Collins-Williams and R. Wolfe (2010), *Transparency as a trade policy tool: the WTO's cloudy window* (<http://fpbmonitor.com/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=7910464>)

⁴ http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm

Los estatutos del servicio al cliente son una manera de aumentar la rendición de cuentas y demostrar el compromiso de Aduanas de brindar un servicio de calidad a sus clientes/usuarios. Los estándares de servicio deben ser un desafío pero realistas y deben estar además completamente respaldados por los sistemas y procedimientos de la organización.

Lograr un elevado nivel de transparencia no es una tarea nada fácil pero es vital para el desarrollo de un programa global de ética.

CUESTIONARIO

Publicación de leyes, reglamentos, procedimientos y directivas administrativas

- ¿Reciben los clientes/usuarios suficiente información precisa, consistente, accesible y fácil de comprender que les permita cumplir con sus responsabilidades ante Aduanas?
- ¿Qué mecanismos existen para informar de nuevas iniciativas, decisiones o cambios en los requisitos y procedimientos legislativos que podrían tener un impacto en nuestros clientes/usuarios (notificaciones a los clientes/usuarios de Aduanas, etc.) ?
- ¿Cuáles son los procedimientos para informar a los clientes/usuarios sobre sus derechos en el momento de tratar con Aduanas? y ¿Cómo se comunican éstos procedimientos?

Herramientas para la comunicación de leyes, reglamentos, procedimientos y directrices administrativas

- ¿Puede dar ejemplos de las herramientas de comunicación que utiliza, tales como servicios de atención al cliente / centros de llamadas, líneas, números de teléfono gratuitos, centros de información, Comités Consultivos de Industria, y anuncios en carteles?
- ¿Cómo se utilizan los medios de comunicación electrónicos e impresos para la difusión de información a los clientes?
- ¿La información crucial sobre las reglas, políticas, normas y prácticas es resumida o simplificada en los archivos, folletos, etc., y son estos materiales traducidos en diferentes idiomas (cuando es necesario y posible) para una amplia distribución?
- ¿Cómo se consulta a los clientes para determinar sus necesidades de información y medios de comunicación preferidos?
- ¿Qué mecanismos se aplican para interactuar con los medios de comunicación? Por ejemplo, ¿hay un Memorando de Entendimiento para cooperar con los medios de comunicación, sobre todo en la difusión de información sobre las normas modificadas, procedimientos, etc.?

Monitoreo

- ¿Cómo y cuándo se analizan los casos de incumplimiento de los procedimientos aduaneros y fiscales para determinar si la causa de la violación es una falta de comunicación adecuada por parte de la administración?
- ¿Existe un sistema de monitoreo de la coherencia entre las diferentes oficinas, provincias o regiones en cuanto a las decisiones, los procedimientos y la información proporcionada?
- ¿Cómo se informan y justifican las desviaciones de las normas y procedimientos establecidos?

- ¿Existen programas establecidos para formar y capacitar a los empleados para asegurarse de que no sólo tengan conocimientos, sino que también estén al tanto de la legislación vigente, procedimientos y prácticas?
- ¿Se hace llegar regularmente a todos los empleados, circulares o guías administrativas emitidas?
- ¿Se han establecido procesos o sistemas sencillos para emitir resoluciones anticipadas de clasificación arancelaria o de valoración previos a la importación a fin de dar a los clientes/usuarios un grado de certeza y predictibilidad?
- ¿Figura el período de validez en las resoluciones anticipadas de clasificación?
- ¿Son estos de fácil acceso (existe una biblioteca o base de datos de decisiones previas)?
- ¿Actualiza regularmente su sitio web con los cambios en la legislación, las políticas, resoluciones, etc.?
- ¿Tiene "Preguntas más frecuentes" (FAQ) en su sitio web? ¿Con qué frecuencia se revisa y actualiza?

Facultades discrecionales

- ¿Se encuentran los criterios y la base sobre la cual los funcionarios de Aduanas ejercen el poder discrecional, claramente definidos y públicamente disponibles?
- ¿Cuando es necesario, se han comunicado las razones de las decisiones a aquellos afectados?
- ¿Existen sistemas establecidos para ayudar a los empleados a tomar decisiones uniformes, tales como (por ejemplo) un sistema de base de datos de valoración?
- ¿Se actualiza regularmente la base de datos?
- Cuando un funcionario ha ejercido facultades discrecionales ¿se documentan con claridad y conservan para su posterior revisión las bases sobre las cuales tomó la decisión?

Los procesos de apelación

- ¿Qué mecanismos de apelación y revisión han sido implementados para permitir a los clientes la oportunidad de solicitar la revisión o recurrir las decisiones de la administración, con la posibilidad de adjudicación independiente si fuera necesario? Si es así, ¿se publican y promueven los procedimientos?
- ¿Existe un mecanismo de apelación externa independiente además de los mecanismos internos?

Relación con los Clientes

- ¿Se han desarrollado estatutos de servicio para la ciudadanía que claramente indique el nivel de servicio que los clientes/usuarios deberían esperar?
- ¿Cómo se miden los niveles de servicio para la aplicación práctica y para ser compatibles con los sistemas de la organización y los recursos?
- ¿Están los estatutos de servicio visibles en áreas públicas tales como aeropuertos, áreas de inspección de carga y Oficinas de Aduana?
- ¿Son accesibles a través de medios impresos o electrónicos y en la web?
- ¿Se revisan periódicamente para reflejar los nuevos cambios y realidades?
- ¿Se encuentra el personal al tanto de los estándares contenidos en los estatutos de servicios y reciben aquellos que desempeñan puestos de servicio capacitación sobre atención al cliente?
- ¿La organización ha documentado patrones internos, detallando los plazos dentro de los cuales los empleados deben responder a los clientes dentro de los plazos señalados en los estatutos de servicios?

Información y rendición de cuentas

- ¿Se publican todos los cargos e impuestos gravados a fin de permitir a los operadores calcular de manera más exacta los costos involucrados en cumplir con los requisitos aduaneros?
- ¿Existen controles adecuados sobre los procedimientos de compra y licitación para el trabajo con Aduanas?
- ¿Se han desarrollado e implementado mecanismos para supervisar y evaluar el desempeño de la organización en base a los estándares establecidos?
- ¿Se encuentran los resultados del desempeño de Aduanas disponibles públicamente (i.e, Internet, informe anual)?

Ejemplos de posibles Buenas Prácticas

- Encuestas a clientes/usuarios y personal.
- Estatutos de servicio.
- Normas internas.
- Enfoques innovadores para la disseminación de información, tales como el uso de los medios de comunicación e Internet.
- Capacitación sobre atención al cliente al personal relevante.
- Mecanismos de consultas formales e informales.

- Establecimiento de Memorandos de Entendimiento con los medios de comunicación.
- Publicación de las bases sobre las cuales se toman las decisiones de Aduanas.
- Existencia de mecanismos efectivos y accesibles de apelación y revisión externa/interna.
- Procedimientos formales para solicitar fallos más avanzados sobre aranceles y valoración.
- Sistema de rastreo y análisis de elogios/quejas, lo cual asegura que cualquier queja sea abordada y resuelta prontamente.
- Mantener un registro de auditorías para facilitar la fiscalización de la discreción del funcionario.

4. AUTOMATIZACION

La Declaración de Arusha (revisada) señala:

La automatización o informatización de las funciones aduaneras puede mejorar la eficiencia y efectividad a la vez que elimina muchas oportunidades de corrupción. La automatización puede contribuir también a reforzar el nivel de rendición de cuentas y proporcionar un registro de auditorías que permitirá posteriormente efectuar controles y revisiones de las decisiones de orden administrativo así como ejercer poderes discrecionales. Cada vez que sea posible, los sistemas informáticos deberán estar configurados de manera tal que minimicen las oportunidades de un ejercicio inadecuado del poder discrecional de los funcionarios, los contactos personales entre los funcionarios aduaneros y los clientes/usuarios, así como el manejo y la transferencia física de fondos.

Las Aduanas deben responder a las prácticas cambiantes del comercio internacional que involucran con cada vez mayor frecuencia el uso del comercio electrónico. La provisión de servicios electrónicos por parte de las funciones de Aduanas mejora las eficiencias dentro de la organización y la comunidad comercial, y se convierte además en un mecanismo que ayuda a reducir las oportunidades de comportamientos corruptos. Un sistema de despacho aduanero automatizado permite a la administración detectar lagunas en el sistema y malas prácticas en áreas específicas del trabajo. Las administraciones de Aduanas deben adoptar un enfoque integral que se encuentre totalmente sustentado con suficientes recursos y capacitación.

Los Sistemas de la Tecnología de Información y Comunicaciones deben complementar aquellos procesos que no pueden ser automatizados como la inspección de la carga. Al respecto, el diseño de sistemas computarizados debe asegurar que los puntos más vulnerables en el sistema manual no sean replicados y que el nuevo sistema no simplemente transfiera el punto de corrupción a aquella parte del proceso que no está siendo automatizada (por ejemplo, insistir en mantener sistemas en base al papel que duplican o equiparan al sistema automatizado, o cambiar el punto de entrada de tarifas ilícitas, de la fase de cálculo de impuestos a la fase de inspección de carga).

Los sistemas automatizados pueden ser vulnerables a ataques y manipulación desde dentro y fuera de la organización. En aquellos puntos donde participan los consultores o contratistas externos, es importante asegurar que se lleven a cabo controles de seguridad y que se instauren sistemas adecuados de supervisión y rendición de cuentas. En aquellos lugares donde se almacena información sensible sobre los sistemas automatizados, se debe fijar un registro de auditorías a fin de proteger la información e identificar a cualquier funcionario que tenga acceso a dicha información con fines privados o inapropiados.

CUESTIONARIO

Diseño del sistema

- ¿Han aumentado las posibilidades de presentación electrónica de datos?
- ¿Han sido diseñados los sistemas automatizados teniendo en mente la eliminación de la corrupción y para identificar los procesos que podrían presentar tales oportunidades?
- ¿Ha sido el sistema diseñado para minimizar la improducción de datos por parte de funcionarios de Aduanas y limitar el requisito frecuente de la presentación física de documentos a Aduanas?
- ¿Se aplican los requisitos estandarizados de datos tal como se definen en el modelo de datos aduaneros de la OMA?
- ¿Existen procedimientos operativos apropiados que respalden el uso del comercio electrónico?
- Al momento de introducir los sistemas automatizados, ¿se ha considerado incrementar el nivel de supervisión y rendición de cuentas de los funcionarios que trabajan en dichos puntos del proceso que no pueden automatizarse (por ejemplo, inspección de carga)?
- ¿Se han adoptado sistemas de pago automatizados lo cual elimina o limita el manejo físico y transferencia de fondos entre los funcionarios de Aduanas y los clientes/usuarios?

Tarea de separación

- ¿Existe una separación adecuada de tareas entre aquellos funcionarios a cargo de identificar el riesgo y aquellos involucrados en los procedimientos aduaneros posteriores tales como inspección de carga y los procesos de recaudación de impuestos, evaluación de riesgos/identificación de objetivos, e inspección/investigación?

Gestión de Riesgo

- ¿Se ha realizado una evaluación o análisis integral de riesgos a fin de evaluar el riesgo de corrupción presentado por sus sistemas automatizados?
- ¿Existe coordinación entre la entidad responsable de la identificación de riesgos y la entidad responsable de inspección de carga?
- ¿Se ha reducido la oportunidad del contacto diario innecesario entre los funcionarios y los clientes/usuarios?
- ¿Se limita y controla el número de funcionarios con acceso a la programación del sistema?

- ¿Tiene la administración un plan de acción en línea respaldado por una estrategia de seguridad IT la cual aborde los riesgos asociados con el comercio electrónico en línea?
- ¿La auditoría del sistema de pago automatizado es realizada por un especialista capaz de llevar a cabo controles?
- De haber consultores y contratistas externos involucrados en la provisión o soporte de los sistemas informáticos, ¿han sido estos sujetos a verificaciones de seguridad, y se han establecido sistemas de supervisión y rendición de cuentas para monitorear el rendimiento?
- ¿Está el comercio electrónico respaldado por una auto-evaluación y controles en base a auditorías?
- ¿Existe un análisis riesgo real mediante el cual, utilizando técnicas matemáticas y estadísticas, las áreas de riesgo son identificadas y las medidas de control centradas en esas áreas?

Sistema de Seguridad

- ¿Los controles de seguridad permiten una correcta evaluación del estado actual de la protección global del sistema, para que se puedan tomar las medidas necesarias para fortalecerla?
- ¿Se prepara un reporte de seguridad y de *firewall* (cortafuegos) mensual?
- ¿Se han implementado disposiciones adecuadas de seguridad y *firewall* (cortafuegos) para proteger los sistemas de un mal uso externo?
- ¿Existen procesos para asegurar que el sistema no sea vulnerable al personal que conoce el sistema ampliamente?
- ¿Se controla estrictamente, supervisa y audita periódicamente el acceso a la información para asegurar que la información no esté siendo vista para fines inapropiados o privados?
- ¿Está el personal al tanto de la necesidad de mantener privacidad al momento de manejar información confidencial?

Relación con los usuarios

- ¿Existe un programa para desarrollar alianzas o asociaciones con el sector empresarial a fin de aumentar el cumplimiento voluntario de los requisitos del comercio electrónico?
- ¿Existen evaluaciones periódicas para evaluar si las necesidades del cliente se están cumpliendo con respecto a la automatización de los procedimientos aduaneros?
- ¿Se ha capacitado a los usuarios sobre cómo utilizar el sistema?
- ¿Están al tanto los usuarios de las reformas que tienen lugar dentro de la administración en el ámbito de la automatización?

Ejemplos de posibles Buenas Prácticas

- Sistema automatizado de pagos o transferencia de fondos.
- Sistemas automatizados que minimizan las oportunidades de una discreción inapropiada por parte de los funcionarios.
- Contacto mínimo diario entre los funcionarios de Aduanas y los clientes/usuarios/usuarios.
- Buena organización (housekeeping) – incluyendo protocolos apropiados de seguridad y revisiones periódicas de la vulnerabilidad del sistema.
- Capacidades sólidas e integradas de auditoría, que incluyan aspectos tales como monitoreo del acceso de usuarios.
- Sistema automatizado en concordancia con los estándares internacionales.
- Auditorías interna y externa incluyen a los sistemas automatizados.

5. REFORMA Y MODERNIZACION

La Declaración de Arusha (revisada) señala:

Generalmente, la corrupción ocurre cuando las prácticas son obsoletas e ineficientes y cuando los clientes/usuarios/usuarios son incitados a evitar los procedimientos lentos o engorrosos ofreciendo sobornos y “comisiones” de facilitación. Las administraciones de Aduanas deberán reformar y modernizar sus sistemas y procedimientos a fin de eliminar todo beneficio previsible que pudiera obtenerse a través de la evasión de los requerimientos oficiales. Dichas iniciativas de reforma y modernización deberán ser de naturaleza global y centrarse en todos los aspectos de las operaciones y desempeño aduaneros. El Convenio de Kioto revisado ofrece un marco de referencia sólido para dichas iniciativas.

La reforma y modernización de las administraciones de Aduanas deben basarse en un diagnóstico integral de las necesidades y debe adaptarse a las circunstancias y aspiraciones individuales de cada administración.

Un buen programa de reforma y modernización debería:

- apuntar a la simplificación y armonización de sistemas y procedimientos;
- ser de naturaleza global y abordar todos los roles y responsabilidades de las Aduanas;
- incluir a todas las partes interesadas;
- enfocarse en el desarrollo del sentido de pertenencia local
- ser sostenible a largo plazo; y
- tener los recursos suficientes para asegurar una implementación efectiva.

El tema clave es que las administraciones de Aduanas deben ser consideradas por los gobiernos como un importante activo nacional y una herramienta para la facilitación del comercio, recaudación de impuestos, protección a la comunidad y seguridad nacional.

Las iniciativas de reforma y modernización son vitales para el desarrollo de la ética ya que estas mejoran la eficiencia, efectividad, y capacidad de respuesta globales de las administraciones de Aduanas. Como resultado, se minimiza el incentivo para eludir los procedimientos correctos. La implementación del Convenio de Kioto revisado es un instrumento clave para lograr las mejoras y asegurar que el programa de reforma genere los resultados deseados.

La reforma y la modernización deben llevarse a cabo con el fin de mantenerse al tanto de los problemas aduaneros de del siglo 21 y para hacer frente a la evolución del papel de las administraciones aduaneras. Además de cumplir su papel tradicional de la recaudación de ingresos y la prevención del contrabando, la Aduana también está involucrada en la prevención de la trata de personas, la aplicación de los derechos de propiedad intelectual, la interdicción de narcóticos y la supresión del lavado de dinero. Con estas nuevas funciones, la Aduana debe racionalizar su estrategia para hacer frente a las nuevas funciones. Procedimientos obsoletos que obstaculizan el comercio y evitan el crecimiento económico.

En términos de reformas, se ha identificado que los cambios deben hacerse en clasificación arancelaria y valoración aduanera; procedimientos que deben ser simplificados y armonizados de acuerdo con las prácticas internacionales. La clasificación arancelaria debe aplicarse de acuerdo con el Convenio del SA de la OMA. La adopción de un código tarifario común, simplificado y armonizado ayudará a los operadores planificar sus importaciones. También ayudará a los agentes industriales a determinar sus costos de producción. La valoración en aduana es otra área con necesidad de cambio. Con la adopción del Acuerdo de Valoración de la OMC, se espera eliminar las prácticas que están abiertas al fraude y la corrupción.

Los procedimientos aduaneros también necesitan renovación. Los antiguos regímenes proporcionan vías para eludir el proceso oficial. Los procedimientos deben seguir las prácticas que se ajustan a las normas y convenciones internacionales. La adopción y aplicación de dichos convenios ayudará a erradicar las prácticas corruptas y facilitar el comercio. El Convenio de Kioto Revisado (CKR) está diseñado para simplificar los procedimientos.

La modernización se remite a los cambios en los sistemas de gestión, relaciones con los clientes y otras administraciones, así como los cambios tecnológicos en los procesos de trabajo y evaluaciones comparativas. El cambio en la Dirección también debe hacerse en términos de gestión de recursos humanos. El proceso de contratación de potenciales empleados también debe incluir sus calificaciones académicas, actitud, aptitud física y sus antecedentes. Los programas de formación deben ser evaluados para enfatizar las destrezas básicas, intermedias y avanzadas. Las habilidades de gestión deben ser incluidas en el módulo de formación y el inculcar integridad también debería incluirse en la formación básica.

Los salarios y beneficios deben ser considerados como un incentivo a los empleados. La consideración de este aspecto relacionado con el bienestar de los empleados será bien visto y les animará a ser más diligentes en su tarea y por lo tanto a mejorar el desempeño. Se debe dar prioridad a la gestión del desempeño en áreas tales como estándares, evaluación e incentivos de desempeño y el plan de mejora del rendimiento.

Las relaciones desarrolladas entre la administración y las empresas deben ser utilizadas como un medio para alcanzar la modernización. La confianza y la cooperación entre ambas entidades pueden conducir a la mejora del servicio y fomentar el cumplimiento de la ley en las empresas. Este esfuerzo puede ayudar en la facilitación del equilibrio y la aplicación de la ley.

Las relaciones entre las diferentes administraciones aduaneras también deberían beneficiarse del intercambio de ideas, información, tecnología y experiencia. Las operaciones conjuntas entre los países ayudan a controlar los sindicatos internacionales y el tráfico de drogas ilícitas, los bienes y el tráfico de personas. Las relaciones con otras agencias del gobierno también deben ser promovidas.

Las mejoras tecnológicas en los procesos de trabajo deben ser alentadas. Se debería contar con equipamiento para la aplicación de la inspección no intrusiva, la automatización, la informatización y el tratamiento automatizado de ventanilla única. La gestión de riesgos debe ser una práctica básica a través del uso de la notificación previa a la llegada (de pasajeros y carga) y el control de auditoría posterior al despacho (post-audit). La evaluación comparativa debe ser vista como la adopción de normas y convenciones internacionales, así como el análisis de las mejores prácticas que se aplican en la administración.

CUESTIONARIO

El Proceso de Reforma y Modernización

- ¿Qué soporte técnico aplica para la gestión de reformas sostenibles?
- ¿Sobre qué base se han desarrollado la reforma de la administración y la modernización de procesos?; y ¿Ha habido un diagnóstico o una evaluación de las necesidades de la capacidad de la administración por parte de la OMA o de la OMC?
- ¿Cómo asegura que el programa de reforma y modernización sea de carácter integral y se dirija a todas las áreas funcionales clave de Aduanas? Por ejemplo, ¿cómo ha influenciado su enfoque el documento estratégico C21 (*21st Century*)?
- ¿El programa de reforma y modernización se enfoca en la adopción de normas e instrumentos internacionales acordados (por ejemplo, el Convenio de Kyoto Revisado (CKR), el marco normativo para la facilitación y asegurar el comercio (SAFE), etc.?
- ¿Qué mecanismos existen para asegurar que recursos humanos y financieros suficientes hayan sido asignados al programa de reforma y modernización?
- ¿Cómo acceden los trabajadores administrativos a la asistencia experta necesaria para asegurar la implementación efectiva de las reformas y las iniciativas de modernización?
- ¿Cómo se miden los programas de reforma y modernización, por ejemplo, hay una evaluación externa para garantizar que la reforma es costo-efectiva y eficiente?
- ¿Cuáles son los mecanismos de comunicación establecidos para asegurar que todo el mundo esté informado y tenga un fuerte sentido de participación en el proceso de reforma y modernización?

La integridad es fundamental para las reformas

- ¿Cómo se han tenido en cuenta las cuestiones vinculadas a la integridad?
- ¿De qué manera el programa de reforma y modernización se ha centrado específicamente en promover la integridad?
- ¿Existe un código de conducta eficaz?
- ¿Cómo están diseñados sus controles administrativos para disuadir la corrupción y fomentar la integridad de modo sostenible?
- ¿Cómo se ha centrado el diseño y rediseño del trabajo en la eliminación de los factores que inducen la corrupción del poder monopólico, la discreción del empleado y los bajos niveles de control o rendición de cuentas?

Participación en la reforma de las Partes Interesadas

- ¿Tiene el personal un firme sentido de participación y compromiso con el programa de reforma y modernización?
- ¿Qué iniciativas se han tomado para asegurar la participación activa de las principales partes interesadas, incluyendo el sector privado y otras entidades públicas?
- ¿Se han realizado consultas con la industria previa a la reforma?
- ¿Se han consultado otras entidades públicas y se han simplificado áreas de actividad común?
- ¿Ha incluido el proceso de reforma y modernización una revisión externa de los cambios?
- ¿Qué mecanismo existe para obtener la opinión de las partes interesadas?

Medición del Desempeño

- ¿Cómo se establecen las metas de desempeño de las iniciativas de reforma y modernización de los principales procesos aduaneros?
- ¿Cómo se han comparado el desempeño de los procesos de Aduanas con otras administraciones, como (por ejemplo) los acuerdos tripartitos entre dos o más Miembros de la OMA y la Secretaría?
- ¿Qué mecanismos de revisión de los procesos existen para asegurar la mejora continua?

Ejemplos de posibles buenas prácticas

- Diagnóstico de la OMA
- Evaluación de las necesidades y prioridades de la OMA
- Gestión de Proyecto metodología/disciplinas
- Equipo dedicado
- La reforma y modernización se encuentran bien respaldadas por las principales partes interesadas y la alta gerencia de la administración.
- La gestión e implementación del programa son coordinadas de manera efectiva.
- El proceso de desarrollo e implementación de la reforma y modernización cuenta con suficientes recursos, con roles y responsabilidades claramente definidos.
- Se han establecido estándares apropiados de desempeño basados en resultados, los cuales se monitorean regularmente.

Véase el estudio de caso de Australia (anexo 2 – [traducción pendiente](#)) que se refiere a una reforma completa como meta de luchar contra la corrupción.

6. AUDITORIA E INVESTIGACION

La Declaración de Arusha (revisada) señala:

La prevención y el control de la corrupción en el interior de las Aduanas puede realizarse a través de la implementación de una serie de mecanismos de control e inspección apropiados, tales como los programas de control interno, auditorías internas y externas, investigación y procesos judiciales. Dichas técnicas deberán establecer un equilibrio razonable entre las estrategias positivas para favorecer un nivel elevado de ética y las estrategias represivas destinadas a identificar casos de corrupción y sancionar o procesar al personal implicado. Deberá alentarse al personal de Aduanas, los clientes/usuarios y el público en general a que denuncien actividades corruptas, poco éticas o ilegales y, una vez entregada esta información, deberá ser rápidamente objeto de una investigación detallada protegiendo las fuentes. Cuando sea conveniente realizar investigaciones a gran escala o muy complejas, o cuando la corrupción sea muy generalizada en una administración, se deberá recurrir a organismos independientes de lucha contra la corrupción.

Los mecanismos para detectar y prevenir la corrupción son un elemento primario de cualquier estrategia de prevención de la corrupción. Las auditorías internas y externas pueden analizar procesos y procedimientos con el objetivo de apuntar hacia áreas que presenten un elevado riesgo asociado con su función. Las auditorías también son una opinión independiente con respecto a la eficiencia y efectividad de los procedimientos y controles de Aduanas. El proceso de auditoría debe incluir programas de inspecciones, muestreo aleatorio e inspecciones en el puesto de trabajo.

Las administraciones deben ser impermeables a la infiltración criminal y la corrupción. Esto se logra a través de funciones de auditoría e investigación eficaces, que limitan riesgos a la integridad de los empleados, la información, la seguridad, los recursos, los programas y las operaciones. Las buenas prácticas de auditoría e investigación abarcan cuatro funciones: gestión de riesgo de integridad, divulgación, investigaciones, y auditoría. La gestión integral del riesgo es un proceso continuo que ayuda a la comprensión, gestión y comunicación de riesgos. Un mecanismo de divulgación permite a los empleados revelar delitos, mientras que la función de investigación da seguimiento a las denuncias de irregularidades. Una función de auditoría ayuda a lograr la gestión de supervisión y control, mientras que en conjunto estas cuatro funciones desempeñan un papel fundamental para garantizar la integridad de la administración.

6.1 GESTION INTEGRAL DE RIESGO

Con el fin de aplicar prácticas de gestión de riesgo de manera efectiva, debe desarrollarse una cultura de gestión de riesgos integrada que apoye el conjunto de visión, misión y objetivos de la administración. El riesgo es inevitable - la gestión integral de riesgo es una función de la probabilidad de un evento adverso o no deseado, y la severidad o magnitud de las consecuencias de ese evento. La gestión integral de riesgo proporciona a la alta dirección, información basada en el riesgo para tomar decisiones estratégicas y proactivas que contribuyan a la consecución general de los objetivos corporativos.

El proceso consta de varias etapas, a partir de los resultados de una exploración del entorno y el apoyo de una infraestructura empresarial adecuada.

1. Establecer el contexto: La exposición al riesgo se debe definir en todos los niveles de la organización, desde las empresas hasta las operaciones de primera línea. Este paso también debe incluir la participación y la consulta con las partes interesadas internas y externas.

2. Evaluación de riesgos: Los riesgos deben ser identificados y analizados para determinar el impacto de riesgo, la validez y los problemas que contribuyen a cada riesgo incluida la eficacia de los controles. La evaluación de los riesgos determina la gravedad real y relativa de cada riesgo.

3. Abordar el Riesgo: La forma de tratar el riesgo debe ser determinada. Esto incluye definir una respuesta a los riesgos, el desarrollo de planes de acción y la aplicación de medidas de mitigación de riesgos.

4. Controlar e informar sobre los Riesgos: El fundamento para llegar a las decisiones debería comunicarse a todas las partes interesadas para fortalecer la rendición de cuentas y demostrar la debida diligencia.

La aplicación constante de un proceso de gestión de riesgos fortalece la flexibilidad de una administración a su entorno cambiante.

6.2 DENUNCIAS

Las denuncias de mala conducta deberían ser obligatorias en cualquier administración. Los empleados deben tener una vía para dar un paso adelante cuando creen que se ha producido o está por producirse un mal comportamiento en su lugar de trabajo. La denuncia protegida de irregularidades es un proceso formal que protege a los empleados de represalias cuando revelan irregularidades. Debería haber disposiciones que permitan a los empleados pasar por alto a su supervisor inmediato y hacer denuncias anónimas. Deben hacerse todos los esfuerzos para asegurar la confidencialidad en la medida posible para todas las partes involucradas, haciéndolo un mecanismo justo y objetivo, tanto para aquellos que hacen la denuncia, como para aquellos contra los cuales se hacen las denuncias de irregularidades. Deben realizarse sesiones de entrenamiento para que los empleados tomen conciencia de sus responsabilidades con respecto a la divulgación del comportamiento inadecuado.

La presentación de informes de mala conducta debe promoverse dentro de una organización. Una tercera parte independiente debería estar disponible para recibir notificaciones de mala conducta de los empleados, partes interesadas y el público en general. Además, un tercero independiente debería revisar quejas o represalias. Debería existir una estrategia de comunicación para informar de los procedimientos a seguir en las acusaciones de mala conducta. Estas actividades demuestran a los empleados, partes interesadas y el público la transparencia y la responsabilidad de la administración.

6.3. INVESTIGACIÓN

Para apoyar la gestión integral de riesgo, auditoría y las denuncias, es esencial disponer de una función de investigación que esté separada del área de investigaciones penales. La función de investigación proporciona un proceso sistemático y exhaustivo que implica el examen de las circunstancias de un incidente o acusación y cuya finalidad es establecer y documentar todos los hechos pertinentes y analizar estos con el fin de que la dirección pueda tomar una decisión documentada. En la función de investigación recae la integridad general de la administración.

Los investigadores deben tener la autoridad para realizar investigaciones y ser capaces de llevar a cabo una investigación independiente e imparcial de una manera completa, puntual, discreta y sensible. La formación en técnicas de investigación e interrogatorio es esencial. Los investigadores también deben tener un permiso o autorización adecuado para el caso en cuestión y encontrarse a distancia de los empleados que están investigando. Igualmente importante, los investigadores deben crear un ambiente de confianza y seguridad durante la investigación.

Todas las investigaciones deben llevarse a cabo de manera consistente. Una investigación completa implica la selección de un investigador, el desarrollo del mandato del investigador, la recopilación de información, el análisis de la información y la preparación de un informe final que será presentado al representante de la dirección para una decisión sobre si la irregularidad ha ocurrido. La igualdad de derechos en los procesos y el requisito de que la gestión sea justa y razonable, deben implementarse al realizar las investigaciones. Un proceso de disciplina formalizado debe ser establecido. Estas medidas garantizarán la coherencia apoyando a la integridad general del proceso de investigación.

Los resultados de las investigaciones deben ser objeto de un examen periódico independiente. En el caso de infracciones graves, se recomienda que una autoridad independiente de investigación realice la investigación, en lugar de la administración. Estas medidas garantizarán la imparcialidad de la investigación y es probable que sean mejor aceptadas por el escrutinio público y fomenten la confianza pública en la administración.

6.4. AUDITORÍA INTERNA

La auditoría interna es una función de evaluación independiente que aporta un enfoque sistemático basado en la evidencia para evaluar y mejorar la eficacia de las estrategias de gestión de riesgo y las prácticas de control de gestión, los marcos, los sistemas y las prácticas y los procesos de gobernanza en una administración. Ayuda a la Dirección a lograr la supervisión y control de las actividades del programa, a aplicar las buenas prácticas de gestión de riesgos, a dirigir su atención a las áreas que se deben mejorar y a demostrar responsabilidad. Las auditorías internas también ayudan a la Alta Dirección a identificar las áreas de mayor riesgo y qué acciones correctivas se encuentran disponibles y son apropiadas.

Una función de auditoría interna complementa, pero no sustituye, las investigaciones de la organización y las unidades de inspección y, de preferencia, deberían estar separadas: su principal objetivo no es descubrir el fraude u otras irregularidades, aunque podría hacerlo como una consecuencia secundaria de su trabajo.

6.5. AUDITORÍA EXTERNA

Una función de auditoría externa proporciona apoyo a las necesidades legislativas y de control del gobierno. Su trabajo hace hincapié en hacer una diferencia en la opinión pública mediante la promoción de un gobierno responsable, honesto y productivo, que refleje un compromiso con el desarrollo sostenible. Lleva a cabo auditorías independientes y exámenes que proporcionan información objetiva, asesoramiento y seguridad al gobierno. Esto se hace para promover la contabilidad justa y franca de la administración gubernamental, la eficiencia y la productividad, la rentabilidad, la recaudación de los ingresos, y el cumplimiento con las autoridades. Las auditorías externas proporcionan procedimientos de control de calidad para asegurar un alto nivel en el desempeño de esta función central del gobierno.

CUESTIONARIO

Gestión de Riesgo

- ¿Cómo se identifican, evalúan, gestionan y comunican efectivamente los riesgos?
- ¿Se ha desarrollado e implementado un proceso de evaluación de riesgos consistente?
- ¿Se aplica consistentemente un proceso de gestión integral de riesgo en todos los ámbitos y a todos los niveles?
- ¿Hay una consulta permanente con los grupos de interés internos y externos?
- ¿Se capacita debidamente a los empleados responsables de la función de gestión de riesgos?

Denuncias

- ¿Existen legislaciones, políticas y procedimientos establecidos para facilitar la denuncia de irregularidades? y ¿Son ampliamente comunicados o se encuentran a disposición de los empleados, las partes interesadas y el público en general?
- ¿La legislación permite la divulgación anónima de irregularidades?
- ¿Está el personal al tanto de los canales que debe seguir y de sus responsabilidades si desean denunciar casos de corrupción?
- Si un empleado reporta un caso de irregularidad, su confidencialidad es protegida? ¿Está protegido contra represalias?
- ¿Es obligatorio notificar los casos sospechosos o conocidos de irregularidad? Si es así, ¿están los empleados al tanto de esto?
- ¿Se ha identificado y autorizado a un tercero independiente para recibir denuncias de represalias contra un empleado?
- ¿Existen mecanismos establecidos para los empleados, clientes, partes interesadas y público en general para denunciar los casos de irregularidad? ¿La información acerca de sus obligaciones es ampliamente comunicada a todos los empleados?

Investigaciones

- ¿Los investigadores reciben formación en técnicas de interrogatorio y entrevista?
- ¿Los investigadores tienen la autoridad legal para llevar a cabo las investigaciones?
- ¿Las estrategias de prevención y educación para todos los empleados están desarrolladas en base a los hallazgos de las investigaciones?
- ¿Hay acceso a una autoridad independiente en lugares sospechosos de corrupción a gran escala?

- ¿Están los investigadores a una distancia razonable de los empleados que están investigando?
- ¿Se mantiene la igualdad de derechos en los procesos a lo largo de la investigación?
- ¿Existe un proceso disciplinario formal para tomar acción como resultado de una investigación?
- ¿Están las investigaciones sujetas a una revisión independiente?
- ¿Se analizan los datos obtenidos de las investigaciones para identificar tendencias, vulnerabilidades y oportunidades de mejora?

Auditoría

- ¿Existe un plan de auditoría interna, para la administración, desarrollado sobre una base anual o cíclica?
- ¿Las auditorías internas son realizadas por un equipo cualificado e independiente de las investigaciones y áreas de inspección?
- ¿Las auditorías internas se realizan utilizando un enfoque sistemático y basado en la evidencia?
- ¿Las auditorías internas proporcionan información independiente y basada en pruebas?
- ¿Los planes de acción correctivos se desarrollan sobre la base de los resultados de una auditoría interna?
- ¿La sección de auditoría interna está sujeta a una revisión externa?

Ejemplos de posibles Buenas Prácticas

- Implementación de una estrategia de organización formalizada a fin de abordar la gestión de riesgos.
- Establecimiento de un plan y estrategia de auditoría dirigidas a las áreas de mayor riesgo.
- Capacidad de investigar acusaciones hechas contra funcionarios de Aduanas.
- Personal asignado a las funciones de auditoría e investigación está altamente cualificado.
- Grado apropiado de independencia para el personal de auditoría e investigaciones.
- La administración está sujeta a auditorías externas de manera regular.
- Acceso a una investigación externa cuando sea necesario.
- El personal de auditoría e investigaciones tiene un papel que desempeñar en la educación y otras estrategias preventivas.

7. CODIGO DE CONDUCTA

La Declaración de Arusha (revisada) señala:

Uno de los elementos claves de todo programa eficaz en materia de ética es la elaboración, publicación y aceptación de un código de conducta exhaustivo, que describa en términos muy prácticos y sin ambigüedades el comportamiento esperado de todo el personal de Aduanas. El código deberá prever, en caso de incumplimiento, sanciones proporcionales a la gravedad de la infracción, asegurando que estas estén respaldadas por disposiciones administrativas y legislativas adecuadas.

Un Código de Conducta señala los estándares de comportamiento y conducta esperados de los empleados a fin de mantener la ética y la buena reputación de las Aduanas. La OMA ha preparado un Modelo de Código de Ética que describe los elementos fundamentales necesarios.

Un código de conducta eficaz debe describir en términos prácticos y concisos los estándares de comportamiento esperados de todos los funcionarios de Aduanas. El Código debe ser actualizado regularmente para el personal. La Gerencia debe predicar con el ejemplo y tomar las acciones apropiadas cuando el personal no cumple con los estándares requeridos.

El sistema de sanciones asociado a las violaciones al Código debe ser suficiente para servir como desincentivo de comportamientos corruptos. Se debe comprobar que las sanciones correspondan a la gravedad de la violación; estas pueden incluir multas, descenso de nivel jerárquico y despido por ofensas graves, y sanciones menos obvias como la presión del grupo, restricciones, transferencias, reducción en la autonomía o poder discrecional, pérdida en el status profesional y publicidad negativa.

Condiciones adecuadas de empleo, así como la remuneración y disposiciones administrativas y legislativas deben ser el sustento para la implementación práctica del Código y deben ser adecuadas para que sean un incentivo positivo.

De existir un código general para el servicio civil, se debe poner mucho cuidado en asegurar que el código específico para Aduanas sea complementario pero no remplace al código general.

CUESTIONARIO

Creación de un código de conducta

- ¿Tiene su organización un Código de Conducta formal?
- ¿Fue el Código de su organización desarrollado en consulta con clientes/usuarios/usuarios, otras entidades públicas y personal de todos los niveles?
- ¿Proporciona el Código una variedad de ejemplos prácticos y orientación para lidiar con temas éticos que sean relevantes a los diferentes tipos de trabajo llevados a cabo por el personal de Aduanas?

Concienciación

- ¿Se requiere que el personal, incluyendo la Dirección, firme un documento indicando que han leído y entendido el código, y aceptan sus disposiciones, obligaciones y responsabilidades? Este requisito se puede implementar con el ingreso del empleado a la organización y, posiblemente, pueda reforzarse con una periodicidad anual.
- ¿Recibe el personal nuevo y antiguo capacitación sobre la aplicación del Código?
- ¿Se encuentra el Código fácilmente disponible a todo el personal?

Gestión del liderazgo y compromiso

- ¿Promueve la alta gerencia el Código ante su personal y predicar con el ejemplo?
- ¿Toman los supervisores y gerentes acciones adecuadas cuando el personal no cumple con los estándares esperados?
- ¿Se fomenta el Código entre los clientes/usuarios/usuarios, para que se familiaricen con las reglas a las cuales están sujetos los empleados, como cuando se trata de aceptar regalos y obsequios?

Aspectos de la implementación

- ¿Existen sanciones apropiadas por el incumplimiento del Código en la legislación aduanera o pública?
- ¿Existen mecanismos apropiados e información de contacto disponible para que el personal denuncie posibles violaciones del Código?
- ¿Existen procedimientos para investigar supuestas o presuntas violaciones del código?
- ¿Se investigan minuciosamente las violaciones del Código?

- ¿Se ha considerado la introducción de una amnistía limitada como un elemento de la estrategia de ética?

Ejemplos de posibles buenas prácticas

- Código de conducta compatible con el Modelo de la OMA.
- Estrategia de comunicación efectiva y promoción interna/externa del Código.
- Consultas y participación del personal en el desarrollo del Código.
- El Código es periódicamente revisado y actualizado.
- El personal debe leer, entender y avalar el Código
- La capacitación introductoria cubre todos los valores de la organización y el contenido del Código.
- Se toman acciones inmediatas para remediar cualquier violación del Código.

8. GESTION DE RECURSOS HUMANOS

La Declaración de Arusha (revisada) señala:

La implementación de políticas y procedimientos sólidos en materia de gestión de recursos humanos juega un papel esencial en la lucha contra la corrupción en el interior de la Aduana. Las prácticas de gestión de recursos humanos, cuya utilidad en el control o eliminación de la corrupción en las Aduanas ha sido comprobada, son las siguientes:

- Ofrecer a los funcionarios de Aduanas salarios, remuneraciones y condiciones suficientes que les permita llevar un nivel de vida decente;
- Reclutar y conservar al personal que tenga un nivel de ética elevado, y que probablemente continuará teniéndolo;
- Verificar que los procedimientos de selección y promoción del personal sean imparciales y exentos de favoritismo, y que estén basados en el principio del mérito;
- Verificar que las decisiones tomadas en materia de distribución, rotación y reubicación del personal tomen en cuenta la necesidad de reducir las posibilidades que tiene el personal de ocupar cargos vulnerables por largos periodos de tiempo;
- Ofrecer al personal de Aduanas una capacitación y desarrollo profesional adecuados, durante su contratación y a lo largo de su carrera, para promover y reforzar continuamente la importancia de mantener rigurosas normas éticas y profesionales;
- Implementar sistemas apropiados de gestión y evaluación del desempeño que refuercen las prácticas sólidas y que motiven al personal a respetar un nivel elevado de ética personal y profesional.

Un elemento clave de cualquier estrategia o programa efectivo de ética es gestionar la ética personal de los trabajadores. La gestión de personas es tan importante como la reforma de los sistemas y procedimientos. Las políticas de recursos humanos no sólo deben estar orientadas a la selección de las personas correctas, sino también a mejorar las habilidades del personal, y proporcionar un ambiente de trabajo de calidad que reconozca y apoye los esfuerzos de trabajo que realiza el personal.

Así como se espera del personal un elevado estándar de desempeño e ética en el trabajo, el personal espera un elevado nivel de ética de la administración y la implementación de políticas y procedimientos de RRHH asociados que afiancen el ambiente de trabajo. Incluso en situaciones en las que las administraciones no forman parte del proceso de contratación, ya que es realizado por una institución superior, mucho puede hacerse para rediseñar y mejorar las políticas de recursos humanos para que ofrezcan incentivos adecuados y prevean sanciones adecuadas para el incumplimiento de la ética de trabajo esperada. Una actitud profesional hacia el trabajo y los usuarios debe ser promovida.

8.1. REMUNERACION Y CONDICIONES

Las condiciones adecuadas de empleo y, en particular, una remuneración que pueda costear un estándar de vida razonable son de suma importancia. Los niveles de salario deben ser suficientes como para garantizar que los funcionarios no se vean tentados a aceptar cargos en el gobierno con bajos salarios asumiendo que podrán complementar su ingreso con comisiones ilegales.

La remuneración podría, en ciertas circunstancias, incluir beneficios sociales como salud, vivienda y/o pago de incentivos. Lo último puede ser utilizado para recompensar a ciertos individuos y comportamientos que reducen o controlan la corrupción. Por ejemplo, se pueden utilizar esquemas de evaluación/análisis de desempeño lo cual es un incentivo para comportamientos modelo. El personal puede ser recompensado por identificar métodos a través de los cuales puede ocurrir la corrupción y por sugerir mejores mecanismos de control. Las recompensas no monetarias tales como transferencias, capacitación, viajes, elogios, y publicidad pueden ser usadas para fomentar el comportamiento positivo.

Debería haber un mecanismo para identificar el endeudamiento de la plantilla de trabajo, ya que los empleados se enfrentan a problemas de deuda serios pueden ser más vulnerable a la corrupción. Al momento de identificar empleados que atraviesan serias dificultades financieras, ellos deben recibir asesoría y una supervisión muy cercana, y cuando sea necesario, ser transferidos fuera de las áreas de mayor riesgo. Se podrían incluir disposiciones para ayudarles (cuando sea posible), como un adelanto de salario o préstamo temporal.

8.2. RECLUTAMIENTO, SELECCION Y PROMOCION

Los procedimientos de reclutamiento y selección del personal deben orientarse hacia la selección de personal en base a la incorruptibilidad así como a la competencia académica, profesional y/o técnica. El reclutamiento y selección deben tomar en cuenta características como honestidad, confiabilidad y elevados estándares de comportamiento personal.

La selección y promoción del personal debe basarse en el mérito. El proceso debe ser objetivo y estar libre de toda interferencia. Cada comité de reclutamiento o promoción debe estar compuesto por miembros independientes elegidos de diferentes áreas de trabajo de la organización. Esto puede minimizar la posibilidad de nepotismo y corrupción.

Se deben analizar los registros de empleos anteriores y/o tomar en cuenta garantías de honestidad al momento de seleccionar posibles empleados. Podría ser necesario utilizar especialistas externos para analizar y sugerir mejoras a los procesos y procedimientos de selección internos. Esta política es particularmente importante para puestos donde el ejercicio de la discreción es inevitable y la fiscalización es difícil.

En algunos países, la administración no forma parte del proceso de contratación. Sin embargo, algunas disposiciones claras deberían existir para contemplar los movimientos internos de los empleados y las promociones. Los resultados del proceso de selección y promoción deberían ser publicados prominentemente (intranet o carteleras de anuncios).

8.3. DISTRIBUCION, ROTACION Y REUBICACION

Una importante medida de ética es eliminar las oportunidades en las cuales el personal ocupe cargos vulnerables por largos periodos de tiempo. A fin de garantizar que el personal no desarrolle relaciones cercanas e inapropiadas con los clientes/usuarios/usuarios, se pueden utilizar esquemas de rotación o movilidad del personal lo cual obliga al personal a cambiar de puestos en intervalos regulares. Las decisiones de ubicar a los funcionarios se deben tomar en base a criterios objetivos establecidos así como se deben registrar las decisiones de dicha ubicación. El personal que permanece en sus puestos por un periodo largo de tiempo o que ha ocupado cargos que son más vulnerables a la corrupción debe ser rotado (dentro de un período de tiempo específico).

La segregación laboral puede ser limitada para que así algunos funcionarios puedan desempeñar las mismas funciones discrecionales y garantizar que los clientes/usuarios/usuarios no tengan que tratar con un solo funcionario.

Se debe prestar atención al diseño de los cargos a fin de asegurar que los funcionarios no puedan ejercer poder discrecional sin hacer referencia a otros funcionarios. Por ejemplo, en concordancia con las prácticas de contabilidad aceptadas, los funcionarios no deberían poder tanto iniciar como certificar los pagos.

En casos donde se deben conducir investigaciones o inspecciones, la asignación de los funcionarios individuales se debe realizar de manera aleatoria y no en base al producto, industria o geografía. La conducción de las investigaciones o inspecciones también puede estar sujeta a una revisión colegiada e independiente regular.

La rotación puede ser un proceso costoso y difícil de aplicar en la mayoría de los lugares. En algunos estados pequeños, como las islas, la rotación podría no ser factible. Sin embargo, otras disposiciones deben tomarse para evitar las relaciones regulares con los mismos clientes.

La rotación también debe tener en cuenta las experiencias de trabajo de los empleados, con el fin de evitar que los empleados sin experiencia ocupen puestos que podrían demorar los procesos, que de por sí podría fomentar la corrupción y por lo tanto llegar a ser contraproducente. Las transferencias pueden ser una solución más fácil en los casos en que la rotación no es posible, pero éstas deben ser hechas en el mejor interés de todos los interesados.

8.4. CAPACITACION Y DESARROLLO PROFESIONAL

La educación y capacitación, tanto informal como formal, desempeñan un papel primordial en la lucha contra la corrupción. En primer lugar, profesionalizan al personal y, por ende, aumenta su competencia técnica. Pueden ser utilizadas como parte de un sistema de recompensa y promoción de las carreras y elevar la moral de los empleados al tiempo mejorando su rendimiento. La formación introductoria debe incluir secciones de instrucción sobre las normas éticas y deberían permitirse las discusiones francas y libres.

Para mantener la credibilidad de la formación que se ofrece, es esencial que el contenido de la formación refleje con exactitud lo que está sucediendo en el trabajo. La capacitación debe ser proporcionada en base a los méritos y corresponder a las necesidades del trabajo.

8.5. GESTIÓN/EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La evaluación del desempeño debe ser un proceso objetivo que permita a los administradores evaluar el desempeño de los empleados, identificar oportunidades de desarrollo, reconocer y recompensar a los empleados por su buen trabajo y contribuir al logro de las metas de la organización.

La evaluación del desempeño también puede ofrecer incentivos para un comportamiento modelo, reforzando las características y conductas deseadas del personal. La evaluación regular estimula a los empleados a asumir la responsabilidad de mantener un alto nivel de integridad personal y profesional.

La evaluación del desempeño es importante desde el punto de vista de la rendición de cuentas. Los empleados deben saber que tienen que asumir la responsabilidad por sus acciones. Esto es importante en el contexto de la lucha contra la corrupción.

Por ejemplo, la integridad puede ser un elemento del proceso de desempeño. Esto puede alentar a los empleados a participar en las oportunidades para reducir o controlar la corrupción, y recompensar a aquellos que hayan sido capaces de identificar métodos mediante los cuales la corrupción puede ocurrir y aquellos que hayan sugerido mejores mecanismos de control.

El proceso de evaluación del desempeño debe estar vinculado a un sistema de premio/reconocimiento similar. Esto puede incluir la promoción salarial, así como recompensas no monetarias, tales como la transferencia, la formación, los viajes y el reconocimiento público, para seguir alentando un comportamiento positivo. Tales recompensas pueden reconocer un buen desempeño inmediato, sin embargo el sistema de evaluación debe ser diseñado con el objetivo de optimizar el rendimiento de los empleados en el largo plazo.

La evaluación del desempeño debe llevarse a cabo de forma regular, ya sea semanal, mensual o anualmente. La administración debe rendir cuentas por el desempeño de sus empleados y gestionar activamente los problemas de desempeño. La evaluación del desempeño debe (cuando sea posible) basarse en datos objetivos que puedan obtenerse de un sistema automatizado de la administración.

CUESTIONARIO

Remuneración y Condiciones

- ¿Son los niveles de remuneración para funcionarios de Aduanas comparables a puestos similares en el sector público/privado?
- ¿Los niveles de remuneración para funcionarios de Aduanas consideran la oportunidad presentada por el trabajo aduanal de complementar el ingreso a través de comisiones ilegales?
- ¿Existen mecanismos disponibles para identificar serios signos de endeudamiento por parte del personal?
- ¿Existe un sistema de recompensas no monetario y es este administrado de manera justa?

- ¿Existe un bono o un sistema de recompensas que comparta los beneficios entre todo el personal que demuestre adecuados estándares de ética, fomente el desarrollo y mantenimiento de altos niveles de desempeño laboral, o sólo reconoce a un pequeño número de aquellos funcionarios que trabajan en un área en particular donde las incautaciones y procesamientos son comunes?
- ¿Existe un plan de salud, vivienda y / o pensión?

Reclutamiento, Selección y Promoción

- ¿Son los criterios de selección publicados y estrictamente cumplidos para todas las plazas en Aduanas?
- ¿Se orientan los criterios de selección hacia elevados estándares éticos así como al conocimiento y competencia técnica específicos a la función?
- ¿Está basado el proceso de nombramiento y selección en el mérito o ayuda tener algún contacto dentro de Aduanas?
- ¿Conoce el personal el proceso de selección y sus resultados se comunican rápidamente?
- ¿Existe un procedimiento para que los empleados recurran el resultado del proceso de selección?
- ¿Se eligen comités de selección para asegurar que sean imparciales?
- ¿Cuál es la composición de los comités de selección? ¿Hay representantes de las diferentes áreas de trabajo? ¿Contienen un miembro de Recursos Humanos?
- ¿Qué verificaciones externas se realizan a los nuevos contratados (por ejemplo, antecedentes policiales, registros de empleos anteriores, referencias)?
- ¿Se verifican siempre las referencias y calificaciones?
- ¿Hasta que punto se toleran los conflictos de interés? ¿Se permite a los funcionarios tener empleos secundarios, y de ser así, deben obtener una aprobación para hacerlo?
- ¿Se evalúa a los funcionarios nombrados a ascensos en base al mérito y a su disposición de aceptar el grado adecuado de responsabilidad de prevenir la corrupción y fomentar la ética?

Implementación, rotación y reubicación

- ¿Se evita que el personal ocupe cargos vulnerables por largos periodos de tiempo?
- ¿Espera el personal ser transferido o rotado en intervalos regulares?
- ¿Son claros los lineamientos de rotación y es la rotación/movilidad una condición de servicio claramente entendida?
- ¿Se ha considerado tener un esquema de rotación independiente para los cargos técnicos?

- ¿Se aplica la política de rotación y está sujeta a una revisión independiente?
- ¿Existen mecanismos establecidos para fiscalizar la rotación del personal en intervalos regulares?
¿Se encuentra este proceso libre de sesgo o favoritismo?
- ¿Promueve el ambiente de trabajo el desarrollo de una relación inadecuada entre el personal y los clientes/usuarios/usuarios?
- ¿Qué mecanismos existen para garantizar el control, la rendición de cuentas y supervisión del personal que trabaja en dichos entornos?
- ¿La automatización prevé la asignación aleatoria de los empleados para realizar funciones específicas?
- En puntos de interacción con el público como los puntos de inspección de pasajeros y carga, ¿existen mecanismos para evitar el conocimiento previo de que ciertos funcionarios desempeñan ciertas funciones en ciertos horarios?
- ¿Se segregan las funciones en áreas que son vulnerables a la corrupción? Por ejemplo, ¿es posible que un solo funcionario inicie, verifique y autorice pagos?
- ¿Se asignan las investigaciones e inspecciones aleatoriamente y no en base al producto, industria o geografía?
- ¿Están las inspecciones sujetas a una revisión regular independiente?
- ¿Los empleados están sujetos a rotación de turnos aleatorios para reducir la previsibilidad de las tareas asignadas?

Formación y Desarrollo Profesional

- ¿Brinda la administración una capacitación vocacional formal así como una capacitación estructurada en el puesto de trabajo que apunte a las habilidades generales y especializadas?
- ¿Reciben los nuevos contratados específicamente una capacitación introductoria con respecto a los principios de ética/Código de Conducta de la organización?
- ¿Cubre y consolida la capacitación formal el mensaje de ética/anticorrupción y se orienta esta hacia los estándares de comportamiento esperados de todos los funcionarios?
- ¿Es la capacitación en el puesto estructurada y positiva, y refuerza las políticas de ética de la administración?
- ¿Existe un programa de planeamiento de sucesión a fin de garantizar que la administración no dependa demasiado de unos cuantos individuos?
- ¿Se evalúa periódicamente la eficacia de la capacitación?

- ¿Identifica el sistema de gestión/evaluación del desempeño las necesidades de desarrollo y afianza los principios de ética?
- ¿Se ha proporcionado capacitación a un grupo seleccionado de individuos o depende de las necesidades del trabajo y el buen comportamiento de los individuos?

Gestión/Evaluación del Desempeño

- ¿Tiene la administración un sistema de evaluación del desempeño?
- ¿El sistema de evaluación previene la subjetividad?
- ¿El sistema de evaluación está basado en los resultados de un sistema automatizado?
- ¿Es el sistema administrado de manera justa, y monitoreado y revisado regularmente?
- ¿Las evaluaciones de desempeño son conducidas de manera regular?
- ¿Existe un sistema de recompensas vinculado al sistema de evaluación del desempeño?
- De ser así, ¿comparte el sistema de recompensas los beneficios entre todo el personal que demuestre estándares éticos apropiados, fomenta el desarrollo y mantenimiento de elevados estándares de desempeño laboral, o sólo reconoce a un pequeño número de funcionarios que trabajan en un área en particular donde las incautaciones y procesamientos son comunes?
- ¿Existe un vínculo entre el sistema de evaluación del desempeño y el Código de Conducta de la administración?
- ¿Incluye el proceso de evaluación del desempeño específicamente demostrar un elevado nivel de ética personal y profesional?
- ¿Tiene el personal la oportunidad de objetar su evaluación de desempeño de estar en desacuerdo con algún aspecto de él?
- ¿Deben los gerentes desempeñar un papel activo en la gestión del desempeño del personal?

Ejemplos de posibles buenas prácticas

- Implementación de una estrategia global de gestión de recursos humanos.
- Proceso de reclutamiento, promoción y distribución es apolítico, objetivo, basado en los méritos y aplicado coherentemente al interior de la administración.
- Proceso de apelación de los procesos de selección es independiente, justo, transparente y accesible.
- Posible nuevo personal es evaluado durante el proceso de reclutamiento.
- Evaluación de seguridad continua y periódica para el personal existente.

- Procesos de reclutamiento son sujetos a una auditoría interna.
- Requisito de reportar posibles conflictos de interés y cambios relevantes en las circunstancias personales (por ejemplo, empleo secundario, nuevas fuentes de ingresos).
- Aceptación del Código de Conducta es un pre-requisito del empleo.
- Implementación de un sistema de capacitación centralizado y formal.

9. MORAL Y CULTURA ORGANIZACIONAL

La Declaración de Arusha (revisada) señala:

Es más probable que la corrupción ocurra en organizaciones donde la moral y el “espíritu de equipo” son bajos, y cuando el personal de Aduanas no se siente orgulloso de la reputación de su administración. Es más probable que los empleados de Aduanas actúen conforme a la ética cuando la moral es alta, cuando los métodos de gestión de recursos humanos sean justos y cuando existen oportunidades razonables en materia de promoción y desarrollo profesional. El personal de todos los niveles deberá participar activamente en el programa de lucha contra la corrupción y deberá ser alentado a aceptar un nivel adecuado de responsabilidad en lo que respecta a la ética de su administración.

Antes de que ocurra el cambio dentro de la organización, es necesario primero entender la cultura y las prácticas que existen actualmente en la misma, y determinar los métodos más apropiados de lograr una mejora real y sostenida. El alcance de los cambios necesarios debe basarse en la situación actual de la administración y su capacidad de propugnar y avalar el necesario cambio cultural.

El personal y las asociaciones de trabajadores deben estar involucrados activamente en este proceso. Por ejemplo, se pueden establecer equipos para proyectos especiales en cada oficina a fin de identificar áreas de alto riesgo y sugerir cambios a los sistemas y prácticas laborales existentes. Los cambios en la actitud y la cultura organizacional son algo extremadamente difícil de lograr, particularmente cuando la corrupción es generalizada o endémica. No obstante, sin el cambio, incluso si se remplaza a aquellos culpables de un comportamiento corrupto, la corrupción ocurrirá con sus remplazos. Mejorar la cultura organizacional para que el personal sienta orgullo y lealtad en su servicio es vital para poner fin a este ciclo.

CUESTIONARIO

El papel de la alta gerencia

- ¿Predica la alta gerencia con el ejemplo y demuestran compromiso con la ética y justicia a través de su comportamiento?
- ¿Es el proceso de toma de decisiones de la alta gerencia abierto y transparente?
- ¿Se alienta, reconoce o recompensa al personal por identificar métodos por los cuales la corrupción puede ocurrir o sugerir mejores mecanismos de control?

Mecanismos proactivos para la mejora

- ¿Se utilizan equipos de proyectos especiales para desarrollar estrategias de ética en sus áreas de trabajo? ¿Tiene todo el personal la oportunidad de contribuir?
- ¿Se llevan a cabo actividades para medir los niveles de moral, tales como encuestas a los empleados para obtener retroalimentación y sugerencias?
- ¿Existen mecanismos por los cuales el personal pueda plantear, discutir y resolver cualquier tema cultural y/o moral que tenga un impacto en los esfuerzos que realiza la administración en su lucha contra la corrupción?
- ¿Se usan reuniones y boletines del personal para comunicar los estándares de comportamiento esperado, casos de comportamiento meritorio y exposición de aquellos que estuvieran implicados en la corrupción?

Comunicación interna

- ¿Reconocen y respetan los sistemas y la cultura organizacional los derechos del personal y la necesidad de justicia en todos los asuntos de gestión de recursos humanos?
- ¿Se reconoce o recompensa al personal por un desempeño que demuestre elevados niveles de ética?
- ¿Se utilizan mecanismos de comunicación interna para discutir temas de ética y ética? ¿Se habla de los casos de corrupción abiertamente?

Mecanismos de cumplimiento

- ¿Se toma una acción inmediata contra aquellos que no cumplen con los estándares de ética?
- ¿Existe una legislación efectiva que proteja al personal que denuncia violaciones a la ética?

- ¿Hasta qué punto se promueve entre el personal de todos los niveles el identificar y denunciar violaciones a la ética?
- ¿Se recompensa o castiga al personal que denuncia prácticas corruptas?
- ¿Son las sanciones para comportamientos corruptos suficientes para disuadir la comisión de comportamientos inadecuados?

Ejemplos de posibles buenas prácticas

- Encuestas de satisfacción del personal y clientes/usuarios/usuarios.
- Prácticas efectivas de consulta al personal y gerencia.
- Equipos para proyectos especiales con tareas de mejora de ética.
- Gestión del desempeño/marco disciplinario.
- Sistemas para monitorear y supervisar los indicadores de moral tales como la tensión entre el personal y la tasa de ausentismo.
- Conocimiento por parte del cliente de las iniciativas de ética en Aduanas.
- Prácticas administrativas basadas en justicia e igualdad procesal.
- Acción inmediata cuando ocurren violaciones a la ética.
- Voluntad de publicar los resultados de las investigaciones relacionadas a la corrupción.
- Voluntad de llevar a cabo una auto-evaluación y otras actividades internacionales de ética.
- Participación del personal en iniciativas relacionadas con la ética.
- Reputación de Aduanas como un buen empleador.
- Implementación de procedimientos efectivos para los denunciantes.

10. RELACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

La Declaración de Arusha (revisada) señala:

Las administraciones de Aduanas deberán favorecer relaciones abiertas, transparentes y productivas con el sector privado. Los grupos de clientes/usuarios deberán ser alentados a aceptar un nivel adecuado de responsabilidad y rendición de cuentas respecto al problema, así como la identificación e implementación de soluciones prácticas. El establecimiento de Memorandum de Entendimiento entre la Aduana y los grupos empresariales puede ser de mucha utilidad en este aspecto, al igual que el desarrollo de códigos de conducta para el sector privado, que establezcan claramente los estándares de comportamiento profesional. Las sanciones aplicables en caso de manifestarse comportamientos corruptos deberán ser suficientes para impedir que grupos de clientes/usuarios sobornen al personal y otorguen “comisiones” de facilitación para obtener, a cambio, un trato preferencial.

Es importante orientar la atención hacia el papel fundamental que los grupos de clientes/usuarios desempeñan en el control de la corrupción. Después de todo, muchas formas de corrupción administrativa requieren la intervención activa de los socios externos. Este hecho es reconocido en las Reglas de Conducta de las Cámaras de Comercio Internacionales, la Declaración de Lima, la Declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales, la Declaración del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico sobre los Estándares y el Convenio de la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

Los estándares de desempeño y/o los estatutos de servicio podrían ser un útil punto de inicio y un mecanismo práctico de fiscalización. En el momento de dirigir un programa de ética a gran escala sería útil recibir retroalimentación a través de encuestas a los clientes/usuarios sobre las percepciones que tienen ellos de la calidad y efectividad operativa de Aduanas. Esto podría añadirse a los estándares de cantidad y puntualidad que son medidos según el estatuto de servicio al cliente.

Los comités de enlace pueden ser un vehículo importante para que las administraciones de Aduanas comuniquen claramente los estándares de comportamiento esperado de los clientes/usuarios. Podría ser conveniente establecer un grupo de trabajo anticorrupción conjunto Aduanas/cliente a fin de identificar soluciones prácticas y detectar a los funcionarios corruptos. Se pueden establecer mecanismos cooperativos con grupos de industria, promover la provisión de información para identificar actividades inusuales o sospechosas relacionadas con actividades ilegales como narcotráfico o lavado de dinero.

Los clientes/usuarios, el público en general y otros como instituciones bancarias y asociaciones comerciales pueden otorgar posibles fuentes de información acerca de los puntos más vulnerables de la organización, o de hecho, sobre casos reales de corrupción. Dar garantías de anonimato, así como abrir una línea telefónica gratuita y un sistema de quejas y elogios puede facilitar la provisión

de información. La información recibida debe de ser meticulosamente investigada. Asimismo, debe de ser claro que la administración ha respondido de manera efectiva.

Una estrategia de comunicación integral podría incluir la creación de Centros de Información al Cliente y líneas telefónicas gratuitas a fin de proporcionar información sobre todos los procesos y procedimientos, folletos informativos/notificaciones oficiales, así como promover los logros de Aduanas a través de los medios de comunicación. Estas iniciativas deben ser publicitadas y tener fácil acceso.

CUESTIONARIO

Consulta del Sector Privado

- ¿Cómo han sido identificados todas las partes interesadas y clientes/usuarios?, y ¿Cómo se ha obtenido su apoyo y cooperación?
- ¿Se han establecido mecanismos de consulta adecuados para facilitar la comunicación y la cooperación entre Aduanas y los grupos de clientes/usuarios?
- ¿Han participado los principales grupos de clientes/usuarios en el desarrollo de las estrategias de la lucha contra la corrupción de su administración?
- ¿Se han establecido acuerdos formales de cooperación con organismos de la industria que incluyan aspectos como el conocimiento de los procedimientos de Aduanas, intercambio de información y capacitación recíproca?
- ¿Se han desarrollado códigos de conducta para el sector privado, que especifiquen claramente los estándares de comportamiento profesional?

Informes y rendición de cuentas

- ¿Aceptan los grupos de clientes/usuarios su parte de responsabilidad tanto por el problema como por la solución?
- Cuando se detectan prácticas corruptas que involucran a miembros de los grupos de clientes/usuarios, ¿son los clientes/usuarios sancionados por participar en dicho comportamiento? ¿Son las sanciones impuestas suficientes para disuadir de futuras violaciones?
- ¿Reconocen adecuadamente las disposiciones legales a todas las partes involucradas en prácticas corruptas o sólo cubren a los funcionarios de Aduanas implicados?
- ¿Se promueve activamente entre los clientes/usuarios, público en general y otros como instituciones bancarias la denuncia de casos de corrupción o intentos de corrupción?
- ¿Existen mecanismos para denunciar casos de corrupción, tales como líneas telefónicas gratuitas o un sistema de quejas y elogios? ¿Son estos mecanismos promovidos regularmente entre las partes interesadas?
- ¿Qué garantías/compromisos se dan a los clientes/usuarios y terceros de que toda información que ellos brinden será tratada confidencialmente? ¿Se cumplen estos compromisos?
- ¿Existen mecanismos para investigar la información provista por terceros a Aduanas?
- ¿Aceptan los clientes/usuarios su parte de responsabilidad por mantener un entorno libre de corrupción?

- ¿Existe una estrategia de comunicación al cliente que no sólo brinde información a los clientes/usuarios, sino que también promueva los logros de Aduanas?

Ejemplos de posibles buenas prácticas

- Encuestas a clientes/usuarios.
- Acuerdos formales de cooperación.
- Mecanismos prácticos de consulta.
- Grupos de trabajo conjuntos Aduanas-Clientes/usuarios para abordar temas de ética.
- Desarrollo y promoción de un sistema de denuncias de presuntos casos de corrupción.
- Acuerdos y programas de alianzas comerciales y acceso al público
- Sólido proceso de selección para clientes/usuarios licenciados
- Asociaciones de industria auto-reguladas (Código de Conducta, sanciones, penalidades por comportamiento inadecuado, etc).
- Véase el estudio de caso de la Aduana de Uruguay (Anexo 3) que describe un tipo de cooperación entre aduanas y sector privado tras la firma de memorandos de entendimiento para luchar contra la corrupción

PARTE 3 – EL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE ACCIONES

3.1 ESTABLECER PRIORIDADES

Una vez que las preguntas de los cuestionarios hayan sido respondidas, se deben identificar las áreas que requieren acción y/o oportunidades de desarrollo. Estas deben ser priorizadas y se debe preparar un Plan de Acción de la Ética. Ha de formarse un equipo de implementación de ética para que supervise la implementación de estas estrategias.

La primera parte de este proceso implica la priorización de las oportunidades que fueron identificadas durante el proceso de auto-evaluación. Los criterios utilizados para determinar los temas prioritarios debe incluir (pero no limitarse a):

- Importancia
- Urgencia
- Consecuencia de fallar
- Probabilidad de obtener compromiso ejecutivo y del personal
- Impacto
- Obligaciones nacionales/internacionales
- Facilidad de implementación
- Costo

3.2 DESARROLLAR UN PLAN DE ACCION DE ÉTICA

El Plan de Acción puede ser desarrollado usando los siguientes ejemplos como guía:

Tarea	Funcionario/s responsable/s	Indicadores de desempeño verificables	Cuando
Contemplar sectores y elaborar la información /orientación adecuada y pertinente para el beneficio de cada grupo con respecto a las nuevas iniciativas, decisiones, cambios en la legislación y los procedimientos	Nombre de la unidad	N ° de estudios realizados y orientaciones emitidas	Corto plazo
Implementar sistemas de pago automatizados en el aeropuerto nacional	IT, finanzas, aduanas, administración	Completa automatización del sistema en el aeropuerto	Corto plazo

Tarea	Funcionario/s responsable/s	Indicadores de desempeño verificables	Cuando
Asegurar que los directores proporcionen sistemáticamente información sobre las medidas adoptadas de acuerdo a hallazgos de auditoría a nivel operativo, mediante el establecimiento de procedimientos de seguimiento	Cada director/Auditoría interna	Los canales formales de comunicación entre los diferentes niveles de la jerarquía establecida	Corto plazo
Establecer un Comité Consultivo Mixto entre el gobierno y las partes interesadas del sector privado	Todos los departamentos	Comité creado y cantidad de reuniones periódicas realizadas	Corto plazo

3.3 DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

A fin de asegurar que los resultados de los procesos de auto-evaluación y planeamiento de acciones sean bien entendidos y aceptados por el ejecutivo y avalados por la mayoría del personal de la organización, es importante desarrollar un enfoque práctico de información y comunicación. Para obtener el mayor beneficio y sinergia, cualquier estrategia de integridad desarrollada debería, idealmente, sincronizarse con otros planes nacionales o regionales en curso.

El enfoque debe estar basado en diversos principios fundamentales. Estos incluyen la necesidad de:

- Involucrar a tantas personas como sea posible en el proceso;
- Garantizar el respaldo político y de los medios;
- Asegurar el respaldo y participación del sector privado;
- “Vender” a todo el personal los beneficios reales de un régimen de ética mejorado;
- Obtener el compromiso ejecutivo de la gerencia para con el plan;
- Asegurar que aquellos que no están presentes en el taller también apoyan los elementos claves del Plan de Acción; y
- Asegurar que cada participante del taller desempeñe un papel activo en la implementación del Plan (deberían plantearse en diálogo con el DG).

PARTE 4 – REVISIÓN, EVALUACION Y REDISEÑO DEL PLAN

La OMA seguirá estando disponible para revisar, evaluar y re-desarrollar el Plan de Acción de Ética una vez que se haya aplicado. Revisar el Plan de Acción de Ética ayudará a las administraciones miembros a:

- Evaluar sus estrategias individuales de ética para determinar si han logrado los resultados anticipados en el Plan de Acción de Ética tal y como fuera desarrollado inicialmente;
- Determinar las áreas que requieren mayor atención y/o iniciativas que pudieran surgir del impulso ya originado;
- Desarrollar un Plan de Acción de Ética mejorado;

La fase de evaluación sólo debe llevarse a cabo después de haber finalizado con el proceso de auto-evaluación y la implementación del plan de acción de ética. El resultado de la evaluación será un análisis integral de posibles carencias lo que determinará si la administración debe revisar ciertos aspectos del proceso de auto-evaluación para desarrollar un plan de acción revisado y así perfeccionar el programa de ética de la organización.

El proceso de revisión, evaluación y rediseño debe conllevar a un segundo proceso de auto-evaluación usando las preguntas de los cuestionarios contenidos en la Parte 2 de esta Guía. Las respuestas a las preguntas junto con un análisis de los indicadores verificables de desempeño identificados en el Plan de Acción de Ética deberían brindar suficiente información con la cual evaluar el éxito, o de otro modo, las estrategias o actividades individuales incluidas en el Plan de Acción.

Los indicadores de desempeño que podrían ser útiles en la evaluación del éxito del Plan de Acción de Ética incluyen:

- Resultados de encuestas de satisfacción del cliente/partes interesadas;
- Número de quejas o acusaciones contra personal de Aduanas;
- Número de investigaciones exitosas y/o procesamientos por violaciones a la ética;
- Cobertura positiva/negativa de la ética en Aduanas;
- Denuncias de agencias internacionales;
- Número y naturaleza de las quejas de la Defensoría del Pueblo
- Quejas del público que viaja, agentes de Aduana o importadores;
- Resultados de auditorías internas y externas
- Logro de objetivos de desempeño/estándares de los estatutos de servicio; y
- Aumento/reducción en la estadística de desempeño operacional.

Una vez que este proceso de revisión y evaluación ha sido completado, es necesario desarrollar un nuevo Plan de Acción de Ética que incluya:

- Actividades y estrategias permanentes que requieren una atención continua;
- Una variedad de actividades que estén diseñadas a mejorar o reorientar los elementos que fueron abordados en el previo Plan de Acción; y
- Una serie de nuevas actividades y estrategias

El Plan de Ética revisado incluirá la identificación de problemas existentes u oportunidades de mejora, soluciones identificadas, funcionarios responsables, plazos para la implementación e indicadores verificables de desempeño.

Después de este proceso, se debe prestar una adecuada atención a asegurar el apoyo y compromiso ejecutivo del Plan de Acción revisado y el marketing efectivo del mismo entre el personal y las partes interesadas.



LA DECLARACIÓN DE ARUSHA (REVISADA)

DECLARACIÓN DEL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA CONCERNIENTE A LA BUENA GOBERNABILIDAD E ÉTICA EN LAS ADUANAS

EL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA *,

CONSIDERANDO que las administraciones de Aduanas del mundo cumplen una serie de funciones de vital importancia, en nombre de sus gobiernos, y contribuyen a la realización de objetivos nacionales como recaudación de impuestos, protección de la comunidad, facilitación del comercio y protección de la seguridad nacional;

RECONOCIENDO que la ética es una material esencial para todas las naciones y para todas las administraciones de Aduanas, y que la presencia de la corrupción puede limitar considerablemente la capacidad de la Aduana para cumplir de manera eficaz su misión. Los efectos negativos de la corrupción pueden ser:

- Una reducción de la seguridad nacional y de la protección de la comunidad;
- Fraude fiscal y pérdida de ingresos;
- Una disminución de las inversiones extranjeras;
- Un aumento de los costos que finalmente son asumidos por la comunidad;
- Barreras permanentes al comercio internacional y al crecimiento económico;
- Menor confianza y confiabilidad del público respecto a las instituciones públicas;
- Una disminución del nivel de confianza y cooperación entre las administraciones de Aduanas y otros organismos públicos;
- Una disminución del nivel de cumplimiento voluntario de la legislación y reglamentos aduaneros; y
- Debilitamiento de la moral y el "espíritu de equipo" del personal.

CONSIDERANDO que la corrupción puede combatirse eficazmente sólo como parte de los esfuerzos desplegados a escala nacional

AFIRMANDO que una de las prioridades de todos los gobiernos debería consistir en garantizar que la Aduana esté libre de corrupción, lo cual requiere una firme voluntad política y el compromiso permanente de luchar contra la corrupción;

DECLARA que un programa nacional eficaz en material de ética debe tener en cuenta los siguientes factores clave:

1. Liderazgo y compromiso

La responsabilidad de la prevención de la corrupción debe recaer en el Director de Aduanas y en el equipo directivo. Se debe poner énfasis en la necesidad de mantener un alto nivel de ética y en mantener el compromiso de la lucha contra la corrupción por un largo periodo de tiempo. Los directivos y supervisores de Aduanas deberán asumir su rol de líderes y aceptar un nivel adecuado de responsabilidad y *accountability* (rendición de cuentas) por mantener un nivel elevado de ética en todos los aspectos del trabajo aduanero. Los directivos de aduanas deberán demostrar, en forma clara e inequívoca, su interés en la ética y deberán ser considerados como un ejemplo a seguir, conforme a la carta y al espíritu del Código de Conducta.

2. Marco regulatorio

Las leyes, reglamentos, directrices administrativas y procedimientos aduaneros deberán ser armonizados y simplificados en la medida de lo posible para que las formalidades aduaneras puedan ser cumplidas sin constituir una carga excesiva. Este proceso implica la adopción de convenciones, normas y otros instrumentos internacionalmente aceptados. Las prácticas aduaneras deberán ser objeto de revisiones y de un reordenamiento con el fin de eliminar las trabas administrativas y reducir la innecesaria duplicación de esfuerzos. Las tasas de derechos deberán, en lo posible, ser moderadas; y las excepciones a la regla común, reducidas al mínimo. Los sistemas y procedimientos deberán estar de conformidad con la Convención Internacional para la Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros (Convenio de Kyoto revisado).

* El Consejo de Cooperación Aduanera es el nombre oficial de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

3. Transparencia

Los clientes/usuarios de la Aduana tienen derecho a esperar que las transacciones que realizan con ésta se efectúen con un grado elevado de certeza y previsibilidad. Las leyes, reglamentos, procedimientos y directrices administrativas de Aduanas deberán publicarse, ser de fácil acceso y aplicarse de manera uniforme y coherente. La base sobre la cual se deben ejercer los poderes discrecionales deberá estar claramente definida. Se deberán crear mecanismos de apelación y revisión administrativa para que los clientes/usuarios puedan impugnar o solicitar una nueva revisión de las decisiones tomadas por la Aduana. Se deberán establecer estatutos de atención al cliente o estándares de rendimiento que definirán el nivel de servicio que los clientes/usuarios pueden esperar de la Aduana.

4. Automatización

La automatización o informatización de las funciones aduaneras puede mejorar la eficiencia y efectividad a la vez que elimina muchas oportunidades de corrupción. La automatización puede contribuir también a reforzar el nivel de rendición de cuentas y proporcionar un registro de auditorías que permitirá posteriormente efectuar controles y revisiones de las decisiones de orden administrativo así como ejercer poderes discrecionales. Cada vez que sea posible, los sistemas informáticos deberán estar configurados de manera tal que minimicen las oportunidades de un ejercicio inadecuado del poder discrecional de los funcionarios, los contactos personales entre los funcionarios aduaneros y los clientes/usuarios, así como el manejo y la transferencia física de fondos.

5. Reforma y modernización

Generalmente, la corrupción ocurre cuando las prácticas son obsoletas e ineficientes y cuando los clientes/usuarios son incitados a evitar los procedimientos lentos o engorrosos ofreciendo sobornos y "comisiones" de facilitación. Las administraciones de Aduanas deberán reformar y modernizar sus sistemas y procedimientos a fin de eliminar todo beneficio previsible que pudiera obtenerse a través de la evasión de los requerimientos oficiales. Dichas iniciativas de reforma y modernización deberán ser de naturaleza global y centrarse en todos los aspectos de las operaciones y desempeño aduaneros. El Convenio de Kyoto revisado ofrece un marco de referencia sólido para dichas iniciativas.

6. Auditoría e Investigación

La prevención y el control de la corrupción al interior de Aduanas puede realizarse a través de la implementación de una serie de mecanismos de control e inspección apropiados, tales como los programas de control interno, auditorías internas y externas, investigación y procesos judiciales. Dichas técnicas deberán establecer un equilibrio razonable entre las estrategias positivas para favorecer un nivel elevado de ética y las estrategias represivas destinadas a identificar casos de corrupción y sancionar o procesar al personal implicado. Deberá alentarse al personal de Aduanas, los clientes/usuarios y el público en general a que denuncien actividades corruptas, poco éticas o ilegales y, una vez entregada esta información, deberá ser rápidamente objeto de una investigación detallada protegiendo las fuentes. Cuando es conveniente realizar investigaciones a gran escala o muy complejas, o cuando la corrupción es muy generalizada en una administración, se deberá recurrir a organismos independientes de lucha contra la corrupción.

7. Código de Conducta

Uno de los elementos claves de todo programa eficaz en materia de ética es la elaboración, publicación y aceptación de un código de conducta exhaustivo, que describa en términos muy prácticos y sin ambigüedades el comportamiento esperado de todo el personal de Aduanas. El código deberá prever, en caso de incumplimiento, sanciones proporcionales a la gravedad de la infracción, asegurando que estas estén respaldadas por disposiciones administrativas y legislativas adecuadas.

8. Gestión de Recursos Humanos

La implementación de políticas y procedimientos sólidos en materia de gestión de recursos humanos juega un papel esencial en la lucha contra la corrupción al interior de la Aduana. Las prácticas de gestión de recursos humanos, cuya utilidad en el control o eliminación de la corrupción en las Aduanas ha sido comprobada, son las siguientes:

- Ofrecer a los funcionarios de Aduanas salarios, remuneraciones y condiciones suficientes que les permita llevar un nivel de vida decente;
- Reclutar y conservar al personal que tenga un nivel de ética elevado, y que probablemente continuarán teniéndolo;
- Verificar que los procedimientos de selección y promoción del personal sean imparciales y exentos de favoritismo, y que estén basados en el principio del mérito;
- Verificar que las decisiones tomadas en materia de distribución, rotación y reubicación del personal tomen en cuenta la necesidad de reducir las posibilidades que tiene el personal de ocupar cargos vulnerables por largos periodos de tiempo;
- Ofrecer al personal de Aduanas una capacitación y desarrollo profesional adecuados, durante su contratación y a lo largo de su carrera, para promover y reforzar continuamente la importancia de mantener rigurosas normas éticas y profesionales;
- Implementar sistemas apropiados de gestión y evaluación del desempeño que refuercen las prácticas sólidas y que motiven al personal a respetar un nivel elevado de ética personal y profesional.

9. Moral y cultura organizacional

Es más probable que la corrupción ocurra en organizaciones donde la moral y el “espíritu de equipo” son bajos, y cuando el personal de Aduanas no se siente orgulloso de la reputación de su administración. Es más probable que los empleados de Aduanas actúen conforme a la ética cuando la moral es alta, cuando los métodos de gestión de recursos humanos son justos y cuando existen oportunidades razonables en materia de promoción y desarrollo profesional. El personal de todos los niveles deberá participar activamente en el programa de lucha contra la corrupción y deberá ser alentado a aceptar un nivel adecuado de responsabilidad en lo que respecta a la ética de su administración

10. Relación con el sector privado

Las administraciones de Aduanas deberán favorecer relaciones abiertas, transparentes y productivas con el sector privado. Los grupos de clientes/usuarios deberán ser alentados a aceptar un nivel adecuado de responsabilidad y rendición de cuentas respecto al problema, así como la identificación e implementación de soluciones prácticas. El establecimiento de Memoranda de Entendimiento entre la Aduana y los grupos empresariales puede ser de mucha utilidad en este aspecto, al igual que el desarrollo de códigos de conducta para el sector privado, que establezcan claramente los estándares de comportamiento profesional. Las sanciones aplicables en caso de manifestarse comportamientos corruptos deberán ser suficientes para impedir que grupos de clientes/usuarios sobornen al personal y otorguen “comisiones” de facilitación para obtener, a cambio, un trato preferencial.

Nosotros, Miembros del Consejo de Cooperación Aduanera, invitamos a las administraciones de Aduanas a implementar planes de acción, en materia de ética, globales y duraderos, basados en los principios claves anteriormente enunciados, y a los Gobiernos, el sector privado y los miembros de la comunidad internacional para apoyar a la Aduanas en su lucha contra la corrupción.

Hecho en Arusha, Tanzania, el 7 de Julio de 1993 (81/82 sesiones del consejo) y revisada en junio de 2003 (101/102 sesiones del consejo).

Estudio de caso de Australia (traducción pendiente)



WORLD CUSTOMS ORGANIZATION
ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

Estudio de caso sobre implementación de políticas de ética y transparencia
Dirección Nacional de Aduanas Uruguay
Marzo 2010 - Diciembre 2013



**Implementación del Proyecto: “Que la Etica nos una”
Hacia una cultura de ética y transparencia**



Índice

- I) Antecedentes.**
- II) Respuesta de la Aduana.**
- III) Desarrollo del Proyecto.**
- IV) Por dónde empezar, primeros pasos.**
- V) La importancia de disponer de un marco legal adecuado.**
- VI) Fuentes para la acción, mejores prácticas internacionales.**

VII) Desarrollo de Pactos de Integridad con el sector privado.

VIII) Como se efectivizó la propuesta.

IX) Texto de los Memorándums de entendimiento.

X) Algunas características de la implementación.

XI) Nuevas cláusulas.

XII) Con que Asociaciones hemos firmado y que representan.

XIII) Resultados.

XIV) ¿Que hemos aprendido?

XV) En que debemos mejorar.

XVI) Perspectivas 2014.

XVII) Desafíos.

XVIII) Conclusiones.

I) Antecedentes.

Para la Aduana de Uruguay como para la mayoría de las Aduanas del mundo, la existencia de fallas éticas y eventos de corrupción en el desempeño de sus funcionarios y operadores es un punto clave a tener en cuenta y resolver en cualquier proceso de mejora de gestión aduanera.

En momentos en que el comercio ha crecido en volumen y multiplicando sus operaciones, el fortalecimiento de la integridad del comercio exterior, es central para poder instrumentar más celeridad en la disponibilidad de las mercaderías y seguridad en los despachos, así como una mejor calidad de los servicios que brinda el Estado.

Consideramos que nuestro organismo es un actor clave para que las empresas uruguayas puedan competir en el mercado internacional a través de la realización de negocios rápidos, eficientes y transparentes. Como Aduana podemos colaborar en mejorar el clima de negocios del país.

En este contexto y con una organización que necesitaba acompasarse a los requerimientos de hoy, en 2008 Uruguay comenzó un proceso de modernización aduanera.

La reforma se centró en la necesidad de amalgamar los conceptos de facilitación, control y seguridad y sumar al sector privado al cambio.

Para su ejecución se delinearon ocho proyectos que abarcaron la modernización de: los procesos y procedimientos, sistema de estadísticas de comercio exterior, fortalecimiento de RRHH, planificación y evaluación de resultados, capacitación y modernización, adecuaciones edilicias, reforma legal e información y comunicación.

Inicialmente el Proyecto de Modernización no integró el tema Ética de manera expresa, pero si destacó que para que este fuera exitoso era necesario acompañarlo con el fortalecimiento de las capacidades humanas y el profesionalismo de sus funcionarios.

No tener en cuenta el factor humano había sido el gran déficit de la reforma anterior que tuvo como resultado la puesta en marcha del Sistema Lucía, sistema informático que implicó la informatización de las cuatro operaciones bases del comercio exterior : importación, exportación, admisión temporaria y tránsito de mercaderías en territorio uruguayo. Esta reforma que se implementó al final de los 90 significó un salto cualitativo trascendente en la gestión de las operaciones aduaneras.

Se carece de antecedentes sobre si el tema Ética fue en algún momento abordado de manera expresa .Con anterioridad si podemos comprobar que la Aduana puso su acento en establecer, desarrollar y optimizar las competencias tradicionales de control.

El avance mediato más destacable se encuentra en el Decreto de Reestructura promulgado en el año 2002, donde a las competencias de la Dirección de Inspección de Aduana se le agregó la existencia de un Área de Auditoría Interna que completo y complementó las herramientas de control interno- externo.

Considerando que la implementación de una reforma es un proceso de largo aliento, con el tiempo, los objetivos iniciales planteados en el año 2008 se vieron enriquecidos con nuevos proyectos que la intensificaron en enfoque y profundidad, fundamentalmente a partir del año 2010.

A fines de ese año se hizo evidente que era necesario incluir el tema Etica como uno de los ejes centrales de la política de reforma.

En diciembre de 2010 se propició una encuesta mandatada por la Dirección Nacional de Aduanas a los efectos de desarrollar un diseño y análisis del nivel de satisfacción de la gestión de nuestro organismo entre operadores y funcionarios de la DNA y la población en general.

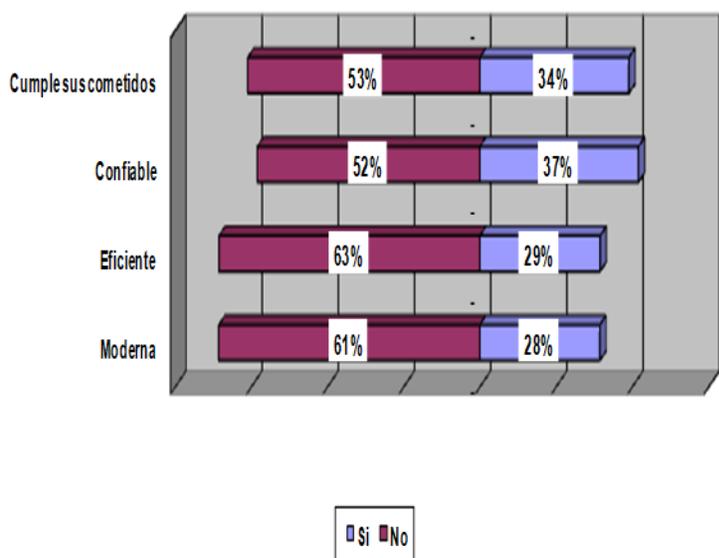
Esta medición tuvo como objetivo obtener una línea base del nivel de satisfacción, y apreciar una fotografía de punto de partida a fin de evaluar los avances del proceso de modernización aduanera.

La primera encuesta nos permitió de manera directa comprobar algo que ya presentíamos, que los operadores y ciudadanos tenían índices bajos de aceptación y confianza hacia nuestra institución y existía una especial desconfianza en nuestro desempeño ético y de gestión.

Los resultados arrojaron que para el 52% de los encuestados la Aduana no era confiable, el 63% entendía que no era eficiente y el 61% entendía que no era una moderna.

Se despliegan a continuación algunos de los resultados obtenidos en la encuesta:

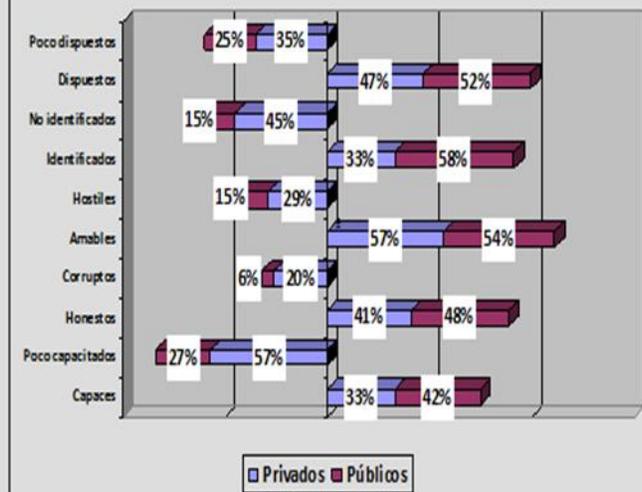
Perfil percibido de la DNA

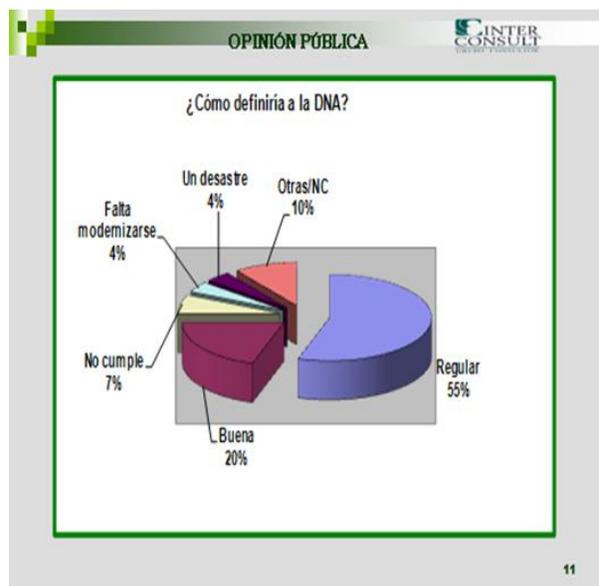
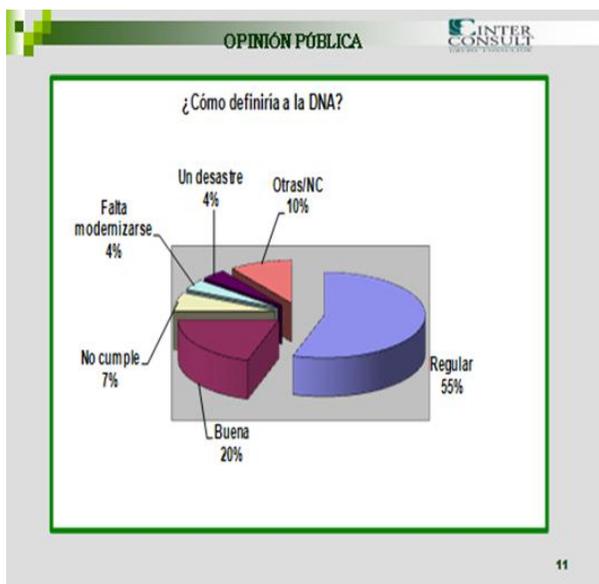


OPERADORES



Los funcionarios son...





No consideramos que sea necesario ahondar que esta percepción de una aduana no íntegra es un factor importante a la hora de la pérdida de confianza de la opinión pública.

Internamente a la hora de mejorar la gestión, la permanencia de focos de corrupción se traduce en la existencia de redes de mafias organizadas, falta de valores y respeto a las normas de conducta establecidas.

Funcionarios con estas características poco van a colaborar en cualquier cambio que se proponga. Por lo cual para obtener resultados se hace imprescindible atacar y con fuerza este factor.

Si observamos el fenómeno desde un contexto más amplio, la existencia de corrupción en la Aduana influye directamente en la performance del comercio exterior, incrementa los costos para los usuarios, significa menos ingresos para el Estado, pone en riesgo la seguridad de la cadena logística, contribuye a la pérdida de credibilidad, transformándose en definitiva en un obstáculo para el desarrollo económico.

Concomitantemente, además de la encuesta, en un proceso participativo, la Aduana estableció su visión y misión institucional. Se destaca del proceso que, siendo la primera vez que la Aduana construye su visión de futuro, la misma, incluye y centra la atención en el tema integridad.

Visión 2020

“Seremos reconocidos internacionalmente como una aduana modelo.
Lideraremos la comunidad de comercio exterior del país dentro de nuestras áreas de actividad.

Como aduaneros estaremos orgullosos de ser servidores públicos profesionales y eficientes en el cumplimiento de nuestra tarea, íntegros e intransigentes con la corrupción.

Seremos vistos por la sociedad y la comunidad del comercio exterior como una organización predecible, con autonomía técnica y al servicio del país.”

Una situación no menor a la hora de comenzar a trabajar fue la participación por primera vez de la Aduana de Uruguay en el Subcomité de Ética de OMA, situación que se cristalizó en octubre de 2010.

Esta experiencia nos permitió informarnos e intercambiar sobre los avances y las problemáticas que comparten las administraciones aduaneras del mundo, profundizar en la Declaración de Arusha revisada y sus herramientas y conocer la experiencia de los Proyectos Pilotos de Ética.

Con estas consideraciones y en este contexto que hemos descrito, fue evidente para la Dirección Nacional de Aduanas la necesidad de abordar desde distintos ángulos el tema Ético, revisando y ampliando el modelo de control tradicional.

II) La respuesta de la Aduana:

III)

En este escenario la respuesta de la Aduana se centró en:

Resolver que la ejecución de sus competencias clásicas de control interno- externo podía ser complementada y ampliada con otras propuestas de trabajo fundamentalmente preventivas.

Permitirse innovar en herramientas y enfocar el fenómeno desde la perspectiva de un cambio cultural que destacara valores colectivos.

Cruzar la frontera de la propia organización y establecer alianzas con el sector privado, con otros organismos del estado, y con la sociedad civil.

En segundo lugar se tomaron dos decisiones fundamentales:

- 1) Establecer una agenda de trabajo con objetivos concretos.
- 2) Agregar dentro del Plan Estratégico de la Aduana un punto denominado: ética y Transparencia, situación que formalizó institucionalmente la voluntad de diseñar, implementar y medir resultados.

Luego de tres años de trabajo intenso el proceso ha contado con varias etapas que confluyeron en un completo programa anti-corrupción.

A fines de 2013 se unificaron los distintos objetivos uniéndose todas las iniciativas en un proyecto denominado: “Que la ética nos una. Hacia una cultura de ética y transparencia “.

Este título quiere destacar dos situaciones consideradas claves: que el objetivo ético es un centro con vocación de unir voluntades entre Aduana, actores del comercio exterior y sociedad civil y que tenemos la voluntad de construir y sostener una cultura basada en principios.

La integridad tiene naturalmente vocación universal, horizontal y comprende a la comunidad del comercio exterior en su conjunto.

IV) Desarrollo del proyecto.

1) Las bases del proyecto pueden resumirse de la siguiente manera:

- ✓ Ética y transparencia como herramienta de cohesión cultural dentro y fuera de la organización.
- ✓ Unión de los actores internos y externos en la solución.
- ✓ Propiciar alianzas con el Estado, sector privado y sociedad civil.
- ✓ Necesidad de construcción de ámbitos formales de intercambio .
- ✓ La Aduana implementando las mejores prácticas internacionales.
- ✓ Agenda permanente de mejoras.
- ✓ La Aduana asumiendo con el sector privado igual grado de responsabilidad en el problema.
- ✓ Aceptación de que la corrupción tiene dos caras y el esfuerzo debe ser conjunto.

2) Los beneficios esperados del proyecto son:

- ✓ Funcionarios íntegros y profesionales.
- ✓ Operadores íntegros y profesionales.
- ✓ Reglas claras de comportamiento.
- ✓ Más transparencia institucional.
- ✓ Mejor acceso para realizar denuncias.
- ✓ Menos costos.
- ✓ Más seguridad de la cadena logística.
- ✓ Menos riesgos para la población.
- ✓ Aumento de la confianza pública.
- ✓ Más negocios para el país.
- ✓ Uruguay mejor considerado internacionalmente.

3) Objetivos específicos del proyecto

El Proyecto a nivel de objetivos se dividió en dos etapas:

a) 2011 a 2013 donde se establecieron cinco objetivos estratégicos:

- ✓ Pactos de integridad con el sector privado.
- ✓ Anteproyecto de Código de Ética.
- ✓ Competencias específicas en la organización.
- ✓ Sensibilización y capacitación.
- ✓ Plan Piloto de Integridad con OMA.

b) A fines de 2013 y demostrando que la agenda de la modernización es una agenda viva y en constante perfeccionamiento se incluyeron dos objetivos estratégicos más producto de los avances realizados y de una nueva comprensión del alcance del fenómeno.

- ✓ Sistema nacional de denuncias.
- ✓ Transparencia institucional, implementación de Ley de acceso a la información pública.

V) Por dónde empezar, primeros pasos:

Los primeros pasos se centraron en:

- 1) Integrar el tema Etica en la agenda de la organización y la modernización aduanera, e incorporar al lenguaje organizacional el binomio ética-corrupción.

A nivel interno los problemas de corrupción eran vividos y sentidos de manera silenciosa y subterránea percibiéndose en el intercambio cotidiano una resistencia a referirse al tema de manera lisa y llana evitando afrontarlo como lo que es: uno más de los tantos déficits de la organización.

Incluirlo en la agenda oficial, aceptar su existencia, hablarlo, tuvo como consecuencia que el mismo surgió de la oscuridad.

Las palabras ética, corrupción, integridad comenzaron a ser usadas en los intercambios entre actores internos y externos, comprendiéndose que abordar estos temas era clave para el mejoramiento de la performance del comercio exterior.

El sector privado también se sumó al enfoque y terminó siendo un actor clave y gran colaborador a la hora de la presentación de propuestas de mejoras.

Tan importante como incluir el tema en el Proyecto de modernización fue incluir las palabras en el lenguaje de la organización. Llamar a las cosas por su nombre. Supera la situación de innombrable del problema.

Este proceso no fue fácil, requirió, esfuerzo, y mucha perseverancia, pero podemos afirmar que a la fecha, enero de 2014, las palabras ética, corrupción, integridad se escuchan en la organización y se hace referencia al tema en las presentaciones, la capacitación y el intercambio entre los actores internos y externos casi con naturalidad.

2) Cambiar el lugar de abordaje y pasar del estado defensivo a un estado proactivo estableciéndose una agenda de cambios liderada desde la Aduana.

Normalmente en este tema, el lugar desde donde se relacionaba la Aduana en general era fundamentalmente defensivo y resultaba muy frustrante para el funcionariado continuamente sentir que hiciera lo que hiciera la percepción de que integraba un organismo poco transparente prevalecía.

Muchos eran los funcionarios que contaban de las reacciones adversas y sarcásticas que recibían cuando hacían referencia en los distintos ámbitos que eran funcionarios aduaneros.

Para poder revertir esta situación se debió cambiar la perspectiva de abordaje pasando de un estado defensivo a un estado proactivo. La iniciativa para cambiar el estado de cosas debía ser liderada desde la Aduana.

3) Tendiendo puentes con el sector privado. Firma de Memorandum de entendimiento sobre ética y transparencia con Asociaciones relacionadas con el comercio exterior.

Tender puentes hacia el sector privado para sumarlos a la agenda y formalizar acuerdos por escritos fue uno de los primeros pasos que se cristalizaron.

Es bueno afirmar que, el sector privado y la Aduana de Uruguay ya venían construyendo una relación fluida de confianza mutua donde existían espacios de intercambio de opiniones, eran

escuchados a la hora de elaborarse procedimientos, podían realizar consultas y transmitir las preocupaciones de sus respectivos sectores.

También es dable expresar la existencia en octubre de 2008 de un hito que sacudió el escenario de la comunidad del comercio exterior. A partir de una investigación judicial por pago de coimas en el Aeropuerto de Carrasco, en primera instancia se procesaron a once funcionarios de aduana y veinticinco despachantes de aduana.

Esta situación marcó un antes y un después, y mostro públicamente de manera descarnada nuestras debilidades institucionales, representó un duro golpe en la credibilidad publica de la institución, nos enfrentó a nuestro propio espejo y ameritó la aceptación por los despachantes de aduana de su cuota de responsabilidad en la generación de los problemas y por ende en la implementación de una futura solución.

Aunar, colaborar, comprometerse, unir fuerzas es fundamental. Los problemas de corrupción normalmente son examinados y enfocados individualmente, incluir el enfoque sectorial, colectivizar el problema es clave para implementar cambios.

Los actores estábamos preparados, persuadidos y sensibilizado de que había que hacer algo y pronto.

Tomando como fuente el artículo 10 de Arusha Revisada se propuso al sector privado la firma de Memorándums de entendimiento sobre Etica y Transparencia,

Atento los antecedentes expuestos no debe llamarnos la atención que el primer Memorandum de entendimiento fuera firmado con la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay el 10 de mayo de 2011.

A partir del mismo de paulatinamente se fueron firmando 9 memorándums más con Asociaciones claves del comercio exterior.

V) La importancia de disponer de un marco legal adecuado.

En toda iniciativa o proceso que se intente llevar adelante referido a anticorrupción es básico contar con normas claras y adecuadas.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay, contiene varios artículos que establecen las bases de las Normas de Conducta en la Función Pública preceptuando la preeminencia del interés público sobre el privado en su la actuación.

A nivel internacional, como país, siempre nos hemos destacado por incorporar a nuestro marco normativo Convenciones internacionales sobre el tema.

Así hemos ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita en Venezuela en 1996 por la Ley número 17.008 de 15 de setiembre de 1998 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción suscrita en México en 2003 por la Ley 18.056 el 14 de noviembre de 2006.

La Aduana a los efectos de la prevención y represión de conductas corruptas aplica las disposiciones antes mencionadas así como la Ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998 "Normas

Referidas al Uso Indevido del Poder Público (Corrupción)” y su Decreto Reglamentario número 30/003 de 23 de enero de 2003.

Nuestro Reglamento Orgánico, cristalizado por Decreto del Poder Ejecutivo desde siempre establece artículos específicos donde se describen Prohibiciones e Incompatibilidades en el accionar de los funcionarios de Aduanas a fin de prevenir inconductas en el ejercicio de la función (Decreto 204/2013 de fecha 17/7/2013) y su antecesor (Decreto 282/2002), que se suman a los ya establecidos.

Además de lo antes descrito en el año 2008 se promulgó la Ley N° 18.381 de acceso a la información pública, por intermedio de la cual se busca promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información. Dicha ley obliga a los organismos públicos al cumplimiento de determinados requerimientos relativos a la información que poseen y el acceso por los usuarios.

Consideramos entonces que nuestro país cuenta con un marco normativo adecuado que acompaña y garantiza que las acciones corruptas y no integras, de ser detectadas van a tener consecuencias para funcionarios públicos, operadores y público en general.

VI) Fuentes para la acción, mejores prácticas internacionales.

Como país pequeño en territorio y población Uruguay ha hecho de la participación internacional y las garantías internacionales parte de su política exterior.

Es miembro de la Organización Mundial de Aduanas y en particular ha participado en el Sub Comité de Ética de la Organización.

Participar de este ámbito y tener conocimiento sobre las recomendaciones de este organismo ha sido orientador a la hora de elegir herramientas de cambio y mejora.

Como instrumento desarrollado por OMA se destaca la “Declaración del Consejo de Cooperación Aduanera Concerniente a la Buena Gobernabilidad y Ética en las Aduanas” (Declaración de Arusha (Revisada). Dicha Declaración constituye una agenda real y aterrizada para diseñar políticas de mejora en los temas éticos en cualquier Aduana del mundo, así como la Guía de Desarrollo de la Ética y el Código Modelo de la OMA. Estos textos han sido fuente directa en la elección de soluciones.

En particular relativo a mejoras referentes a estándares éticos fue inspirador directo de nuestro accionar las recomendaciones establecidas por el artículo 10 de la Declaración de Arusha Revisada. “Relación con el sector privado el que textualmente establece:

“Las administraciones Aduaneras deben promover una relación abierta, transparente y productiva con el sector privado. Los grupos de usuarios deben ser alentados a aceptar un nivel adecuado de responsabilidad con relación al problema y para la identificación e implementación de soluciones prácticas”.

También tomamos en cuenta el artículo 7 de la Declaración de Arusha el cual establece:

“Un elemento clave de cualquier programa efectivo en materia de ética es el desarrollo, la publicación y la aceptación de un código de conducta completo, que establezca de manera práctica

y sin ambigüedad los términos del comportamiento esperado de todo el personal aduanero. El código debe prever, en caso de violación, las penalizaciones proporcionales a la gravedad de la infracción, apoyadas por disposiciones administrativas y legales apropiadas “.

Asimismo teniendo en cuenta el artículo 8 de la Declaración de Arusha Revisada “Gestión de Recursos Humanos”, capacitamos al personal realizando cursos sobre ética en la función pública y los beneficios de prácticas anti corrupción.

VII) Desarrollo de Pactos de integridad con el sector privado.

La firma de Memorándums de entendimiento sobre Ética y Transparencia con el sector privado lideró el proyecto de ética y ha sido el producto más exitoso de los implementados y el que en este informe desarrollaremos de manera detallada.

Implicó que la Aduana cruzara el puente y propusiera al sector privado encarar de forma institucional y formal el problema iniciándose una nueva etapa de relacionamiento.

En realidad las dos partes cruzaron las barreras más difíciles, las que no les habían permitido abordar este flagelo de manera directa .La propuesta de formalizar por escrito esa voluntad profundizó el compromiso y la confianza.

Para que este proyecto fuera exitoso se debieron dar algunos supuestos preexistentes que se describen a continuación:

- ✓ La buena relación y dialogo entre la Aduana y el sector privado, relación que fue incrementada por la nueva administración.
- ✓ La definición que la colaboración público privada es un pilar fundamental en la gestión y en la mejora.
- ✓ La definición desde 2010 de la Aduana que la facilitación también era una de sus prioridades como correlato del control.
- ✓ La certeza que la facilitación sin el correlato de ética y transparencia no es aceptable.
- ✓ La existencia de un sector privado que estaba maduro para aceptar su parte de responsabilidad en el problema.
- ✓ Un sector privado que en medio de una etapa de incremento de operaciones aduaneras apostaba a expandir sus negocios y mejorar la eficiencia en todas las áreas.
- ✓ Una Aduana que estaba dispuesta a aceptar públicamente su déficit organizacional y tenía voluntad de liderar una agenda para cambiar la situación.

VIII) Como se efectivizó la propuesta.

Del punto de vista práctico se elaboró una carta tipo que el Director Nacional de Aduanas remitió a cada Asociación invitándolos a sumarse al proyecto y firmar un Memorandum de entendimiento sobre ética y transparencia.

En un segundo momento se agendaba una reunión con autoridades de la Asociación donde de manera personal la entonces Directora de Inspección de Aduanas y su equipo explicaban y trasmitían los objetivos del proyecto, evacuado dudas.

Es importante destacar que la Aduana a la hora de patrocinar estos acuerdos tuvo especial cuidado en transmitir a los operadores privados que la adhesión a los mismos era totalmente libre y voluntaria y que los acuerdos que se efectivizaran se hacían para cumplirse y que cada parte podría exigirle al otro el respeto de lo firmado.

La metodología utilizada fue la firma de un Memo de entendimiento por cada Asociación a los efectos de poder tomar en cuenta sus particularidades e intereses.

El trato individual ayuda además a la hora de evaluar resultados. Evaluamos que un documento colectivo presentaría más riesgos en la ejecución y más posibilidades de fracasar.

A principios de 2011 la invitación fue remitida a diez Asociaciones todas relacionadas con el Comercio exterior.

Ocho de las invitadas firmaron y dos no manifestaron interés, ni desinterés en la propuesta.

Se destaca que en el proceso, dos Asociaciones no invitadas hicieron saber su interés en firmar y lo hicieron.

A la fecha, enero de 2014, se está trabajando para la firma de dos Memos más a instancia de dos Asociaciones.

El primer Memorandum de entendimiento fue firmado con la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay. Esta Asociación tuvo destacada iniciativa y liderazgo en la implementación. De manera conjunta Aduana y Despachantes redactaron y diseñaron las cláusulas del primer Memo de entendimiento.

El último Memorandum de entendimiento fue firmado con la Cámara de Free Shops el 13 de diciembre de 2012.-

En la medida que este es un relato de una experiencia, es importante destacar que además que para el éxito de una propuesta de este tipo deberá tomarse en cuenta:

La confianza y credibilidad de la persona que lidera la institución.

La confianza y credibilidad de las personas que lideran la Asociación.

La confianza y credibilidad del área en quien se delega el proyecto.

Un proyecto perfecto en su diseño, sino cuenta con el correlato de credibilidad y confianza del líder del organismo y así como de la contraparte caerá por su propio peso.

El área que lideró la ejecución del proyecto de Memorándums de entendimiento fue la Dirección de Inspección de Aduanas. A esta Dirección, hoy denominada Auditoría de procesos le compete entre otros la conducción, seguimiento y control de la observancia del cumplimiento de la normativa vigente por el personal, agentes privados de interés público y demás personal vinculado con la actividad aduanera.

Atento nuestra experiencia consideramos necesario que quien ejecute el proyecto tenga, como en este caso, competencias directas de control. Estas competencias aseguran que ante denuncias o presuntas irregularidades, la intervención ágil y a tiempo esté asegurada.

Es aconsejable además, que el ejecutor también tenga línea directa con el primer nivel de Dirección y esté exento de intermediarios formales en la organización. Esta situación da fuerza a las decisiones y garantiza la reserva y confidencialidad necesaria. Ambos requisitos fueron cumplidos por la Inspección y se transformaron en una ventaja a la hora de efectivizar resultados.

IX) Texto de los acuerdos.

El Memorandum de entendimiento sobre ética y transparencia es un texto donde las partes formalizan con su firma distintas cláusulas.

El objetivo desde el inicio fue excluir cláusulas que contuvieran generalidades y se redactó un texto claro, directo, comprometido.

Más allá de las particularidades de cada uno de las Asociaciones, podemos decir que todos los Memorándum poseen una base de redacción común, donde se destacan los siguientes aspectos:

Comienza con un acápite de comparecencia de las partes y luego las cláusulas se dividen en lo que las partes reconocen, lo que las partes acuerdan y lo que las partes se comprometen.

El primer bloque denominado Reconociendo, contiene en su redacción un listado de situaciones que las partes afirman como ciertas. Se trata de partir de la realidad admitiendo la cuota parte de responsabilidad en el tema. En el mismo la Aduana y la Asociación acción respectiva **reconocen**:

- a) La trascendencia fundamental de la lucha contra la corrupción tanto para el desempeño de la tarea aduanera como por parte de los operadores.
- b) La importancia de la aplicación del Art. 10 de la Declaración de Arusha Revisada) que sugiere firmar Memorándums de Entendimiento y el desarrollo de códigos de ética que contengan sanciones suficientes.
- c) Que la OMA a través de su Sub Comité de Etica promueve el desarrollo de programas anti corrupción.
- d) Que la Dirección Nacional de Aduanas y el operador concuerdan en estas políticas y establecen como prioridad institucional la coordinación de esfuerzos y el desarrollo de programas direccionados a la erradicación de toda conducta reñida con la ética.
- e) Que el establecimiento de Memos de entendimiento es una herramienta útil.

Seguidamente las partes acuerdan seis cláusulas que detallan lo que las partes están dispuestas hacer en conjunto y **acuerdan**:

- 1) Instaurar de manera coordinada un sistema orientado a atacar todas aquellas conductas reñidas con la normativa vigente que puedan significar hechos de corrupción, haciendo el máximo esfuerzo en su erradicación.
- 2) La Dirección Nacional de Aduanas proyectará la aprobación de un Código de Etica.
- 3) El operador revisará su Código si ya lo tuviere o aprobará un Código de Etica.
- 4) Desarrollar de manera coordinada talleres de difusión y capacitación referidos a los Memos y Códigos de Etica.
- 5) Realizar gestiones para implementar con la OMA un plan piloto con el objetivo de establecer un diagnóstico y medidas correctivas del proyecto.

6) Establecer un Plan de Acción con planificación de actividades para concretar los fines descritos.

En la parte final las partes se **comprometen** y establecen expresamente cuáles serán sus obligaciones inmediatas estableciéndose plazos para cada uno de los compromisos. Los compromisos pueden variar acuerdo a acuerdo pero básicamente se refieren a que:

- a) La Dirección Nacional de Aduanas redactará su Código de Ética.
- b) La Dirección Nacional de Aduanas establecerá en el Proyecto de reestructura competencias específicas en materia de Ética y transparencia institucional.
- c) El operador se compromete a redactar o revisar en un plazo determinado su Código de Ética.
- d) Ambos a designar una Comisión mixta integrada por dos representantes de cada institución. Se asume un compromiso de confidencialidad de la información recibida. Esta comisión establecerá un plan de acción también en un plazo determinado.
- e) La Comisión elaborará un informe el que dependiendo del acuerdo será semestral o anual el que servirá para evaluar la aplicación del Memorando.

X) Algunas características de la implementación.

A efectos de cumplir con los objetivos establecidos, tal como fue pactado, con posterioridad a la suscripción del Memo se conforma una Comisión Mixta la cual realiza el Plan de Acción.

Las Comisiones Mixtas por parte de la Aduana (10) siempre fueron integradas por las mismas personas. Dichas personas además cumplen funciones en el área de control que ejecuta el proyecto, esta situación ayuda a sostener la cadena de confianza.

Es básico y además que las personas designadas para la Comisión tanto por la Aduana como por las Asociaciones cuenten con determinado perfil y características entre otras: integridad, inexistencia de antecedentes, reserva y representatividad en el tema ética y transparencia.

En la ejecución del proyecto, solo en un caso por razones fundadas, una Asociación cambió al representante designado.

La designación de la Comisión Mixta se realiza por resolución de la Dirección Nacional la cual es publicada en la Web del organismo para darle difusión.

Todos los hitos referidos al proyecto de Ética y la firma de los Memos fueron ampliamente difundidos en la Página Web del organismo y destacado en la prensa en general.

XI) Nuevas cláusulas.

Si bien la redacción de los Memos tiene como base el texto que se explicitó precedentemente a través del tiempo se han incluido nuevas cláusulas producto de las negociaciones, necesidades y particularidades de cada operador, a vía de ejemplo:

- ✓ Desarrollar coordinadamente visitas y capacitación de las actividades que les son propias.
- ✓ Establecer ámbitos de cooperación técnica para temas de intereses recíprocos.

- ✓ Realizar periódicamente reuniones entre las autoridades y niveles técnicos de ambas Instituciones.
- ✓ Compromiso de los operadores de expulsar al socio, en caso de procesamiento por delito relacionado con ilícitos aduaneros.

XII) Con que Asociaciones hemos firmado los Memorandum y que representan.

A fines del año 2013, la Dirección Nacional de Aduanas ha firmado diez Memorándum de Entendimiento con las siguientes instituciones.

1) Asociación de Despachantes de Aduana (ADAU). Mayo 2011.

La Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay está integrada por casi el 100% de los Despachantes de Aduana, tiene como cometido cuidar la dignidad, prestigio, derechos e intereses gremiales de sus asociados, colaborando también con el perfeccionamiento del Comercio Exterior.

2) Cámara uruguaya de Logística (CALOG). Octubre 2011.

La Cámara Uruguaya de Logística está integrada por organizaciones, profesionales y empresas relacionadas a la logística.

Tiene por objetivo ser un ámbito de capacitación y discusión integrado por los más reconocidos profesionales y empresas prestadoras de servicios logísticos que ayudarán a disminuir los costos y aumentar la eficiencia y eficacia del negocio, y busca brindar un servicio a la comunidad logística y empresarial que fomente el comercio, estimule la competitividad, profesionalice la gestión logística y marque un camino para posicionar al Uruguay como centro logístico regional.

3) Centro de Navegación (CENNAVE). Noviembre de 2011.

Es una institución privada constituida por empresas y entidades establecidas en el país vinculadas al transporte por agua, a la actividad portuaria y al comercio internacional, es así que reúne a los agentes marítimos, operadores portuarios, terminales de contenedores, depósitos particulares de carga. El objetivo fundamental de la Institución es promover, en armonía con los más altos intereses nacionales, los de los sectores de actividad antes referidos.

4) Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso (AUDESE). Noviembre de 2011.

AUDESE es la Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso. Agrupa a 9 de las principales empresas prestadoras de servicio internacional de Servicio Expreso y representa los intereses locales de la industria del transporte expreso en Uruguay.

Dentro de sus objetivos principales se encuentra apoyar reformas aduaneras modernizadoras, procedimientos eficientes, procedimientos transparentes, incluir automatización y trazabilidad de transacciones, simplificación de los procedimientos mejorando la predictibilidad, la transparencia y la facilitación del comercio internacional.

5) Asociación Uruguaya de Agentes de Carga (AUDACA). Diciembre de 2011.

La Asociación Uruguaya de Agentes de Carga está integrada en la actualidad por cincuenta y dos Agencias de Carga.

Podemos destacar los siguientes fines de esta institución: jerarquizar la actividad del Agente de Carga en su calidad de técnico en la promoción y venta de transporte de carga internacional, así como el manejo de embarques involucrados, y defender los derechos e intereses de los asociados, en el marco de la más estricta ética comercial.

6) Cámara de Zonas Francas (CZF). Marzo de 2012.

La Cámara de Zonas Francas del Uruguay fue constituida en Octubre de 2008, con la visión de fortalecer el régimen de zonas francas del Uruguay así como promocionar el desarrollo de plataformas de negocios desde las zonas francas uruguayas. La comunidad empresarial que conforma la Cámara de Zonas Francas del Uruguay (CZFUY) se encuentra integrada por desarrolladores (explotadores) y usuarios (directos e indirectos) de las Zonas Francas Uruguayas.

7) Cámara de Autotransporte Terrestre Internacional del Uruguay (CATIDU) Marzo 2012.

La Cámara Autotransporte Terrestre Internacional del Uruguay, es una asociación civil creada a instancias de un conjunto de empresarios que con altura de espíritu y procedimiento, decidieron aunar esfuerzos para posicionar de la mejor forma posible una actividad en la que si bien competían, lo hacían de forma circunstancial.

Actualmente se trabaja en conjunto sobre la base de grandes principios como ser impulsar el desarrollo del transporte terrestre uruguayo como factor importante en el desarrollo económico nacional, constituir un transporte lo más eficiente posible con vehículos modernos y especializados y buscar la permanente reducción de costos y la mejora y coordinación de las prestaciones.

8) Unión de Exportadores (UEU). Marzo 2012.

La Unión de Exportadores del Uruguay (UEU) ejerce una asistencia permanente a la empresa privada para ayudarla a exportar en las mejores condiciones. Para desarrollar y fomentar la actividad exportadora la UEU se enfoca en la mejora continua de sus servicios y actúa en ámbitos nacionales e internacionales a través de un equipo de trabajo y asesores competentes comprometidos con la institución y apoyados en una red de proveedores eficientes

9) Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS). Agosto de 2012.

La Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay busca velar por el interés general del comercio y los servicios y del sector privado de la Economía Nacional, defendiendo los principios de libertad en el sentido más amplio en el marco del estado de Derecho.

10) Cámara de Empresarios de Free Shops. Diciembre de 2012.

La Cámara de Empresarios de Free Shops y Afines del Uruguay nació en abril de 2010, con el objeto de defender y promover los intereses del régimen de free shops de frontera en Uruguay,

desde un enfoque moderno y eminentemente profesional, que pretende colaborar al más alto nivel con los demás agentes privados involucrados en el régimen y con las autoridades llamadas a regular y controlar el sistema.

XII) Resultados:

1) Memorándums de entendimiento.

Luego de dos años y 7 meses desde el comienzo de la implementación de los Memos de entendimiento y el Proyecto de Etica en su conjunto podemos afirmar que, se ha contribuido a instalar entre la Aduana y los operadores un nuevo enfoque respecto a las conductas no integras.

- ✓ El 70% de las Asociaciones aprobó o mejoró su Código de Etica.
- ✓ La Aduana ya tiene un Proyecto de Código de Conducta redactado el que fue consultado con la Junta de Etica y Transparencia Pública y a la brevedad se remitirá al Poder Ejecutivo para su aprobación.
- ✓ En el marco de los Memorándums se procesaron 21 denuncias que fueron investigadas, de ellas 10 fueron de la Aduana a las Asociaciones y 11 de las Asociaciones a la Aduana.
- ✓ Algunas de las denuncias se refirieron a presuntas irregularidades pero también se intervino en situaciones que mejoraron la transparencia de la institución como por ejemplo: formalización por escrito de órdenes verbales, unificación de criterios técnicos respecto regímenes aduaneros.
- ✓ En cada una de las situaciones tratadas o denunciadas siempre se llegó a un resultado.
- ✓ En algunos casos se pudo actuar de manera concertada y conjunta con los operadores para el éxito de la investigación.
- ✓ A solicitud de una Asociación se comenzó a notificarle de las Ordenes del Día dictadas por la Dirección Nacional
- ✓ Se trabajó con cuatro Asociaciones sobre cinco proyectos de procedimientos aduaneros que mejoraban en transparencia institucional. Dos ya fueron implementados y sobre los tres restantes ya se avanzó en la redacción de una propuesta.
- ✓ A instancia de Asociaciones, funcionarios de aduanas realizaron visitas guiadas a áreas operativas.
- ✓ La Aduana informó a requerimiento de una Asociación sobre la transparencia de homologaciones técnicas dictadas por el organismo.
- ✓ Se capacitó sobre el tema a 300 funcionarios de Aduana.
- ✓ Dentro de la capacitación se realizaron Talleres en Montevideo e Interior en coordinación con la Junta de Etica y Transparencia Publica y Talleres en el marco del Proyecto Piloto con OMA.
- ✓ Se instauró la materia Etica en la curricula de aduana, siendo obligatorio cursarla para todos los ingresos de personal al organismo.
- ✓ En 2013 se comenzó con el Ciclo “Conociendo a los operadores” ciclo anual donde seis Asociaciones en jornadas de un día ante un público conformado por funcionarios de aduanas de todas las Áreas explicaron sobre sus objetivos como asociación, sus perspectivas, su incidencia en el comercio exterior, y evaluaron la marcha de los Memorandum como experiencia.

- ✓ Representantes de la Aduana de Uruguay e integrantes de las Asociaciones han sido invitados a disertar y exponer sobre la marcha esta experiencia en distintos foros nacionales e internacionales.

2) Resultado de nueva encuesta de percepción realizada en octubre de 2012.

En el año 2012 se reiteró la encuesta realizada a fines de 2010 y la misma arrojó resultados alentadores sobre la marcha del proceso de modernización en su conjunto.

Pasamos de tener un índice de percepción positiva en la opinión pública de 27% en 2010 a un 32% en 2012.

Solo el 12 % de los operadores de comercio nos percibieron positivamente en 2010 y en 2012 la aceptación se elevó al 54%.

Por último los organismos gubernamentales tenían una percepción positiva de la Aduana de 27% en 2010 que se transformó en un 45% de percepción positiva en 2012.

En estos momentos se está procesando una nueva encuesta que se finalizó a fines de 2013 que nos aportará nuevos insumos para saber cómo vamos.

XIV) ¿Que hemos aprendido?

- ✓ Que la confianza mutua en el tema integridad es la base para que no fracase el proyecto.
- ✓ Que esa confianza se pone a prueba a cada momento y parte de mantenerla es la reserva de lo tratado y la efectividad a la hora de que se realicen las actuaciones.
- ✓ Que en un primer momento muchos aduaneros no solo no creyeron en el proyecto sino que además manifestaron que era solo una apuesta mediática.
- ✓ Que directivos de las Asociaciones firmantes también pasaron por esa circunstancia en las internas de sus Asociaciones.
- ✓ El tema ética es un intocable en algunas organizaciones, la Aduana no escapa a esto, la Dirección y los funcionarios que lideran el cambio deben saber al involucrarse que necesitarán mucha fortaleza institucional y personal para llevarlo adelante.
- ✓ Los involucrados en un proyecto de estas características deben estar preparados para ser el blanco de permanentes críticas y ser controlados hasta en los más mínimos detalles.
- ✓ Existe en algunas Asociaciones una resistencia primaria a formalizar denuncias identificando funcionarios por miedo a represalias.
- ✓ Referente a esta situación es fundamental la continuidad y permanencia de las jerarquías a fin de dar la confianza necesaria.
- ✓ El Uruguay en este período de gobierno ha sido una excepción y el Director Nacional ha sido el mismo por cuatro años situación que ha favorecido la continuidad del proyecto.
- ✓ La consistencia en el accionar y la reserva demostrada en el trato de los temas barajados por ambas partes en las Comisiones Mixtas son activos que ayudan a generar confianza entre los interlocutores.
- ✓ La permanencia de los referentes a nivel público y privado por lo menos hasta que el proyecto esté consolidado es fundamental para no fracasar.

- ✓ De la respuesta en tiempo y forma, la reserva y la existencia de resultados tangibles realizada las primeras denuncias depende buena parte de la credibilidad del proyecto.
- ✓ Que hay resistencia por distintos motivos de algunas Asociaciones a formalizar un Código de ética situación que debe ser subsanada.

XV) En que debemos mejorar.

- ✓ Realizar esfuerzos para lograr un mayor apoyo al proyecto por parte de funcionarios de aduana y operadores.
- ✓ Trabajar para que las Asociaciones concreten denuncias sobre sus afiliados.
- ✓ Establecer en los planes de acción objetivos cumplibles.
- ✓ Exigirnos más en el cumplimiento de los plazos establecidos
- ✓ Cuantificar resultados a fin de orientar más efectivamente los planes de acción.
- ✓ Mayor exigencia de responsabilidad ante incumplimientos de las partes.
- ✓ Lograr que el 100% de las Asociaciones tenga un Código de Etica.
- ✓ Logra un mayor conocimiento entre funcionarios y operadores sobre las posibilidades que brinda el mecanismo a fin de transparentar la gestión aduanera y el comercio exterior.
- ✓ Establecer mecanismos de autoevaluación del proyecto.

XVI) Desafíos .

- ✓ Implementar medidas que prevengan que el Proyecto no se disuelva por futuros cambio de autoridades.
- ✓ Formalización en la estructura de un área específica para el tema.
- ✓ Aprobación por el Poder Ejecutivo del Código de Conducta de funcionarios.
- ✓ Apropiación de funcionarios y operadores del proyecto.
- ✓ Relacionamiento y formalización de proyectos con organizaciones representantes de la sociedad civil.
- ✓ Seguir apostando a un enfoque creativo e innovador.

XVII) Perspectivas 2014.

Seguir profundizando el modelo estableciendo y cumpliendo los planes de acción con cada Asociación.

Se pondrá el acento en el perfeccionamiento de medición de resultados.

A tales efectos al 31 de marzo de 2013 se realizará Ficha Técnica por cada Memorandum de Entendimiento que contendrá los datos básicos del mismo y un listado detallado de las actividades realizadas.

Se está negociando la firma de dos Memorándums más con Asociaciones que voluntariamente se han presentado a la Aduana solicitando participar del Proyecto.

Con la Junta de Etica y Transparencia Pública se formalizará un convenio para utilización de nuestra plataforma Moodle a fin de capacitar en Etica Pública vía Web a funcionarios de Aduana y del Ministerio del Interior.

En el año se realizará un evento de evaluación conjunto del proyecto Aduana –Sector Privado.

Se aspira a que la participación de la sociedad civil pueda ser formalizada en 2014 mediante un Convenio firmado con una Asociación.

Se considera importante la concreción de una visita Técnica de OMA en 2014 a los efectos de que evalué el avance del Piloto de Etica.

El proyecto Sistema Nacional de Denuncias ya ha sido diseñado y entrará en etapa de ejecución a fines de marzo de 2014.

XVII) Conclusiones.

Si bien el relevamiento de Transparencia Internacional correspondiente a 2013 ubicó a Uruguay en el puesto 19 entre 177 países y en el primer lugar entre los países de Latinoamérica en su ranking de percepción de corrupción, la percepción que los ciudadanos tienen de la Aduana sigue presentando déficit.

La situación antes expuesta ha obrado como un incentivo mayor a los efectos de acercar a la Aduana a la situación de transparencia de las demás organizaciones del país.

Las encuestas realizadas nos demuestran que el Proyecto de Modernización en su conjunto, lo realizado en el tema ética, así como las operaciones llevadas a cabo por el Grupo de Respuesta de Inteligencia Aduanera (GRIA) las cuales finalizaron con 35 procesamientos con prisión, han ayudado a mejorar la percepción que los operadores y público en general tienen del organismo.

La Aduana de Uruguay comenzó un camino de transformación y ha cambiado en su totalidad. Los resultados que hemos detallado son la consecuencia de tomar conciencia de lo que somos. Sin este paso nada hubiera sido posible.

Construimos para que el camino iniciado no tenga vuelta atrás. Sabemos que los desafíos serán permanentes pero también sabemos que nuestra recompensa se encuentra en el esfuerzo. En Etica un esfuerzo continuo ya es un éxito.
