

**COMO UTILIZAR EL SIDUNEA WORLD
PARA ENFRENTAR EL COVID-19:**

DIRECTRICES

PARA LAS ADMINISTRACIONES ADUANERAS



Descripción General

La pandemia de Coronavirus COVID-19 ha causado un impacto en las personas, alterando la manera en que éstas se relacionan, tanto en el trabajo como en la vida cotidiana. La economía en general, y la cadena global de suministros en particular, deberán enfrentar desafíos importantes tales como un decaimiento económico que afectará a los países en desarrollo más vulnerables; una reducción de los volúmenes de importación y exportación, una reducción en la inversión extranjera directa; la disminución del PIB en la mayoría de los socios comerciales; una reducción de la recaudación fiscal; una menor demanda de bienes de consumo y por lo tanto una reducción en los precios de mercado de productos básicos.

Muchos países han implementado medidas para contener el contagio del virus a través de, entre otras cosas: i) la reducción de viajes; ii) la implementación del “Teletrabajo” como medida para reducir la asistencia no esencial a los puestos de trabajo; y iii) la cancelación de reuniones masivas y promoción del distanciamiento social. En la mayoría de los países, los puestos fronterizos se mantienen abiertos a fin de mantener la cadena de suministro, salvaguardando así el abastecimiento de productos esenciales tales como alimentos, bienes manufacturados, medicinas y equipos médicos vitales. Las Administraciones Aduaneras y las entidades gubernamentales mantienen sus servicios esenciales a fin de mantener y controlar el movimiento de mercancías en las fronteras. Sin embargo, a menos que se adopten medidas de protección, tanto su personal, como los diferentes operadores de comercio exterior, están expuestos a la contaminación y mayor difusión del virus. En este sentido, los países deben implementar medidas adicionales a fin de suprimir el contagio y prevenir la mayor propagación del virus.

El sistema SIDUNEA World tiene las condiciones necesarias para asegurar la implementación de acciones capaces de enfrentar estas situaciones en las oficinas de frontera, acciones que deberán incluir la adopción de políticas y procedimientos orientados a prevenir y minimizar la transmisión del virus en los puestos de trabajo. El entorno automatizado de SIDUNEA World está diseñado para permitir el uso de documentos electrónicos e intercambio de datos, para efectos de agilizar procedimientos de entrega de documentos, control y autorización de despachos de importación, exportación, tránsito de mercancías y otras transacciones comerciales, reduciendo de esa manera la necesidad de contacto personal entre la autoridad Aduanera, entidades gubernamentales de frontera y los operadores de comercio exterior.

A. DIRECTRICES PARA LAS ADMINISTRACIONES ADUANERAS

A continuación, se presentan una serie de directrices en soporte a la Administración de Aduanas, para coadyuvar con las medidas adoptadas por los países, en relación al COVID-19, al ambiente de trabajo y al distanciamiento y reducción de la interacción personal.

1. Impulsar la “desmaterialización” de documentos y la Aduana Sin Papel (uso de documentos electrónicos)

- i. Minimizar el requerimiento de presentación de documentos impresos a través de la función de SIDUNEA World que permite adjuntar documentos de soporte escaneados. Revisar y actualizar las reglas de imposición para obligar el uso de documentos de soporte escaneados directamente en el sistema. En caso necesario, utilizar el marco legal de emergencia para garantizar la equivalencia entre los documentos de soporte escaneados y los documentos impresos, otorgando a ambos el mismo valor legal.
- ii. Impulsar el uso del Pago Electrónico como método principal para la recaudación de impuestos a fin de reducir el contacto entre las personas. Alternativamente, si el Pago Electrónico no estuviese aún disponible, se puede hacer uso de las funcionalidades de Prepago y Pago Diferido disponibles en SIDUNEA World.
- iii. Permitir a los operadores de comercio exterior generar el “Pase de Salida” en SIDUNEA World, una vez que la autorización de levante de mercancías haya sido otorgada por la Aduana y por aquellas otras entidades gubernamentales involucradas (indicando la finalización del despacho aduanero). Esto, a fin de evitar el contacto personal en la obtención del Pase de Salida. Todos los concesionarios de depósito temporal involucrados en la custodia de las mercancías y autorizados para efectuar operaciones durante la crisis deberán proveer a la Aduana una dirección de correo oficial, a objeto de recibir los pases de salida electrónicamente. Alternativamente se debería contemplar la posibilidad de enviar el Pase de Salida de mercancías en condición de “Autorización final de entrega”, a través del Portal Web.

2. Revisar los Criterios de Riesgo en SIDUNEA World

- i. Preparar una lista de mercancías con su correspondiente clasificación arancelaria para los productos médicos esenciales relacionados a la emergencia COVID-19, para igualmente facilitar el trabajo de la Aduana y los Agentes despachantes de Aduana, en la preparación y evaluación de declaraciones aduaneras relacionadas con la importación de dichas mercancías (ver la lista de la OMA con las mercancías de emergencia para el COVID-19¹).
- ii. Comprometer el trabajo de la Unidad de Gestión de Riesgos para crear los criterios que permitan acelerar el despacho de embarques de medicinas y equipo médico, considerados de emergencia para el COVID-19. Será importante mantener un número limitado de inspección física de mercancías (canal Rojo) y examen documental (canal Amarillo), para eventualmente asegurar un monitoreo adecuado que permita detectar y disuadir el uso inapropiado de esta medida de facilitación. A fin de evitar que este

¹ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/covid_19/hs-classification-reference_en.pdf?la=en

tipo de mercancías de emergencia sea detenido para fines de inspección (a causa de otros criterios de riesgo), será importante aislar los criterios específicos relacionados con la emergencia.

- iii. Las Administraciones Aduaneras implementando programas tales como Operador Económico Autorizado (OEA) u otro programa similar, deben asegurar medidas adecuadas para mantener un adecuado equilibrio entre la identificación de productos de riesgo para inspección física y los beneficios inherentes a dichos programas. Las Administraciones Aduaneras que no tuviesen implementados dichos programas, podrían introducir un mecanismo mediante el cual operadores con un alto nivel de cumplimiento demostrado podrían gozar de una reducción en la frecuencia de inspección física de sus embarques. Para este efecto, se recomienda clasificar a los operadores a través de un análisis vertical que considere niveles altos de cumplimiento y volúmenes importantes de comercio. Los operadores seleccionados podrían beneficiarse de la reducción en el número de inspecciones físicas. Este mecanismo podría ser el precursor para la implementación de un programa OEA.
- iv. Revisar los criterios de riesgo para reducir el número de inspecciones físicas en oficinas de Aduanas que muestran un mayor nivel de cumplimiento por parte de los operadores. Al mismo tiempo, incrementar el número de revisiones documentales en oficinas de Aduana que muestran un bajo nivel de cumplimiento. Finalmente, el número de inspecciones debe adecuarse a la disponibilidad de recursos humanos asignados a las tareas de inspección, y a tiempos razonables para concluir con dichas tareas.
- v. Comprometer a todo el personal relacionado (gestión de riesgos, inspección física, y documental, fiscalización posterior) con la debida vigilancia monitoreando las importaciones de medicinas y equipo medico relacionado con COVID-19, a fin de asegurar un balance adecuado entre facilitación de comercio y control aduanero.
- vi. Implementar un Marco Integrado de Gestión de Riesgos a nivel de agencias transfronterizas (Aduana, Autoridad Portuaria, Sanidad Portuaria, Licencias de Comercio Exterior, Agricultura, Oficina Normas y Estándares) para asegurar un ambiente de colaboración, coordinación, facilitación de comercio eficiente y eficaz, definición de riesgos y medidas de control entre todas las entidades gubernamentales presentes en los puestos fronterizos.

3. Revisar los arreglos institucionales



- i. Nombrar un equipo de respuesta inmediata, a través de los Comités Nacionales de Facilitación de Comercio (CNFC), con participación de la Aduana y demás agencias presentes en las oficinas de Aduana, identificando Personas de Contacto (PdC) para varios temas específicos tales como pagos, levante de mercancías sin pago de tributos, vuelos de emergencia, reportes de carga, recursos humanos, etc. Las PdC deberán ser claramente identificadas y sus datos adecuadamente notificados.
- ii. Reasignación temporal de funcionarios aduaneros experimentados, incluyendo mandos medios normalmente responsables de unidades no esenciales o bajo suspensión temporal en áreas de mayor demanda de personal.
- iii. En el marco de las medidas de prevención relacionadas con el COVID-19, y en la medida de lo posible, rotar al menos semanalmente al personal designado a trabajar en áreas donde el riesgo de exposición al virus es mayor.

- iv. Fortalecer la revisión del Manifiesto de Carga por parte de las unidades de control de Aduanas y control fronterizo, para identificar despachos que podrían estar sujetos a inspección física. El personal que tendrá a su cargo la inspección física (y eventual contacto personal), deberá estar debidamente provisto de equipo de protección personal (EPP).
- v. Proveer de equipos de telefonía móvil para personal clave, incluyendo aplicaciones de medios sociales (WhatsApp, etc.) con grupos de transportistas, agentes de Aduana y operadores que proveen servicios esenciales. Esta iniciativa está también orientada a guardar registros mientras se establece acceso rápido y directo al personal clave de Aduanas, como por ejemplo, el responsable financiero, el servicio de soporte, oficiales de la Unidad Central de Procesos (UCP) y personal aduanero experimentado seleccionado como PdC.
- vi. Establecer una Unidad Central de Procesos (UCP) para la revisión documental que, observando recomendaciones de distanciamiento social, pueda agrupar en una sola oficina el trabajo de varias secciones actualmente distribuidas en puertos, puestos fronterizos y oficinas internas. Este tipo de centralización de funcionarios expertos permite mejorar la calidad de la verificación documental, brindar mayor eficiencia y oportuna retroalimentación, factores que posteriormente facilitarán ajustar los criterios de riesgo, manejo de recursos y tiempos de respuesta.
- vii. En la manera de lo posible, desarrollar un marco virtual (Microsoft Teams, Skype o medio similar) de comunicación interna entre departamentos de la Aduana, así como comunicación externa con otras entidades gubernamentales. Este marco está orientado también a crear un ambiente de colaboración necesario para mantener la continuidad de flujos y procesos, a la vez que observa las disposiciones de distanciamiento social.
- viii. Asegurar que unidades críticas, tales como la Unidad de Gestión de Riesgo, la de Fiscalización y las de Aforo, están adecuadamente dotadas de recursos humanos entrenados para facilitar el comercio legal y promover el cumplimiento con la norma.
- ix. Establecer una Unidad de Planificación y Estudios, con experiencia y capacidad para conducir trabajos de investigación y análisis de datos, a fin de poder identificar alteraciones en la cadena de suministro (volúmenes de importación y exportación, valores en Aduana y precios de mercado), así como conducir estudios y análisis de impacto en la recaudación Aduanera.
- x. Adaptar la capacidad de soporte en línea, de manera que sea posible resolver requerimientos de la comunidad de comercio de forma remota. Publicar detalles sobre el servicio de soporte en línea, incluyendo detalles de contacto.

4. Cambios en la Política Impositiva²

- i. Se alienta a los Gobiernos a considerar la implementación de políticas de reducción, si no eliminación, de aranceles y medidas para-arancelarias que afectan la importación de medicinas, así como equipo e insumos médicos, debido a la necesidad de facilitar el movimiento de productos esenciales a través de las Aduanas.

² IMF Policy Responses to COVID-19: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

- ii. Toda nueva política impositiva relacionada con el COVID-19, en respuesta a esta situación de emergencia (cambios arancelarios, concesiones, incentivos fiscales, exenciones, etc.), deberá ser introducida utilizando las reglas de imposición en SIDUNEA World, identificando claramente los códigos de exención. Esto permitirá el cálculo automático del sacrificio fiscal debido al COVID-19, para efectos de reporte y análisis estadístico.

5. Ajustes en la infraestructura ICT (Tecnología de Información y Comunicaciones)

- i. Verificar que existe disponibilidad de espacio de almacenamiento de datos suficiente para soportar la carga adicional relacionada con la documentación de soporte escaneada e incrementar la capacidad de la base de datos como sea necesario.
- ii. En lo posible, concertar con los Proveedores de Servicios de Internet (ISP) a fin de obtener un ancho de banda para SIDUNEA World, proporcional al volumen adicional esperado debido a la recepción de documentos escaneados. En adición, solicitar la provisión de teléfonos celulares para el uso del personal clave, parte del equipo de respuesta inmediata de la Aduana.
- iii. Considerar la redistribución de equipos móviles (tabletas, laptops y otros dispositivos) entre el personal de la Aduana que, en base a la designación de funciones, requiere trabajar en forma remota, procesando transacciones Aduaneras.
- iv. Establecer (por si no estuviera disponible), un sitio remoto de recuperación de desastres. Las Administraciones Aduaneras, así como otras entidades relacionadas al comercio internacional, deben hacer el mayor esfuerzo posible a fin de contar con un centro de procesamiento de datos (datacenter) secundario para garantizar la disponibilidad de los sistemas de misión crítica. De igual forma, se recomienda reforzar medidas de seguridad, así como ejecutar pruebas y simulaciones del Plan de Contingencia Operativa (PCO).
- v. Seguridad Informática:
 - A medida que la mayor parte de las transacciones son conducidas remotamente, la actividad de los piratas informáticos se incrementa. Por lo tanto, se recomienda que las Administraciones de Aduana incrementen sus medidas de seguridad informática; y
 - Debido a que los Oficiales de Aduana pasarán más tiempo en línea, trabajando en forma remota, se recomienda que las Administraciones de Aduana capaciten a su personal en temas de Seguridad Informática.

6. Análisis de Información sobre Comercio

- i. Será necesario instalar, familiarizarse y usar los reportes de SIDUNEA World³ para efectuar análisis de impacto, o usarlos como plantillas para cualquier herramienta de reportes normalmente utilizada por la Administración de Aduanas.

³ Un conjunto de Reportes Específicos SIDUNEA será distribuido a través de las Oficinas del Coordinador Regional, para facilitar el análisis de datos en forma estandarizada y adaptada a las necesidades específicas de la región o grupo de países.

- ii. Efectuar análisis diarios y semanales para monitorear el impacto de la crisis, incluyendo al menos ciertos análisis comparativos, por ejemplo: valor CIF de las importaciones, recaudación total, resumen diario y mensual de transacciones (documentos de transporte, declaraciones procesadas⁴, TEUs⁵), durante periodos similares antes (2019) y durante (2020) la crisis, y posterior a la crisis.

La aplicación de las directrices detalladas en este documento podría reducir drásticamente una innecesaria interacción personal, eliminar el requerimiento de documentación impresa y agilizar los procesos de despacho Aduanero, asegurando al mismo tiempo la continuidad de operaciones, en beneficio del comercio internacional, allanando el camino hacia un ambiente sin papeles (desmaterialización de procedimientos).

B. SOPORTE UNCTAD SIDUNEA

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, está disponible para apoyar a las Administraciones Aduaneras a atenuar el impacto adverso de esta situación desafortunada. Este apoyo comprende lo siguiente:

1. Durante la crisis

- i. Provisión de asistencia técnica y funcional en forma remota, a través del uso de medios de teletrabajo. Los expertos SIDUNEA en la región estarán disponibles para brindar asistencia y soporte diario vía teleconferencia. Para tal efecto, las Administraciones de Aduana podrán contactar a su respectivo Coordinador Regional. Un experto SIDUNEA será seleccionado para brindar la asistencia, dependiendo de las características de cada necesidad.
- ii. Asistencia en la extracción de datos, generación de reportes y monitoreo del impacto de la crisis. Es muy importante que las Administraciones de Aduana puedan monitorear y analizar el impacto de la crisis en la cadena de suministro del comercio internacional y la recaudación Aduanera, a fin de poder compartir dichos análisis con unidades del Gobierno central. Los expertos de la UNCTAD están a disposición para asistir en todos los aspectos técnicos necesarios.
- iii. Asistencia en la revisión de criterios de riesgo. Los expertos UNCTAD en Gestión de Riesgos están a disposición de las Administraciones Aduaneras para colaborar en la revisión de criterios de riesgo actualmente utilizados en SIDUNEA.
- iv. Elaboración e Implementación del Plan de Contingencia Operativa. Se aconseja que las Administraciones Aduaneras activen su Plan de Contingencia Operativa (PCO) en cuanto sea posible. En caso de no tenerlo, se sugiere la urgente elaboración de un plan con el siguiente contenido:

⁴ Presentadas, pagadas, observadas, liberadas, y entregadas.

⁵ TEU: Unidad Equivalente a un contenedor de 20 Pies.

- Definir un Equipo de Contingencia Operativa capaz de gestionar la posibilidad de interrupciones en las operaciones normales de la Aduana;
 - La Unidad de Operaciones y el Departamento de Informática (TIC) deberán asistir en la identificación y documentación de funciones y procesos catalogados como críticos;
 - Conducir toda la capacitación necesaria orientada al Equipo de Contingencia Operativa; y
 - Conducir pruebas para evaluar los planes de recuperación de desastres y el Plan de Contingencia Operativa.
- v. Los Equipos de Contingencia Operativa deben estar en permanente disposición para permitir una eficiente y eficaz coordinación y administración de actividades. Estos equipos deben estar preparados para revisar y probar los planes de contingencia operativa. Entre sus principales responsabilidades se deben incluir:
- Revisión y prueba de PCO;
 - Instaurar y documentar procedimientos:
 - Para respaldo y recuperación de la base de datos;
 - Para activar los servidores de base de datos (en espera); y
 - Para activar los servidores de aplicaciones, base de datos y servicios WEB.
 - Establecer listas de contactos para difundir información en casos de eventos de desastre o eventos negativos en general;
 - Identificar activos de alto valor;
 - Establecer protocolos para conducir funciones críticas de la Aduana y actividades comerciales durante eventos de desastre. Crear conciencia sobre los protocolos existentes del Plan de Contingencia Operativa;
 - Contar con recursos humanos capacitados para resolver situaciones técnicas y funcionales; y
 - Contar con representantes de todas las agencias presentes en las oficinas de frontera y otros usuarios relacionados con el comercio internacional.
- vi. Considerando el nivel de interrupción operativa, las Administraciones de Aduana deben considerar estrategias de recuperación de desastres, incluyendo los siguientes componentes:
- Entorno físico – Sala de Servidores (seguridad, control de temperatura, UPS, etc.);
 - Infraestructura de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) incluyendo redes, servidores, computadores y laptops, dispositivos inalámbricos, etc.;
 - Aplicaciones – Intercambio electrónico de datos, correo electrónico, gestión de recursos empresariales, soluciones de teletrabajo, productividad, etc.;

- Seguridad y vulnerabilidades. Verificar accesos a servidores web y de aplicaciones usando el protocolo HTTPS (Hypertext Transfer Protocol Secure). Verificar el uso de certificados de conexión segura para comprobar autenticidad de sitios web y cifrar comunicación entre usuarios y el sitio web. Todos los certificados requeridos deben obtenerse de Autoridades de Certificación reconocidas;
 - Conectividad con el proveedor de servicios de internet (ISP) garantizando ancho de banda, conexión vía fibra óptica, cable, sistemas inalámbricos, etc.; y
 - Respaldo y recuperación de datos.
- vii. Considerar un Análisis de Impacto sobre el Negocio (BIA – Business Impact Analysis) que describa todas las funciones y procesos críticos, además de los recursos de soporte apropiados. El análisis deberá considerar e identificar los impactos operativos y financieros resultantes de la interrupción de las funciones y transacciones aduaneras en momentos de crisis. La UNCTAD proporcionará pautas y directrices para realizar un análisis apropiado en las Administraciones de Aduanas, con detalles y acciones recomendadas para dicho ejercicio.

2. Después de la Crisis. Una vez levantadas las restricciones por parte de las Autoridades Nacionales, las Administraciones de Aduanas deberían considerar las siguientes actividades

- i. Conducir un Análisis de Datos sobre el impacto de la crisis en el comercio exterior (basado en el proceso continuo de evaluación del impacto mencionado anteriormente).
- ii. Conducir una evaluación sobre el impacto al cliente.
- iii. Proporcionar asesoramiento requerido sobre políticas de reestructuración y reforma en temas de economía y política de comercio exterior.
- iv. Identificar y proponer mecanismos para mejorar la recaudación Aduanera.
- v. Involucrar a la comunidad de asistencia y desarrollo internacional en la coordinación de la respuesta.
- vi. En caso necesario, la UNCTAD se pone a disposición para organizar o copatrocinar una conferencia regional virtual sobre “La respuesta de la Aduana ante la Crisis” orientada a la discusión de los temas mencionados anteriormente.
- vii. La UNCTAD se pone a disposición para asistir en todos estos temas.

C. CONCLUSION

A pesar del sombrío pronóstico sobre el impacto económico y comercial, resultante de esta crisis global, la UNCTAD, con base en su considerable experiencia en el campo del comercio y el desarrollo y con las capacidades de vanguardia del sistema SIDUNEA, cree que la interrupción esperada sobre la cadena de suministro del comercio internacional y en particular sobre las economías nacionales, puede atenuarse significativamente si se consideran e implementan las directrices y pautas contenidas en este documento. En particular los países en desarrollo requerirán toda la asistencia técnica y financiera disponible para resistir y recuperarse lo antes posible de este brote sin precedentes.

Más información:

<https://tft.unctad.org/ports-covid-19/>

<https://wiki.unece.org/display/CTRBSBC/Observatory+on+Border+Crossings+Status+due+to+COVID-19+Home>

<http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/coronavirus.aspx>

https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm