



REUNIÓN DEPARTAMENTAL DE FACILITACIÓN (FAL)

Duodécima reunión

(El Cairo, 22 de marzo - 2 de abril de 2004)

Cuestión 3 del orden del día: Aplicación de disposiciones modernizadas de facilitación y seguridad para las operaciones de servicios de carga aérea

FACILITACIÓN DEL DESPACHO DE LA CARGA Y SEGURIDAD CON GESTIÓN DE RIESGOS PERFECCIONADA

(Nota presentada por la Secretaría)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La justificación práctica de la carga aérea y su ventaja competitiva dependen de que la velocidad sea superior entre los puntos de origen y destino y los servicios de entrega sean sistemáticamente fiables. Ambas condiciones exigen prácticas comerciales de vanguardia y mantener al mínimo las demoras y otras repercusiones negativas de las intervenciones externas. Al responder a las responsabilidades establecidas por ley de recaudar derechos, aplicar políticas comerciales y proteger una gama de intereses públicos, los controles aduaneros representan la más importante de estas intervenciones en las exportaciones e importaciones y durante el tránsito.

1.2 Desde septiembre de 2001, la seguridad antiterrorista ha adquirido precedencia en muchas de las principales economías comerciales, por encima de todas las demás consideraciones de gestión de fronteras. Al enfrentar este desafío, las autoridades aduaneras han tenido en cuenta otros objetivos políticos de alta prioridad: la ampliación de las operaciones comerciales con el exterior y la promoción de inversiones extranjeras — objetivos que son además esenciales para la seguridad nacional.

1.3 En esta nota se examina el concepto de evaluación de riesgos como herramienta que deben utilizar las autoridades públicas cuando se trata de decidir sobre el grado de inspección de los envíos. Además, se propone perfeccionar el concepto para mejorar las condiciones de funcionamiento de todas las entidades que participan en estas actividades a escala internacional.

2. EL CONCEPTO

2.1 La evaluación de riesgos ha sido el instrumento principal diseñado y perfeccionado, por aduanas, para reconciliar las necesidades y las prácticas comerciales y oficiales. Con este propósito, las intervenciones más rigurosas y limitativas, en la forma de inspecciones exhaustivas, se han centrado en los envíos que, según lo calculado, presentan el riesgo probable más alto de contravención. La adopción de esta herramienta de control implica la aceptación del principio de que es imposible eliminar todos los riesgos sin recurrir a medidas que interrumpen el comercio normal. La necesidad imperiosa de contar con un sistema de comercio viable exige que las autoridades de control acepten vivir con un cierto grado de riesgo en su toma de decisiones.

2.2 La mayor parte de los servicios de aduanas practica el trazado de perfiles y la selección de envíos específicos basándose en combinaciones de los factores que se indican en el documento de embarque y la declaración de aduanas. Es posible juzgar cada caso ya sea intuitivamente conforme a la experiencia del personal experto, o racionalmente con la ayuda de sistemas tecnológicos de información; también pueden aplicarse ambos enfoques. Un número más reducido de administraciones que tramitan, entre ellos, una proporción sustancial del comercio mundial, ha ampliado la evaluación de riesgos para identificar tanto a los comerciantes que cumplen con todas las condiciones como a los explotadores especialmente competentes y fiables, y para aplicar al despacho de las expediciones de estas entidades, procedimientos particularmente simplificados, incluyendo la exención de la evaluación de cada uno de los envíos.

2.3 Entre los ejemplos actuales están la facilitación escalonada (Facilitation Stairway) que practica a satisfacción de todos el servicio de aduanas de Suecia, los arreglos realizados por aduanas de los Estados Unidos con los participantes en la Coalición empresarial anticontrabando (BASC) en algunos países de América Latina, y los acuerdos de despacho local mediante los cuales el servicio de aduanas de su Majestad delega parte del control en explotadores designados que ofrecen servicios expresos. Estos sistemas se ofrecen a los industriales que pueden proporcionar a aduanas acceso a sistemas automatizados a escala mundial y que emplean transportistas aéreos competentes que brindan las ventajas de seguridad propias de las normas de seguridad rigurosas, los regímenes estrictos de seguridad de la aviación, los controles de vuelo desde el despegue al aterrizaje, y las operaciones por carretera internas altamente seguras.

2.4 Al aplicar la evaluación de riesgos en escenarios tan avanzados como éstos, las autoridades encargadas del control tienen en cuenta la calidad de la seguridad global de sectores comerciales y de transporte internacionales definidos, aprovechan los medios actualmente bien establecidos de identificar a los comerciantes y transportistas que se ajustan a sus requisitos, y sólo en casos extremos, recurren al procesamiento de cada uno de los envíos o a la imposición de demoras generalizadas antes de la carga o de la llegada.

3. AMPLIACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE RIESGOS A LOS EXPLOTADORES

3.1 Si los explotadores comerciales desean, a su vez, obtener beneficios máximos de los sistemas perfeccionados de gestión de riesgos, considerados en el Convenio de Kyoto revisado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y a los que se hace referencia en el Método recomendado 4.28 del Anexo 9 como el concepto de “importador autorizado”, tendrán que aceptar un conjunto de requisitos rigurosos.

3.2 En todo momento en las transacciones de transporte internacional, los explotadores tendrán que observar y aceptar condiciones concretas relativas a la seguridad física del local, la calidad e integridad de los servicios automatizados y la contratación y supervisión de personal. Tendrán que aceptar sistemas aprobados de certificación y vigilancia y, directa o indirectamente, sufragar los gastos de explotación adicionales. La tramitación de aduanas para estos transportistas será expedita respecto de envíos totalmente seguros que pasan desde el punto de origen hasta punto de destino completamente por manos de participantes comerciales autorizados.

3.3 Si la seguridad debe abarcar y caracterizar transacciones completas para recibir de las autoridades de aduanas encargadas de importaciones la facilitación óptima de las formalidades, tiene que haber algo, en el punto de exportación, que corresponda a un servicio de aduanas autorizado. La autorización dimanaría de dos fuentes: la voluntad de aduanas en ambos extremos de aceptar este tipo de asociación fiduciaria, y la aceptación de un acuerdo por el comerciante para permitir a los participantes compartir la información comercial confidencial pertinente.

3.4 El resultado de estos arreglos sería un mejoramiento considerable de las condiciones de funcionamiento que superarían a aquellas de un entorno de control en que predomina la evaluación de cada uno de los envíos. Los explotadores más competentes y que se ajustan mejor a los requisitos

obtendrían los mejores tratos en materia de facilitación que serían considerables y asegurarían las ventajas competitivas. La mejor manera de mantener a los clientes, ampliar la participación en el mercado y maximizar las ganancias consistiría en adquirir la categoría y los registros de cumplimiento esenciales para obtener el tratamiento más eficaz de aduanas. De este modo la seguridad, firmemente unida a la facilitación a nivel operacional, motivaría el avance hacia mejores normas en todos los aspectos de las operaciones comerciales internacionales. La calificación en función de la seguridad formaría parte de un conjunto más amplio de excelencia comercial.

4. PLAN DE ACCIÓN PROPUESTO — PRIMERAS ETAPAS

4.1 Dando por entendido que un nuevo régimen de este tipo exigiría cambios fundamentales en las prácticas aduaneras y adaptación comercial respecto de los requisitos de seguridad más rigurosos, se sugiere que tal vez sea oportuno adoptar las primeras medidas de un proyecto de largo plazo para integrar sistemáticamente la facilitación de las formalidades en los programas nacionales de gestión de fronteras. Este proyecto incluye el establecimiento de conceptos nuevos, como los siguientes:

- a) el transportista de carga aérea autorizado;
- b) el agente de carga aérea autorizado;
- c) el aeropuerto autorizado;
- d) el explotador de manejo en tierra de la carga autorizado;
- e) normas de seguridad internacionales mediante las cuales puedan “certificarse” las entidades mencionadas;
- f) identificación única del envío, basándose en el caso de la industria del transporte aéreo, en cartas de porte aéreo con un número exclusivo;
- g) reconocimiento multilateral por parte de aduanas de los explotadores comerciales que satisfacen determinadas normas de seguridad convenidas; y
- h) evaluación de riesgos al nivel de explotador comercial autorizado, como alternativa del tratamiento de cada uno de los envíos.

5. MEDIDAS PROPUESTAS A LA REUNIÓN DEPARTAMENTAL

5.1 Se invita a la reunión departamental a adoptar la recomendación de tipo B siguiente:

SE RECOMIENDA QUE:

La OACI establezca normas de seguridad que permitan certificar a los explotadores, los agentes, los aeropuertos y los proveedores de servicios de manejo en tierra para carga aérea, como entidades autorizadas en la cadena de suministro internacional, a fin de garantizar el más alto nivel de seguridad y permitir al mismo tiempo el grado mínimo de intervención de las autoridades públicas en el movimiento de mercancías por las fronteras internacionales