



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
3.2: Seguridad

FUTURA LABOR DE LA OACI SOBRE SEGURIDAD Y FACILITACIÓN DE LA CADENA INTERNACIONAL DE SUMINISTRO

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En la presente nota se describe la elaboración del concepto de una cadena de suministro internacional segura y los problemas de su implantación. Se introduce el nuevo concepto de “cadena de suministro autorizada” como solución al problema de la facilitación del creciente comercio mundial, intensificando al mismo tiempo las medidas de seguridad en el transporte de la carga internacional.

La medida propuesta a la Reunión departamental figura en párrafo 6.1.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 A raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y actuando bajo los auspicios de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), numerosas administraciones de aduanas resolvieron actuar enérgicamente para proteger y facilitar el comercio mundial. En junio de 2002, el Consejo de la OMA adoptó una resolución en la que se enumera una serie de medidas que deben tomarse y creó un equipo especial para hacer avanzar la labor con carácter de prioridad. La Secretaría de la OACI ha participado en dicho equipo especial en calidad de observador.

1.2 Desde el principio el objetivo del equipo especial consistía en preparar el terreno para una cadena de suministro internacional segura, en el sentido de que entidades comerciales fiables cubrían cada punto de la cadena (desde la producción, el embalaje y el cargamento en el punto de exportación hasta la llegada al punto de destino), sistemas de información y apoyo seguros y la seguridad física de las mercancías.

2. ESTRATEGIAS

2.1 Fundamentalmente, este objetivo podría lograrse, primero, mediante acuerdos jurídicos entre las administraciones de aduanas en relación con la transmisión de datos, el intercambio

de información y la asistencia mutua. Estos arreglos podrían establecerse de manera multilateral, regional o bilateral y constituirían, a su debido tiempo, una base para la transacción integrada.

2.2 Segundo, las formalidades de protección y facilitación en la cadena de suministro exigirían asociaciones entre las administraciones de aduanas y el mundo de los negocios en virtud de las cuales quedarían “autorizadas” ciertas personas, a condición de satisfacer determinados criterios. Para que se acepte como segura una cadena de suministro internacional, todas las partes interesadas — tales como productores, comerciantes, transportistas, explotadores de terminales y depósitos, agentes y corredores — deberían satisfacer determinadas normas de funcionamiento, exigiéndose, además, mutuo reconocimiento de las aprobaciones. Cabe señalar al respecto que ya existen varias asociaciones y arreglos entre administraciones de aduanas y el sector comercial, tales como el otorgamiento de licencias a los corredores, el afianzamiento de explotadores de líneas aéreas, la autorización de importadores y explotadores según lo dispuesto en el texto revisado del Convenio de Kyoto, los participantes en el sistema de “agentes acreditados” y los sistemas regionales en que los comerciantes y las autoridades de aduanas han desarrollado una relación de negocios basada en la confianza mutua.

2.3 Inevitablemente, las medidas adicionales que la comunidad de negocios debe tomar para satisfacer los nuevos requisitos relativos a la seguridad impondrán nuevos costos, pero las medidas que al principio algunos consideraban como relacionadas exclusivamente con la seguridad están, en realidad, íntimamente relacionadas con el concepto que figura en el texto revisado del Convenio de Kyoto relativo a la persona autorizada que adopta medidas para satisfacer determinados requisitos de aduanas a fin de obtener un tratamiento preferencial, un concepto que figura también en el Anexo 9 principalmente en el método recomendado 4.28.

3. LA SOLUCIÓN DE LA “CADENA DE SUMINISTRO AUTORIZADA”

3.1 La cadena de suministro autorizada (ASC) se basa en dos hipótesis inicialmente previstas respecto a una cadena de suministro internacional segura:

- a) la aprobación de explotadores comerciales e importadores/exportadores que satisfacen determinadas normas de seguridad en relación con sus locales, personal, sistemas de procesamiento de datos, mercancías y transporte. Deberían acreditarse todas las personas que participan en una operación de comercio internacional, desde un punto de origen convenido hasta el punto de destino; y
- b) los acuerdos de asistencia mutua entre administraciones de aduanas, abarcando una gama de aspectos, en particular el intercambio de datos y el reconocimiento mutuo de aprobaciones y autorizaciones concedidas según normas convenidas por cada una de las partes. Dichos acuerdos pueden ser multilaterales, en el marco del nuevo convenio de asistencia mutua de la OMA, regionales o bilaterales.

3.2 El tercer elemento esencial para los fines del sistema ASC es que se añadan a los apartados a) y b) procedimientos de levante y despacho simplificados y negociados, según lo dispuesto en el Convenio de Kyoto (Norma 3.32 del Anexo general), que pueden adaptarse para corresponder a los requisitos de las administraciones de aduanas, por un lado, y cada explotador comercial, por otro. En virtud de dicha disposición, las personas autorizadas que satisfacen los criterios establecidos por la administración de aduanas obtendrán las ventajas operacionales que resultan de los procedimientos simplificados, tales como levante inmediato de mercancías mediante la presentación de datos mínimos convenidos, despacho en los locales del comerciante con entrada en los registros, declaraciones de mercancías periódicas y autoevaluación. El control aduanero se basaría principalmente en la auditoría de los registros comerciales; además, el carácter exacto y el mecanismo de un sistema simplificado pueden establecerse mediante acuerdo entre la administración de aduanas y el explotador comercial. La gestión y la evaluación de riesgos serían los principios orientadores para el control y el cumplimiento.

3.3 Una ASC basada en estos tres conceptos dará lugar a un sistema para personas autorizadas que proporcionará no sólo seguridad física para la cadena de suministro sino también el nivel elevado necesario de facilitación del despacho que, al menos, compensará los costos que supone satisfacer los elementos relativos exclusivamente a la seguridad en dichos arreglos. Lógicamente, la implantación de una ASC dará lugar a la aplicación más amplia de arreglos considerablemente simplificados que se basan en el concepto de “transacción integrada”, a veces llamada “transacción armonizada”. Este concepto constituye un procedimiento preferencial avanzado adicional en que una presentación única de un mínimo de datos por un importador/explotador acreditado bastará para todos los objetivos de control de exportación e importación.

4. ELEMENTOS DE UNA CADENA DE SUMINISTRO AUTORIZADA

4.1 Presentación anticipada de datos

4.1.1 La presentación anticipada de una declaración de mercancías inicial previa a la exportación constituiría un nuevo requisito para importadores/exportadores y, en la práctica, constituiría un retorno al pasado para numerosos países en que durante muchos años se habían aplicado arreglos de exportación simplificados, en cuyo caso la declaración solía exigirse únicamente para fines de estadística.

4.1.2 Mediante un arreglo, estas declaraciones iniciales presentadas principalmente para fines de evaluación de riesgo deberían servir tanto para la exportación como la importación. Podría preverse una presentación única con intercambio de datos entre administraciones de aduanas o una presentación doble. Las declaraciones y los manifiestos de mercancías deberían seguir las series de datos modelo de la OMA y armonizarse mediante acuerdos entre las autoridades de aduanas.

4.1.3 Respecto al momento de la presentación y las decisiones acerca de la persona que será responsable de proporcionar los elementos de datos que se soliciten, las administraciones de aduanas deberán consultar al sector interesado para asegurarse de que en los requisitos que impongan se tienen en cuenta las realidades y capacidades del sector y sus socios en el transporte, y que la persona que esté en mejores condiciones para hacerlo proporcione los datos.

4.2 Número de referencia único para las expediciones (UCR)

4.2.1 El UCR es esencialmente un número de referencia único que se aplica a una expedición desde el principio hasta el final de una operación comercial internacional. En esencia, la referencia al UCR proporciona la clave a todos los datos relativos a una expedición y permite a las administraciones de aduanas y a las entidades comerciales interesadas trabajar juntas aplicando normas de información automatizada que han sido objeto de acuerdo. Para las personas autorizadas que utilicen dichos arreglos, es posible que el UCR sólo sirva como mensaje inicial de importación o exportación, desempeñando así una función en los procedimientos y la transacción integrada que contribuyen considerablemente a la facilitación.

4.2.2 Es importante no imponer requisitos UCR nuevos o adicionales a los sectores de exportación e importación y de transporte que ya utilizan un sistema de referencia única. El transporte aéreo cuenta ya con una carta de porte aéreo normalizada y con un único número; por consiguiente, el número de dicha carta debería servir de UCR.

4.3 El concepto de “ventanilla única”

4.3.1 Varios países han introducido ya un sistema de ventanilla única para la presentación de datos y documentos; varias organizaciones internacionales están examinando dicho concepto. Si bien no es esencial para los fines de la ASC y la transacción integrada, la posibilidad de presentar todos los datos exigidos por el gobierno respecto a una operación de comercio internacional una sola

vez y a una sola autoridad (el “punto de entrada”) constituye una medida muy útil de facilitación del comercio.

4.4 **Gestión del riesgo**

4.4.1 Los programas de gestión y evaluación de riesgos forman las bases del control aduanero (según lo dispuesto en el texto revisado del Convenio de Kyoto en su Anexo general). Al aplicar la gestión del riesgo a las mercancías, la presentación anticipada de datos constituye una gran ventaja para la seguridad y facilita el despacho. Desempeñará también una función vital para autorizar (o la decisión de no autorizar) explotadores comerciales para los fines de la ASC y la transacción integrada.

4.5 **Autorizaciones**

4.5.1 Las autorizaciones significan que una administración reconoce que un importador/exportador o un transportista satisfacen las normas. A fin de que sean aceptadas por otras administraciones (lo que es absolutamente esencial para el funcionamiento de una ASC), las autorizaciones sólo deben concederse basándose en normas adoptadas internacionalmente. La elaboración de dichas normas presenta diversos problemas, pero tiene posibles soluciones; existe una posible base para su funcionamiento en diversas asociaciones y arreglos de facilitación actuales entre administraciones de aduanas e importadores/exportadores.

4.5.2 En la práctica, numerosos países tal vez no estén en condiciones en el futuro inmediato para satisfacer las normas de autorización requeridas por los países que cuentan con capacidades, sistemas y procedimientos perfeccionados. Los métodos de normalización resultarán una tarea compleja, que progresará probablemente por etapas y, en algunos casos, podría tomar un plazo relativamente largo, pero los gobiernos y el sector de negocios deberían colaborar estrechamente para lograr los mejores resultados prácticos para todos los interesados.

4.5.3 Una vez que se hayan otorgado las autorizaciones, siempre será necesaria la vigilancia para asegurarse de que las personas autorizadas siguen cumpliendo las normas del caso. Este aspecto también suscitará problemas de recursos para las autoridades de aduanas que funcionen con restricciones.

4.6 **Acuerdos de asistencia mutua entre administraciones de aduanas**

4.6.1 Los acuerdos de asistencia mutua entre administraciones de aduanas, ya sea en el marco del nuevo convenio de la OMA o que tengan carácter regional o bilateral, proporcionarán la base para el reconocimiento mutuo de las autorizaciones concedidas por las administraciones de aduanas. Proporcionarán también los intercambios necesarios de información y datos, la protección de datos y la asistencia mutua que se necesite y reforzarán el control y el funcionamiento de la transacción integrada propuesta en la que el comercio internacional funcionará basándose en un solo movimiento simplificado con todas las partes interesadas según arreglos automatizados sumamente simplificados.

5. **POSTURA DE LA OACI Y SUS ESTADOS MIEMBROS**

5.1 Se recordará que una gran parte de las medidas sobre facilitación y control del Convenio de Kyoto revisado aplicadas a la carga aérea figura en los SARPS, recientemente actualizados, de los Capítulos 1 y 4 del Anexo 9. En particular, se han incluido disposiciones apropiadas relativas a la gestión del riesgo, la cooperación entre las administraciones de aduanas y los importadores/exportadores, los procedimientos automatizados, la presentación anticipada de datos y los procedimientos simplificados.

5.2 A nivel operacional, el sector de transporte aéreo tal vez se halle en una mejor postura, comprado con otros medios de transporte, para satisfacer los requisitos de la ASC dado su elevado nivel de procedimientos automatizados, documentos normalizados para el sector, arreglos relativos a la presentación y procesamiento anticipados de datos precisos y su sistema de seguridad, tales como el “agente acreditado”, que se han considerado durante mucho tiempo como necesarios y son objeto de revisión constante.

6. MEDIDA PROPUESTA A LA REUNIÓN DEPARTAMENTAL

6.1 Se invita a la Reunión departamental a adoptar las recomendaciones de tipo B que figuran a continuación:

Recomendación B-xxx —

Se recomienda que la OACI trabaje activamente para apoyar, fomentar e implantar arreglos relativos a la cadena de suministro autorizada.

Recomendación B-xxx —

Se recomienda que la OACI examine y actualice los SARPS del Anexo 9 para tener en cuenta los aspectos de seguridad y facilitación de las especificaciones relativas a la cadena de suministro autorizada.

— FIN —