

## Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio Nota Técnica № 12

---

# Administración del Riesgo en los Trámites Aduaneros<sup>1</sup>

---

Original: inglés. Traducción no oficial y no editada

### La medida en el contexto de la OMC

El concepto de administración del riesgo en los trámites aduaneros se puede considerar conforme el Artículo VIII del GATT 1994 (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación). En particular, el párrafo 1(c) reconoce “la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación”.

Las propuestas vinculadas con la clarificación y mejora del Artículo VIII, entre otras, consideran la introducción de técnicas de administración del riesgo en los procedimientos aduaneros que minimizarían las intervenciones aduaneras respecto del comercio legítimo. Véase las comunicaciones de la OMC TN/TF/W/10, 17, 30, 45, 46 y 49. En el documento TN/TF/W/43 de la Secretaría de la OMC y sus modificaciones se puede encontrar una compilación y sumario de las propuestas.

### Antecedentes

Una característica común del trabajo de aduanas es el gran volumen de transacciones y la imposibilidad de controlarlas a todas. Las administraciones de aduanas, por lo tanto, se enfrentan con el desafío de facilitar el movimiento de los pasajeros y carga legítimos mientras aplican controles que detectan el fraude y otras infracciones aduaneras. Los servicios de aduanas se encuentran bajo la presión creciente de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales para que faciliten el despacho de los pasajeros y la carga legítimos al mismo tiempo que responden al incremento del crimen transnacional. Estos intereses en pugna determinan que sea necesario encontrar un equilibrio entre la facilitación y el cumplimiento de las normas.

El propósito del control aduanero es asegurar que el movimiento de todo buque, vehículo, aeronave, mercadería y persona que cruce un límite internacional lo haga dentro del marco de las leyes, reglamentos y procedimientos que abarcan el proceso de despacho de aduanas. Contra este telón de fondo, la mejor solución a la inspección de personas y carga se encuentra en el desarrollo de controles aduaneros que se basen en la evaluación, relevamiento y selectividad del riesgo.

En el ámbito de la importación, los tres niveles de control aduanero son las auditorías previas al despacho, de despacho y posteriores al despacho. Estos controles se orientan a través de información de inteligencia y se concentran en la identificación de la actividad comercial de alto riesgo. La identificación del riesgo es crucial para el proceso

---

<sup>1</sup> Basada en gran medida en información que aparece en la página de Internet de la Organización Mundial de Aduanas ([www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)).

y se logra mediante la individualización de aquellos riesgos que constituyen una amenaza seria a las actividades de contralor aduanero y la consideración de los controles aduaneros existentes y sus vulnerabilidades, determinando por qué existen ciertas debilidades y estableciendo los indicadores de riesgo que puedan aumentar o reducir el grado de riesgo. Los indicadores de riesgo pueden relacionarse con un código particular de mercaderías, país de origen, valor, etc.

La evaluación del riesgo es un proceso analítico que se utiliza para determinar tanto el nivel de riesgo real cuanto el aceptable y comprende el cálculo de probabilidades de que cierta mercadería sujeta a control aduanero no haya sido declarada total o parcialmente. La evaluación de los factores de riesgo incluye los patrones de importación, las tasas arancelarias y tributarias, el tipo de mercaderías, los resultados de exámenes previos y las rutas y modos de transporte.

El proceso de evaluación de riesgo, por lo tanto, se hace efectivo mediante un procedimiento que incluye la elaboración de perfiles, que son simplemente un conjunto de características que exhiben los envíos ilegales (o los pasajeros en infracción) en una ubicación específica y que se comparan con otras operaciones aduaneras usuales.

El desarrollo de perfiles descansa mayormente en la recolección de información, trazado y análisis de la información de la base de datos de la OMA, la base de datos de la Oficina de Enlace de Inteligencia Regional (base de datos RILO), los informes de capturas a nivel nacional, otras administraciones que actúan de conformidad con la Convención de Nairobi o con acuerdos bilaterales. Se trata de encontrar patrones en indicadores tales como el método de ocultamiento, el tipo de transporte utilizado, el lugar y hora de la captura, los datos biográficos del infractor y el origen e itinerario de las mercaderías o del pasajero. Estos perfiles luego resultan en programas de selectividad de las inspecciones.

Los programas de selectividad de las inspecciones analizan los datos declarados y seleccionan los embarques sobre la base de parámetros de riesgo o criterios predeterminados de acuerdo a los riesgos potenciales propios de envíos específicos. Según el nivel de riesgo elegido, las mercaderías se encaminan a través de vías o canales:

Canal Verde = Liberación inmediata sin revisión

Canal Amarillo = Verificación de la documentación

Canal Rojo = Revisión física de las mercaderías y documentos

Canal Azul = Revisión en una etapa posterior (auditoria posterior al despacho).

Asimismo, las técnicas de administración de riesgo se utilizan como una herramienta poderosa para identificar embarques que tengan un vínculo posible con el terrorismo internacional.

Véase también las Notas Técnicas № 3, 5, 15, 16 y 19.

## **Beneficios y costos**

Las técnicas de administración de riesgo permiten a los viajeros y embarques “de bajo riesgo” atraer un mínimo de atención e intervención por parte de la aduana y así completar el proceso rápidamente. Ello permite el desplazamiento de los recursos aduaneros hacia la intensificación de los controles respecto de los viajeros y embarques de mayor nivel de riesgo y de riesgo desconocido. Además de mejorar la productividad

y eficiencia de la aduana, estas técnicas eliminan cargas innecesarias para los comerciantes mediante la reducción del número de inspecciones físicas, la reducción de obstáculos en los pasos fronterizos y el reemplazo de ciertos controles de documentación en frontera por auditorias posteriores al despacho.

Estas medidas mejoran significativamente la predictibilidad y coherencia de los requerimientos fronterizos, permitiendo la armonización de las prácticas entre puntos fronterizos diferentes y la facilitación del intercambio de información.

Los controles reducidos se pueden aplicar a los embarques de bajo valor, que es improbable que estén sujetos a aranceles o controles de importación significativos. La necesidad de inspecciones físicas se puede también limitar para las mercaderías en tránsito, excepto para asegurar que el envío se corresponde a lo originalmente declarado y que dejará el territorio en tránsito como ingresó, sin que una porción de las mercaderías transportadas se vendan ilegalmente o se desvíen de su destino.

### *Beneficios*

- *Una mejor asignación de recursos humanos.* Como consecuencia de la implementación del despacho basado en el riesgo, las autoridades de aduana pueden promover al personal de un trabajo farragoso, que genera pocos resultados, a otro altamente calificado y encaminado a mejorar los resultados del control y las inspecciones.
- *Aumento de la recaudación.* A pesar de la relativamente baja tasa de inspecciones, el mejoramiento de la eficiencia y el profesionalismo en el control aduanero llevan a un aumento de la recaudación arancelaria en muchos países.
- *Mayor cumplimiento de las leyes y reglamentos.* Es una experiencia reiterada que el mejoramiento de la eficiencia de la aduana conlleva un mayor grado de cumplimiento por parte de los comerciantes –junto con el incentivo que significa para los comerciantes lograr una liberación de las mercaderías más veloz a través del canal verde. Esto también tiene un impacto positivo adicional en la exactitud de las estadísticas del comercio exterior.
- *Mayor cooperación entre los comerciantes y la aduana.* La interacción entre la aduana y los comerciantes es parte del proceso para evaluar los riesgos relacionados con las mercaderías transportadas o importadas/exportadas por parte de comerciantes específicos. Normalmente, tal contacto y comunicación debería resultar en un mayor entendimiento entre ambas partes y un mejoramiento de las relaciones en términos generales. Por lo tanto, es altamente deseable establecer acuerdos de asociación entre la aduana y los comerciantes.
- *Reducción de la tardanza en liberar las mercaderías.* El hecho de que solamente se examine del 10 al 20 por ciento de las mercaderías bajo condiciones eficientes de liberación basadas en el riesgo implica que la aduana se puede concentrar en esta porción menor de las importaciones y liberar la vasta mayoría de los embarques de modo inmediato, una vez que los documentos de despacho han sido presentados a la aduana.
- *Costos de transacción menores.* El tiempo que lleva que la aduana dé su visto bueno a las mercaderías utilizando procedimientos anticuados puede sumar dos o tres semanas. Las nuevas técnicas de administración del riesgo permiten liberar entre un 80 a 90 por ciento de las mercaderías en unas pocas horas y de ese modo ahorrar costos de transacción significativos a los comerciantes.

## Costos

La evaluación del riesgo puede causar cambios de infraestructura significativos dentro de la administración. Por ejemplo, se precisará una estructura nacional y regional de inteligencia que provea inteligencia estratégica y operacional, respectivamente, menos funcionarios para la inspección física y documentaria y más auditores e investigadores. A menos que la aduana utilice sistemas automatizados para los procedimientos y la administración, la administración de riesgo requiere acceso a una base de datos de "inteligencia" así como la adquisición de unos cuantos monitores de computadora. Adicionalmente, la introducción de una nueva metodología requiere el entrenamiento del personal involucrado. Se deben organizar cursos de entrenamiento tanto para el personal jerárquico como para los funcionarios correspondientes. La OMA organiza cursos de entrenamiento exhaustivo en este campo.

## Requerimientos de implementación

Cambiar el procedimiento de control implica un giro fundamental en la forma de pensar tradicional de la aduana. Mientras muchas personas piensan que un control del 100 por ciento es el objetivo final, la filosofía moderna de aduanas ha demostrado que la administración del riesgo brinda un enfoque mucho más eficiente. Por lo tanto, la implementación y la operación exitosa de estas nuevas técnicas requiere un alto grado de preparación, con miras a crear conciencia y comprensión del sistema. Dichas actividades de preparación están incluidas en la siguiente lista:

- Es vital cambiar la mentalidad del personal y la dirección de modo que todos reconozcan el valor y la efectividad de la administración del riesgo.
- Se debe organizar cursos de concientización para que toda la organización adquiera un conocimiento común de los nuevos procedimientos. Por otra parte, se debe organizar cursos especializados y técnicos para el personal directamente involucrado en la implementación y operación de los nuevos procedimientos.
- Se debe preparar una política de administración de riesgo y un plan de administración estratégica para resaltar los objetivos y prioridades que introduce el sistema.
- Se debe adaptar la estructura interna de la aduana, incluida la creación de un Comité de Administración de Riesgo, con representantes de varias oficinas aduaneras (regionales y/o locales). El objetivo de este Comité es debatir y acordar nuevos criterios de riesgo.
- Se debe establecer una unidad separada en la aduana (por ejemplo, una Unidad de Administración de Riesgo) para el mantenimiento y operación del sistema.
- Esta Unidad debe recoger, reflejar y analizar los datos de inteligencia provenientes de fuentes relevantes acerca de los importadores y las empresas de transporte, incluyendo la base de datos de la OMA, la base de datos RILO, los informes de capturas nacionales, y los de otras administraciones que actúan conforme la Convención de Nairobi o acuerdos bilaterales.
- Se debe examinar las leyes y reglamentos aduaneros a fin de asegurar el uso legal de la administración del riesgo, en lugar de la inspección tradicional de la mercadería.

- Se debe usar el manifiesto electrónico, preparado conforme los estándares internacionales, para permitir la identificación anticipada de los embarques de alto riesgo.

## Vínculos con otras medidas de facilitación del comercio

A los controles dirigidos y basados en técnicas de administración de riesgo se los complementa con controles basados en la auditoría y mediciones de cumplimiento, que son la base de los procedimientos simplificados para los comerciantes autorizados.

Estos son procedimientos especiales, o “de vía rápida”, que exigen una mínima intervención para que la aduana libere y despache las mercaderías. El concepto de comerciantes autorizados se relaciona con aquellos negocios u otros participantes en la cadena de suministros, incluidos los agentes de logística, que sean lo suficientemente “conocidos” y confiables para las autoridades aduaneras en virtud de sus antecedentes de buen cumplimiento, incluidos declaraciones precisas y pago puntual. Por ello se los exceptúa de los controles ordinarios y se los sujeta a procedimientos y requisitos mucho menos exhaustivos. Las auditorías brindan un registro claro y completo de las transacciones aranceladas y de la tasa de cumplimiento de los negocios, al mismo tiempo que alimentan los mecanismos de manejo del riesgo con las mediciones de cumplimiento que determina el margen de conformidad del comportamiento de los comerciantes respecto de los requerimientos aduaneros. A modo de ejemplo, la Aduana Sueca implementó un sistema de despacho de aduanas para comerciantes autorizados llamado “Stairway” (véase [www.tullverket.se/en/Business/the\\_stairway](http://www.tullverket.se/en/Business/the_stairway)).

Respecto del tráfico en tránsito, los criterios pueden ser ligeramente diferentes que los de las importaciones y exportaciones, prestando especial atención, por ejemplo, al riesgo de desvío al mercado interno antes que a las cuestiones de valor de aduanas. Tal riesgo, asociado a mercaderías que están sujetas a controles especiales en materia de salud, seguridad y salubridad o a altas tasas de aranceles y cargos, se lo debe evaluar apropiadamente a fin de definir niveles de garantía adecuados en la regulación de las mercaderías en tránsito o para concebir esquemas de seguro satisfactorios en el marco de los acuerdos de tránsito.

Ciertos instrumentos confiables y bien adaptados a garantizar el movimiento de las mercaderías, por ejemplo, en forma de seguros, garantías que incluyan bonos de fianza y los vinculados con dispositivos físicos que mejoren la seguridad, tales como los precintos, pueden eliminar riesgos ordinarios en caso de pérdida de ingresos y responder por la responsabilidad de terceros, aunque no necesariamente cubran riesgos asociados con otras medidas de política comercial, como restricciones a la importación.

## Sustentabilidad

Los criterios de riesgo se basan en la información que se genera o bien en la proveniente de las bases de datos de inteligencia o en la recogida por otras fuentes, como los comerciantes y agentes, las organizaciones de negocios, las aduanas de otros países o la policía. Dicha información se debe analizar constantemente y la base de datos se debe mantener al día del mismo modo.

Por lo tanto, es importante retener al personal que tenga los antecedentes y experiencia adecuados en la unidad de administración de riesgo. Este personal asegurará el monitoreo continuo de los criterios de riesgo como, por ejemplo, el desarrollo de nuevos criterios cuando sea necesario y la abolición de criterios que pierden validez.

## Referencias y herramientas disponibles

### *Organización Mundial de Aduanas*

Convención de Kyoto Revisada de la OMA; Guía de Administración de Riesgo de la OMA; Lineamientos de la OMA para la Liberación Inmediata de Envíos por parte de las Aduanas; Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de la OMA; Modelo de Datos de Aduana de la OMA. [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

### *UNECE*

UN/EDIFACT [www.unece.org/trade/untdid/welcome.html](http://www.unece.org/trade/untdid/welcome.html)

### *UNCTAD*

SIDUNEA [www.asycuda.org](http://www.asycuda.org)

### *Organización Marítima Internacional*

FAL OMI [www.imo.org](http://www.imo.org)