



Bruselas, 8.1.2013
COM(2012) 793 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

sobre la gestión de los riesgos aduaneros y la seguridad de la cadena de suministro

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Gestión de los riesgos aduaneros en la UE y seguridad de la cadena de suministro ...	4
2.1.	Función de las aduanas en cuestiones de seguridad.....	4
2.2.	Marco de la UE sobre riesgos aduaneros	4
2.3.	Proceso de gestión de riesgos.....	5
2.4.	Lagunas del planteamiento actual	5
2.4.1.	Calidad de los datos y función de los operadores económicos	5
2.4.2.	Protección de la cadena de suministro y operadores económicos.....	6
2.4.3.	Métodos operativos	6
3.	Gestión de riesgos en la cadena de suministro: vista de conjunto	8
3.1.	Dimensiones del desafío: crecimiento de los intercambios comerciales y complejidad de la cadena de suministro	8
3.2.	Riesgos e interconexión de las aduanas con otras instancias.....	9
3.3.	El problema de la gestión de riesgos aduaneros: un planteamiento de varios niveles	10
4.	Gestión de riesgos aduaneros en la UE: el camino que debe seguirse.....	12
4.1.	Garantizar la calidad, disponibilidad y recopilación de los datos comerciales.....	12
4.1.1.	Calidad de los datos («qué se envía, quién lo envía y a quién»).....	12
4.1.2.	Puesta de datos a disposición de todas las autoridades aduaneras afectadas	12
4.2.	Compromiso con los operadores económicos.....	13
4.2.1.	Programa de operador económico autorizado (OEA) de la UE	13
4.2.2.	Cooperación con las empresas legítimas para luchar contra el tráfico ilícito	13
4.3.	Abordar las diferencias de capacidad en materia de gestión de riesgos	13
4.3.1.	A nivel de los Estados miembros	13
4.3.2.	A nivel de la UE.....	13
4.4.	Coordinación con otras instancias y organismos	14
4.5.	Cooperación internacional	15
5.	Conclusión.....	15

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

sobre la gestión de los riesgos aduaneros y la seguridad de la cadena de suministro

1. INTRODUCCIÓN

La UE depende considerablemente del comercio internacional para su desarrollo económico y está expuesta a las amenazas a la seguridad y la protección inherentes a la actividad comercial. El comercio internacional ilícito también socava el bienestar económico y social de la UE. La gestión eficaz de los riesgos vinculados a la circulación de mercancías en la cadena de suministro internacional reviste una especial importancia para la seguridad y la protección y constituye un elemento fundamental para facilitar el comercio legítimo, así como para proteger los intereses financieros y económicos de la UE y de sus Estados miembros.

Tras el «11 de septiembre» y otros ataques terroristas ocurridos en Europa y en otros lugares, la seguridad se convirtió en una prioridad máxima para las aduanas europeas. La seguridad de la Unión, de los Estados miembros y de los ciudadanos depende de todos y cada uno de los puntos de entrada de mercancías en la UE. Si las aduanas no tomaran las medidas oportunas para hacer frente a los riesgos de forma coherente de un extremo a otro de las fronteras exteriores de la UE, la unión aduanera y el mercado único de la UE se vendrían abajo.

La política aduanera es competencia de la Unión y los Estados miembros aplican un planteamiento común. Compete a la UE supervisar el comercio internacional de la Unión y apoyar la aplicación de normas mínimas sobre gestión de riesgos y control en el ámbito aduanero. Al igual que otras muchas instituciones y de acuerdo con las normas internacionales, la UE dispone de un marco político común destinado a abordar los riesgos y a fomentar el comercio legítimo. Además de adoptar la normativa pertinente, las administraciones aduaneras de toda la Unión han tomado medidas para reformar los procedimientos, técnicas y recursos de control.

El incidente que se produjo en Yemen en octubre de 2010 puso de manifiesto las deficiencias de las normas y procedimientos de seguridad aplicables a las mercancías transportadas por vía aérea en la UE y en todo el mundo. El debate que suscitó este episodio dejó patente la necesidad de revisar más a fondo los procedimientos y requisitos de seguridad de todos los modos de transporte. Hay problemas graves que deben resolverse y ello no puede hacerse a escala de los Estados miembros, pues es necesaria una actuación de la UE para complementar y reforzar los esfuerzos realizados a nivel nacional.

La presente Comunicación tiene como finalidad:

- examinar la aplicación de la política de gestión de riesgos aduaneros;
- proponer un planteamiento estratégico para los próximos años;
- hacer recomendaciones acerca de las medidas que deben adoptarse, haciendo hincapié en un empleo eficaz de los recursos.

2. GESTIÓN DE LOS RIESGOS ADUANEROS EN LA UE Y SEGURIDAD DE LA CADENA DE SUMINISTRO

2.1. Función de las aduanas en cuestiones de seguridad

La función de las aduanas en la cadena de suministro se halla en constante evolución. De recaudar ingresos a ejercer el papel de guardián del mercado interior y de otros ámbitos políticos, como la sanidad pública, la protección de los consumidores, el medio ambiente y la agricultura, su ámbito de actuación se ha ampliado naturalmente tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y las aduanas han llegado a convertirse en un actor principal de la seguridad de la cadena de suministro.

En la declaración sobre la misión de las autoridades aduaneras de la UE se reconoce esta función¹:

«Las autoridades aduaneras serán responsables de supervisar el comercio internacional de la Comunidad, debiendo contribuir a un comercio justo y abierto, a la aplicación de los aspectos externos del mercado interior y a la ejecución de la política comercial común y de las restantes políticas comunes relacionadas con el comercio, así como a la seguridad global de la cadena de suministro.»².

La creciente función que llevan desempeñando las aduanas de la UE en materia de seguridad en la última década se corresponde con la evolución mundial y se adapta a las normas internacionales, principalmente al marco de normas «SAFE» de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

2.2. Marco de la UE sobre riesgos aduaneros

La modificación del código aduanero comunitario realizada en 2005³ proporcionó la base jurídica para la puesta en marcha de un marco común de gestión de los riesgos de la cadena de suministro. Esta modificación y las disposiciones de aplicación posteriores introdujeron importantes cambios que afectaban a las aduanas y a los operadores comerciales.

El marco común comprende la determinación y el control de los movimientos de mercancías de alto riesgo mediante la utilización de criterios comunes de riesgo, la contribución de los operadores económicos autorizados (OEA) para garantizar y facilitar el comercio legítimo en el ámbito de una asociación entre las aduanas y los operadores comerciales, y un análisis de riesgos sobre seguridad previo a la llegada o la salida de las mercancías, basado en la información facilitada por los operadores comerciales por vía electrónica antes de la llegada o la salida de las mercancías con destino a la UE o procedentes de esta.

Desde el punto de vista operativo, el marco se apoya en el sistema electrónico de la UE para la gestión de riesgos aduaneros (CRMS), que constituye el canal utilizado para numerosos tipos de comunicaciones entre los Estados miembros y para el intercambio sistemático de

¹ Reglamento (CE) n° 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado), artículo 2.

² En consecuencia, la estrategia para lograr la evolución de la unión aduanera, adoptada por el Consejo en 2008, insta a las aduanas de la Unión a cumplir el objetivo de proteger la sociedad y los intereses financieros de la UE «*aplicando medidas efectivas contra el movimiento de mercancías ilícitas, restringidas y prohibidas*». Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social de 1 de abril de 2008 titulada «Estrategia para la evolución de la Unión Aduanera» [COM(2008) 169 final, p. 5].

³ Reglamento (CE) n° 648/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005.

información sobre los riesgos. El marco está a disposición de los centros de análisis de riesgos de los Estados miembros, de todos los puntos de control de las fronteras exteriores de la UE y de la Comisión.

Debido a la amplitud y a los efectos de la modificación, el desarrollo de este texto jurídico ha necesitado varios años y la plena aplicación de todas las medidas estaba prevista para 2011.

2.3. Proceso de gestión de riesgos

El riesgo vinculado a las mercancías que entran y salen de la UE se analiza basándose en la información que facilitan los operadores por vía electrónica, antes de la llegada o de la salida, mediante una declaración única⁴. En el caso de las exportaciones (sistema de control de las exportaciones), esta operación la realizan las aduanas en la oficina de exportación. Tratándose de las importaciones (sistema de control de las importaciones), el análisis de riesgos lo realizan las aduanas en el punto de primera entrada con respecto a todas las mercancías que entren en la UE, independientemente de cuál sea su destino.

Los riesgos se evalúan aplicando electrónicamente normas y criterios comunes de riesgo para el análisis de riesgos en materia de seguridad y protección. Los resultados de la evaluación electrónica los examinan a continuación analistas de riesgos de las aduanas utilizando diversas fuentes de información, entre ellas datos procedentes de los demás Estados miembros. Basándose en la gravedad del riesgo planteado, las autoridades aduaneras del punto de primera entrada deciden si es necesario realizar controles y, en caso afirmativo, si estos deben realizarse en la frontera o en el lugar de descarga. En caso de que el análisis de riesgos sea positivo (y, por tanto, se deban realizar controles), los resultados se envían a las autoridades aduaneras del Estado miembro de descarga.

2.4. Lagunas del planteamiento actual

Tras una evaluación preliminar de la aplicación inicial de la nueva normativa, realizada conjuntamente con las autoridades aduaneras de los Estados miembros, la Comisión encargó un estudio más profundo de las capacidades de la UE en materia de análisis y selección de riesgos⁵. El estudio llegaba a la conclusión de que varias cuestiones requerían una actuación urgente, entre ellas la calidad de los datos, la modelización de la cadena de suministro y determinados aspectos de la metodología aplicada.

2.4.1. Calidad de los datos y función de los operadores económicos

El objetivo principal de la gestión de riesgos es garantizar la correcta aplicación de toda la normativa y evitar controles injustificados, centrándose en los ámbitos que plantean los riesgos más graves. Los operadores económicos desempeñan una función primordial en la gestión de riesgos debido a la información de que disponen y a las medidas que aplican para proteger su cadena de suministro.

Para utilizar plenamente los métodos de evaluación de riesgos es necesario saber «qué se envía, quién lo envía, a quién y desde dónde». Es fundamental, por tanto, disponer de información sobre quiénes participan realmente en la operación y en la circulación de las mercancías (comprador y vendedor o propietario) y sobre las mercancías concretas en

⁴ Declaración sumaria de entrada.

⁵ «Study on possible ways to enhance EU-level capabilities for customs risk analysis and targeting», PricewaterhouseCoopers, 31 de mayo de 2012.

cuestión, así como de información sobre el recorrido de las mercancías a lo largo de la cadena de suministro.

Este planteamiento se basa en los datos que los operadores económicos facilitan previamente por vía electrónica con respecto a los movimientos de las mercancías que entran o salen de la Unión Europea. Es de vital importancia que estos datos sean pertinentes, de gran calidad y estén disponibles lo antes posible. De no ser así, toda deficiencia significativa en la calidad o pertinencia de los datos influirá negativamente en una etapa posterior en la identificación y evaluación electrónicas de los riesgos.

Aunque la gestión de riesgos basada en la utilización electrónica de datos requiere disponer de datos pertinentes de gran calidad, del estudio se desprende que los datos actuales no cumplen los requisitos mínimos al respecto. Además, hay deficiencias sistémicas en el suministro de información sobre las partes que intervienen en las operaciones y algunos otros elementos de los datos facilitados son de escasa calidad. En muchos casos, la información que figura en la declaración sumaria de entrada carece de la precisión suficiente para realizar un análisis de riesgos eficaz. Además, las autoridades deberían utilizar de modo más completo, a efectos del análisis de riesgos, algunos datos valiosos de que disponen los operadores.

2.4.2. Protección de la cadena de suministro y operadores económicos

La protección y salvaguardia de la integridad de la cadena de suministro es un interés que comparten los ciudadanos, las empresas y los poderes públicos, y exige un nivel elevado de asociación entre las aduanas y los operadores comerciales.

Poder determinar el comercio legítimo y de bajo riesgo permite a las autoridades aduaneras centrarse en los riesgos mayores y acelerar los movimientos del comercio legítimo a lo largo de la cadena de suministro.

La UE dispone en la actualidad de un programa de operador económico autorizado (OEA) que está firmemente establecido (con más de 11 000 certificados en vigor en julio de 2012) y cuenta con el reconocimiento oficial de algunos grandes socios comerciales. El programa es objeto de un estrecho seguimiento a nivel de la UE.

Los operadores económicos autorizados adoptan medidas importantes para proteger su cadena de suministro y cuentan con la validación oficial de las autoridades aduaneras. Estas medidas tienen por objeto las inversiones en seguridad física y sistemas de control interno, la solvencia financiera, la evaluación de riesgos de las empresas y la fiabilidad de los socios comerciales. En la UE, estas medidas deberían ser reconocidas por las autoridades y los reguladores no aduaneros que se ocupan de la evaluación y mitigación de los riesgos vinculados a la cadena de suministro.

Actualmente, sin embargo, no existe un vínculo entre el programa OEA y las iniciativas semejantes que se emprenden en otros ámbitos de actuación, lo que puede dar lugar a que un operador sea evaluado dos veces con relación a los mismos criterios por dos administraciones públicas diferentes.

Es necesario pues realizar esfuerzos más concertados para hacer extensivo el reconocimiento oficial del programa OEA a todos los ámbitos de actuación, a efectos de la gestión de riesgos, y para asegurarse de que se potencian al máximo los beneficios que pueden obtener de ello las

empresas que cumplan las normas. A modo de ejemplo, se podrían alinear el programa aduanero relativo al operador económico autorizado y el programa relativo a los operadores seguros que existe en el ámbito de la seguridad aérea.

2.4.3. *Métodos operativos*

Aplicar el marco común de gestión de riesgos de la UE plantea grandes problemas. La existencia de importantes disparidades en el nivel de los análisis de riesgos realizados por los Estados miembros y las contramedidas correspondientes tiene repercusiones negativas reales.

La aplicación es desigual y no tan eficaz como se preveía, por diferentes motivos:

- **Diferencias de capacidad**

Como consecuencia de las diferencias en el desarrollo, la capacidad y las posibilidades técnicas de los sistemas electrónicos nacionales de análisis de riesgos, no se ha podido elaborar aún una norma mínima común para el análisis automatizado de los riesgos en materia de seguridad y protección.

Lo anterior significa que los criterios comunes de riesgo no se aplican plenamente en todos los Estados miembros y que su eficacia no se puede supervisar y evaluar correctamente a nivel de la UE. La falta, en algunos Estados miembros, de capacidades y apoyo disponibles veinticuatro horas al día, siete días a la semana (24/7), dificulta asimismo el establecimiento de normas comunes de la UE.

Ello limita la capacidad de la UE para adaptarse y responder a los riesgos comunes y obstaculiza la innovación en materia de gestión de riesgos.

- **Diferencias de carga**

Debido a las diferencias en el volumen de los intercambios comerciales que deben someterse a una evaluación de riesgos, la carga de trabajo también varía entre los Estados miembros. La causa radica principalmente en la situación geográfica y en la naturaleza de la cadena de suministro logístico. Además, las amenazas pueden variar en función del tiempo y el lugar.

El análisis de los datos del sistema de control de las importaciones y de los recursos disponibles en los Estados miembros para la evaluación de riesgos pone de manifiesto la existencia de grandes disparidades en la carga de trabajo de los agentes encargados del análisis y la selección de riesgos en el ámbito aduanero. En algunos casos, las variaciones oscilan entre nueve veces la media de la UE, en el caso de las mercancías transportadas por vía aérea, y más de cincuenta veces la media de la UE, en el del tráfico marítimo.

- **Coordinación operativa e intercambio de información**

A medida que la información previa relativa a las mercancías se envía al punto de primera entrada en la UE, el problema de evaluar los riesgos según la fórmula «qué se envía, quién lo envía, a quién y desde dónde» se complica más debido a que una parte considerable de las mercancías que entran en la UE se destina a un Estado miembro distinto del de primera entrada o se halla en fase de tránsito en la UE⁶. Los cargamentos que llegan a los puntos de

⁶ Más del 50 % de las mercancías que entran a través de Rotterdam —un centro marítimo muy importante— se destinan a otro Estado miembro.

primera entrada con frecuencia consisten en mercancías destinadas a otros Estados miembros o que se hallan en fase de tránsito en la UE, de camino a su destino final en terceros países.

Ello supone que disponer de conocimientos e información a escala nacional y local en el Estado miembro de destino es de crucial importancia para proceder a un análisis y una mitigación eficaces de los riesgos en los puntos de primera entrada. Además, es evidente que la información sobre los participantes y sus características, incluidos los puntos vulnerables de los elementos de la cadena de suministro situados fuera de la UE, es pertinente e importante con vistas al análisis de riesgos a lo largo de todas las fronteras exteriores.

El intercambio o el uso compartido sistemáticos y en tiempo real de información, conocimientos y aptitudes son fundamentales para garantizar la aplicación de normas mínimas equivalentes comunes y asegurarse de que la información importante sobre los riesgos vinculados a la cadena de suministro se pone a disposición de quienes la necesiten. A la inversa, toda deficiencia importante en el intercambio de información socava la eficacia de la gestión de riesgos en los diferentes puntos de entrada y en el conjunto de la UE.

Los datos disponibles en un periodo de doce meses con respecto al intercambio de información parecen indicar que la información relativa a los riesgos que se pone a disposición de los interesados con los métodos y estructuras operativas actuales no es suficiente⁷. Dado que el intercambio de información entre las aduanas del punto de primera entrada y los demás Estados miembros afectados no funciona correctamente, la información sobre la evaluación de riesgos a escala de la UE no se está utilizando como es debido.

Tras el incidente que se produjo en Yemen, el informe del grupo de trabajo de alto nivel sobre la intensificación de la seguridad de las mercancías transportadas por vía aérea también abordó la coordinación y el intercambio de información en la UE:

Una respuesta apropiada a las amenazas terroristas debe llevar aparejadas una coordinación y una cooperación racionalizadas a nivel de la UE entre los sectores del transporte y de Justicia y Asuntos de Interior y los diferentes organismos públicos, y un intercambio rápido de información entre las autoridades de los Estados miembros de la UE. Este principio va más allá de la amenaza específica que ha originado este informe y forma parte de una reflexión más amplia sobre cómo debería poder responder la UE a los incidentes que podrían ocurrir también en otros ámbitos.

No obstante, el intercambio de información entre las aduanas y las demás autoridades varía considerablemente a escala nacional y en ocasiones falta a nivel de la UE (por ejemplo, durante la crisis de Fukushima). La situación actual no es satisfactoria y requiere medidas correctoras⁸.

3. GESTIÓN DE RIESGOS EN LA CADENA DE SUMINISTRO: VISTA DE CONJUNTO

La gestión de riesgos es un proceso continuo que consiste en determinar los riesgos y las amenazas, evaluarlos y analizarlos, y concebir contramedidas apropiadas. Es una actividad

⁷ Aunque se presentaron más de 36 millones de declaraciones sumarias de entrada, el número de solicitudes de información dirigidas a otros Estados miembros desde los puntos de primera entrada fue de 382. Estas cifras no son coherentes con una evaluación de riesgos proactiva ni con un análisis y mitigación de riesgos creíbles con respecto a las mercancías que atraviesan la frontera exterior.

⁸ A este respecto el estudio de PWC llegaba a la conclusión de que hay margen para mejorar el intercambio de datos e información a todos los niveles (entre organizaciones a escala nacional, entre el nivel nacional y el nivel de la UE, y entre organizaciones a nivel de la UE).

sometida a limitaciones de tiempo y caracterizada por la necesidad de poseer un buen conocimiento de la logística y las cadenas de suministro, así como de la gestión y la integración de múltiples flujos de datos e información. Exige evaluar la calidad y fiabilidad de la información, sin olvidar el riesgo de que la fiabilidad de los datos puede haberse visto comprometida por la desinformación, la manipulación o la falsificación. Su eficacia reside en su flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de respuesta a la posible aparición no solo de acontecimientos de consecuencias previsibles, sino también de otros cuyos efectos son más difíciles de calcular. Asimismo, es de vital importancia hacer frente a las consecuencias y secuelas de los riesgos que se materializan.

3.1. Dimensiones del desafío: crecimiento de los intercambios comerciales y complejidad de la cadena de suministro

Las dimensiones del desafío pueden evaluarse teniendo en cuenta el volumen y el ritmo de los movimientos de mercancías y el perfil de la logística moderna. Hay que sopesar este elemento y las limitaciones que afectan al entorno de control, tanto desde el punto de vista de los recursos disponibles como de la necesidad de evitar perturbaciones injustificadas de la cadena de suministro legítima.

Entre 2004 y 2010, a pesar de los efectos de la crisis financiera, el valor del comercio exterior de la UE creció casi un 50 %⁹. La UE ocupa una posición clave dentro del comercio mundial y de la logística de la cadena de suministro. Es asimismo el principal socio comercial de Estados Unidos, China y Rusia. Más del 90% del comercio mundial (8 400 millones de toneladas de mercancías) se efectúa por vía marítima utilizando más de 25 800 rutas comerciales y más del 20% de estas mercancías transportadas por mar se descargan en Europa. Una gran parte de los 25 400 nodos de transporte que hay en el mundo para el transporte aéreo de pasajeros y mercancías están conectados a más de 250 aeropuertos internacionales situados en la UE. Los numerosos interesados que intervienen en la gestión de estas rutas comerciales hacen que aumente la complejidad de la logística de la cadena de suministro. La frontera terrestre oriental se extiende a lo largo de 9 890 km y cuenta con 133 puntos de entrada por carretera y ferrocarril de carácter comercial. En toda la frontera exterior de la UE hay más de 1 000 aduanas de entrada.

En 2011, las aduanas de la UE tramitaron 36 millones de declaraciones de mercancías previas a la llegada (declaraciones sumarias de entrada), 140 millones de declaraciones de importación, 96 millones de declaraciones de exportación y 9 millones de declaraciones de tránsito. Estas cifras representan por término medio 8,9 declaraciones por segundo tramitadas por las aduanas de los Estados miembros.

Aunque la mayor parte del comercio es legítimo, un reciente estudio del Foro Económico Mundial calcula que el comercio ilícito oscila entre el 7% y el 10% de la economía mundial¹⁰.

3.2. Riesgos e interconexión de las aduanas con otras instancias

Las políticas y la función de los organismos e instancias distintos de las aduanas suponen también una preocupación importante. La necesidad de lograr la coherencia y la complementariedad entre las medidas adoptadas por las diferentes instancias, respetando sus

⁹ «External and intra-EU trade: A statistical yearbook — Data 1958-2010», p. 16.

¹⁰ «World Economic Forum, New Models for Addressing Supply Chain and Transport Risk, An initiative of the Risk Response Network», 2012, p. 9.

respectivas competencias, es una característica vital y permanente de la gestión de la seguridad de la cadena de suministro. Las medidas destinadas a mejorar la seguridad de los transportes, por ejemplo, son muy pertinentes para la evaluación de los riesgos vinculados a los movimientos de mercancías, especialmente cuando se utilizan las vías aéreas, un modo de transporte que actualmente se considera que presenta un gran riesgo de sufrir actos terroristas. De igual modo, las medidas de seguridad necesarias para salvaguardar el transporte de mercancías peligrosas son factores importantes que deben tenerse en cuenta.

De manera más general, cuando las aduanas actúan en coordinación con otras instancias o en nombre de ellas, es preciso establecer de forma sistemática medios de comunicación e intercambio de información sobre riesgos¹¹. En las cuestiones que plantean problemas graves para la salud pública y el medio ambiente, o para la seguridad y la protección de los ciudadanos, esa comunicación es vital para que la autoridad competente intervenga de forma oportuna para mitigar y controlar los riesgos. Ello es especialmente importante cuando puedan producirse intentos de disimular o falsificar las mercancías en el momento de su entrada en la UE. Se debería procurar que la información clave de que dispongan diferentes organismos a escala nacional o de la UE se incorpore en la evaluación de riesgos con el fin de mejorar su eficiencia.

3.3. El problema de la gestión de los riesgos aduaneros: un planteamiento de varios niveles

El marco actual de gestión de riesgos no basta para hacer frente de manera uniforme a los riesgos de seguridad y protección en las fronteras exteriores. Es preciso tomar medidas para colmar las lagunas existentes y establecer un nuevo planteamiento de gestión de riesgos en la UE.

La evaluación de la naturaleza del riesgo y de sus posibles efectos en caso de materializarse debe guiar las decisiones sobre la conveniencia de tomar medidas y, en su caso, sobre la localización, el tipo y el calendario de los controles que deban realizarse o las contramedidas que haya que tomar.

Las respuestas a riesgos diferentes han de ser distintas: se considera que los intercambios comerciales entre operadores reconocidos como seguros plantean menos riesgos que otros tipos de intercambios comerciales; a su vez, es fácil determinar que ciertos movimientos de mercancías presentan un riesgo elevado. Por tal motivo, la UE no es partidaria del escaneo o control total, y considera, antes bien, que las medidas de control deben guardar relación con el resultado de la evaluación de riesgos.

El incidente que se produjo en Yemen muestra con gran claridad varios puntos clave que deben tenerse en cuenta al elaborar la política aduanera de la UE sobre la seguridad de la cadena de suministro. Cabe citar al respecto las limitaciones temporales a que están sometidas las medidas de mitigación de los riesgos, la participación simultánea de varios Estados miembros en una única operación y su interdependencia, la dimensión internacional del asunto, que atañe a varios organismos, y la gran importancia que tiene el sistema internacional de comercio y de cadena de suministro para el sector y las partes interesadas. La imbricación

¹¹

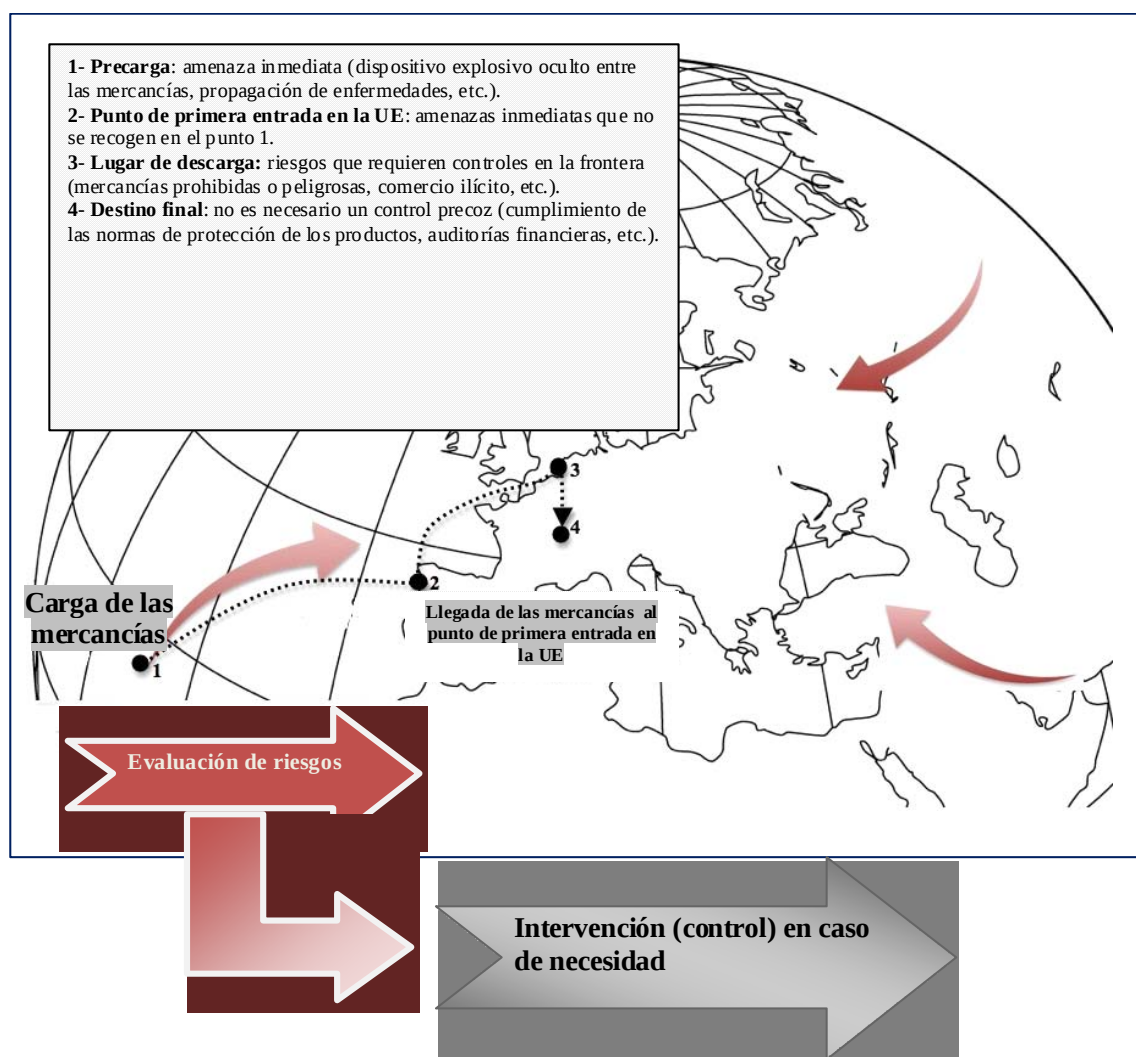
«En este documento el término seguridad se utiliza en un sentido amplio. Abarca las amenazas para la seguridad pública (intenciones criminales, peligro de ataques terroristas u otros) que implica el movimiento de mercancías (tráfico o intercambio ilícitos de armas de fuego, de productos biológicos o explosivos, por ejemplo) y las amenazas para la seguridad de la sociedad debido al peligro que el comercio de mercancías peligrosas entraña para la salud, el medio ambiente y los consumidores». El papel de la aduana en la gestión integrada de las fronteras exteriores, COM(2003) 452.

de estos elementos pone de relieve la necesidad de contar con un planteamiento proactivo e interconectado para la gestión de riesgos, en el que participen diversos interesados.

El riesgo de que un dispositivo explosivo sea embarcado al mismo tiempo que un flete aéreo exige actuar antes de que se realice la carga en un tercer país, mientras que otros riesgos, entre ellos los que tienen implicaciones financieras y para la seguridad, como el comercio ilícito destinado a financiar actividades delictivas o terroristas, pueden ser objeto de controles en una fase posterior de la cadena de suministro. Otros riesgos, sin embargo, se pueden abordar de manera más eficaz y causando las mínimas perturbaciones posibles en los locales de los operadores comerciales. Por otro lado, numerosos riesgos financieros o relacionados con la política comercial se seguirán tratando con mayor eficacia en el momento del despacho de aduana y mediante auditorías posteriores a este, cuando se disponga de documentación y datos más detallados. Un análisis de riesgos eficaz es fundamental para poder seleccionar esos controles.

Para poder determinar el tipo y el nivel del riesgo, y decidir las posibles respuestas, es fundamental realizar una evaluación de riesgos precoz. Evaluar los riesgos antes de la llegada de las mercancías (o incluso antes de su carga) permite a las autoridades aduaneras y a las demás autoridades encargadas de hacer cumplir la legislación aplicar un método de varios niveles para hacer frente a los riesgos, que les permita decidir en qué punto de la cadena logística es más oportuno actuar sin poner en peligro la seguridad de los Estados miembros de la UE y de sus ciudadanos. Esta visión óptima de la gestión de riesgos se ilustra a continuación.

**Figura 2: Proceso óptimo de la gestión de riesgos:
Evaluar por anticipado, intervenir en caso necesario**



Esta gestión de riesgos proactiva exige una vigilancia en tiempo real de la cadena de suministro veinticuatro horas al día, siete días a la semana, todos los días del año. Asimismo, requiere que todos los participantes que tengan un interés común en la salvaguardia de la integridad de la cadena de suministro desempeñen su papel y que el proceso se integre en un marco. Quienes tengan intereses comerciales legítimos deben facilitar información pertinente sobre la cadena de suministro, a efectos del análisis de riesgos. Puede pensarse en la creación de una estructura que se ocupe de la coordinación de los diversos organismos afectados y del intercambio de información exigido en la UE. Debe pensarse también en los medios para tener en cuenta la información procedente de terceros países.

Este planteamiento pone de relieve la necesidad de una convergencia mucho mayor en la utilización de la información, las fuentes de datos, los instrumentos y los métodos utilizados por las aduanas para precisar los riesgos y analizar los movimientos comerciales en la cadena de suministro. Parece contraproducente e ineficaz establecer distinciones entre la gestión de riesgos destinada a proteger a los ciudadanos de los riesgos en materia de seguridad y protección, por un lado, y preocupaciones más generales del ámbito de la lucha contra el fraude, como el contrabando de mercancías, por otro.

La falta de un planteamiento uniforme dificulta la planificación y la utilización selectiva de unos recursos que son limitados, y constituye un punto vulnerable a escala de la UE.

4. GESTIÓN DE RIESGOS ADUANEROS EN LA UE: EL CAMINO QUE DEBE SEGUIRSE

La eficacia y la eficiencia de la gestión de los riesgos vinculados a la circulación de mercancías que cruzan las fronteras de la UE revisten una importancia crucial para la seguridad, la salud y el bienestar de los ciudadanos, así como para los intereses comerciales, económicos y financieros de la UE y de sus Estados miembros. Los múltiples problemas que se presentan requieren numerosas soluciones integradas para subsanar las deficiencias detectadas en el planteamiento actual.

4.1. Garantizar la calidad, disponibilidad y recopilación de los datos comerciales

El suministro de datos de calidad por parte de los operadores y su puesta a disposición de las autoridades que intervienen en la gestión de riesgos, al nivel apropiado, es una prioridad fundamental.

4.1.1. Calidad de los datos («qué se envía, quién lo envía y a quién»)

Sobre la base de las tareas realizadas por un grupo de trabajo de alto nivel sobre el refuerzo de la seguridad de las mercancías transportadas en avión, conviene adaptar la normativa de la UE y el sistema de información anticipada sobre las mercancías a fin de asegurar la disponibilidad de los datos necesarios para realizar análisis de riesgo eficaces.

Se trata, entre otras cosas, de información sobre quiénes intervienen realmente en las transacciones y en los envíos de mercancías, así como de una descripción adecuada de estas a efectos de su identificación y del análisis de riesgos electrónico; es necesario que la indicación de un código SA sea obligatoria, al menos en los envíos comerciales.

Es preciso establecer con carácter de urgencia las disposiciones de tratamiento documental necesarias para obtener esta serie de datos de los transportistas y de las demás partes interesadas. A este respecto, es preciso cierto grado de diferenciación con el fin de tener en cuenta los diversos modelos de actividad comercial, como, por ejemplo, el transporte marítimo en contenedores, el transporte urgente de mercancías por avión o los envíos postales. Al establecer la normativa pertinente, la UE debe tener en cuenta la carga administrativa que deben soportar los operadores económicos y las pequeñas y medianas empresas. También debe tener en cuenta la necesidad de elaborar y promover normas internacionales.

4.1.2. Puesta de datos a disposición de todas las autoridades aduaneras afectadas

Cuanto antes se pueda realizar la evaluación de los riesgos vinculados a los movimientos de mercancías en la cadena de suministro, mejor se podrán ajustar los requisitos de control al tipo de riesgo observado y adaptarlos al proceso logístico. Los datos de carácter comercial deben registrarse lo antes posible y de un modo tal que facilite la realización de un análisis y una gestión eficaces de los riesgos.

Para que la utilización, gestión y explotación de los datos resulten flexibles, es preciso que diversos Estados miembros puedan acceder a ellos simultáneamente. La modificación de las disposiciones de tratamiento documental puede permitir la recopilación de datos procedentes

de diferentes partes en varios Estados miembros; para lograr este objetivo, se han de buscar métodos rentables.

4.2. Compromiso con los operadores económicos

La protección y salvaguardia de la integridad de la cadena de suministro es un interés que comparten las empresas y los poderes públicos.

4.2.1. Programa de operador económico autorizado (OEA) de la UE

Es fundamental lograr una buena aplicación del programa de operador económico autorizado en la UE para reconocer la inversión realizada por esos operadores y obtener de él beneficios importantes.

El reconocimiento del estatus de OEA en la UE por instancias y reguladores no aduaneros que se ocupen de la evaluación y la mitigación de los riesgos vinculados a la cadena de suministro podría suponer una importante fuente de ahorros y beneficios para los operadores. De igual modo, el reconocimiento por las aduanas (total o parcial) de estatus semejantes vigentes en otros ámbitos de la UE (como el de agente acreditado, previsto en la normativa sobre el transporte aéreo) podría mejorar la eficacia de la selección de riesgos.

La ampliación a escala internacional de las ventajas otorgadas a los operadores económicos autorizados de la UE y el reconocimiento mutuo de programas semejantes elaborados por terceros países deberían asimismo ser prioritarios.

4.2.2. Cooperación con las empresas legítimas para luchar contra el tráfico ilícito

Comprometerse plenamente con los operadores económicos puede ofrecer otras ventajas importantes en lo tocante a la gestión de riesgos, puesto que con ello las empresas se percatarían mejor de la importancia de la calidad de los datos que deben facilitar y mejoraría el conocimiento de la cadena de suministro con el fin de detectar mejor los puntos vulnerables y las amenazas.

Es conveniente que las autoridades aprovechen, a efectos del análisis de riesgos, los valiosos datos de que disponen los operadores.

4.3. Abordar las diferencias de capacidad en materia de gestión de riesgos

Es necesario superar no solo las diferencias de capacidad para analizar la información, sino también los distintos niveles de información existentes en los Estados miembros. A este respecto, debe pensarse en una combinación de medidas a nivel de estos últimos y de la UE.

4.3.1. A nivel de los Estados miembros

Deben crearse las capacidades necesarias para subsanar las deficiencias de cada Estado miembro, lo cual supone adaptar los sistemas electrónicos nacionales de análisis de riesgo a las especificaciones técnicas comunes con el fin de garantizar las normas exigidas. Asimismo, habrá que comprometer los recursos necesarios para lograr una gestión de riesgos del tipo «24/7» y procurar disponer (por ejemplo, mediante formación) de unos conocimientos técnicos de alto nivel sobre selección y mitigación de riesgos.

4.3.2. A nivel de la UE

Aunque la actuación de los Estados miembros puede contribuir a subsanar las deficiencias observadas en las capacidades de análisis de riesgos a nivel nacional, ello solo no basta para resolver los problemas colectivos de la gestión de riesgos que se le plantean a la UE como consecuencia de la fragmentación de los flujos de información, la cual, a su vez, es debida a cuestiones relacionadas con la localización geográfica y con la naturaleza de las cadenas logísticas internacionales.

A nivel de la UE, se precisa una mejor puesta en común de las capacidades y recursos de los Estados miembros para lograr más eficazmente los objetivos de la UE en materia de gestión de riesgos en todos los puntos de la frontera exterior. Sin dejar de reconocer y respetar las características específicas locales, regionales y nacionales de la gestión de riesgos, añadir capacidades suplementarias a nivel de la UE permitiría complementar la actuación nacional de forma dinámica y rentable. Ello podría consistir en la puesta en marcha en tiempo real de un sistema electrónico de análisis de riesgos que completara las capacidades técnicas nacionales y en el fomento de recursos para hacer frente a las amenazas y riesgos comunes a los Estados miembros. De manera más concreta, las capacidades organizadas a nivel de la UE permitirían:

- aplicar directamente criterios de riesgo comunes apropiados o perfiles de riesgo apropiados definidos en la UE a datos tratados en ella, antes que por mediación de 27 sistemas nacionales, en situaciones de crisis o de otro tipo;
- reforzar las capacidades para detectar riesgos comunes y garantizarían un trato uniforme de estos en toda la frontera exterior;
- aumentar la visibilidad de las cadenas de suministro internacionales y garantizarían que no se pasase por alto información importante sobre los riesgos en la frontera exterior;
- mejorar las capacidades para detectar con mayor rapidez las redes comerciales ilegales que operen más allá de las fronteras nacionales y abordar de manera más sistemática los riesgos de desviación de itinerario y de selección sospechosa del puerto (*port shopping*);
- mejorar la eficacia, en la frontera exterior, de la gestión de la calidad de los datos y de la evaluación y el análisis de los riesgos;
- crear una plataforma para el intercambio de información con otras instancias y con terceros países.

Deben aprovecharse plenamente las oportunidades que brinda el programa Aduana 2020, que se pondrá en marcha próximamente, como, por ejemplo, destinar expertos de los Estados miembros a puestos geográficos permanentes, donde se formarán grupos de expertos. La puesta en común de esos recursos a nivel de la UE contribuiría a solventar la fragmentación de los flujos de información, a superar las dificultades debidas a las diferencias existentes entre los Estados miembros en cuanto a las capacidades de gestión de los riesgos y a garantizar un nivel uniforme de análisis y gestión electrónicos de los riesgos.

4.4. Coordinación con otras instancias y organismos

La necesidad de contar con una cooperación y una coordinación más estructuradas y sistemáticas entre las aduanas y las demás instancias, sobre todo en aquellas situaciones en las que el riesgo puede gestionarse mejor a nivel de la UE, es una de las principales conclusiones que se han extraído del incidente de Yemen. En concreto:

- Es necesario racionalizar la información y los datos sobre riesgos enviados por determinados organismos cuando se trate de amenazas graves relacionadas con movimientos de mercancías, ponerlos a disposición de los interesados y actuar inmediatamente en consecuencia, utilizando el sistema de información anticipada sobre mercancías. El tipo de información y los procedimientos empleados para transmitirla de modo que se optimice su utilización de cara a la gestión común de riesgos dependen de la estructura y la configuración organizativa de las autoridades competentes (entre ellas las aduanas) y deben determinarse y acordarse con esas autoridades.
- Es conveniente que las aduanas participen en la evaluación, a nivel de la UE, de los riesgos y amenazas sobre seguridad vinculados a la cadena de suministro y garanticen su integración en la gestión de los riesgos aduaneros.

El valor añadido de estas medidas se amplificaría si esa información se utilizara uniforme e instantáneamente en tiempo real a nivel de la UE, ya que ello permitiría reaccionar a la mayor brevedad posible a las amenazas y riesgos comunes y superar las lagunas señaladas anteriormente.

4.5. Cooperación internacional

La eficacia de la gestión de riesgos depende también de una cooperación internacional sólida, tanto bilateral como multilateral. Una estrecha cooperación con nuestros principales socios comerciales permitirá ampliar los conocimientos y la información, y contribuirá asimismo a la difusión de los conocimientos acerca de los métodos y técnicas de gestión de riesgos a escala internacional.

La UE debe impulsar iniciativas encaminadas a fomentar el intercambio de información con los principales socios comerciales y países vecinos, a promover el reconocimiento mutuo de los programas de asociación comercial y a respaldar la formación conjunta del personal mediante el intercambio de funcionarios y la elaboración de normas comunes. También debe concluir los trabajos que está realizando sobre el marco común de gestión de riesgos con los socios que participan en el ámbito de seguridad aduanera de la UE. Por último, esta debe seguir apoyando los trabajos sobre las normas que se realizan a escala internacional (por ejemplo, al amparo de «SAFE») en organizaciones multilaterales como la OMA, la OACI, la OMI y la UPU, con respecto a la gestión de riesgos y la seguridad de la cadena de suministro; entre esos trabajos cabe citar la información previa a la salida de todas las mercancías, el intercambio de información, los programas de asociación comercial y las tecnologías de detección.

5. CONCLUSIÓN

Lograr una gestión de los riesgos eficaz es un interés que comparten por igual los operadores, los Estados miembros y los ciudadanos de la UE. Para obtener la calidad deseada de los datos

utilizados en el análisis de riesgos, facilitar una circulación eficiente de las mercancías legítimas y combatir mejor el comercio ilícito, es preciso alcanzar un compromiso más estrecho con los operadores económicos. Todo ello, unido a un intercambio más sistemático de información sobre los riesgos, a la coordinación entre las aduanas y las demás instancias u organismos y a una cooperación internacional más estrecha, permitirá reforzar la seguridad y la integridad de la cadena de suministro.

Antes de emprender iniciativas concretas para reforzar la gestión de riesgos aduaneros, la Comisión invita al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo a tener en cuenta el planteamiento que se expone en la presente Comunicación.