



Bruselas, 20.7.2018
COM(2018) 549 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Segundo informe de situación sobre la aplicación de la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros

{SWD(2018) 380 final}

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Nuevas amenazas, nuevas respuestas

El mundo ha cambiado drásticamente durante los primeros cincuenta años de la Unión Aduanera, al igual que la misión de las autoridades aduaneras de la UE. Como autoridad principal que supervisa la circulación de mercancías a través de las fronteras externas, las aduanas son actualmente la primera línea de defensa contra actividades peligrosas y delictivas relacionadas con el comercio. Ejemplos de dichas actividades pueden ser el comercio de productos no conformes o peligrosos, el tráfico de bienes culturales, armas de fuego y drogas, especies amenazadas y de cualquier otro tipo que sea ilícito, el fraude, el terrorismo y la delincuencia organizada. Todas las mercancías que entran en la UE, salen de ella o la atraviesan (incluidas las transportadas por los viajeros) están sujetas a supervisión aduanera y pueden ser objeto de controles aduaneros.

Las aduanas desempeñan un papel esencial a la hora de garantizar la protección y la seguridad de nuestra sociedad, así como de proteger los intereses financieros de la UE y sus Estados miembros. En consecuencia, se enfrentan a un gran desafío al desarrollar controles dentro de un marco común de gestión de riesgos. Para cumplir su objetivo, las aduanas deben encontrar un equilibrio entre facilitar el comercio legítimo y preservar la fluidez de las cadenas de suministro necesarias para nuestra economía, y contribuir a nuestra seguridad y protección.

1.2 Una respuesta a la invitación del Consejo

En 2014, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros¹. Esta estrategia identificó una serie de objetivos clave sustentados en la finalidad general de lograr un planteamiento de alta calidad y con múltiples niveles, eficaz y eficiente. El plan de acción detalla una serie de medidas que deben tomarse para cada objetivo. En diciembre de 2014 el Consejo aprobó la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de riesgos aduaneros e invitó a la Comisión a informar al Consejo, en un plazo de dieciocho meses, sobre su aplicación y sobre los resultados obtenidos².

A petición del Consejo, la Comisión presentó en julio de 2016 el primer informe de situación sobre la aplicación de la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros³. El informe mostró que, a los dieciocho meses del proceso de aplicación, ya se había puesto en marcha la gran mayoría de las acciones establecidas en el plan de acción. Sin embargo, el informe reveló que la reforma de la gestión de los riesgos aduaneros es un ejercicio que consume gran cantidad de recursos en el que lograr resultados lleva tiempo. Identificó que los problemas relacionados con las TI son el principal desafío durante la etapa de aplicación, en lo que respecta tanto a la falta de

¹ COM(2014) 527 final.

² 15403/14.

³ COM(2016) 476 final.

financiación para desarrollar los sistemas informáticos requeridos como a la de disponibilidad de datos y mecanismos de intercambio de información.

En diciembre de 2016, el Consejo adoptó las conclusiones sobre el informe de situación de la Comisión⁴. Las conclusiones del Consejo subrayaron que los procesos de gestión de riesgos son esenciales para salvaguardar los intereses financieros y la seguridad de la UE y sus Estados miembros, al tiempo que garantizan la facilitación del comercio legítimo. El Consejo también subrayó la necesidad de seguir aplicando la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros y quiso destacar su significativa contribución a la Estrategia renovada de Seguridad Interior y a su aplicación, especialmente en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada transfronteriza.

El Consejo invitó a la Comisión a presentar un segundo informe de situación sobre la aplicación de la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros en un plazo de dieciocho meses y a elaborar un mecanismo de notificación eficaz para medir el impacto de los resultados de las actuaciones específicas.

Este segundo informe de situación constituye la respuesta de la Comisión a dicha solicitud. Al igual que el anterior, proporciona una evaluación cualitativa global de la aplicación de la estrategia, al explicar el progreso alcanzado en cada uno de los siete objetivos clave desde la publicación del primer informe. Cabe señalar que el presente informe no es una evaluación, ni tampoco una reflexión sobre el futuro de la estrategia después del ejercicio actual. Por otra parte, el informe no incluye ninguna propuesta para modificar la estrategia actual.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión, anexo al presente informe, proporciona más información sobre los progresos realizados en la aplicación de cada una de las acciones y subacciones.

2. INFORME DE SITUACIÓN

1. OBJETIVO 1: MEJORAR LA CALIDAD DE LOS DATOS Y LOS SISTEMAS DE REGISTRO

Se ha alcanzado el objetivo de establecer un marco legal completo con requisitos para el «registro múltiple» y para mejorar la calidad de los datos. Solo queda llevar a cabo su aplicación⁵.

Además de la necesidad de ajustar ciertos elementos técnicos a los requisitos de datos, la Comisión no ha detectado aún ningún problema importante en su aplicación.

⁴ 14894/16.

⁵ Las disposiciones sustantivas del Código entraron en vigor el 1 de mayo de 2016. Si bien se ha adoptado la base jurídica a tal fin, la construcción de la principal solución informática en cuestión (el Sistema de Control de la Importación 2 («ICS 2.0»)) aún no se ha puesto en marcha, lo que significa que las consecuencias y los resultados deseados aún no se pueden observar

Sin embargo, solo se evidenciarán plenamente tanto los beneficios como el impacto del Código Aduanero de la Unión (el Código)⁶ cuando todos los sistemas informáticos relacionados estén operativos.

2. OBJETIVO 2: GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS SOBRE LA CADENA DE SUMINISTRO Y COMPARTIR LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LOS RIESGOS Y LOS RESULTADOS DE LOS CONTROLES

Con el propósito de abordar los desafíos que afronta la Unión Aduanera, uno de los objetivos principales del Código es completar la transición del entorno aduanero a un entorno electrónico y sin papel, y proporcionar una mayor integración digital a escala de la UE.

Por lo tanto, la Comisión, junto con los Estados miembros y las empresas, sigue desarrollando los diferentes sistemas informáticos que sustentan la aplicación del Código. El conjunto completo de sistemas informáticos modernizará aún más y armonizará los procesos de importación, exportación y tránsito, e introducirá nuevos conceptos tales como el despacho centralizado.

Sin embargo, no será posible que la Comisión y los Estados miembros tengan listos todos los sistemas para 2020, debido al escaso tiempo disponible y a los recursos financieros disponibles en el marco del programa Aduana 2020, así como al grado de complejidad y ambición de los numerosos y diversos elementos que se interconectan. Por lo tanto, la Comisión ha adoptado una propuesta⁷ para modificar el artículo 278 del Código a fin de ampliar el plazo legal (período de transición) para tener listas algunas aplicaciones informáticas entre 2020 y 2025.

1.3 Sistema de Control de la Importación (ICS 2.0)

En cuanto a las mercancías que se introducen en la UE, la reforma del Sistema de información anticipada sobre la carga (SIAC) sigue en proceso de desarrollo.

La estrategia y el plan de transición para el Sistema de Control de la Importación (ICS 2.0) recibieron el respaldo de los Estados miembros en diciembre de 2017. De acuerdo con este plan, el programa ICS 2.0 se aplicará en tres fases operativas, a saber: i) mercancías en envíos postales y urgentes en el tráfico aéreo [declaraciones sumarias de entrada (ENS) previas a la carga y requisitos de datos mínimos]; ii) nuevos requisitos de ENS para todo el tráfico aéreo; y iii) completar dicha reforma con requisitos de ENS para el transporte marítimo, por carretera y ferroviario.

En 2018, todos los elementos necesarios para comenzar la aplicación estarán disponibles y se habrán acordado con los Estados miembros.

⁶ Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013.

⁷ COM(2018) 085 final.

La aplicación del ICS 2.0 más allá de 2020 dependerá igualmente de si se cuenta con los fondos necesarios en el próximo marco financiero plurianual. A este respecto, la Comisión presentó recientemente una propuesta para el nuevo programa «Aduana»⁸.

1.4 Otros proyectos y sistemas

Los sistemas aduaneros electrónicos, respaldados en particular por el plan estratégico plurianual para los sistemas aduaneros electrónicos (MASP, por sus siglas en inglés), es un desarrollo importante para la Unión Aduanera de la UE. Esta iniciativa tiene como objetivo reemplazar los procedimientos aduaneros en formato papel por procedimientos electrónicos en toda la UE con objeto de crear un entorno aduanero más eficiente y moderno. La actualización del MASP concluyó a finales de 2017, después de que el Consejo diera su conformidad para posponer la ultimación de algunos sistemas informáticos.

El sistema «Vigilancia 3.0»⁹ entrará en funcionamiento a partir de octubre de 2018. Sin embargo, los Estados miembros deben realizar los cambios necesarios en sus sistemas nacionales para proporcionar a este sistema de vigilancia los elementos de datos pertinentes. Según el Código, los Estados miembros tienen un período de transición hasta 2020 para cumplir con esta obligación.

El Foro de Transporte y Logística Digitales¹⁰ se mantiene activo aún y su mandato probablemente se extienda dos o tres años más.

A principios de 2016, la Comisión impulsó el proyecto piloto eManifest¹¹, cuyo objetivo es establecer un conjunto de datos de carga electrónico armonizado que abarque la información necesaria para las formalidades marítimas y aduaneras cuando los buques entran o salen de los puertos europeos.

En el ámbito de los controles de la seguridad y la conformidad de los productos, la Comisión ha propuesto que las autoridades aduaneras y las autoridades de vigilancia del mercado colaboren para facilitar el intercambio de información relacionada con el riesgo¹².

⁸ COM(2018) 442 final.

⁹ El sistema «Vigilancia 3.0» tiene por objeto cumplir los requisitos del Código Aduanero de la Unión, como el intercambio normativo de información mediante técnicas electrónicas de procesamiento de datos y el establecimiento de las funciones adecuadas que se necesitan para procesar y analizar el conjunto completo de datos de vigilancia obtenidos de los Estados miembros.

¹⁰ Este Foro tiene por objeto alcanzar una mayor digitalización del transporte de mercancías y la logística. Reúne a los Estados miembros y las partes interesadas de las comunidades del transporte y la logística a fin de identificar los ámbitos que requieren una acción común en la UE. Fue creado por la Comisión Europea en abril de 2015 [Decisión por la que se crea un grupo de expertos en materia de transporte digital y logística: Foro de Transporte y Logística Digitales, C(2015) 2259].

¹¹ El objetivo general de este proyecto piloto es ensayar procedimientos que simplifiquen la presentación de elementos de datos que requieren las diferentes autoridades para las formalidades de carga, a fin de agilizar y reducir la carga burocrática de los proveedores de datos de buques.

¹² COM(2017) 795 final.

3. OBJETIVO 3: APLICAR MEDIDAS DE CONTROL Y MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS CUANDO SEAN NECESARIAS («EVALUAR CON ANTELACIÓN, CONTROLAR CUANDO SEA NECESARIO»)

Como se indica en el informe de 2016, los avances realizados en este ámbito se deben, en gran parte, al desarrollo de las actividades que ya estaban en marcha en el momento de la adopción de la estrategia, también las relacionadas con las prohibiciones y las restricciones.

En el objetivo 3, se han realizado nuevos progresos, en particular en las siguientes actividades:

1.1 Enfoque basado en los sistemas

El enfoque basado en los sistemas (SBA, por sus siglas en inglés) es un método de control dirigido a operadores económicos de confianza, que se centra en los sistemas internos para dirigir sus actividades y mitigar los riesgos relacionados con el cumplimiento en las aduanas. El trabajo de la red SBA y el grupo de proyecto respectivo se completó, presentándose su informe final ante el Grupo de Política Aduanera (GPA) en diciembre de 2017. En este informe se valoró el enfoque como un método de control eficaz, eficiente y sólido, y se recomendó hacer un mayor uso de él en el futuro.

1.2 Controles de credibilidad

Los controles de credibilidad son verificaciones automatizadas introducidas en la etapa de autorización de las importaciones. Son medidas que verifican la compatibilidad de las entradas en la declaración de aduanas con respecto a tres parámetros: i) controles legales (mediante la verificación de la compatibilidad de las entradas con los parámetros legales de la descripción de las mercancías); ii) controles relacionados con la cantidad (mediante la verificación de la fiabilidad de los datos declarados, por ejemplo, masa neta por unidad o masa neta por unidad suplementaria); y iii) controles relacionados con los precios [mediante la verificación de los precios declarados (valor por unidad)]. Hasta la fecha, 428 de esas medidas se han introducido a través del Arancel integrado de la Unión Europea (TARIC)¹³.

1.3 Seguridad y conformidad de los productos

El primer informe de situación de 2016 hacía referencia a las orientaciones y las listas de verificación para la seguridad y la conformidad de los productos. Desde entonces, se han establecido algunas listas de verificación más para los productos sujetos a la legislación de armonización de la UE («productos armonizados»). Estas se utilizarán y actualizarán regularmente.

En diciembre de 2017, la Comisión adoptó una propuesta de Reglamento relativo al cumplimiento y la garantía de cumplimiento de la legislación de armonización de la Unión sobre productos¹⁴ que tiene por objeto reforzar estructuralmente el marco jurídico para los controles de las mercancías que entren en la UE. Dicho Reglamento agilizaría la

¹³ Reglamento (CEE) n.º 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987.

¹⁴ COM(2017) 795.

cooperación entre las autoridades aduaneras y las autoridades de vigilancia del mercado para un control más efectivo de los productos importados. Esta propuesta proporciona una base jurídica para reforzar la cooperación entre ambas autoridades a través de una Red sobre Conformidad de los Productos de la UE, así como estrategias nacionales integrales de vigilancia del mercado que contemplen las importaciones y las cadenas de suministro digitales, los intercambios estructurales de información y datos entre las autoridades aduaneras y las autoridades de vigilancia del mercado, la cooperación internacional y la adopción de conceptos del Código, como el régimen de operadores económicos autorizados.

4. OBJETIVO 4: REFORZAR LAS CAPACIDADES PARA GARANTIZAR LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL MARCO COMÚN DE GESTIÓN DE RIESGOS E INCREMENTAR LA CAPACIDAD DE RESPUESTA A LOS NUEVOS RIESGOS DETECTADOS

Como se indicó en el informe de situación de 2016, los avances a este respecto han sido lentos a pesar de las numerosas medidas en curso destinadas a aumentar la capacidad de los Estados miembros y de la UE para aplicar el marco común de gestión de riesgos para el control aduanero. Desde entonces, ha habido nuevos desarrollos en varias áreas:

3.1 Desarrollo de nuevas capacidades

Los Estados miembros han identificado capacidades adicionales que podrían ser necesarias para respaldar una gestión de riesgos más eficaz y eficiente, incluida una mayor capacidad de respuesta a los nuevos riesgos detectados. Los análisis típicos de las necesidades de recursos humanos y de otro tipo han concluido por lo general que son indispensables más recursos o que los recursos actuales deben potenciarse o modernizarse para fortalecer la capacidad de gestión de riesgos. Según el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), de diciembre de 2017¹⁵, se alentará a los Estados miembros a realizar más y mejores controles aduaneros con una aplicación uniforme de la legislación aduanera.

Entre otras necesidades importantes se incluyen la coordinación interna o externa de actividades con otras agencias nacionales y con las autoridades aduaneras de otros Estados miembros, y la aplicación de nuevas herramientas, datos o métodos para las prácticas de análisis de riesgos.

Muchos Estados miembros ya han actuado sobre la base de los resultados de sus análisis y han abordado las deficiencias detectadas. Además, algunas organizaciones de aduanas se han reorganizado y se ha mejorado la coordinación interna.

3.2 Aplicación del marco común de gestión de riesgos para el control aduanero

Los Estados miembros han notificado avances significativos en sus sistemas nacionales informáticos. Sin embargo, parece ser que el obstáculo más recurrente que persiste en la aplicación efectiva del marco de gestión de los riesgos aduaneros a nivel nacional (CRMF, por sus siglas en inglés) es el bajo nivel de calidad, disponibilidad o

¹⁵ Informe Especial 19/2017, de 5 de diciembre de 2017.

manejabilidad de los datos. Otro desafío sería la falta de acceso a los datos de otros Estados miembros.

Se ha desarrollado un modelo de ciclo de evaluación del marco común de gestión de riesgos para el control aduanero con todos los Estados Miembros. La Comisión creó un subgrupo sobre el CRMF que presentó en diciembre de 2017 un informe piloto sobre el ciclo de evaluación, donde se realiza una comprobación cruzada del ciclo de evaluación del CRMF con el desempeño de la Unión Aduanera, a fin de garantizar que se apoyen mutuamente y se apliquen enfoques coherentes. Este subgrupo también se coordinó estrechamente para mejorar y seguir desarrollando los indicadores de rendimiento en el ámbito de los controles, reutilizando los datos cuando sea apropiado y evitando la duplicación en su recopilación.

En el informe piloto del ciclo de evaluación del CRMF se describieron los problemas que deben considerarse, que serán objeto de un debate posterior y de priorización con los Estados miembros, en función de la disponibilidad de recursos. El informe sugirió que debe prestarse especial atención a las capacidades organizativas con fines de colaboración. El informe también hizo un balance de la implantación del CRMF hasta la fecha, reconociendo los importantes logros comunes alcanzados desde su inicio. Entre dichos logros se encuentran los siguientes: i) el establecimiento de redes transeuropeas de expertos en riesgos; ii) la aplicación de criterios de riesgo comunes; y iii) la implantación en curso del sistema común de gestión de riesgos de la UE para compartir información sobre riesgos, que apoya ámbitos prioritarios de control y facilita las acciones de respuesta a la crisis aduanera.

3.3 Grupos de trabajo temáticos

A escala de la UE y multilateral, muchos grupos de trabajo integrados por representantes de la Comisión Europea y de los Estados miembros trabajan en cuestiones clave para mejorar las capacidades de control aduanero y gestión de riesgos.

3.4 Criterios de riesgo financiero

La Decisión relativa a los criterios de riesgo financiero¹⁶ tiene por objeto desarrollar un enfoque común a escala de la UE sobre cómo abordar los riesgos financieros en la UE. Da respuesta a algunas de las deficiencias señaladas en el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo de diciembre de 2017¹⁷.

La decisión establece los criterios de riesgo comunes que deben usarse para abordar tipos específicos de riesgos financieros: operadores económicos en situación de riesgo, mercancías en situación de riesgo, infravaloración, evasión de derechos antidumping, clasificación errónea, cuotas indebidas, origen preferencial indebido, suspensiones indebidas, procedimientos aduaneros en riesgo (por ejemplo, CP 42) y simplificaciones aduaneras. Los criterios de riesgo financiero se utilizarán en el proceso diario de gestión electrónica de riesgos para armonizar el proceso de selección de los controles aduaneros.

Esta iniciativa permitirá a los Estados miembros hacer frente a los riesgos financieros de manera equivalente en la frontera exterior, sin imponer una carga indebida al comercio

¹⁶ C(2018) 3293 final.

legítimo. También determinará el momento y el lugar más oportunos para realizar el control, según el alcance y la naturaleza del riesgo, así como la disponibilidad de datos y documentación.

5. OBJETIVO 5: PROMOVER LA COOPERACIÓN ENTRE ORGANISMOS Y LA PUESTA EN COMÚN DE INFORMACIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES ADUANERAS Y OTRAS AUTORIDADES COMPETENTES A NIVEL DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE LA UE

Todos los Estados miembros informaron de una cooperación amplia, fluida y, a menudo, cotidiana con otras autoridades nacionales (especialmente otras autoridades responsables de garantizar el cumplimiento y autoridades fiscales) y con las agencias.

En este ámbito, la contribución de los controles aduaneros basados en el riesgo fue crucial para detectar y prevenir la delincuencia organizada y el terrorismo relacionado con la circulación de mercancías a través de las fronteras externas.

También existe la posibilidad de aumentar la capacidad de las aduanas para el análisis anticipado del riesgo de la carga en cooperación con otras autoridades responsables de la seguridad o policiales.

3.5 Cooperación con Europol

Dentro de la zona de control prioritario sobre armas de fuego, la Comisión y los Estados miembros exploraron nuevas formas de cooperación con la policía. Esta cooperación incluyó un ejercicio específico con Europol sobre pistolas de gas y una operación con paquetes rápidos sobre tráfico ilícito de armas de fuego en 2017. Estas actividades evidenciaron el valor añadido que tiene la cooperación entre las aduanas y la policía mediante nuevas formas de colaboración.

Europol continúa desarrollando su cooperación con las autoridades aduaneras. Su informe sobre la aplicación de la «Revisión Estratégica: Europol y las aduanas» confirmó la necesidad de seguir reforzando la presencia de funcionarios de aduanas en Europol, incluida la necesidad de que las aduanas puedan acceder a la Aplicación de la Red de Intercambio Seguro de Información (SIENA) de Europol.

Por otra parte, se ha reforzado aún más la cooperación entre la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y Europol. OLAF es un servicio asociado al proyecto de análisis «COPY» de Europol que se ocupa de la delincuencia organizada en derechos de propiedad intelectual e industrial (DPI). De conformidad con el Reglamento (UE) 2016/794 de Europol, OLAF tiene acceso indirecto a la información de las bases de datos de Europol. OLAF también firmó recientemente un memorando de entendimiento con Europol sobre comunicación segura y se ha conectado al sistema SIENA. Esto debería facilitar la comunicación entre estos dos organismos.

3.6 Cooperación con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)

La adopción del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC) en 2016¹⁸ allana el camino para una mejor cooperación entre las aduanas y el trabajo de la Agencia, basada en la complementariedad estratégica entre las diferentes funciones.

Este Reglamento proporcionó a Frontex un nuevo mandato, integrándolo aún más en la gestión de fronteras y de la migración. En la actualidad, la Agencia tiene el mandato de hacer frente a las posibles amenazas en las fronteras exteriores, ayudando a luchar contra la delincuencia grave mediante una dimensión transfronteriza, lo que garantiza un alto nivel de seguridad interna en la UE.

3.7 *Derechos de propiedad intelectual e industrial (DPI)*

La Comisión sigue apoyando a los Estados miembros para luchar contra la vulneración de los derechos de propiedad intelectual e industrial, habiendo identificado las siguientes prioridades principales: i) aplicación homogénea de la vigilancia por las autoridades aduaneras del respeto de los DPI en toda la UE; ii) una mejor gestión del riesgo en el ámbito de los DPI; y iii) una mejor cooperación entre las autoridades.

La cooperación y coordinación previas sobre la infracción de los DPI entre las autoridades competentes a escala de la UE ha dado lugar a la confiscación de millones de productos falsificados y posiblemente nocivos y ha ayudado a dismantelar varias redes delictivas transnacionales. El ámbito político de las violaciones de los DPI se ha incluido como uno de los mandatos para actuar dentro del plan de acción del grupo de trabajo de cooperación aduanera (2018-2019)¹⁹.

La Comisión Europea promueve el intercambio de información sobre riesgos —a través del sistema de gestión de riesgos aduaneros (CRMS)— y el análisis estadístico de las nuevas tendencias. El grupo común de expertos en aduanas en DPI y análisis de riesgos que se establecerá en 2018 evaluará si las herramientas existentes son suficientes para el análisis de riesgos y las infracciones de los DPI o si son necesarios recursos adicionales.

3.8 *La Agenda Europea de Seguridad*

Como guardián de las fronteras de la UE con respecto al flujo de mercancías, las aduanas de la UE desempeñan un papel crucial en la protección de la UE y sus ciudadanos, así como en la protección de las cadenas de suministro internacionales de actividades delictivas y ataques terroristas.

Al aplicar la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de riesgos aduaneros, la Comisión contribuye a aplicar la Agenda Europea de Seguridad, un componente esencial para el objetivo general de crear un espacio de justicia y derechos fundamentales.

En los últimos dos años, la Comisión ha adoptado varias propuestas legislativas destinadas a acabar con las fuentes de financiación del terrorismo. Las más notables son las propuestas sobre: i) los movimientos de efectivo ilícitos²⁰; ii) el comercio ilícito de

¹⁸ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, y en particular su artículo 52, apartado 3.

¹⁹ El proyecto de mandato fue adoptado el 31 de enero de 2018.

²⁰ COM(2016) 825 final.

bienes culturales²¹; y iii) la certificación de la Unión para los equipos de control de seguridad de la aviación²². La Comisión continúa igualmente aplicando los planes de acción de la UE: i) contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos²³; ii) para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo²⁴; y iii) contra el tráfico de especies silvestres²⁵.

3.9 Plan de acción sobre el «refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la Unión Europea» (Plan de acción QBRN de la UE)

El refuerzo de la resiliencia frente a las amenazas QBRN en términos de prevención, preparación y respuesta requiere importantes inversiones por parte de los Estados miembros. Por tanto, exige una cooperación más estrecha a escala de la UE para aprender unos de otros, poner en común la experiencia y los activos y explotar las sinergias a través de las fronteras. Una prioridad clave del Plan de acción QBRN de la UE es garantizar la seguridad de las fronteras y la capacidad de detección para evitar la entrada ilegal de materiales QBRN. La adaptación de los sistemas de información sobre la carga es esencial para reforzar la supervisión y los controles basados en el riesgo de las cadenas de suministro internacionales para que no entren en la UE de forma ilícita materiales QBRN.

3.10 Plan de acción del Grupo «Cooperación Aduanera» (GCA)

En mayo de 2017, la UE adoptó un nuevo plan cuatrienal para luchar contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional. Este plan, conocido como el «ciclo de actuación de la UE», define las principales prioridades en materia de lucha contra la delincuencia para el período 2018-2021. La participación de las autoridades aduaneras en la aplicación del ciclo de actuación ha aumentado posteriormente con respecto a años anteriores.

Sin embargo, su participación sigue siendo selectiva y se limita a algunas prioridades en el ámbito de la delincuencia, principalmente el fraude en el ámbito de los impuestos especiales y el fraude carrusel, así como las prioridades en materia de delincuencia ambiental. Las sinergias entre el ciclo de actuación de la UE 2018-2021 y el noveno plan de acción del GCA (2018-2020) se reforzaron aún más mediante acciones complementarias dirigidas por los mismos actores, operaciones conjuntas de policía y aduanas, etc.

Asimismo, el noveno plan de acción del GCA incluye medidas para una mejor integración de las aduanas en la Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada (SOCTA, por sus siglas en inglés) de la UE que abarca la participación de las aduanas en la SOCTA, así como una cooperación más amplia entre las aduanas y Europol. La atención se centra en identificar los ámbitos donde es preciso mejorar,

²¹ COM(2017) 375 final.

²² COM(2016) 491 final.

²³ COM(2015) 624 final.

²⁴ COM(2016) 050 final.

²⁵ COM(2016) 87 final.

mediante el intercambio de mejores prácticas, las campañas de concienciación y la formación.

SOCTA 2017 es el estudio más completo sobre la delincuencia grave y organizada realizado en la UE.

3.11 Cooperación entre las aduanas y los guardias de fronteras

Las aduanas y los guardias de fronteras son socios estratégicos en las tareas de control fronterizo en las fronteras exteriores de la UE. En octubre de 2017, se elaboraron directrices revisadas para la cooperación entre las aduanas y los guardias de fronteras sobre la base de la evaluación realizada en 2015-2017. Dichas directrices subrayan la importancia de la cooperación estratégica y resaltan áreas clave de cooperación entre las dos autoridades.

6. OBJETIVO 6: MEJORAR LA COOPERACIÓN CON EL SECTOR COMERCIAL

La cooperación entre las autoridades aduaneras y el sector comercial ya se ha mejorado mediante el refuerzo del concepto de operador económico autorizado (OEA).

1.1 El régimen de operador económico autorizado (OEA)

El régimen OEA se basa en el concepto de asociación entre las aduanas y las empresas que ha planteado la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Es una medida de seguridad esencial de la cadena de suministro que permite a los comerciantes conformes y de confianza que cumplen voluntariamente una amplia gama de criterios beneficiarse de la máxima simplificación y facilitación. El año 2018 marca el décimo aniversario del régimen OEA de la UE.

Los Estados miembros han desarrollado procedimientos sólidos para aplicar los requisitos legales del OEA que garantizan una gestión del programa coherente, eficiente y de alta calidad.

Los principales cambios relacionados con la legislación del OEA en el contexto del Código Aduanero de la Unión y sus actos delegados y de ejecución estaban vinculados a cambios globales en las políticas y en la estructura del Código. Estos cambios fueron el resultado de lo aprendido durante los diez años de la puesta en práctica del régimen OEA de la UE. Las Orientaciones sobre los OEA se actualizaron en 2016.

1.2 Medición del impacto del concepto de OEA

Son varios los indicadores que se han utilizado en los informes sobre el desempeño de la Unión Aduanera (CUP, por sus siglas en inglés) para medir el impacto del concepto de OEA. El CUP es un mecanismo para medir y evaluar el desempeño de la Unión Aduanera, incluido el concepto de OEA, respecto a los objetivos estratégicos de la UE. Dentro del ámbito principal de la facilitación del comercio y la competitividad, se analiza el concepto de OEA sobre la base de aspectos generales. Entre ellos se incluyen el número de autorizaciones y solicitudes a escala de la UE, la participación de los OEA en la cadena de suministro y aspectos de control relacionados con la facilitación de los OEA.

1.3 Acceso directo para comerciantes a través de eOEA

La Comisión Europea está desarrollando el acceso directo a los comerciantes a través de la plataforma digital eOEA que, a partir del 1 de octubre de 2019, les permitirá presentar solicitudes OEA y recibir decisiones OEA por vía electrónica. Los comerciantes y las aduanas de la UE tendrán la posibilidad de comunicarse entre sí a través de la plataforma eOEA de manera uniforme y coherente.

1.4 Información anticipada sobre transporte de mercancías previa a la carga (PLACI) y su vínculo con la aplicación del ICS 2.0, especialmente en lo que respecta a los operadores postales y servicios de mensajería

Tras la modificación satisfactoria del Convenio de la Unión Postal Universal (UPU) para introducir obligaciones de presentación anticipada de datos postales electrónicos, la Comisión ha trabajado estrechamente con los actores del sector postal para desarrollar conjuntamente normas globales efectivas y mínimamente perjudiciales que apliquen esta obligación. La Comisión también ha colaborado estrechamente con socios a escala mundial (como los Estados Unidos, Australia y Canadá). Por el momento, los servicios postales aún están exentos del requisito de presentación de datos. Los flujos postales son especialmente vulnerables, por lo que recibir datos postales electrónicos de forma anticipada será especialmente importante para reforzar los flujos de seguridad del transporte de mercancías por vía aérea en la UE y para hacer frente a los riesgos financieros inherentes a este tipo de transacciones. La primera versión del nuevo sistema ICS 2.0 abarcará los envíos postales de mercancías por vía aérea, por lo que subsanará las carencias existentes en la mayoría de las transacciones del modelo comercial postal.

7. OBJETIVO 7: APROVECHAR EL POTENCIAL DE LA COOPERACIÓN ADUANERA A NIVEL INTERNACIONAL

La cooperación y el intercambio de información con terceros países en materia de aduanas desempeñan un importante papel en el ámbito de la Unión Aduanera y la política comercial común. La cooperación y el intercambio de información pueden mejorar la gestión de riesgos aduaneros y hacer que el comercio legítimo sea más rápido y menos costoso, mediante el refuerzo de los controles y la simplificación de los procedimientos aduaneros. Junto con las declaraciones obligatorias previas a la llegada, contribuye a la seguridad y la protección de la UE, reforzando los controles para bloquear la introducción de mercancías peligrosas, armas, explosivos y productos de doble uso, y para prevenir las vulneraciones de los DPI y la introducción y el tráfico de precursores de drogas.

La Comisión representa a la Unión Europea en la Organización Mundial de Aduanas (OMA), en particular cuando defiende los intereses de la UE y de sus Estados miembros en cuestiones relacionadas con la nomenclatura y la clasificación de productos, así como en temas transversales como el comercio electrónico, la cooperación fiscal y aduanera, y la seguridad y la protección.

1.5 Iniciativas sobre el intercambio de información aduanera con terceros países

Se han adoptado diversas iniciativas dirigidas a permitir que las autoridades aduaneras de la UE y terceros países intercambien determinada información aduanera en circunstancias específicas sobre la base de:

- acuerdos y decisiones internacionales adoptados por organismos creados en virtud de acuerdos internacionales (por ejemplo, los acuerdos autónomos de cooperación aduanera y de asistencia administrativa mutua o los capítulos de facilitación del comercio incluidos en los acuerdos de libre comercio; acuerdos sobre facilitación del comercio y seguridad; acuerdos de tránsito; Decisiones del Comité mixto de cooperación aduanera sobre el reconocimiento mutuo de los OEA y los programas de comerciantes de confianza); y
- proyectos piloto o acuerdos no vinculantes (por ejemplo, la transmisión de datos del cuaderno TIR a Rusia; vías comerciales seguras e inteligentes con China). El objetivo estratégico de esas vías es comprobar las medidas de seguridad aplicadas a las cadenas de suministro logístico, facilitar el intercambio de datos «de aduana a aduana», determinar las reglas conjuntas de gestión de riesgos y reconocer mutuamente los controles aduaneros y los programas de asociación comercial.

1.6 Acuerdos comerciales preferenciales

Para mejorar aún más el marco de comercio internacional de la UE, la Comisión contribuye en las negociaciones nuevas y en curso sobre disposiciones relacionadas con las aduanas con acuerdos comerciales preferenciales, en particular con Mercosur, México, Indonesia, Chile, Australia y Nueva Zelanda.

Además, se prevén una serie de actividades destinadas a mejorar la gestión del riesgo de la cadena de suministro a través de la cooperación internacional.

Entre los éxitos más destacados cabe citar la revisión del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE) de la OMA, la nueva normativa internacional, como la información anticipada sobre transporte de mercancías por vía aérea y el reconocimiento mutuo de los regímenes de OEA.

7.3 Otras iniciativas: seminario de alto nivel

La Presidencia búlgara organizó un seminario de alto nivel sobre el intercambio de información relacionada con las aduanas con terceros países los días 7 y 8 de junio de 2018. En el seminario, los participantes: i) revisaron la situación actual en cuanto al intercambio de información aduanera con terceros países y confirmaron la creciente importancia de dichos intercambios, así como la necesidad oportuna de actuar; ii) señalaron la necesidad de reforzar los intercambios de información aduanera con terceros países; y iii) debatieron e identificaron el alcance, los propósitos, los beneficios, las condiciones, los medios y las limitaciones potenciales para reforzar los intercambios de información aduanera. En las conclusiones de este seminario, se acordó que es necesario un enfoque estratégico y coherente al elegir con quién se debe intercambiar información, cuáles deberían ser los tipos concretos de información y cuáles deberían ser las razones específicas de los intercambios, teniendo en cuenta los riesgos financieros y de seguridad, los patrones comerciales y los intereses políticos.

3. SISTEMA DE SEGUIMIENTO

Se ha invitado a la Comisión a desarrollar, en estrecha cooperación con los Estados miembros, un marco de rendimiento y evaluación para supervisar la aplicación de la estrategia de forma más sistemática y sólida en el futuro.

La Comisión ha comenzado a trabajar en este sistema y ha elaborado indicadores y fuentes de pruebas para hacer un seguimiento eficaz de la estrategia. Estos primeros puntos de debate se detallan en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe. Su objetivo es servir de base para una mayor reflexión con los Estados miembros en el grupo de trabajo apropiado.

4. CONCLUSIÓN

La gestión de riesgos es un proceso no limitado a acciones específicas con un principio y un final definitivos. Ante las nuevas amenazas y desafíos, las aduanas deben actuar continuamente y adaptarse para contribuir a la seguridad y la protección de los ciudadanos de la UE, así como evitar un impacto negativo indebido en la fluidez del comercio internacional. En consecuencia, se ha señalado una serie de acciones establecidas en la estrategia como «en curso», ya que por su naturaleza no pueden tener fechas límite definidas, precisamente debido al proceso necesario y continuo vinculado a todos los desafíos.

El presente informe y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto ofrecen una visión instantánea de cuál es el estado de aplicación de la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de riesgos aduaneros a mediados de 2018.

Muestran los progresos significativos conseguidos en la aplicación de la estrategia y el plan de acción desde la publicación del informe anterior, por parte tanto de los Estados miembros como de la Comisión Europea.

De las 54 subacciones identificadas por la estrategia y el plan de acción, solo 2 no han comenzado aún, mientras que 41 están en curso y 11 se han completado.

Revelan un significativo avance por parte de los Estados miembros y la Comisión en cuanto al refuerzo de la colaboración entre todos los agentes implicados y el lanzamiento de nuevas iniciativas. Entre los ejemplos se incluyen la Decisión de la Comisión sobre los criterios de riesgo financiero y la participación de las administraciones de aduanas en actividades relacionadas con la seguridad.

A pesar de este progreso, las aduanas se enfrentan a constantes desafíos, que incluyen niveles sin precedentes de terrorismo y otras amenazas para la seguridad. Con el constante aumento de las importaciones de mercancías a la UE, es preciso unir fuerzas con las autoridades de vigilancia del mercado para evitar la entrada en el mercado de productos sin garantías de seguridad o no conformes. Las aduanas también afrontan otros muchos desafíos, como el surgimiento del comercio electrónico y el fenómeno de la infravaloración de mercancías, que podría impedirles alcanzar su máximo potencial de rendimiento.

Asimismo, está en marcha la aplicación de los sistemas informáticos necesarios para la recopilación y el intercambio de datos y su progreso es satisfactorio, aunque la fecha

límite para la finalización total de algunos sistemas se ha tenido que posponer de 2020 a 2025.

Si bien la visión general proporcionada en el informe es lo más precisa posible, no puede reflejar por completo la actividad de las aduanas en el ámbito de la gestión de riesgos. De hecho, las autoridades aduaneras deben reinventarse constantemente para hacer frente a las nuevas amenazas que aparecen día tras día, lo que podría tener un impacto financiero negativo en el presupuesto tanto de la UE como de los Estados miembros. Estas amenazas a menudo están vinculadas a la actividad de redes delictivas que dominan la tecnología cada vez mejor.

En este contexto, los Estados miembros y la Comisión deben poder medir los progresos en términos de una mayor protección en combinación con la facilitación del comercio, mediante la recopilación y el análisis de datos basados en pruebas. Ello incluye datos cuantitativos sobre los controles basados en la gestión de riesgos y sobre los resultados de los controles en distintos puntos de la cadena de suministro. Este ejercicio se basa y se complementa con el desempeño de la Unión Aduanera, que mide el desempeño general de la Unión Aduanera. Con respecto al seguimiento, debemos reconocer que, si bien los datos cuantitativos son esenciales, nunca pueden considerarse la medida completa de la contribución, dado que existen diferencias subyacentes en los procesos y en los resultados.