



WORLD CUSTOMS ORGANIZATION

Directrices de la OMA sobre la recuperación del comercio

1. Introducción

El Marco Normativo SAFE de la OMA y los esfuerzos desplegados para reforzar la seguridad de la cadena logística se han encaminado hasta el momento a impedir cualquier interrupción de la cadena logística. Estas medidas preventivas no son infalibles y un incidente puede tener repercusiones negativas en los movimientos internacionales de las mercancías. Si una interrupción semejante de la cadena logística mundial se prolongara, podría tener una incidencia económica significativa, cuyos costes económicos aumentarían de forma exponencial con el tiempo.

2. Concepto de la recuperación del comercio y la importancia del cometido de la Aduana

La recuperación del comercio es un proceso de coordinación entre las Administraciones de Aduanas y las partes interesadas del sector público y privado. La recuperación del comercio pretende facilitar el restablecimiento de la circulación de las mercancías a escala mundial de la forma más eficaz y rápida posible, después de haberse producido un incidente que perturbe de forma significativa la circulación de las mercancías a escala internacional y que afecte a uno o más países durante un periodo suficiente para que se produzcan repercusiones económicas.

Las Administraciones de Aduanas son a menudo responsables de proteger eficazmente las fronteras para la sociedad, de facilitar el movimiento legítimo de las mercancías a escala mundial, de apoyar los viajes legítimos y de asegurar la percepción de los ingresos en las fronteras.

Las Administraciones de Aduanas están pues bien situadas para trabajar en estrecha colaboración con otras partes interesadas, otros organismos públicos y otras Administraciones de Aduanas con miras a facilitar y gestionar las actividades de recuperación del comercio. La colaboración entre todas las partes interesadas pertinentes permitirá la rápida recuperación del comercio de forma global y coordinada en el conjunto de la cadena logística mundial.

Las Directrices de la OMA sobre la recuperación del comercio consisten en una serie de prácticas recomendadas que las Administraciones de Aduanas pueden adoptar al elaborar planes y protocolos que faciliten y restablezcan los flujos comerciales. Estas Directrices que se asientan en los principios del Marco Normativo SAFE de la OMA, refuerzan el valor de la seguridad global de la cadena logística y utilizan un

planteamiento que se basa en el riesgo para mejorar la seguridad de la cadena logística.

Los procedimientos relacionados con la recuperación del comercio están pensados para minimizar el tiempo de interrupción del comercio, reduciendo así las posibles pérdidas económicas. Estos procedimientos hacen hincapié en la coordinación de la reacción internacional con el fin de restablecer rápidamente la circulación del comercio internacional a lo largo de la cadena logística mundial, y pueden aplicarse simultáneamente con los procedimientos nacionales de reacción a un incidente o de gestión de las situaciones de urgencia que se centran en la gestión de las consecuencias, la contención y la protección de las infraestructuras básicas después de un incidente. Las Directrices de la OMA sobre la recuperación del comercio están destinadas a completar, y no a sustituir, los procedimientos nacionales de gestión de incidentes que siguen siendo competencia exclusiva de los organismos nacionales.

3. Relación con el Marco Normativo SAFE

El Marco Normativo SAFE contiene los principios rectores sobre la seguridad y la facilitación de la cadena logística mundial que contribuyen a la prevención de las interrupciones del comercio. Una recuperación eficaz del comercio se asienta en la puesta en aplicación de los Pilares I y II del Marco Normativo SAFE. Una estrecha cooperación aduanas-aduanas y la colaboración entre aduanas-empresas resultan esenciales a este respecto.

Las Administraciones de Aduanas, antes de que se produzca un incidente, están bien situadas para entablar relaciones que creen confianza y transparencia mediante el establecimiento de instrumentos aduaneros adecuados o de acuerdos de reconocimiento mutuo.

Si se conciertan previamente, dichos acuerdos de reconocimiento mutuo permiten prevenir la duplicación de controles de seguridad y contribuyen a facilitar y controlar el movimiento de las mercancías en la cadena logística internacional. Es sabido que son las Administraciones de Aduanas las que adoptan las decisiones relativas a los acuerdos de reconocimiento mutuo de forma individual.

Al haber entablado relaciones antes de que se produzca un incidente, las Administraciones de Aduanas también están bien situadas para, durante el incidente, facilitar a las empresas asesoría e información actualizada que les ayude a restablecer el comercio. La participación de las empresas en los programas de Operadores Económicos Autorizados (OEA) es uno de los mecanismos que aseguran la confianza y la transparencia necesarias.

4. Elementos constitutivos de las Directrices de la OMA sobre la recuperación del comercio

Las Directrices de la OMA sobre la recuperación del comercio se componen de los tres principales elementos que se exponen a continuación:

- a) plan de acción – continuación lógica de las medidas adoptadas antes y después de una interrupción de las actividades;

- b) medidas que la Aduana debe adoptar – medidas adecuadas que las Administraciones de Aduanas pueden adoptar y que son conformes con las prácticas recomendadas de las empresas;
- c) comunicación – intercambio de información necesario para las Administraciones de Aduanas y las empresas con miras a facilitar las actividades de restablecimiento de las actividades.

Estos elementos permiten a las Administraciones de Aduanas trabajar juntas con el objetivo de impulsar un restablecimiento coordinado y gestionado del comercio tras la interrupción del mismo.

4.1 Plan de acción

El Plan de acción presenta en orden las actividades que los países deben realizar antes y después de un incidente con el fin de iniciar el proceso de restablecimiento del comercio. Se admite que muchas partes interesadas, además de las Administraciones de Aduanas, pueden participar en las distintas fases. Las medidas concretas que las Administraciones de Aduanas pueden adoptar se abordan en el siguiente elemento constitutivo.

El Plan de acción consiste en seis fases, cada una de ellas acompañada con la correspondiente descripción de medidas.

Fase	Descripción
I. Preparación	Medidas adoptadas antes del incidente para facilitar una reacción eficaz si se produce realmente un incidente.
II. Reacción	Medidas que se deben tomar inmediatamente después del incidente.
III. Reparación	Medidas adoptadas para identificar y remediar las carencias en materia de capacidades y de seguridad. Se elaboran planes de urgencia para informar a los socios de las medidas previstas (cierre de los puertos, rendimiento reducido, límites aplicados a algunos productos, etc).
IV. Reconstitución	Medidas adoptadas para que los sistemas comerciales vuelvan a una situación de funcionamiento permanente.
V. Restablecimiento	Reanudación completa de las operaciones comerciales. Se ponen en marcha procedimientos adecuados de funcionamiento permanente, se suprimen las medidas temporales y se despachan las mercancías que permanecían en espera.

Fase	Descripción
VI. Control	Examen exhaustivo de las medidas adoptadas y de los resultados obtenidos con miras a mejorar los planes para futuros incidentes.

4.2 Medidas que la Aduana debe adoptar

Las medidas que las Administraciones de Aduanas pueden adoptar en las distintas fases del Plan de acción se han concebido para facilitar del mejor modo la recuperación del comercio. Las medidas especificadas en una fase concreta pueden continuar en las fases siguientes.

Una consideración primordial de este elemento es el de permitir que las Administraciones de Aduanas dispongan de una base eficaz para evaluar los riesgos relacionados con la carga. Se podrán aplicar así medidas adecuadas de mitigación basadas en el riesgo para facilitar la recuperación segura del comercio, teniendo en cuenta los limitados recursos disponibles para hacer frente a los retos surgidos después del incidente.

Resulta igualmente importante asegurar una coordinación adecuada entre los planes de urgencia de los distintos países y las estrategias de mitigación de las empresas con el fin de gestionar eficazmente la recuperación del comercio.

Fase	Medidas que las Administraciones de Aduanas podrían adoptar
Preparación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las Administraciones de Aduanas deberían designar las funciones y las responsabilidades relacionadas con la recuperación del comercio con los demás organismos públicos. 2. Las Administraciones de Aduanas deberían establecer y mantener las vías de comunicación con las demás Administraciones de Aduanas, los demás organismos públicos y las empresas. 3. Las Administraciones de Aduanas deberían establecer procedimientos de funcionamiento a efectos de la recuperación del comercio en consulta con el sector privado. 4. Las Administraciones de Aduanas deberían considerar la creación de programas nacionales de OEA y la idea de ofrecer ventajas a los OEA en la medida de lo posible. 5. Las Administraciones de Aduanas deberían considerar la elaboración de instrumentos adecuados o el establecimiento de acuerdos de reconocimiento mutuo con otras Administraciones de Aduanas. 6. Las Administraciones de Aduanas deberían establecer procedimientos y criterios para facilitar el movimiento de la carga prioritaria definida como tal por las autoridades

Fase	Medidas que las Administraciones de Aduanas podrían adoptar
	<p>nacionales.</p> <p>7. Las Administraciones de Aduanas deberían establecer criterios adecuados para identificar la carga de alto riesgo y, en la medida en que ello no afecte al trato de la carga prioritaria identificada como tal en el ámbito nacional y, si procede, por parte de los socios comerciales, facilitar, siempre que sea posible, el movimiento de la carga de bajo riesgo.</p>
Reacción y reparación	<p>1. Las Administraciones de Aduanas deberían ponerse de acuerdo con los organismos públicos y las demás Administraciones de Aduanas sobre la activación de mecanismos de recuperación del comercio.</p> <p>2. Las Administraciones de Aduanas deberían trabajar junto con otros organismos públicos en la identificación de la carga, de los sistemas de TI, de la infraestructura, del personal y/o de las empresas afectadas.</p> <p>3. Las Administraciones de Aduanas deberían trabajar junto con las empresas en la identificación de estrategias de mitigación que optimizan la utilización del activo, de la infraestructura y del personal teniendo en cuenta las restricciones del sistema impuestas por el incidente.</p> <p>4. Las Administraciones de Aduanas podrían trabajar junto con demás organismos públicos en la investigación del incidente y, en la medida de lo posible, compartir la información con otras Administraciones de Aduanas.</p> <p>5. Las Administraciones de Aduanas podrían incorporar las informaciones relativas al incidente en el proceso de gestión de riesgos con el fin de identificar la carga de alto riesgo.</p> <p>6. Las Administraciones de Aduanas podrían reevaluar el estado de despacho de la carga a la entrada, en los puertos o a la salida que hubiera podido verse afectada por el incidente o que pudiera guardar una relación con éste.</p> <p>7. Las Administraciones de Aduanas podrían modificar temporalmente las medidas de selección o de exploración o los procedimientos de funcionamiento, incluyendo la selección de la carga que se va escanear. El calendario, la velocidad de exploración y el tipo o la naturaleza de las verificaciones podrían variar según las circunstancias.</p> <p>8. Con miras a facilitar los procedimientos de evaluación de riesgos y de reforzar la eficacia, las Administraciones de Aduanas deberían esforzarse por mejorar la utilización de los demás datos comerciales disponibles antes de pedir datos suplementarios para reforzar los nuevos métodos de selección.</p>

Fase	Medidas que las Administraciones de Aduanas podrían adoptar
	<p>No se deberían pedir datos nuevos o suplementarios sin haber evaluado ante su incidencia en el movimiento de la carga prioritaria.</p> <p>9. Las Administraciones de Aduanas deberían utilizar todos los recursos tecnológicos y humanos de los que dispusieran para facilitar el movimiento de la carga prioritaria.</p> <p>10. Siempre que no afecte al trato reservado a la carga prioritaria identificada como tal en el ámbito nacional y, si procede, por parte de los socios comerciales, las Administraciones de Aduanas deberían igualmente facilitar, siempre que sea posible, el movimiento de la carga de bajo riesgo.</p> <p>11. A reserva de lo expuesto en el párrafo 10, debería considerarse, de forma general, que la carga de los OEA presenta menos riesgos que la carga comparable de operadores que no tienen dicha condición.</p>
Reconstitución y restablecimiento	<p>1. Las Administraciones de Aduanas, a petición razonable de las Administraciones de Aduanas del país de importación, y teniendo en cuenta la evaluación de riesgos, podrían realizar inspecciones a la salida de la carga de alto riesgo para facilitar el despacho de dicha carga con destino al país de importación.</p> <p>2. Las Administraciones de Aduanas podrían tener en cuenta los resultados disponibles de los controles de seguridad realizados por las Administraciones de Aduanas del país de exportación.</p> <p>3. Las Administraciones de Aduanas podrían establecer una nueva línea de base para las medidas de selección o de exploración, o los procedimientos de funcionamiento, con el fin de minimizar las interrupciones debidas a las medidas transitorias de seguridad.</p>
Control	<p>1. Las Administraciones de Aduanas deberían examinar las medidas adoptadas durante la recuperación del comercio con miras a identificar y aplicar cualquier posible mejora.</p> <p>2. Las Administraciones de Aduanas deberían examinar las medidas de seguridad reforzadas aplicadas tras la interrupción de las actividades con el fin de ajustarlas a las condiciones reinantes.</p>

4.3 Comunicaciones

La comunicación es el principal mecanismo que permite demostrar la transparencia y crear confianza entre las Administraciones de Aduanas, entre las Administraciones de Aduanas y otros organismos públicos, y entre las Administraciones de Aduanas y las empresas.

Una buena red de comunicaciones entre las distintas partes interesadas permitirá una coordinación eficaz tras el incidente y facilitará la recuperación rápida del comercio.

Los objetivos de la comunicación son los siguientes:

- a) mejorar la transparencia e impulsar el intercambio de información para facilitar la coordinación tras una interrupción del comercio,
- b) iniciar rápidamente los procesos y procedimientos de recuperación del comercio,
- c) permitir el oportuno intercambio de información entre las Administraciones de Aduanas, entre las Administraciones de Aduanas y otros organismos públicos, y entre las Administraciones de Aduanas y las empresas. Esto ayudará a facilitar asistencia a las empresas en la planificación de sus operaciones, a gestionar eficazmente los riesgos y a asegurar una recuperación rápida de la circulación eficaz de la carga tras el incidente.

4.3.1 Red de comunicaciones

Después de un incidente, es posible que a otros organismos públicos, además de a la Aduana, se les confíen responsabilidades relacionadas con la recuperación del comercio o que se les pida que contribuyan a estas actividades. La contribución de las Administraciones de Aduanas podría consistir en establecer puntos de contacto que facilitaran las actividades de recuperación del comercio.

Es posible que dichos puntos de contacto ya existan entre las Administraciones de Aduanas y las demás partes interesadas. Su principal cometido consiste en:

- a) coordinar y supervisar la puesta en aplicación de las actividades relacionadas con la recuperación del comercio, principalmente facilitar la comunicación y el intercambio de información,
- b) seguir y evaluar la evolución de las actividades relacionadas con la recuperación del comercio,
- c) identificar y formular recomendaciones relativas a las lagunas existentes en la puesta en aplicación o en las directrices sobre recuperación del comercio,
- d) consultar, establecer la coordinación y asegurar el enlace con las empresas en su país respectivo durante las distintas etapas de la reacción ante el incidente,
- e) facilitar la información pertinente a las demás Administraciones de Aduanas sobre la carga destinada a los puertos afectados, ya sea en tránsito o todavía por exportar,

- f) intercambiar información relativa al incidente, que sea pertinente a efectos del control de la seguridad, de la facilitación del comercio y de la evaluación de riesgos, incluyendo la notificación de las nuevas condiciones establecidas para la aceptación de la carga, los retrasos en los puertos o el desvío a otros puertos.

4.3.2 Objetivos de la comunicación

Las Administraciones de Aduanas deberían aunar esfuerzos para establecer, antes de que se produzca una interrupción del comercio, protocolos y procedimientos de comunicación que describan detalladamente la información que se debería intercambiar tras un incidente, las vías de comunicación acordadas entre las administraciones y los métodos de activación establecidos.

Esto permitirá:

- a) identificar y comunicar la causa del incidente,
- b) colaborar para gestionar los riesgos,
- c) facilitar orientación sobre los procedimientos aduaneros adecuados que se deben seguir,
- d) reaccionar de forma coordinada y coherente,
- e) identificar la infraestructura y las vías de acceso cruciales en cuanto a la recuperación y establecer un orden prioritario al respecto,
- f) que se comprendan mejor las repercusiones del incidente,
- g) que se comprenda mejor el cometido que debe desempeñar cada Administración de Aduanas.
- h) Reaccionar y tomar decisiones respecto a la recuperación con conocimiento de causa.

Las Administraciones de Aduanas deberían idear estrategias de comunicación en colaboración con las empresas (por ejemplo, transportistas y grupos comerciales) y mejorar la comprensión mutua y la cooperación respecto a las medidas que las empresas y las Administraciones de Aduanas deben adoptar tras un incidente. Esto permitirá:

- a) una mayor transparencia entre los gobiernos y la cadena logística,
- b) mejorar la colaboración para identificar y poner rápidamente en aplicación estrategias de mitigación que minimicen la interrupción general del flujo del comercio,
- c) reforzar la cooperación para identificar la carga potencialmente de alto riesgo y la carga prioritaria,
- d) asegurar la puesta en aplicación eficaz y colectiva de cualquier otra iniciativa adoptada para reaccionar ante el suceso.