



## Información anticipada sobre la carga y gestión de riesgos

### Documento informativo de la Global Express Association<sup>1</sup>

Este documento aborda los diferentes tipos de información sobre la carga transmitida a las autoridades fronterizas durante el proceso de importación. El documento pretende aclarar cualquier duda o malentendido sobre el momento y la finalidad de dichas transmisiones. Si se planifican correctamente estas transmisiones, y se seleccionan adecuadamente las herramientas que analizan los datos, **facilitarán el flujo de comercio legítimo** además de ayudar a mejorar la seguridad y detectar y detener el fraude y el comercio ilícito. Sin embargo, las autoridades fronterizas piden regularmente datos adicionales sin establecer primero si están disponibles o si son adecuados a los objetivos. Esto puede provocar interrupciones del flujo del comercio legítimo sin mejorar necesariamente ni la recaudación de ingresos ni las funciones de detección de las autoridades, especialmente cuando hay riesgos de seguridad involucrados.

\* \* \*

Los tres miembros de la Global Express Association (DHL Express, FedEx Express y UPS) proporcionan servicios sofisticados de logística para el transporte de mercancías y documentos por todo el mundo. Operan en 220 países y territorios. Los plazos de entrega habituales van desde la noche a la mañana (en algunas ciudades, el mismo día) hasta 72 horas después de la recogida, dependiendo del tipo de servicio contratado y la distancia. Dan servicio a una amplia gama de sectores que dependen de entregas urgentes para sus cadenas de valor. También se enfrentan a un creciente volumen de envíos de comercio electrónico y responden a las demandas y necesidades en constante evolución de este sector dinámico.

Para hacer esto posible, los miembros de la GEA se apoyan en su compromiso con el cumplimiento de la normativa, sus cadenas de suministro seguras y su capacidad de transmitir a las autoridades fronterizas información electrónica anticipada sobre cada envío, a fin de que éstas puedan evaluar el riesgo asociado a cada uno de ellos. Esto facilita el movimiento de envíos a lo largo de toda la cadena de suministro, incluyendo el proceso de importación.

Los servicios de entrega urgente transmiten información electrónica anticipada a las autoridades fronterizas<sup>2</sup> en diferentes fases, durante el tránsito de los envíos a través de su cadena de suministro y **con respecto a tres objetivos de evaluación de riesgos claramente obligatorios, definidos y diferenciados, a saber, la seguridad<sup>3</sup>, la protección<sup>4</sup>, y los ingresos aduaneros y fiscales**, que se explican en el presente documento. A su vez, las distintas autoridades gubernamentales la reciben y procesan, también en las distintas etapas del proceso.

---

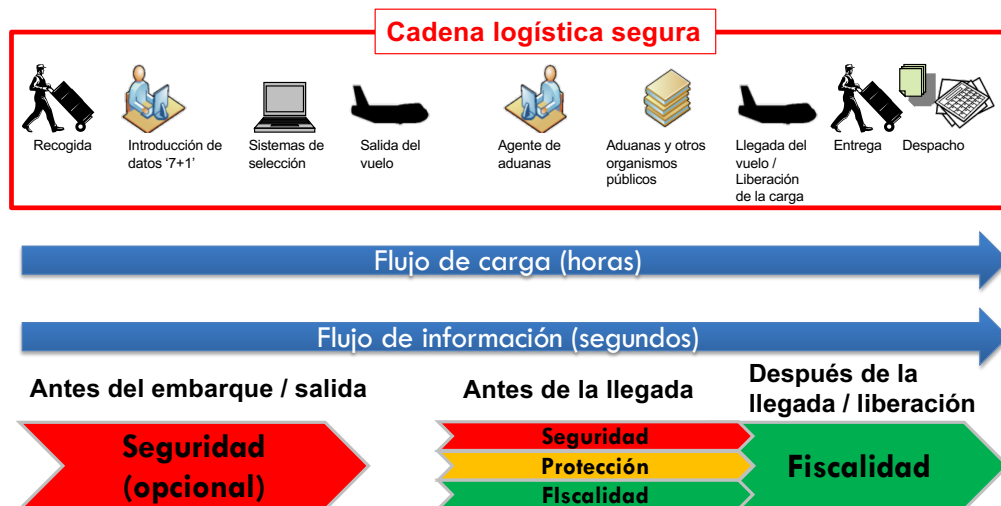
<sup>1</sup> La Global Express Association representa a las tres compañías líderes de entrega urgente: DHL Express, FedEx Express y UPS. Puede encontrar más información en [www.global-express.org](http://www.global-express.org)

<sup>2</sup> Se debe entender por autoridad fronteriza a la Aduana y/o cualquier otra autoridad que haga las veces de tal, u otras que intervengan en razón de la naturaleza del envío como Policía, Autoridad Sanitaria o Agrícola.

<sup>3</sup> N del T: *Security* en el original inglés

<sup>4</sup> N del T: *Safety* en el original inglés

## Gestión de riesgo: distintos momentos para distintos objetivos



A efectos de *la seguridad de la carga aérea*<sup>5</sup>, algunos datos deben proporcionarse tan pronto como la información esté disponible para el operador de entrega urgente. A más tardar, deben transmitirse *antes de que el envío se embarque* en el avión en el último punto de partida hacia el país de destino.

La información relacionada con la *protección*<sup>6</sup> y con la *fiscalidad* se facilita siempre *antes de que la carga llegue* a la frontera del país de destino, idealmente siempre que sea posible en una sola transmisión. Esto les permite a las autoridades fronterizas llevar a cabo un 'procesamiento (de información) antes de la llegada' en virtud del artículo 7.1 del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio, es decir, determinar la admisibilidad de un envío para cuestiones aduaneras y de otro tipo antes de que éste llegue al territorio de la autoridad.

Por último, en muchos países, se puede proporcionar datos fiscales adicionales *después de la llegada del envío* – a efectos de completar el despacho definitivo. Técnicamente, esto ya no es una "información anticipada", sino una información que respalda la segregación de dos procesos aduaneros, liberación y despacho, como se reconoce en el artículo 7.3 del AFC. La mercancía es liberada, las formalidades completadas, y los aranceles e impuestos pueden ser cobrados posteriormente. Los datos para fines estadísticos nacionales también pueden ser enviados después de la llegada de la carga.

Cada transmisión obedece a un propósito específico, es decir, relacionado con la seguridad, la protección o temas fiscales. Cada uno conlleva, a propósito, diferentes tipos de datos, de diferentes niveles de calidad.

<sup>5</sup> N. del T.: *security* en el original inglés

<sup>6</sup> N. del T.: *safety* en el original inglés

## ANTES DEL EMBARQUE

**La información anticipada sobre la carga antes del embarque (PLACI<sup>7</sup> por sus siglas en inglés) debe facilitarse tan pronto como esté disponible, a fin de mitigar los riesgos potenciales para la seguridad de la aviación.**

Desde 2010, las autoridades fronterizas de unos pocos países han previsto solicitar, antes del embarque, información electrónica anticipada para detectar o identificar la posibilidad o riesgo de que haya un artefacto explosivo o incendiario improvisado ('una bomba en una caja').

Los EE.UU. empezaron a probar el concepto a través de su proyecto piloto ACAS, que desde entonces se ha convertido en un programa permanente. El Reino Unido ha comenzado recientemente su propio proyecto piloto PREDICT y la UE tiene la intención de iniciar su programa en 2021. Las normas internacionales indican claramente que estos programas constituyen *niveles de seguridad opcionales y adicionales*. Dicho de otro modo, no todos los países son alentados a desarrollar tales programas. Corresponde a cada país tomar una decisión, tras elaborar su propio análisis de amenazas y riesgos, es decir, de su grado de exposición a amenazas terroristas en los canales de distribución de carga y correo.

El proyecto piloto estadounidense ACAS ha permitido a los organismos reguladores y al sector privado analizar los datos de carga a fin de determinar qué está disponible, cuándo y si se adapta a los objetivos previstos. Como resultado, los datos que se transmiten con dicho objetivo han sido codificados en una norma internacional – el Marco Normativo SAFE de la Organización Mundial de Aduanas. Son conocidos como **datos PLACI<sup>8</sup> "7+1"**.

El Anexo III del Marco Normativo SAFE de la OMA requiere la transmisión de un identificador de envío, además de los siete campos de datos siguientes:

- Nombre del remitente
- Dirección del remitente
- Nombre del consignatario
- Dirección del consignatario
- Número de paquetes
- Peso bruto total
- Breve descripción de la carga (llamada descripción 'bruta', proporcionada por el remitente).

La justificación para enviar estos datos 7+1 (y no otros) es doble. En primer lugar, están disponibles muy temprano en el proceso, mientras que otros datos sólo están disponibles más tarde. En segundo lugar, los servicios de inteligencia han probado estos campos de datos en el marco del proyecto piloto ACAS de Estados Unidos y han determinado que son aptos para el fin previsto. En otras palabras, estos datos "7+1", cuando se comparan con la información de que disponen los servicios de inteligencia, han demostrado ser suficientes para determinar la presencia de un riesgo para la seguridad de la aviación.

Los datos "7+1" son comunicados por el operador de entrega urgente exactamente tal y como los proporciona el remitente (llamados 'datos en bruto'). Las autoridades encargadas de la seguridad,

---

<sup>8</sup> *Pre-Loading Advance Cargo Information (PLACI)* por sus siglas en inglés.

incluidas las aduanas, valoran el hecho de que los datos no hayan sido procesados, como se haría cuando se comunican a efectos de despacho de aduana. Los datos en bruto pueden proporcionar pistas o patrones que pueden ayudar a los analistas especialmente capacitados a evaluar un riesgo de seguridad potencial (pero solo un riesgo de seguridad). Por estos motivos, los datos "7+1" no son aptos para la evaluación del riesgo y despacho aduanero tradicional. (De nuevo, no todos los países son alentados a desarrollar tales programas).

Los riesgos de seguridad de la aviación deben mitigarse antes de la salida del vuelo, lo que puede llevarse a cabo mediante la aplicación de varios niveles de seguridad.

En virtud del Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional, toda la carga saliente debe ser sometida a controles de seguridad, que se definen en el anexo 17 de dicho tratado internacional. La transmisión de datos antes del embarque para la evaluación de riesgos de seguridad es un *nivel adicional y opcional* de seguridad. Ha sido desarrollado conjuntamente por los organismos internacionales que rigen la seguridad de carga aérea (OACI) y Aduanas (OMA). Los gobiernos deciden si aplicar este nivel adicional dependiendo de su propia evaluación de riesgos y amenazas. Para verificar la exactitud de los datos PLACI "7+1" y los controles de seguridad aplicados a un envío, el gobierno puede emitir "solicitudes de información (RFI<sup>9</sup>)" y "solicitudes de examen" (RFS<sup>10</sup>) a la compañía aérea o a la persona que comunica los datos, según sea el caso<sup>11</sup>.

En caso de que se detecte una amenaza inminente para la aviación, las autoridades pondrán en marcha protocolos para que no se lleve a cabo el embarque (DNL<sup>12</sup>), inclusive mandar un mensaje DNL a la compañía aérea. El protocolo DNL desencadenaría una respuesta inmediata de emergencia para hacer frente a la amenaza (una 'bomba en una caja'). Las consecuencias de un DNL no pueden ser subestimadas. Significaría el cierre de un aeropuerto (con todo el tráfico que entra y sale de ese aeropuerto parado durante varias horas), inclusive su evacuación completa.

Es por esta razón y por las importantes consecuencias económicas de un "falso positivo" que los protocolos DNL no deben utilizarse para ningún otro propósito que no sea la seguridad de la aviación.

Otros riesgos, tales como riesgos de tipo fiscal, drogas, armas de fuego, tráfico ilícito, violaciones del derecho de propiedad intelectual, etc., pueden ser mitigados de manera efectiva en el momento de la llegada o con anterioridad, pero no requieren respuestas inmediatas en el momento de la salida del vuelo. El uso de los protocolos de referencia PLACI, incluido el DNL, es innecesario cuando se trata de detectar y mitigar riesgos que no están relacionados con la seguridad. Es más, pueden distraer al personal especializado en detección a la hora de detectar los verdaderos riesgos de seguridad e incitar a la complacencia a todos los que están involucrados en la ejecución de un DNL.

Otro tipo de datos que no sean los datos "7+1" no deben ser requeridos a efectos de la evaluación de seguridad de la carga aérea. El hecho de añadir campos de datos que se suelen usar para evaluar los riesgos de tipo fiscal o relativos a la protección (como el código del Sistema Armonizado, el país de origen, el valor en aduana o si las partes sea una persona física o una empresa) tendrá las mismas consecuencias imprevistas.

---

<sup>9</sup> RFI, siglas en inglés de Request for Information.

<sup>10</sup> RFS, siglas en inglés de Request for Screening.

<sup>11</sup> Para más información, consulte los principios rectores de información anticipada sobre la carga antes del embarque (PLACI) de la OACI/OMA.

<sup>12</sup> DNL, siglas en inglés de Do Not Load.

En resumen, los protocolos de información anticipada antes del embarque deben utilizarse para la finalidad para la que fueron diseñados: para detectar una 'bomba en una caja'.

## **ANTES DE LA LLEGADA**

### **Los datos electrónicos 'antes de la llegada' se envían posteriormente en el proceso, a fin de facilitar la liberación.**

La información antes de la llegada del envío ha existido en muchos países desde hace más de 10 años. Desde su aprobación en 1999, el Convenio de Kioto Revisado (tratado internacional que armoniza los procedimientos aduaneros) ha promovido el concepto de envío de los datos antes de la llegada para efectuar la evaluación de riesgos a fin de facilitar la liberación inmediata de la mercancía a su llegada. En 2005, otro protocolo internacional, el Marco Normativo SAFE de la Organización Mundial de Aduanas, introdujo el envío de datos antes de la llegada centrándose en los riesgos relativos a la protección<sup>13</sup>. Para los vuelos de larga distancia, los datos se envían 4 horas antes de la llegada; para vuelos de corto recorrido, en el momento del despegue.

Los miembros de la GEA envían información electrónica sobre la carga por anticipado a las autoridades fronterizas en los países de destino ya sea como parte del proceso de despacho de aduana o como parte de la evaluación del riesgo antes de la llegada. En muchos casos, esos datos se envían también a los países por los que transita la mercancía.

A diferencia de los datos PLACI, los datos sometidos antes de la llegada ya no son 'en bruto', y pueden contener mucha más información que los datos definidos "7+1", (por ejemplo, datos relacionados con el movimiento, código simple del sistema armonizado HS; descripción de la mercancía, país de origen, etc.). Dichos datos han sido procesados por nuestros especialistas en aduanas, o incluso nuestros propios agentes de aduanas, y están específicamente preparados para cumplir con la regulación de los requisitos de ingreso y acelerar la liberación de los envíos. En algunos casos, la recolección de esta información requiere contacto adicional con los clientes, lo que conlleva más tiempo.

Con esta información, las autoridades fronterizas pueden evaluar si los productos presentan un riesgo (por ejemplo, subvaloración o la presencia de cualquier tipo de comercio ilícito) antes de que las mercancías lleguen a su territorio. Si el análisis muestra la presencia probable de tal riesgo, se puede seleccionar el envío para inspección física o documental a su llegada.

Sin embargo, si el análisis muestra que el envío es de bajo riesgo, puede entonces ser liberado y despachado inmediatamente a su llegada (en la mayoría de las economías avanzadas, los derechos de aduana y los impuestos pueden ser pagados más tarde, basándose en la información complementaria facilitada después de la liberación de la mercancía). Esta es una gran medida de facilitación que permite a las aduanas centrar sus limitados recursos en aquellos envíos que suponen un riesgo, evitando demoras innecesarias y los costes asociados al comercio legítimo.

La Norma 3.12 del Convenio de Kioto Revisado y el artículo 10.1 del Acuerdo de Facilitación del Comercio

---

<sup>13</sup> N del T: Safety, en el original inglés.

afirman claramente que las autoridades deben limitar sus intervenciones, incluida la recopilación de datos y la inspección de mercancías en el momento de la importación, a lo estrictamente necesario para respaldar los controles aduaneros adecuados basados en riesgo.

Aunque los datos enviados antes de la llegada de la mercancía contienen mucha más información que una transmisión antes del embarque, es importante asegurarse de que cada campo de datos específico sirva a un propósito de evaluación de riesgos, y que las autoridades que los reciben estén en posición de procesarlos con eficacia.

## **DESPUÉS DE LA LLEGADA**

### **La información después de la llegada completa el despacho de aduana**

El artículo 7.3 del Acuerdo de Facilitación del Comercio y las normas 3.13 y 3.14 del Convenio de Kioto Revisado prevén la posibilidad de separar la liberación de un envío por la Aduana de la determinación definitiva de los derechos e impuestos a pagar para dicho envío.

En la práctica, esto significa que puede presentarse una declaración incompleta o simplificada antes de la llegada de las mercancías a fin de liberarlas (lo que algunos países llaman *liberación previa* o *liberación condicional*). La información complementaria exigida en apoyo de las estadísticas de comercio exterior y de la determinación definitiva y recaudación de los derechos e impuestos se provee más adelante, con frecuencia, entre 7 y 10 días después de la liberación (y según lo legislado o acordado con la autoridad reguladora pertinente) o mensualmente o cada dos meses para operadores de confianza.

Frecuentemente, la determinación del valor del envío en aduana requiere más tiempo y más información del remitente o consignatario. El permitir la presentación de información adicional o la actualización de los datos ya presentados después de la liberación de la mercancía, facilita el proceso y ayuda a gestionar el cumplimiento y acatar las obligaciones fiscales del importador.

La separación de la liberación del despacho está asegurada por una garantía financiera (como p.ej. una fianza aduanera) para asegurar que los intereses fiscales y financieros del gobierno estén protegidos.

Además, un proceso de auditoría a posteriori proporciona a las Aduanas capacidades de control adicionales para responder a sus inquietudes en materia fiscal y de cumplimiento aduanero.

El período de tiempo entre la liberación y el despacho también puede ser utilizado para recoger muestras y hacer pruebas, en caso de que las autoridades tengan que tomarlas a efectos fiscales o de protección.

El nivel de cumplimiento del operador - por ejemplo, si éste tiene el estatus de operador económico autorizado (AEO) - debería determinar también el nivel de simplificación del que se beneficia, incluido el importe de la garantía que debe aportar (a no ser que esté exento completamente). Esto supondría un incentivo económico para que el operador mantenga un alto nivel de cumplimiento, ya que lo haría más competitivo.



## Resumen y Recomendaciones

La información anticipada sobre la carga puede servir una multitud de propósitos:

- Facilitación del comercio legítimo y
- Detección de diversos tipos de riesgos y amenazas.

Es importante que todas las agencias fronterizas coordinen sus actividades en materia de evaluación de riesgos y diseñen sus respectivas evaluaciones de riesgos para hacer frente a una amenaza específica. Ello significa que *los requisitos en materia de datos y los momentos en que deben ser transmitidos deben estar vinculados a necesidades específicas.*

La definición de los datos necesarios y su calidad debe depender del propósito del envío de dichos datos y de su evaluación de riesgo. En otras palabras, los datos proporcionados antes del embarque para la evaluación de riesgos de seguridad de la aviación deben cumplir con los requisitos de calidad para este propósito, y solamente este propósito.

Las evaluaciones de riesgos relativos a la protección requieren más tiempo, más datos (de diferente tipo y calidad), y preferentemente deben ser tratados antes de la llegada de la carga.

Los datos enviados antes de la llegada podrían emplearse también para fines fiscales y otros propósitos gubernamentales, como las estadísticas de comercio exterior. Cuando se proporciona una garantía financiera, debiera ser posible facilitar o actualizar los datos después de la liberación de la mercancía.

Mezclar estos diferentes procesos no sólo los haría menos eficaces, sino que también provocaría consecuencias imprevistas como, por ejemplo, la ralentización innecesaria del flujo del comercio legítimo.

Ginebra, enero de 2020