



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

# Programa Regional de Comercio CAFTA-RD

Metodología de Manejo de Riesgos

Versión 1.0

Mayo 2008

Este documento ha sido elaborado por Chemonics International Inc. para la revisión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).



# CONTENIDO

---

**Contenido.....i**

**Acrónimos.....ii**

**Glosario.....iii**

**I. Antecedentes.....4**

**II. Metodología de Manejo de Riesgo .....6**

**III. Conclusiones.....13**

## ACRÓNIMOS

---

CRT	CAFTA-DR Regional Trade (sigla en inglés)
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)

## **GLOSARIO**

---

Auxiliar de aduanas	Persona que elabora la declaración aduanera (agente aduanal, importador, exportador, etc.).
Países parte	Los países que forman parte del tratado CAFTA-DR

# I. ANTECEDENTES

---

La República Dominicana (RD), Centroamérica y Estados Unidos de América (EEUU) firmaron el CAFTA-RD el 5 de agosto del 2004. Este Tratado ha sido ratificado por las cámaras legislativas de Estados Unidos, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, RD y Costa Rica. El mismo entró en vigencia para El Salvador el 1º de marzo del 2006, para Honduras y Nicaragua el 1º de abril del 2006, para Guatemala el 1º de julio del 2006 y para RD el 1º de marzo del 2007. En Costa Rica el CAFTA-DR fue aprobado vía referéndum el 7 de Octubre del 2007 y se espera que sea puesto en vigencia en el transcurso del año 2008.

La oficina regional de la USAID/San Salvador firmó un contrato con Chemonics International el 1º de diciembre del 2006 para ejecutar el Programa Regional de Comercio CAFTA-RD (CRT) que tiene como objetivo apoyar a los gobiernos firmantes del tratado de CAFTA-RD a implementar los requerimientos del mismo, particularmente aquellos relacionados con:

- Capítulo 4: Reglas de Origen y Procedimientos de Origen
- Capítulo 5: Administración Aduanera
- Capítulo 19: Creación de Capacidades relacionadas con el Comercio
- Acuerdos y convenciones internacionales de facilitación de comercio

El tema de manejo de riesgo es de suma importancia para las aduanas puesto les permite hacer un mejor uso de los recursos disponibles al igual que ser eficiente en su operación detectando y revisando oportunamente embarques de alto riesgo y permitiendo un despacho expedito a embarques de bajo riesgo. Por lo mismo, se considera vital que todas las aduanas de los países parte cuenten con una unidad de riesgo acorde a sus necesidades con lo cual la organización le otorgue prioridad y foco al uso de manejo de riesgo.

Las aduanas deben tender a ser menos discrecionales en su aplicación de manejo de riesgo y por lo tanto se debe procurar la implementación de perfiles y criterios avalados por un comité de riesgo local. En los perfiles se deben especificar las responsabilidades del personal de aduanas respecto a la atención de embarques que cumplan con el perfil definido.

Todo el personal de las aduanas, tanto de las unidades de riesgo como quienes participen en la atención de un perfil o criterio, deben contar con las habilidades necesarias para ejecutar adecuadamente su trabajo. Por lo tanto se deben detectar y atender las necesidades de capacitación oportunamente para asegurar que todos los que participan en el proceso de riesgo pueden llevar a cabo el rol que les corresponde sin comprometer el resultado esperado.

La percepción de riesgo se debe hacer notar no solo a nivel de cada país sino también a nivel de región. El ideal es que los usuarios perciban que no pueden realizar prácticas indebidas en ninguno de los países parte puesto que la detección de las mismas no solo les causaría una alerta de riesgo en el país que se pretendió afectar sino también en todos los países parte. Con esto los usuarios tenderán a concluir que en los esquemas de costo beneficio les conviene más ser usuarios cumplidos. Por lo tanto, se debe procurar la implementación de un comité de riesgo a nivel regional donde en principio se compartan perfiles de riesgo para cerrar filas.

El objetivo de este documento es establecer una metodología para la aplicación de manejo de riesgo basada en el uso de perfiles y criterios que se pueda utilizar como base en los países parte, procurando la eliminación de decisiones discrecionales en la materia.

## II. METODOLOGÍA DE MANEJO DE RIESGO

---

La metodología propuesta basada en perfiles y criterios puede ser utilizada en cada uno de los países parte.

### A1. Situación Actual

Hoy en día, el tema de manejo de riesgo es común en las aduanas y por lo tanto seguramente existen una serie de avances en la materia. Es importante conocer a detalle dichos avances para asegurar de que se aprovechan al máximo y a la vez serán de utilidad para ajustar los instrumentos de control que se deben de aplicar. Es importante que el personal representante de las áreas sustantivas esté familiarizado con los siguientes temas:

- Grado de aplicación de manejo de riesgo
- Automatización de manejo de riesgo
- Procedimientos
- Estructura y funciones
- Manuales
- Infraestructura
- Logros
- Necesidades detectadas
- Lecciones aprendidas
- Marco normativo para la aplicación de riesgo
- Aplicación de medidas preventivas
- Que tipo de aplicación de riesgo se pueden realizar
  - Antes de despacho
  - Durante el despacho
    - Físico
    - Documental
  - Post despacho
- Relación de la aduana con el comité regional de riesgo
- Relación de la aduana con los auxiliares de aduanas y con los importadores/exportadores

El determinar cuales embarques deben ser considerados de alto o bajo riesgo, no es una tarea trivial. Algunos puntos que se deben de considerar para la identificación de los mismos es lo siguiente:

- Normatividad que el sistema no verifica
- Cuales embarques siempre deben ser inspeccionados
- Cuales operaciones no preocupan
- Cuales embarques se revisan con frecuencia sin que haya hallazgos
- Que mercancías son atractivas para ser introducidas bajo contrabando
- Hallazgos en inspecciones
  - Muestras
  - Revisiones físicas
  - Revisiones documentales

- Embarques sensibles para la aduana
  - Droga
  - Dinero
  - Subvaluación
  - Falsificación de documentos
  - Errores en clasificación arancelaria
  - Domicilios inexistentes
  - Incongruencia con Impuestos Internos
- Que operaciones son atractivas para los contrabandistas
  - Embarques no sujetos al pago de impuestos
    - Tránsitos
    - Movimientos a zonas francas
    - Importaciones temporales

## **A2. Metodología de Perfiles y Criterios**

### **A.2.1 Comité de Manejo de Riesgos**

En la metodología de perfiles y criterios se requiere la aplicación de un comité de riesgo local en el cual estén representadas todas las áreas sustantivas de la Aduana las cuales puedan tener contacto con un embarque de riesgo. Este comité debe de sesionar de manera periódica y realizar un puntual seguimiento a los acuerdos y pendientes. Las funciones del comité de riesgo son las siguientes:

- Aprobar y retroalimentar perfiles de riesgo
- Clarificar las responsabilidades de cada área de la organización respecto a cada perfil de riesgo
- Analizar retroalimentación de la aplicación de perfiles de riesgo y realizar los ajustes correspondientes

### **A.2.2 Roles**

En la metodología de perfiles y criterios existen una serie de roles que deben ser cubiertos. Estos roles son los siguientes:

Administrador del comité de manejo de riesgo.

Funciones

- Convocar a los miembros del comité
- Documentar perfiles utilizando el formato del anexo 1 (anexo 1 manejo de riesgos – perfiles)
- Cerciorarse que todo perfil está completo y que no existen perfiles duplicados
- Ser moderador del comité de riesgo
- Generar la matriz de seguimiento de acuerdos utilizando el formato del anexo 3 (anexo 3 manejo de riesgos – acuerdos)
- Otorgar control y seguimiento a los acuerdos

- Procurar a que la totalidad de los selectivos se generen bajo el respaldo de un perfil que ha sido aprobado por el comité

La agenda tentativa que se debe de aplicar en el comité de riesgo es la siguiente:

- Confirmación de representación de todas las áreas sustantivas
- Seguimiento a pendientes y acuerdos de sesiones anteriores
- Reporte del Auditor de la Aplicación de Manejo de Riesgo
  - Discrepancias detectadas respecto a selectividad esperada
- Reporte del Administrador de la Aplicación de Criterios de Manejo Riesgo
  - Efectividad de criterios aplicados
- Especificación de nuevos perfiles
- Ajustes a perfiles actuales
- Asuntos generales
  - Fecha y lugar de siguiente sesión

#### Preventivo

##### Funciones

- Interactuar con los usuarios para que conozcan sus fallas y puedan corregir su situación
- Informar a la comunidad de comercio exterior respecto a prácticas erróneas mas comunes para que las corrijan

#### Administrador de criterios de manejo de riesgo

##### Funciones

- Recibir criterios de manejo de riesgo mismos que deben ser documentados utilizando el formato del anexo 2 (anexo 2 manejo de riesgo – criterios)
- Cerciorarse que todo criterio recibido está basado en un perfil autorizado y orientar al emisor en caso de discrepancias
- Asignar referencia única a todo criterio de riesgo
- Monitorear la aplicación de criterios conforme a lo señalado en el perfil correspondiente
- Recopilar efectividad de criterios aplicados

#### Auditor de la aplicación de manejo de riesgo

##### Funciones

- Verificar que el sistema arroja resultados de selectivo conforme a criterios cargados

#### Aplicador de criterios

##### Funciones

- Cargar y eliminar criterios en el sistema

## Asistentes comité de manejo de riesgo

### Funciones

- Todos
  - Confirmar que pueden ejecutar las tareas que se señalan en los perfiles correspondientes
  - Informar respecto a modos nuevos de operación de prácticas ilícitas
  - Revisar resultados de aplicación de perfiles actuales
    - Perfiles que funcionaron
    - Perfiles que no funcionaron
- Informática
  - Indicar como se puede eliminar el riesgo señalado en un perfil a través de la automatización
  - Informar sobre impactos en riesgo respecto a nuevas liberaciones
- Normatividad
  - Confirmar que las acciones a tomar bajo un perfil de riesgo cuentan con el sustento legal correspondiente
  - Informar sobre impactos en riesgo respecto a nuevas disposiciones

### **A.2.3 Consideraciones generales**

Se recomienda que se ajuste el sistema de manejo de riesgo de las aduanas de tal forma que todo embarque tenga cierta probabilidad de riesgo determinado al azar. Estas revisiones van a servir como muestra para detectar posibles nuevas prácticas de evasión.

La información de manejo de riesgo debe ser tratada como información confidencial de la aduana. Se recomienda que se vean casos puntuales con los auxiliares de aduanas y con los importadores/exportadores para que tomen medidas correctivas pero se debe de tener la precaución de no proporcionar información adicional ajena al caso en particular que se esté revisando.

El rol Preventivo se resalta puesto que para la organización siempre va a ser más eficiente evitar que ocurra una situación de riesgo a detectar una situación de riesgo. Este rol en particular es precisado en cada perfil y no necesariamente lo debe de estar ejecutando siempre la misma persona. Más bien por cada perfil, el comité de riesgo debe de determinar a los responsables de llevar a cabo las tareas preventivas que se definan.

El Aplicador de Criterios de Manejo de Riesgo no debe de tener contacto con la comunidad de comercio exterior para evitar en la medida de lo posible que se generen situaciones de conflicto de intereses.

Una misma persona no puede jugar el rol del Administrador de Criterios de Manejo de Riesgo y el de Aplicador de Criterios de Manejo de Riesgo. Esto para minimizar el riesgo de que se relajen los controles.

Los formatos que se incluyen como anexos no son estáticos y pueden ser modificados para que embonen de una manera más natural con la organización. Por ejemplo, puede ser que al formato de perfiles (anexo 1), se le tenga que agregar columnas para que en las mismas se pueda clarificar la responsabilidad y las acciones que debe de ejecutar alguna área especial de la organización.

En la definición de los perfiles se debe procurar eliminar información que se considere forma parte del secreto fiscal. Esto va a facilitar de que en algún momento los países parte acuerden compartir los perfiles definidos y así poder homologar en la región la aplicación de los mismos.

En el caso del formato de acuerdos (anexo 3), es importante que todos los acuerdos vayan quedando registrados en una sola matriz y que el seguimiento de los mismos se vaya realizando en columnas nuevas que se van agregando a la derecha. Cada nueva columna que se agregue debe tener como título la fecha en que se registra el seguimiento. Mínimo se otorga seguimiento a los acuerdos y compromisos cada que sesiona el comité de riesgo pero se pueden realizar seguimientos adicionales conforme se considere necesario. En nuevas filas se deben de registrar nuevos acuerdos o compromisos y los mismos deben de estar agrupados por fecha de sesión del comité de riesgo. Por lo tanto, la información en el formato indicado, crece tanto hacia abajo como hacia a la derecha. Ningún acuerdo puede ser eliminado de la matriz aunque si puede decidir el comité de riesgo que algún acuerdo o compromiso ya no es procedente en cuyo caso se hace la anotación correspondiente y se cierra el seguimiento del mismo. Periódicamente el comité de riesgo debe aprobar alguna depuración de la matriz para eliminar los casos que ya fueron atendidos y así permitir que la matriz sea más manejable.

En cada perfil de riesgo se van definiendo las responsabilidades o acciones que deben ejecutar las diferentes áreas de la organización que pueden entrar en contacto con el embarque correspondiente. Cuando se definen dichas necesidades o acciones se debe de estar atento a las necesidades de capacitación requeridas para que se pueda cumplir con la encomienda.

#### **A.2.4 Estructura**

La metodología de perfiles y criterios invita a que el tema de riesgo sea parte de todas las áreas sustantivas de la organización y que simplemente exista un área mínima que administre su aplicación. Por otra parte, por cada perfil que se defina, también se están definiendo responsables y puede ser que la organización tenga que crecer no necesariamente en el área de riesgo sino en otros departamentos para que se puedan estar ejecutando las acciones que el comité de riesgo asignó.

La organización debe de contar con un departamento de manejo de riesgo cuyo titular sea la persona que ejecute el rol de Administrador de Criterios de Manejo de Riesgo y el rol de Administrador de Comité de Manejo de Riesgo. El departamento de manejo de riesgo le debe de reportar al director de aduanas. La asignación debe de

ser del 100% de su tiempo.

Dependiendo del volumen que se genere de criterios, se debe de determinar el número de personas requeridas para ejecutar el rol de Aplicador de Criterios. Sin embargo este personal también debe estar dedicado 100% de su tiempo a esta función.

El resto de los roles mencionados en la metodología no requieren del 100% de la asignación del tiempo y por lo tanto pueden ser asignados a discreción.

### **A.2.5 Indicadores**

La meta de la organización de aduanas es que toda asignación del selectivo debe estar respaldada con un perfil que a su vez fue documentado y aprobado por el comité de riesgo. En consecuencia, la relación entre selectivos asignados en base a perfiles y selectivos no respaldados con perfiles debe de ser un indicador.

La puntal ejecución de las medidas preventivas que se definieron por cada perfil al igual que la eliminación de riesgos de raíz son indicadores que se deben de monitorear. Ambos puntos reducen los casos de embarques de riesgo y por lo tanto la organización puede realizar un mejor uso de los recursos disponibles.

En el corto plazo, la organización debe de esperar que la gran mayoría de las medidas de riesgo (embarques que se mandan a revisión) tengan algún tipo de hallazgo. Sin embargo, si la organización ejecutó adecuadamente medias preventivas y eliminó riesgos de raíz, entonces en el mediano plazo se espera que el porcentaje de hallazgos tienda a disminuir.

### **A.2.6 Perfiles**

El titular del área de manejo de riesgo debe contar con las siguientes competencias:

- Licenciatura en comercio exterior o carrera a fin
- Cinco años de experiencia en los procesos de aduanas
- Facilidad de palabra y habilidades de moderador
- Capacidad de síntesis y redacción ejecutiva

### **A.2.7 Procedimiento de Operación**

El procedimiento global de operación que se debe aplicar bajo la metodología de perfiles y criterios es el siguiente:

1. El Administrador del Comité de Manejo de Riesgo convoca a sesión
2. El comité de Manejo de Riesgo define perfiles de riesgo
3. Solicitante genera criterios y los envía a Administrador de Criterios de Manejo de Riesgo para su aplicación
4. Administrador de Criterios de Manejo de Riesgo genera número único al criterio solicitado, verifica que se cumple con lo señalado en el perfil correspondiente y acepta o rechaza solicitud

5. Si solicitud es rechazada se le indica al Solicitante las correcciones que son requeridas
6. Si solicitud es aceptada se turna a Aplicador de Criterios
7. Aplicador de Criterios carga el criterio correspondiente
8. Administrador de Criterios de Manejo de Riesgo monitorea que el criterio cargado se ejecute conforme a lo señalado en el perfil correspondiente
9. El Auditor de la Aplicación de Manejo de Riesgo verifica que el sistema esté arrojando los resultados esperados y realiza investigaciones cuando se detecten discrepancias
10. El Administrador de Criterios de Manejo de Riesgo recopila evidencia de la efectividad de los criterios cargados e informa al Comité de Manejo de Riesgo

### **III. CONCLUSIONES**

---

La metodología de perfiles y criterios planteada obliga a la organización a tomar conciencia sobre los diferentes aspectos que intervienen en la identificación y revisión de los embarques sujetos a una media de riesgo para asegurar de que no solo se realiza una adecuada aplicación de las acciones definidas sino que también se toman medidas guiadas a la prevención y a la eliminación del riesgo de raíz.