



**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA
CON ÉNFASIS EN GESTIÓN ADUANERA**

**GESTIÓN DE RIESGO APLICADO A LAS ACTIVIDADES
ADUANERAS EN LA PROVINCIA DE PANAMÁ**

**POR
LIONEL B. MADERO R.**

**Tesis Presentada en
cumplimiento de los requisitos
exigidos para optar por el grado
de Maestría.**

Panamá, 2013

Ofc.

28 MAR 2014

ST

TEMA

**GESTIÓN DE RIESGO APLICADO A LAS
ACTIVIDADES ADUANERAS EN LA PROVINCIA
DE PANAMÁ**

HOJA DE APROBACIÓN DEL ASESOR

Título de la tesis: Gestión de Riesgo Aplicado a las Actividades Aduaneras en la Provincia de Panamá.

Presentado por: Lionel B. Madero Rizo

La presente tesis es un requisito para optar al título de: Magister en Gerencia Publica con énfasis en Gestión Aduanera. Este trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del jurado que se designó.

Fecha _____

Firma _____

Magister. Nicolás Jerome

AGRADECIMIENTO

Primero y como más importante agradecer a Dios, por darme las fuerzas y salud en todos estos años de estudio.

También agradezco los consejos recibidos durante este estudio al profesor Nicolás Jerome, asesor y a la Profesora Ilsa Ochoa por sus sabios consejos en la preparación del documento.

Y por último, pero no menos importante, estaré eternamente agradecido a mis compañeras de estudios, por su visión, motivación y optimismo, me han ayudado en momentos difíciles

Para ellos,
Mi agradecimiento

Lionel B. Madero R.

DEDICATORIA

A Dios

Por permitirme llegar a este momento tan especial en mi vida.
Por los triunfos y los momentos difíciles que me han enseñado a
valorarte cada día más.

A mis padres que me enseñaron a encarar las adversidades sin
perder nunca la dignidad ni desfallecer en el intento. Me dieron todo
lo que soy como persona, mis valores, mis principios, mi
perseverancia y empeño, todo ello con una gran dosis de amor y sin
pedir nunca nada a cambio.

A toda mi familia por su paciencia, por su comprensión, por su
empeño, por su fuerza, por su amor, porque los quiero.

SUMMARY

Risk management is the study of the causes of possible threats, and the damage and consequences that may occur.

It is used as a management tool in safety studies to identify and evaluate risks. The role of risk management is to help achieve a reasonable level of consensus on the objectives in question, and to ensure a minimum level that allows to develop operational indicators from which to measure and evaluate.

The results of the risk management after performing a risk analysis, the institution has in its hands a powerful tool for the treatment of their vulnerabilities and a general analysis on the security status of their environment as a whole. From this point you may establish policies to correct the problems already detected, and security management of them over time, to ensure that the vulnerabilities found above are not more supported or maintained, thereby managing the possibility of new vulnerabilities that may arise over time.

As it is well known that technological innovations are becoming more frequent, a series of new opportunities appear for malicious individuals who take advantage of the technology and make inappropriate actions in the transfer of goods. Once you have the recommendations, actions of distribution are initiated to correct the environment and reduce the risks to which it is subject to international trade. That way you can implement methodologies for taking corrective measures and treatment of vulnerabilities.

Once the results are tracked and rated with respect to its critical value and relevance, one of the end products of the risk analysis, the critical value matrix, through qualitative and quantitative it indicates the security situation in which the analyzed assets are, listing vulnerabilities, potential threats and respective recommendations for correcting security vulnerabilities.

RESUMEN

La gestión de riesgo es el estudio de las causas de las posibles amenazas, y los daños y consecuencias que éstas puedan producir. Es utilizado como herramienta de gestión en estudios de seguridad para identificar y evaluar riesgos.

La función de la gestión de riesgo consiste en ayudar a alcanzar un nivel razonable de consenso en torno a los objetivos en cuestión, y asegurar un nivel mínimo que permita desarrollar indicadores operacionales a partir de los cuales se pueda medir y evaluar.

Los resultados de la gestión de riesgos una vez que se realiza un análisis de riesgos, la institución tiene en sus manos una poderosa herramienta para el tratamiento de sus vulnerabilidades y un diagnóstico general sobre el estado de la seguridad de su entorno como un todo.

A partir de este trabajo es posible establecer políticas para la corrección de los problemas ya detectados, y la gestión de seguridad de ellos a lo largo del tiempo, para garantizar que las vulnerabilidades encontradas anteriormente no sean más sustentadas o mantenidas, gestionando de esa manera la posibilidad de nuevas vulnerabilidades que puedan surgir a lo largo del tiempo.

Como es sabido que las innovaciones tecnológicas son cada vez más frecuentes, aparecen una serie de nuevas oportunidades para que individuos maliciosos se aprovechen de ellas y realicen acciones indebidas en el trasiego de mercancías.

Una vez que se tienen las recomendaciones, se inician las acciones de distribución de ellas para corregir el entorno y reducir los riesgos a que está sometido el comercio internacional. De esa manera es posible implementar metodologías para tomar las medidas de corrección y tratamiento de las vulnerabilidades.

Después que los resultados son rastreados y puntuados con relación a su valor crítico y relevancia, uno de los productos finales del análisis de riesgos, la matriz de valor crítico, indica a través de datos cualitativos y cuantitativos la situación de seguridad en que se encuentran los activos analizados, al listar las vulnerabilidades, amenazas potenciales y respectivas recomendaciones de seguridad para corrección de las vulnerabilidades.

INTRODUCCIÓN

La Gestión de Riesgo como actividad de tipo aduanero es fundamental y debe poseer un funcionamiento adecuado y responsable que vaya acorde con la modernidad y la tecnología el cual deberá aplicarse en todos los países por tanto nuestro país Panamá no debe quedarse a la zaga más bien debe estar siempre a la vanguardia de aquellas acciones o actividades que van a favor o en beneficio del buen funcionamiento de nuestras instituciones

Recordemos que la actividad aduanera en nuestro país contribuye grandemente a la economía nacional por lo tanto se debe establecer políticas de Estado inherentes a la implementación de mecanismos y estrategias en la aplicación de la gestión de riesgos que ayude a garantizar a la comunidad internacional confianza en la aplicación de los controles en el despacho transbordo y tránsito de las mercancías objeto del comercio internacional de una forma más profesional facilitando el despacho de las mercancías en la aplicación de nuevas técnicas que demanda el comercio

Mediante éste trabajo se deja bien sentada la necesidad que existe actualmente de contar con una oficina que posea todo el equipo y personal idóneo necesario para ejecutar las tareas relacionadas con Análisis de Gestión de Riesgo en el puerto de Balboa

Este trabajo se desarrolla en cuatro capitulos el capitulo I generalidades de la Autoridad Nacional de Aduanas en donde se plantea el objetivo general y los especificos planteamiento del problema de gestion de riesgo y conceptos

En el capitulo II se presenta la gestión de riesgo en aduanas capitulo III se desarrolla lo concerniente al aspecto metodológico el capitulo IV Analisis de Gestión de Riesgo en las actividades aduaneras en el puerto de Balboa de la Zona Oriental y por ultimo se presenta una propuesta asi como la bibliografia y los anexos

ÍNDICE GENERAL

Agradecimiento	I
Dedicatona	III
Summary	V
Introducción	IX
Índice	XII
Capítulo I Generalidades y Conceptos de la Investigación	1
1 Antecedentes del problema	2
1 1 Situación Actual del Problema	3
1 2 Importancia y Justificación del Problema	4
1 3 Planteamiento del Problema	5
1 4 Delimitación del Problema	8
1 5 Objetivos Generales	9
1 5 1 Objetivos Específicos	9
1 6 Formulación de Hipótesis y Variables	10
2 Conceptos	12
Capítulo II Gestión de Riesgo	21
2 1 Antecedentes de Aduana	22
2 2 Marco legal de la Autondad Nacional de Aduanas	23
2 3 Objetivos Organizacionales de la Autondad Nacional de Aduana	24
2 4 Función de la Autondad Nacional de Aduanas	24
2 5 Gestión de Riesgo	32
2 5 1 Que es Riesgo	36
2 5 2 Que es la Gestión de Riesgo	37
2 5 3 Como se Identifica el Riesgo	41
2 5 4 Importancia del Análisis de Riesgo	45
2 5 5 Cuáles son las Causas de Riesgo	46
2 5 6 Estrategia para enfrentar el Riesgo	48
2 5 7 Que se Entiende por Administrar de Riesgo	65
2 5 8 Cuando se Necesita Administrar Riesgo	68
2 5 9 Beneficios de la Administración de Riesgo	70

Capítulo III Aspectos Metodológicos	71
3 1 Metodología	71
3 2 Población de Estudio y Tamaño de la Muestra	71
3 3 Instrumento de recolección de datos	74
Capítulo IV Análisis de Gestión de Riesgo en las Actividades Aduaneras en el Puerto de Balboa	92
4 1 Generalidades del Puerto de Balboa	93
4 2 Análisis de Aplicación de la Gestión de Riesgo	98
4 3 Estrategias de Fiscalización en Gestión de Riesgo	101
4 4 Gestión de Riesgo en Aduanas	102
4 5 Oficina de Análisis de Riesgo en Aduanas Panamá	114
4 5 1 UNITEC	117
4 5 2 Portales Monitores de Radiación RPM	120
4 6 Procedimiento a Seguir en el Desarrollo de Tareas Relacionados con Gestión de Riesgo en Aduanas	123
4 7 Aplicación de Gestión de Riesgo en el Recinto Aduanero de Balboa	131
Propuesta	137
Bibliografía	145
Anexos	

CAPÍTULO I

GENERALIDADES Y CONCEPTOS DE LA INVESTIGACIÓN

1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION

La Aduana es una entidad publica facilitadora controladora recaudadora y fiscalizadora de las actividades concernientes al comercio internacional

Análisis de Riesgo tiene su génesis en la globalizacion nació por una necesidad de controlar el comercio internacional evitar el fraude contrabando y las defraudaciones aduaneras (ilicitos de tipo aduanero) además saber con bastante exactitud las clases de mercancías que están siendo sujeto de intercambio comercial entre los distintos países y dándoles fe a las declaraciones contentivas en los medios de transportes su aplicación se incrementa en los compromisos adquiridos en las diferentes negociaciones y convenios bilaterales y multilaterales en donde se solicita a los países miembros la implementación y funcionamiento de una oficina de Gestión de Riesgo

Esto implica que si uno de los miembros no está aun organizado en cuanto a su creación entonces las importaciones que se den desde ese país serán un tanto riesgosas y afectará de una u otra forma las exportaciones

La Gestión de Riesgo es una actividad que debe ser aplicada en la actualidad por las aduanas de todos los países ya que esta demostrado que en los países que la aplican a plenitud el comercio internacional fluye con mayor facilidad y sin problemas se evita o minimiza la corrupción aumentan los impuestos directo como indirectos y esto se debe a que el despacho aduanero se da de manera expedita

1 1 SITUACION ACTUAL DEL PROBLEMA

Actualmente se están aplicando normas concernientes a la gestión de riesgo sin embargo por tratarse de una actividad relativamente nueva tiene muchas deficiencias en su aplicación en lo que concierne a la identificación categorización y prioridad para la aplicación del tratamiento que le corresponde a cada riesgo identificado

Es por ello que hemos elegido este tema para que a través de esta investigación se pueda aportar elementos necesarios y llenar algunos vacios en su aplicación

1 2 IMPORTANCIA Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

- **IMPORTANCIA**

Para el país todo lo concerniente al trasiego de mercancías es importante investigar aun más si puede ocasionar un riesgo y es a través de la recolección y posterior análisis de los datos que se identifican a aquellas personas que incumplen con dichas operaciones aduaneras y los pone al descubierto ante la autoridad competente para la aplicación de la sanción que le corresponde

Estas actividades aduaneras que involucran riesgo son efectuadas por los usuarios (personas natural o jurídica) ante la Autoridad Nacional de Aduana

JUSTIFICACIÓN

Para efecto de las operaciones aduaneras es importante la implementación de una oficina de análisis de gestión de riesgo en el recinto del Puerto de Balboa formada por especialistas aduaneros que puedan detectar riesgos y presentar posibles soluciones para mantener tales riesgos bajo control. Pues actualmente los controles a través de la identificación del riesgo no están dando los resultados esperados

1 3 PLATEAMIENTO DEL PROBLEMA

En nuestro país así como en todos los países del mundo principalmente en aquellos países desarrollados donde el comercio crece aceleradamente la aduana como institución recaudadora de los tributos y controladora del comercio internacional juega un papel preponderante es allí donde entra en función la aplicación de la gestión de riesgo Debido a que su implementación es una necesidad en aquellas actividades comerciales que involucra los regímenes aduaneros y en especial las exportaciones e importaciones tránsito trasbordo reexportaciones y demás regímenes aduaneros hacia los diferentes países del mundo y desde el exterior

La aplicación a cabalidad de la gestión de riesgo da como resultados a los países que la aplican un mejor control y aumento en las recaudaciones así como también es garantía de mejores relaciones comerciales y les brinda seguridad a los clientes de buena fe

Esta técnica es aplicada por funcionarios aduaneros en donde a través de pericias y estrategias que en muchas oportunidades son adquiridas en otros países amigos que brindan estos conocimientos con la intención de identificar a aquellos que toman el fraude como una forma de vida y de comercio

Sabemos que a través de la gestión de riesgo no podemos erradicar esas actividades ilícitas pero se pueden minimizar en gran medida y eso es importante

Adicionalmente para que esta función sea llevada a cabo por la aduana y que tenga éxito debe estar acompañada por leyes dura y más importante de todo es que no exista el padrino o los amigos políticos que intervienen respaldando a quienes efectua ilícitos

Si se aplicase con rigor las leyes a quienes la infringe por supuesto que las personas pensarían muy bien antes de hacer algo que le pudiese costar la privacidad de libertad o el cierre definitivo de sus negocios

Como país en via de desarrollo es de suma importancia que el desarrollo de esta técnica tenga credibilidad a nivel internacional ya que esta seria una de las formas de vendernos como país seguro

Panamá es un país de servicio la mayoría de lo que consumimos es importado o dicho de otra forma traemos desde el extranjero casi todo lo que usamos y consumimos

Por tal motivo debemos controlar a todos esos importadores para que aquellas mercancías que estén introduciendo a nuestro país sean las que ellos dicen que es y que tributen el monto en términos pecuniario que le corresponde así como también que cumplan con todo los requisitos necesarios solicitados por otras instituciones que lo controlan

La gestión de riesgo entra en función precisamente identificando a los infractores aplicando estrategias y poniéndolo a ordenes de la autoridad aduanera correspondiente

Ahora bien en cuanto a la actividad de tipo comercial aduanera llamada exportación también se mantiene un control riguroso

Las pocas exportaciones o reexportaciones que realiza nuestro país deben ser objeto de una verificación previa por funcionarios de gestión de riesgo por su puesto utilizando las herramientas no intrusivas o tecnología de punta que son aquellas donde no interviene las manos o la apertura de ningún continente ya que la misma se realiza a través de rayos X Cuando esta actividad se realiza de manera eficiente y eficaz nos brinda credibilidad y por su puesto nuestras exportaciones serían aceptadas de forma expeditas por parte de los demás países y traería como resultado el incremento en las divisas

Concluimos señalando que es de suma importancia mantener y aumentar las capacitaciones en la institución aduanera referente al tema de gestión de riesgo puesto que se contribuiría con aumentar la credibilidad en la gestión aduanera

A consecuencia de todo lo antes desarrollado y para mayor conocimiento del tema de gestión de riesgo se busca responder las siguientes preguntas

¿Qué podemos entender por gestión de riesgo?

¿Cuál es el procedimiento empleado para identificar los riesgos?

¿Qué tratamientos se le da a los riesgos identificados?

¿Cuál sería la importancia o beneficios para el país de la aplicación de esta técnica?

1.4 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación sobre análisis de gestión de riesgo aduanero será desarrollada en el recinto aduanero del Puerto de Balboa en la Provincia de Panamá ya que es considerado el recinto con mayor movimiento en la zona oriental el cual trae como consecuencia la existencia de más controles aduaneros aplicados por los posibles riesgos a través de los funcionarios que laboran en el recinto de aduanas que se pueden efectuar

1 5 OBJETIVO GENERAL

Conocer la importancia que tiene la actividad de gestión de riesgo aduanero en la seguridad nacional con énfasis en el recinto aduanero del Puerto de Balboa

Categorizar los riesgos para la aplicación de un mejor tratamiento y lograr minimizarlos

Destacar la necesidad de contar con personal idóneo para desempeñar las funciones de análisis de riesgo

1 5 1 Objetivos Especificos

Identificar los riesgos que impactan y afectan las actividades aduaneras

Aplicar el tratamiento adecuado para minimizar los riesgos emergentes en las operaciones aduaneras en el recinto del Puerto de Balboa

Describir los diferentes tipos de riesgos que se pueden dar en una operación aduanera

Conocer las fuentes de riesgo en aduana y donde pueden impactar

Explicar el procedimiento empleado para identificar los riesgos que afectan directa o indirectamente la administración aduanera en el recinto del Puerto de Balboa

Identificar los riesgos que se dan con mayor frecuencia en la mercancía tramitada en el recinto del Puerto de Balboa

Explicar cómo afecta el impacto de estos riesgos en el recurso humano y económico del país

A nuestro juicio la importancia de la formulación de los objetivos es para poder contar con un marco de referencia y tomar como guía para el desarrollo de nuestro tema aquellos señalamientos efectuados a través de los objetivos

1 6 FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS Y VARIABLES

- **Hipótesis De Trabajo**

La implementación de análisis de gestión de riesgo en el Puerto de Balboa Provincia de Panamá reducirá el incumplimiento de las normas legales aduaneras en los importadores exportadores y toda persona natural o jurídica usuaria de la Institución

- **Hipotesis Nula**

La implementación de análisis de gestión riesgo en el Puerto de Balboa Provincia de Panamá no reducirá el incumplimiento de las normas legales aduaneras en importadores exportadores y toda persona natural o jurídica usuaria de la Institución

- **Variable Independiente**

Implementación de análisis de gestión de riesgo en el Puerto de Balboa Provincia de Panamá

- **Variable Dependiente**

Reduce el incumplimiento de las normas legales aduaneras en los importadores exportadores y toda persona natural o jurídica usuaria de la Institución

2 CONCEPTOS

A continuación se definen un marco conceptual de los términos relacionados con el contexto aduanero en cuanto a la gestión de riesgo

1 Administracion Aduanera Es el órgano de la Administracion Publica competente para aplicar la legislación aduanera recaudar los tributos aduaneros aplicar otras leyes y reglamentos relativos a los destinos y operaciones aduaneras y ejercer los privilegios fiscales el control y la potestad aduanera

2 Aforo de las Mercancias Facultad de la autoridad aduanera que consiste en efectuar una o varias de las siguientes actuaciones Comprobación del Documento Unico Aduanero (DUA) reconocimiento fisico de las mercancias revisión de toda la documentacion exigible en aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la importación o exportación de las mercancias a efectos de constatar el cumplimiento de los requisitos y condiciones exigidos por el régimen aduanero solicitado y de la determinacion de los tributos aduaneros exigidos

3 Agente de Aduanas El agente corredor de aduana es el profesional auxiliar de la gestión pública aduanera con licencia de idoneidad autorizado por La Autoridad para actuar en su carácter de persona natural con las condiciones y requisitos establecidos en el presente Decreto Ley

Es el único autorizado para actuar por cuenta de terceros ante cualquier oficina aduanera del país en la confección, refrendo y trámite de las destinaciones aduaneras así como para realizar las gestiones conexas concernientes a estas

4 Analisis de Riesgo Es el uso sistemático de la información disponible para determinar la frecuencia de los riesgos definidos y la magnitud de sus probables consecuencias

5 Asistencia Administrativa Mutua Acciones llevadas a cabo por una administración aduanera en nombre de o colaborando con otra administración aduanera a los efectos de una aplicación adecuada de las leyes aduaneras y para la prevención, investigación y represión de infracciones aduaneras

6 Autoridad(es) Aduanera(s) El (Los) funcionario(s) de la Administración Aduanera que de acuerdo con sus competencias ejerce(n) la potestad aduanera

7 Comprobacion Documental El examen y/o verificación del Documento Unico Aduanero (DUA) de la Declaración Andina del Valor (DAV) y de su documentación adjunta así como de cualquier otra documentación requerida por las autoridades aduaneras en relación con el régimen aduanero solicitado con el objeto de determinar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras comunitarias o nacionales

8 Control Aduanero Es el conjunto de medidas adoptadas por la administración aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de las aduanas

9 Control Anterior Es el ejercido por la administración aduanera antes de la admisión de la declaración aduanera de mercancías

10 Control Durante el Despacho Es el ejercido desde el momento de la admisión de la declaración por la aduana y hasta el momento del levante o embarque de las mercancías

11 Control Posterior Es el ejercido a partir del levante o del embarque de las mercancías despachadas para un determinado régimen aduanero

12 Despacho El cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para que las mercancías puedan ser importadas a consumo exportadas o colocadas al amparo de otro régimen aduanero

13 Destino Aduanero El destino que autorizado por las normas aduaneras comunitarias y nacionales pueda darse a las mercancías que se encuentran bajo control aduanero

El destino aduanero de una mercancía ha de entenderse como
La inclusión de las mercancías en un régimen aduanero su introducción en una zona franca o en un depósito franco su reexportación fuera del territorio aduanero nacional su destrucción o su abandono

14 Deuda Aduanera El monto total de los tributos aduaneros y demás gravámenes exigidos incluidos los importes de las multas y recargos así como los intereses moratorios y compensatorios aplicables a una determinada mercancía con arreglo a las disposiciones contenidas en esta Decisión y las señaladas en la legislación nacional de cada País Miembro

15 Documento Todo medio físico o electrónico diseñado para transportar y que efectivamente contenga un registro de asentamiento de datos

16 Documento Unico Aduanero (DUA) Documento unico que deberá ser utilizado como declaración aduanera de mercancías por las aduanas de los Países Miembros y para todos los regímenes aduaneros

17 Evaluación de Riesgos Definición sistemática de las prioridades en materia de gestión de riesgos basada en el grado de riesgo especialmente en función de las normas y de los niveles de riesgo preestablecidos

18 Gestión de Riesgo La aplicación sistemática de prácticas y procedimientos de gestión que proporciona a la Aduana la información

19 Indicadores de Riesgo Criterios específicos que en su conjunto se emplean como una práctica herramienta para seleccionar y detectar movimientos que probablemente no cumplirían con la legislación aduanera

20 Infracción Aduanera Toda violación o intento de violación de la legislación aduanera

21 Levante de las Mercancías El acto por el cual la autoridad aduanera permite a los interesados la disposición de las mercancías para los fines previstos en el régimen aduanero autorizado previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades aduaneras exigibles

22 Manifiesto de Carga Documento que contiene información respecto del medio de transporte número de bultos peso e identificación genérica de la mercancía que comprende la carga incluida la mercancía a granel transportada en un medio de transporte que debe presentar todo transportista internacional a la aduana de un País Miembro en forma previa o al momento del arribo o salida del territorio aduanero de dicho País Miembro según corresponda al régimen de importación o exportación

23 Mercado Común Es una unión aduanera donde además de las mercaderías circulan sin restricciones servicios personas y capitales y donde existe una coordinación de políticas económicas

24 Mercancías Sensibles Las mercancías con alto perfil de riesgo de fraude aduanero

25 Operación Aduanera Toda actividad de embarque desembarque entrada salida traslado circulación almacenamiento y levante de las mercancías objeto de comercio internacional sujeta al control aduanero

26 Perfil de Riesgo Una combinación predeterminada de indicadores de riesgo basada en la información que ha sido recabada analizada y jerarquizada

27 Potestad Aduanera El conjunto de facultades y atribuciones que tiene la autoridad aduanera para controlar el ingreso permanencia traslado y salida de mercancías unidades de carga y medios de transporte hacia y desde el territorio aduanero nacional y para hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el ordenamiento jurídico aduanero

28 Riesgo La probabilidad de que no se cumpla con las leyes aduaneras

29 Reconocimiento Físico El examen de las mercancías realizado por las autoridades aduaneras para comprobar que la naturaleza origen estado cantidad calidad valor en aduana y clasificación arancelaria de las mismas concuerdan con los datos contenidos en el Documento Único Aduanero (DUA) y con los documentos soportes

30 Régimen Aduanero Tratamiento aplicable a las mercancías que se encuentran bajo potestad aduanera solicitado por el declarante de acuerdo a lo siguiente

- Importación definitiva a consumo
- Importación temporal para reexportación en el mismo estado
- Exportación definitiva
- Exportación temporal para reimportación en el mismo estado
- Perfeccionamiento activo y pasivo
- Tránsito aduanero
- Depósito aduanero

31 Sectores de Riesgo Los regimenes aduaneros y las categorias de tráfico internacional que presentan un riesgo

32 Territorio Aduanero Nacional La demarcación territorial en donde se aplica la legislación aduanera comprende todo el territorio nacional donde actua cada País Miembro de la Comunidad Andina y las áreas geográficas de territorios extranjeros donde rija la potestad aduanera de un País Miembro en virtud a Tratados Internacionales suscritos con otros Estados

33 Tributos Aduaneros Todos los impuestos contribuciones y tasas de carácter aduanero Asimismo comprende los derechos antidumping o compensatorios el impuesto sobre las ventas al valor agregado o similares que sean cobrados con ocasion de las operaciones de comercio exterior

34 Unión Aduanera La sustitucion de dos o más territorios aduaneros por uno solo de forma que los derechos de aduana y demás restricciones se eliminen respecto de lo esencial de los intercambios de productos originarios de dichos territorios aplicando cada uno de los miembros de la unión al comercio con otros no comprendidos en ella derechos de aduana y demás restricciones que en sustancia sean idénticos

35 Union Economica Es un mercado comun más la unificación de politicas económicas incluyendo una unica moneda

36 Unión Económica Total Es una unión integral de todos los aspectos de las economías nacionales constituyendo un precedente de la unión política (federación confederación estado federal)

37 Zona de Preferencias Económicas Se integra por un grupo de países que aplican una tarifa inferior a la importación de productos originarios de los países miembros en relación al resto del mundo

38 Zona de Libre Comercio Es la formada por un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuáles se eliminan los derechos de aduana y demás reglamentaciones para lo esencial de los intercambios de los productos originarios de dichos territorios

CAPÍTULO II
GESTION DE RIESGO

2 1 ANTECEDENTES DE ADUANAS

Informacion General de la Autoridad Nacional de Aduanas

- **Nombre** Autoridad Nacional de Aduanas Está formada por organos superiores como

Dirección General Subdirección General Técnica y la Subdirección General Logistica Las unidades técnicas administrativas y de asesoria que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones Las Administraciones Regionales y Órgano de Instrucción

- **Actividad que Realiza la Organizacion** Es la institución del Estado encargada de controlar vigilar y fiscalizar el ingreso salida y movimiento de las mercancías personas y medios de transporte por las fronteras puertos y aeropuertos del país para los efectos de la recaudación tributaria que los gravan o para los controles que les son aplicables

También prevenir investigar y sancionar las infracciones aduaneras de formar estadísticas sobre comercio exterior intervenir en el tráfico internacional de mercancías y cumplir con las funciones que se le confieran mediante acuerdos internacionales de los que forme parte la Republica de Panamá

- **Servicio que Ofrece la Entidad**

En las condiciones actuales en que se desenvuelve el comercio mundial en el cual cada vez existen menos barreras para el intercambio de bienes y servicios las aduanas juegan un papel determinante porque pueden ser factor de éxito o de fracaso al obstaculizar el desarrollo economico que es la base del bienestar colectivo Entre los servicios que ofrece se encuentran

a) Vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas fronteras y aeropuertos de la Republica

b) Intervenir en el trafico internacional para los efectos de la recaudacion de los impuestos a la importación exportación y otros que determinen las leyes

c) Generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras sin perjuicio de las demás funciones que le encomienden las leyes

2 2 MARCO LEGAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADUANAS

Toda institución nacional está amparada en su marco legal por lo que se plasma a continuación en orden de actualidad hasta sus inicios la legalidad de la Autoridad Nacional de Aduanas

Decreto Ley No 1 de 13 de febrero del 2008 crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al Régimen Aduanero

2 3 OBJETIVOS ORGANIZACIONALES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADUANAS

- a Simplificar los procedimientos administrativos y los relativos a las distintas destinaciones aduaneras**
- b Facilitar el intercambio de mercancías por medio de modernos conceptos de destinaciones aduaneras que son utilizados en el comercio internacional**
- c Tecnificar y profesionalizar la estructura administrativa aduanera**
- d Permitir la libre competencia como mecanismo de impulso a la modernización y eficiencia de la economía nacional**
- e Constituirse en instrumento de fomento para las exportaciones e importaciones de manera flexible y sin trabas burocráticas ¹**

2 4 FUNCIONES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADUANAS

- a Administra las políticas directrices y disposiciones que regulan el sistema aduanero de conformidad con lo que establece la legislación vigente en la materia y garantizar su aplicación**
- c Realiza las gestiones administrativas para exigir el pago de los impuestos bajo su control e imponer en su caso las sanciones correspondientes**

Ley 1 del 13 de febrero 2008 crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al Régimen Aduanero

d Administra fortalece y consolida la política aduanera aplicando criterios de modernización

e Brindar la asistencia que le soliciten las instancias que correspondan dentro del marco de la reciprocidad en los acuerdos y convenios de cooperación y asistencia mutua y otros de los que en materia aduanera sea parte la Republica de Panamá

f Controla y supervisa operaciones aduaneras así como el flujo de mercancías que ingresen permanezcan o salgan del país y aquellas amparadas bajo regímenes aduaneros definitivos o temporales depósitos aduaneros zonas francas y tiendas libres

g Facilita el comercio exterior y orientar a los usuarios sobre sus deberes y derechos ante La Autoridad

h Asegura la correcta aplicación del aforo aduanero

i Delimita y administra las zonas de jurisdicción aduanera los perímetros fronterizos especiales y las vías habilitadas también establecer o suprimir administraciones y recintos aduaneros y designa su ubicación y funciones

j Somete a subasta pública la mercadería declarada en abandono y en comisos por infracciones aduaneras conforme a las disposiciones vigentes

k Reconocer y liquidar los impuestos derechos tasas y los demás gravámenes de carácter aduanero o no aduanero que conforme a las disposiciones vigentes le corresponda recaudar

l Garantiza los derechos de propiedad intelectual de conformidad con lo establecido en la legislación nacional acuerdos y tratados internacionales

m Administra parámetros de selectividad aleatoriedad y seguridad bajo evaluaciones de análisis de riesgo en toda la cadena logística

La Dirección General de Aduanas está estructurada mediante el Decreto No 42 del 24 de noviembre de 1983 el cual reorganiza la Dirección General de Aduanas y se crean nuevos departamentos con sus respectivas Resoluciones y Decretos

Con el establecimiento del Decreto ley No 1 de 13 de febrero de 2008 la Autoridad Nacional de Aduanas queda estructurada mediante resolución No 005 del 24 de diciembre de 2008 por lo cual se adopta el Manual de Organización y Funciones que regirá en adelante la institución

La estructura administrativa de la Autoridad Nacional de Aduanas estará conformada de la siguiente forma

1 Órganos superiores de La Autoridad

a La Dirección General

b La Subdirección General Técnica y la Subdirección General Logística

2 Las unidades técnicas administrativas y de asesoría que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones

3 Las Administraciones Regionales y Órgano de Instrucción

Las Administraciones Regionales son los órganos ejecutores a través de los cuales La Autoridad ejerce su función jurisdiccional dentro de su competencia privativa en el área o zona geográfica que se le asigne

Estos órganos se encuentran subordinados en lo administrativo a la Dirección General

Las Administraciones Regionales gozan de independencia en las decisiones que profieran en los asuntos de su competencia

En el ejercicio de sus funciones los Administradores Regionales podrán dictar las medidas cautelares o preventivas que estimen necesarias para la debida protección de los intereses de la Nación incluyendo la suspensión de funcionarios intermediarios o sujetos pasivos de la obligación aduanera cuando existan indicios graves de la comisión de un delito aduanero de acuerdo al procedimiento que se establezca al efecto por la vía reglamentaria

Actualmente La Autoridad Nacional de Aduanas cuenta con siete (7) Administraciones Regionales las cuales pasamos a mencionar

- 1 Administración Regional Aduanas Zona Oriental (Provincia de Panama)**
- 2 Administración Regional Aduanas Zona Sur Oriental (Provincia del Darien)**
- 3 Administración Regional Zona Occidental (Provincia de Chiriqui)**
- 4 Administración Regional Zona Norte (Provincia de Colón y Comarca Guna Yala) Av Santa Isabel Zona Libre Colón**
- 5 Administración Regional Zona Central y Azuero (Provincias de Veraguas Coclé Herrera y los Santos)**
- 6 Administración Regional Zona Noroccidental (Provincia de Bocas del Toro)**
- 7 Administración Regional Zona Aeroportuana (Aeropuerto Internacional de Tocumen)**
- 8 Administración Regional de Aduanas Panamá Pacífico (Howard)**

La Administración Regional de Aduanas Zona Oriental ubicada en la Provincia de Panamá y en donde se está desarrollando el trabajo de investigación está compuesta por varios recintos de los cuales es el del Puerto de Balboa seleccionado para aplicar la encuesta debido al gran movimiento de mercancía objeto de las importaciones y exportación además es el recinto de la Provincia en donde se aplica con mayor regularidad la gestión de resgo

A continuación detallamos los distintos Recintos Aduaneros ubicados en la zona Oriental

Aegean Oil Terminal

Aeropuerto de Albrook

Capitania de Puertos

Agro ganadera Santa Fe

Centro Postal Ancón

Cia Panameña De Licores S A

Decal Panamá

Dredging International

DHL Global Forwarding

DHL Panamá

Encomiendas Postales Calidonia

Encomiendas Postales Carrasquilla

Encomiendas Postales El Dorado

Encomiendas Postales La Chorrera

Encomiendas Postales Los Pueblos

Eurofusión

Felipe Motta

Flexfort Amador Duty Free

Flexo America

Fuerte Amador Resort & Marina S A

Galores Refrigerados

Huza Kapital

Ind Everfit Internacional

Inter Bond Cargo

Intertrade No 2

Intra Trading Cargo Inc

Importadora Ricamar

Kinte

Maplex International

Multitek Pacific

Panaexport

Panama Bond Corporation

Panamá Central Terminal

Panamá Canal Railway

Panalpina

Permisos Aduaneros Vicomex

Vidrios Panama

PSA Panamá International Terminal

Puerto De Balboa

Puerto De Rodman

Patsa

Puerto De Vacamonte

Trailmovil

Transbal

Vidrios Panamá

Yatch Club Amador

Zona Procesadora De Albrook

Zona Procesadora De Corozal

Zona Procesadora Railroad Export

2 5 LA GESTION DEL RIESGO

Es una de las mejores prácticas que actualmente se llevan a cabo en todo tipo de organizaciones a lo largo y ancho del mundo entero Su finalidad es que las organizaciones gestionen los riesgos tanto de su ambiente exterior como interior con el fin de que de una parte mitiguen todos aquellos eventos que puedan impactar negativamente el logro de sus objetivos y que potencialicen aquellas acciones que puedan impactar positivamente el logro de los mismos

La gestión del riesgo permite mejorar el gobierno corporativo de las organizaciones en donde se aplica al pasar de una gestión riesgosa a una gestión con un eficiente manejo del riesgo en sus operaciones

Este estándar concibe la gestión del riesgo como un proceso sistémico y cíclico dentro de la organización a través de procesos de comunicación y consulta y monitoreo y revisión Schumpeter admitió que este proceso podría generarse colectivamente incluso hasta por el Estado y que este no era un proceso continuo sino cuestión de ciclos Ya que cada proceso viene acompañado de una oleada de imitadores que hacían madurar la tecnología y provocar la necesidad de su sustitución más tarde alguien pondría de nuevo en marcha todo el proceso

Sin embargo la evolución del capitalismo la gran empresa terminará de sofocar la conducta emprendedora ²

- **Establecer el contexto** Establece el contexto tanto interno como externo de la organización en la cual finalmente ocurrirá la gestión del riesgo

En esta parte del sistema se definen los criterios frente a los cuales se evaluará el riesgo y se define una estructura de análisis

- **Identificación de los Riesgos** Se identifica con precisión dónde cuándo por qué y cómo podrían los eventos que afecten a la organización prevenir degradar retardar o potenciar el logro de los objetivos organizacionales

- **Análisis de los Riesgos** Se identifican y evalúan los controles existentes que mitigan los riesgos identificados. Así mismo se determina la severidad de los riesgos definidos a partir de la consecuencia y probabilidad de ocurrencia de cada riesgo

- **Evaluación del Riesgo** Se comparan los niveles estimados de riesgo frente a los criterios preestablecidos de riesgo haciendo un análisis de beneficios potenciales contra resultados adversos

² Shumpeter J (1957) Teoría del Desarrollo Económico Tercera Edición México

• **Tratamiento del Riesgo** Se desarrollan e implementan estrategias específicas y eficaces en cuestión de costos y planes de acción para incrementar los beneficios potenciales y reducir las pérdidas potenciales. Aquí se incluye la Política de Gestión del Riesgo.

• **Comunicación y Consulta** Se identifican las partes involucradas internas y externas. Luego se procede a comunicar y consultarles a lo largo de cada etapa del proceso.

• **Monitoreo y Revisión** Se monitorean los riesgos y las medidas tomadas para mitigar el riesgo.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) ayuda activamente al fortalecimiento de capacidades de sus miembros con el fin de que sus operaciones en gestión de riesgo sean más eficaces, eficientes, transparentes y predecibles. Si bien el fortalecimiento de capacidades adopta diversas formas, la principal actividad de la OMA es analizar estratégicamente las necesidades de las administraciones aduaneras en materia de modernización.

Desde enero de 2006, la Secretaría de la OMA y los miembros de la organización han realizado en el marco del Programa Columbus misiones de evaluación de necesidades en más de 60 países.

En consecuencia, la OMA dispone ahora de un conjunto importante de informes de diagnóstico que contienen conclusiones y recomendaciones sobre las operaciones aduaneras en el mundo. Las misiones de diagnóstico y los análisis de los informes le han dado a la OMA un mayor conocimiento sobre las tendencias en materia de gestión de riesgo en el comercio internacional que se deben tomar en cuenta.

Por tanto, la OMA puede perfeccionar su estrategia para abordar concretamente los desafíos más importantes a los que se enfrentan las administraciones aduaneras. En particular, la OMA continúa ayudando a las administraciones aduaneras a lograr los objetivos de su modernización con programas, instrumentos, orientaciones y apoyo multifacéticos.

Un objetivo de la OMA es reunir a todos que suministran medios financieros y humanos, importantes o modestos, obtener una ayuda técnica en favor de la reforma y modernización aduanera., con el fin de conseguir recursos adicionales, mejorar la coordinación, y planificar el futuro desarrollo de las Aduanas. La conclusión alentadora que se desprende de este análisis es que muchas administraciones aduaneras conocen y quieren poner en práctica los principios modernos contenidos en el Convenio de Kyoto Revisado y el Marco Normativo SAFE, incluyendo la recopilación sistemática de datos, gestión de riesgos, control a posteriori, dictámenes anticipados obligatorios y ventanilla única.

2 5 1 ¿Que es Riesgo?

El riesgo se da cuando ocurre un acontecimiento que afecte contrariamente la conformidad con el mandato de la Administración Aduanera El riesgo se mide en términos de probabilidad de magnitud y de la importancia de la pérdida o de la lesión

Los riesgos constan de tres componentes

- **Probabilidad la oportunidad de que ocurra una pérdida**
- **La magnitud de la pérdida**
- **Percepción la importancia de la pérdida en relación a los objetivos básicos de la administración aduanera**

El riesgo no siempre tiene un impacto negativo para la aduana Puede haber oportunidades en que ayude a mejorar la administracion aduanera tales como el reforzamiento de los procesos para hacerlos más efectivos o formas para economizar dinero a la aduana

En la vida diaria todos tomamos riesgo ya que el juicio humano nos lleva la adopción de decisiones bajo incertidumbre lo cual es un riesgo

A partir de la publicación en 1979 de su artículo Teoría de la prospectiva³ D Kahneman y Amos Tversky desarrollan la llamada teoría prospectiva según la cual las decisiones en situación de incertidumbre defieren de los principios básicos de la teoría de la probabilidad ya que pueden llevar riesgos

2.5.2 ¿Que es la Gestion de Riesgo?

En aduanas es una necesidad que nace prácticamente con el fenómeno de la globalización impulsado naturalmente por los países desarrollados del primer mundo y que a través de negociaciones y tratados o convenios bilaterales exigen (a países en desarrollo) la creación de oficinas para que funcionen con personal capacitados y provistos de todas las herramientas necesarias para ejecutar un plan de gestión de riesgos efectivo para poder así identificar las oportunidades potenciales adversas a las administraciones aduaneras como también a la mitigación o prevención de pérdidas significativas en el desarrollo de las aplicaciones de técnicas y otras actividades de tipo aduaneras

La Aduana es una entidad pública facilitadora controladora recaudadora y fiscalizadora de las actividades concernientes al comercio internacional

³ Kahneman D & Tversky A (1979) Teoría de la Prospectiva an analysis of decision under risk *econometrica* XLVII 263-291

Análisis de Riesgo tiene su génesis en la globalización y nació por una necesidad de controlar el comercio internacional evitar el fraude contrabando y las defraudaciones aduaneras (ilícitos de tipo aduaneros) y saber con bastante exactitud las clases de mercancías que están siendo sujeto de intercambio comercial entre los distintos países y dándole fe a las declaraciones contentivas en los medios de transportes además su aplicación se incrementa en los compromisos adquiridos en las diferentes negociaciones y convenios bilaterales y multilaterales en donde se le solicita a los países miembros la implementación y funcionamiento de una oficina de gestión de riesgo

Esto implica que si uno de los miembros no está aun organizado en cuanto a su creación entonces las importaciones que se den desde ese país serán un tanto riesgosas y afectara de una u otra forma las exportaciones

Tomaremos a nuestro país para describir mejor la situación que se da si Panamá como miembro signatario de varios Tratados de Libre Comercio no contara con dicha oficina eso implica que nuestras exportaciones para ellos serán un tanto riesgosas el cual motivará demoras para el proceso de desaduanamiento y eso trae como consecuencias la verificación total de las mercancías provenientes del extranjero dando como resultado la posible disminución de las exportaciones puesto que dentro de esa actividad se hacen envíos de mercancías perecederas y una demora en su despacho implica

pérdida ya que el producto está propenso a danarse también incurriría en gastos de almacenamiento y retención de equipo lo que elevaría el costo del producto

La Gestión de Riesgo es una actividad que debe ser aplicada en la actualidad por las aduanas de todos los países ya que está demostrado que en los países que la aplican a plenitud el comercio internacional fluye con mayor facilidad y sin problemas minimiza la corrupción aumentan los impuestos y esto se debe a que el despacho aduanero se da de manera expedita y sólo se verifican un aproximado del tres (3) al cinco (5) por ciento del total de las importaciones ya que el resto (95 por ciento) puede ser sujeto a verificación a posteriori a través de funcionarios aduaneros especialistas en auditoría y procedimientos aduaneros (en nuestro país se realizan las verificaciones de mercancías procedentes del exterior al cien por ciento) Pero esta auditoría no se realiza de manera total para aquellos importadores que no se les verificó el embarque cuando se dio la importación si no que funciona después de haber realizado una gestión de riesgo

La aplicación de Técnicas de Análisis de Riesgo (actividad no invasiva ni intrusiva en el proceso de verificación de mercancías) se realiza primordialmente a través del uso de herramientas electrónicas manejo de datos y basándonos en criterios establecidos a nivel nacional el cual se permite

recolectar información sobre posibles infractores para así permitir identificar realizar las evaluaciones analizar los posibles riesgos y desarrollar las estrategias pertinentes para afrontarlo

Para la aplicación de la Gestión de Riesgo el servicio aduanero deben crear la base de datos a nivel internacional y actualizarla con información de la base de datos nacionales existentes y las que se desarrollen en el futuro relacionadas con

- Información sobre operaciones de comercio exterior**
- Registro de importadores**
- Registro de exportadores**
- Usuarios de regímenes definitivos temporales suspensivos y liberatorios**
- Auxiliares de la gestión pública aduanera**
- Datos sobre autores de infracciones administrativa tributarias y penales**
- Otras que el servicio aduanero considere necesarias**

2 5 3 Como se Identifica el Riesgo

- El riesgo se identifica a través de la recolección de datos de aquellas actividades de tipo aduanero donde ya de antemano se tienen algunos indicios que se esten dando actividades en contra de las normas establecidas o también a través de perfiles

Cuando se inicia un ejercicio en Gestión de Riesgo es necesario tener una visión general echar una ojeada al ambiente en el cual se examina el aspecto geográfico económico político ambiental social y tecnológico del asunto

- También se deben cuidar los intereses de las partes involucradas Las partes interesadas incluyen a cualquier persona u organización interna o externa que podría ser afectada por el proceso Por ejemplo la parte interesada en una transacción aduanera comercial incluye no solo al importador sino también al proveedor al agente de aduana y a la compañía transportista

- El libro de Gerald J S Wilde Target Risk explica una teoría donde se establece que ciertos comportamientos dependen del riesgo deseado y del riesgo percibido de cada persona y la suma de todos los riesgos individuales representan los riesgos que corren cierta ciudad provincia o país ⁴

⁴ Wilde G (1994) Homeostasis Theory and its promise for improved safety Styx Publications

El riesgo deseado se refiere a que la gente tiene un nivel de riesgo con el que se siente cómoda. El riesgo percibido es el que la gente cree que está corriendo pero esta percepción no siempre es real y puede que se crea que se está corriendo mayor riesgo del que realmente se está y viceversa.

El riesgo asumido depende de los posibles costos y beneficios que se obtienen de un comportamiento riesgoso y de los costos y beneficios que se consiguen de un comportamiento no riesgoso. Las personas inconsciente o conscientemente realizan estos cálculos para definir si el riesgo que asumen es el mismo que desean y luego de este cálculo empieza el proceso homeostático de ajuste del riesgo realmente asumido hasta llegar al deseado.

El punto más importante de esta teoría es indicar que el riesgo realmente no se puede reducir a través de la aplicación de nuevas tecnologías o nuevas medidas de seguridad pues se ha demostrado por ejemplo que la tasa de accidentes automovilísticos no se ha reducido realmente en nuestros tiempos considerando que tenemos autos más seguros (con cinturones de seguridad con bolsas de aire recubrimientos de acero etc.) pues lo único que ha hecho esto es que el riesgo percibido se reduzca y como todo proceso homeostático el mismo busca acercarse al parámetro deseado lo que significa que ahora están dispuestos a correr un mayor riesgo por la mayor seguridad que se tiene.

La única forma de acuerdo a esta teoría de reducir la ocurrencia de accidentes es a través de la reducción de riesgo deseado de las personas ya sea con medidas punitivas de las conductas arriesgadas o motivando a comportamientos menos riesgosos

Aplicando esta teoría a las aduanas llegamos a la conclusión que los controles que se efectúan actualmente no van a reducir el riesgo por un largo periodo de tiempo solo disfrazan una conducta que cuando se deja de controlar vuelve a aparecer o cambian a otro método. Las dos mejores formas de poder reducir los niveles de riesgo deseado son a través de la motivación aumentando los costos de conductas riesgosas y aumentando los beneficios por conductas no riesgosas

Para asistir en la identificación de la posición de la administración aduanera con respecto a algunas influencias potenciales se puede tomar como herramienta de apoyo el análisis FODA. El análisis FODA es un marco para analizar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se enfrenta

Su propósito es el de determinar las fuerzas internas y externas que promueven u obstaculizan los alcances de la misión de aduanas, facilitar un nivel alto y razonable para enfocarse en los factores claves que son más pertinentes

Por si mismo no identifica lo que se debe hacer sin embargo proporciona un marco para identificar donde pueden existir las oportunidades estratégicas y como evitar las debilidades o amenazas externas heredadas dentro de la administración aduanera

Realizar este análisis siempre será ilustrador tanto en término de identificar lo que se necesita como también para poner los problemas en perspectiva

Los riesgos se pueden manifestar en tres formas que son

- Dinámica (cambio de riesgo con los cambios de circunstancias)**
- Estática (si la situación cambia no afecta el riesgo)**
- Combinación de ambas (la más probable)**

En este paso de la identificación de los riesgo es necesano incluir todos lo que sean posibles no importa que tan pequeños parezcan ya que cada riesgo pasado por alto tiene poca probabilidad de ser tomado en cuenta posteriormente

2 5 4 Importancia del Analisis de Gestion de Riesgo

Es de suma importancia para las aduanas incorporar dentro de sus responsabilidades las actividades de Gestión de Riesgo debido a que

- Funciona de manera efectiva en la identificación exacta de infractores una asignación de recursos más acertada para combatir la delincuencia un enfoque estratégico a la gerencia del riesgo proporciona fluidez en el despacho de las mercancías provenientes del exterior**
- Responsabilidad para la asignación de recursos y para la toma de decisiones**
- Ayuda a la recolección de los impuestos de importación de manera efectiva**
- Proporciona a la Institución Aduanera informaciones o datos que son necesarios para el planeamiento estratégico**
- Evita el despilfarro económico**
- Ayuda a la correcta asignación de funciones evitando así a la utilización de funcionarios en tareas sin importancia que trae como resultado es el derroche de dinero del estado**

2 5 5 ¿Cuales son las Causas de Riesgo?

Pudiésemos comentar que las causas fundamentales del riesgo son

- El poco caso o falta de respeto que se les tiene a las normas vigentes
- Mala costumbre de algunos usuarios de la institución aduanera que siempre tratan de realizar sus fechorias de tipo aduanero con la intención de ganar unos centavos mas bueno no siempre son centavos mejor dicho la sumatoria de estos se transforma en millones de dólares (balboas) al transcurrir el tiempo

Esto atenta contra las recaudaciones aduaneras y afecta aquellos proyectos sociales ya que el Gobierno de turno no podrá llegar a cumplirlos

En varias oportunidades se comenta que hay que crear leyes más duras para los infractores sin embargo ese no es el problema porque las leyes estan y están vigentes simplemente la violan y siempre sale un padrino que los salva de la justicia pero eso sucede con mayor frecuencia en nuestros países (que están en via de un desarrollo) pero para los países del primer mundo eso no funciona ya que generalmente el que defrauda al fisco es mejor que se mude porque lo pierde todo puesto que las leyes si las hacen cumplir

Ya llegará el día en que en nuestro Panamá se cumplan con las normas establecidas y para el que no las cumpla tendrá un castigo ejemplar

- **Por otro lado existe el causal del desconocimiento de quienes tienen que aplicar el análisis de gestión de riesgo todo esto primero por la falta de implementación de la actividad segundo porque en muchas ocasiones se adquiere el compromiso o la responsabilidad y se designa al personal pero está divorciado totalmente de una política de adiestramiento continuo y además debe darse monitoreo de la aplicación de funciones ya asignadas. Ahora bien debemos saber que para todo en la vida hay riesgos sin embargo tratamos de ser precavidos y conducirnos con mucha sobriedad para minimizarlo**

Igualmente los riesgos siempre están allí lo que hay es que identificarlos y darle el tratamiento adecuado utilizando las estrategias precisas de tal manera que si llegaran a impactar las consecuencias no serían tan severas

2 5 6 Estrategias para Enfrentar el Riesgo

- **Identificar las opciones del tratamiento de riesgos potenciales para cada uno de los riesgos inaceptables**
- **Evaluar las opciones por su rentabilidad y la opción preferida seleccionada**
- **Identificar el tratamiento y será supervisarlo regularmente (monitorear el riesgo) para asegurarse de que sea eficaz Esta acción se ocupa de la identificación de la opción preferida del tratamiento para cada uno de los riesgos inaceptables a los que les ha dado la prioridad**

Este procedimiento se refiere a la identificación de diferentes tratamientos posibles del riesgo para cada riesgo dada la prioridad para después probarlos con el fin de asegurarse de que cuando sean aplicados tendrán el efecto deseado según el nivel de riesgo

A partir de las diversidades de tratamientos identificados se reconoce una opción preferida la selección es hecha comparando el valor contra la ventaja de cada opción y decidiendo sobre el tratamiento que represente el mejor valor una vez que esté identificada la opción preferida se agrega al plan de la gestión de riesgo

La identificación de los tratamientos de riesgo convenientes debe incluir la opinión del personal que está implicado en el trabajo rutinario

Ellos son una fuente importante de ideas para el tratamiento del riesgo con más probabilidad de ser efectivos su implicación en este paso del proceso es esencial

Aparte de su capacidad para identificar tratamientos posibles ellos son generalmente los responsables de la implementación de dichos tratamientos y su compromiso es esencial para un resultado exitoso

La identificación de los tratamientos se hace en el ambiente del taller de planificación el tratamiento del riesgo tiene implicaciones importantes cuando el plan de la gestión de riesgo se implementa realmente

Es importante que el personal comprenda cómo determinar el impacto de un tratamiento y cómo iniciar los procedimientos necesarios si el tratamiento no cumple con las expectativas

Los tratamientos de riesgo incluyen

- Evitar el Riesgo**
- Aceptar el Riesgo**
- Reducir el Riesgo**
- Transferir el Riesgo**
- Aceptar y conservar el riesgo residual**

Pasaremos a definir cada concepto de los tratamientos de riesgo de la siguiente forma

- **Evitar el Riesgo** Bajo esta opción se puede decidir en no continuar con la actividad que causaría riesgo. Es importante tener presente que al evitar inoportunamente el riesgo se puede causar una oposición al mismo lo cual puede conducir a una decisión de evitar el riesgo sin importar las consecuencias. falla total en el tratamiento del riesgo: diferir las decisiones sobre riesgos que necesitan ser enfrentados

- **Como Aceptar el Riesgo** Aceptar el riesgo y establecer un plan adecuado de financiamiento del riesgo es decir se elige pero se paga si el problema ocurre

- **Como Reducir el Riesgo** Esta opción incluye tanto la reducción de la posibilidad como la de reducción de la consecuencia o ambas

La posibilidad de los riesgos se puede reducir a través de iniciativas tales como programas de cumplimiento y auditorías o fiscalización controles incluyendo controles no invasivos ni intrusivos sanciones supervisión capacitación etc

Las consecuencias de los riesgos se puede reducir a través de iniciativas tales como planes de contingencias planes de control de fraude sanciones relaciones publicas y planes de recuperación ante desastre

•**Como Transferir el Riesgo** Se puede contratar a una compania de seguro para que comparta el riesgo de tal forma que si ocurre el acontecimiento prescrito otros compartirán la pérdida ocasionada por ese acontecimiento Debemos saber que se puede transferir el riesgo solamente a una entidad que sea capaz de aceptarlo

En aduanas se podria solicitar al dueño de los bienes que abra la mercancia que sera examinada o inclusive solicitar a los importadores que desempaquen el contenedor para su revisión esto implica la responsabilidad sobre cualquier daño ocasionado durante el proceso y los riesgos de seguridad sanitaria y laboral que implica la revisión

•**Como Aceptar y Conservar el Riesgo Residual** Hay veces que el riesgo identificado no puede ser totalmente tratado por tanto no sera totalmente eliminado Un caso tipico son las companias de seguro ya que estas cubren la mayor parte del riesgo pero como beneficiarios sabemos que tenemos que correr con alguno de los costos de la pérdida

El riesgo también se conserva cuando hay una falla en la identificación y/o transferencia apropiada o dicho de otra forma la amenaza de riesgo los riesgos ignorados son riesgos aceptados

El riesgo empresarial tiene su fundamento en el carácter probabilístico de la actividad empresarial así como en la relativa incertidumbre situacional en que se desarrolla esta actividad

La labor en el marco de la economía de mercado se realiza en su mayoría con fines determinados sobre la base de lo pronosticado y lo deseado cuya realización depende del juego de muchos factores internos y externos de la organización económica De este modo la actividad empresarial se acompaña necesariamente por una dosis de incertidumbre que predetermina la necesidad de elegir entre diferentes alternativas y de tomar decisiones en situación de información incompleta Donde no hay espacio para la elección no hay posibilidad de riesgo

El riesgo presupone tomar decisiones y asumir sus consecuencias Realizando una de las posibles alternativas (Herbert A Simón la alternativa satisfactoria)⁵ El empresario siempre corre el riesgo de alcanzar resultados que no corresponden a los objetivos previos

⁵ Herbert A (2012) La racionalidad limitada

Reflejando las características mencionadas el riesgo empresarial podría definirse como un fenómeno subjetivo objetivo del proceso de toma de decisión entre diferentes alternativas en situación de incertidumbre con la probabilidad de ocasionar efectos negativos en los objetivos de la empresa produciendo después de realizarse la acción decidida un resultado peor del previsto De tal modo el riesgo se presenta como un fenómeno complejo de carácter objetivo y a la vez subjetivo que incluye

La situación de incertidumbre como contexto y condición objetiva del riesgo

El acto de tomar decisiones sobre la base de información incompleta

La vivencia de vacilación motivada por la probabilidad de pérdidas o fracasos como resultado de la realización de la alternativa privilegiada

En parte el riesgo es situación porque no hay riesgos donde no hay incertidumbre pero no es sólo la situación incierta porque puede haber incertidumbre sin riesgo

El riesgo es un proceso de toma de decisiones porque no hay riesgos donde no se presentan diferentes opciones y no se asigna la preferencia a una de ellas Pero el riesgo es algo más – presupone la situación de sentirse obligado de tomar resoluciones y ejecutarlas sabiendo de antemano que sus consecuencias implican la probabilidad de considerables pérdidas

El riesgo es algo objetivo que no depende de la voluntad y del deseo del empresario pero es también en parte una vivencia particular – la experiencia de la duda el sentimiento que acompaña al juego de azar el entusiasmo de la esperanza conjuntamente con el recelo por el potencial fracaso La expresión correr riesgos es perfecta dando la expresión de la doble cara del riesgo – significa tanto el proceso como su interiorización enuncia el carácter objetivo y a la vez subjetivo del riesgo

El riesgo tiene carácter universal podría manifestarse y afectar a todas las etapas y sectores de una organización económica todas las actividades empresariales o institucionales conllevan un riesgo Por tal razón para fines su administrativo es necesario clasificar los riesgos En este empeño se han realizado varias orientaciones

Una de las clasificaciones gira en torno al efecto bipolar del riesgo Estos fenómenos se dividen en dos grupos en riesgos puros y riesgos especulativos los primeros son los riesgos que realizándose provocan pérdidas los especulativos son riesgos cuyo efecto podría ser tanto la pérdida como la ganancia

Cuando leemos que el buen empresario evita las situaciones en que el riesgo es muy pequeño porque no entranan ningun reto y no prometen gran cosa deberia entenderse que se trata de los riesgos especulativos

Porque se presupone que los riesgos puros son siempre para evitar o por lo menos de hacer esfuerzos para reducir su efecto que no puede ser otro que negativo Es obvio que la estrategia del empresariado no será idéntica enfrentándose a estos dos tipos de riesgo

Si la mencionada clasificación parte del carácter de las consecuencias la siguiente se deriva de la estructura general de la empresa Cada empresa contiene cuatro elementos principales el personal (incluso sus elementos intangibles como la autoridad la identificación con los objetivos de la empresa la lealtad y las gratificaciones la coordinación etc) la tecnología los materiales y el entorno (clientes mercados proveedores etc) En cada una de estas partes estructurales de la empresa existe un potencial de riesgos Los riesgos que se derivan en el ámbito del personal de la empresa no son de la misma naturaleza que los del ámbito de la tecnología y por supuesto los efectos negativos no pueden minimizarse con los métodos adecuados para el otro tipo de riesgo

Desde la misma perspectiva se ha desarrollado una clasificación mas detallada basada tanto en el criterio de la estructura como en el criterio de las principales funciones de una empresa En tal perspectiva los riesgos en una empresa del sector real son fundamentalmente de carácter economico de mercado de crédito de legalidad de caracter tecnológico u operacional

El primero tiene que ver con la probabilidad de perder la ventaja competitiva de empeoramiento de la situación financiera de bajar el valor de su capital etc Los riesgos de mercado son riesgos relacionados con la inestabilidad de la coyuntura economica con las perdidas potenciales por cambios de los precios de los articulos de venta que produce la empresa con problemas de liquidez etc El riesgo de crédito se produce normalmente cuando las contrapartes no cumplen sus obligaciones contractuales

El riesgo legal se presenta con la probabilidad de producirse perdidas porque las actividades de la empresa no están conformes con la legislación y la normativa vigentes o porque el contraparte no tiene la autoridad legal para realizar una transacción o porque en un negocio internacional aparece una incoherencia normativa de los paises involucrados El riesgo organizacional es la probabilidad de perdidas por errores e ineficiencia de la organización interna de la empresa (fallas del control interno de las normativas del trabajo etc)

De caracter tecnológico son los riesgos relacionados con la probabilidad de daños ambientales averías incendios fallas de los equipos tecnológicos etc

Otro tipo de clasificación suele centrar su atención en la relación objetivo – subjetivo de los factores que producen los riesgos Este enfoque destaca dos tipos de riesgos como lo son los inherentes y los incorporados Los primeros son los que emanan de la actividad propia de la empresa

El riesgo incorporado es producto de la irresponsabilidad del personal Si los riesgos inherentes son fenómenos producidos por factores objetivos que vienen de la misma naturaleza de la actividad empresarial los riesgos incorporados son de segundo nivel ellos aparecen como resultado de errores o fallas humanas

Esta distinción lleva consigo una diferencia clave en los enfoques de enfrentar los dos tipos de riesgos En el primer caso la orientación es de minimizar los riesgos si potencialmente son los que producen pérdidas en el segundo de eliminarlos

Si los riesgos empresariales son principalmente decisiones eventos o procesos ejecutados en situación de incertidumbre que potencialmente o probablemente originan resultados en forma de pérdidas o de beneficios para la empresa

Entonces su gestión debe ser el conjunto de las actividades que persiguen el doble objetivo tanto de proteger la empresa como de explotar las oportunidades de beneficio que ofrecen los riesgos

En terminos generales la gestión de riesgo es el arte de oscilar entre la pérdida y el beneficio

Precisando el carácter de este tipo de actividades empresariales hay que destacar su dinamismo es aquella parte inherente de la gestion general de la empresa que pronostica el advenimiento de eventos de riesgo analiza los riesgos y los aborda para mitigarlos o para calcular y garantizar ventajas de los riesgos aceptables La gestión de riesgo está orientada por el principio de máxima rentabilidad para cada nivel de riesgo

Para realizarlo la gestión tiene que efectuarse como una actividad continua que forja planifica organiza y controla todo el proceso desde el momento de reunir la información y elaborar la politica hacia los riesgos hasta el monitoreo y la comunicacion de los resultados después de ejercer esta politica

Otro rasgo importante de la gestión de riesgo es su carácter integral para tener éxito ello debe implicar todos los niveles y sectores de la institucion empresarial

Un riesgo nunca viene solo y siempre afecta muchas actividades y resultados de la empresa. Por tal razón la eficiencia de la gestión depende en gran medida si se logra un sistema de gestión que cubra todo el organismo de la empresa y si se alcancen soluciones integrales en el enfrentamiento con los riesgos.

Para poner en práctica una gestión eficiente es necesario por una parte concentrarla en la alta gerencia de la empresa y por otra – concienciar toda la nómina en la exposición a riesgos y a las medidas necesarias para operar eficientemente en situación de riesgos.

La gestión de riesgos tiene dos dimensiones: estructural y procesal. Desde el punto de vista estructural se despliega en dos niveles – el estratégico y el operacional. La gestión empieza con la determinación de los objetivos estratégicos de la empresa en su relación con la política hacia los riesgos. No pueden ser iguales las metas y las orientaciones de la gestión en una empresa que establece como su objetivo la continuidad del desarrollo y en otra que ha decidido expandirse en nuevos sectores de producción o siguen en los mismos pero con la ambición de crecer aceleradamente.

En este contexto aparece el concepto de *risk appetite* de la empresa que describe su nivel de tolerancia o aversión al riesgo, es decir el grado de incertidumbre aceptable para la empresa.

Los objetivos y las estrategias para su realización se concretan en el nivel operativo donde se identifican y evalúan los riesgos específicos así como se elaboran e implementan los proyectos los procedimientos y las actividades para enfrentarlos

La gestión de riesgos es un proceso estructurado y dinámico que engloba en sí diferentes fases correlacionados con el fin de minimizar los riesgos actuales o potenciales y de extraer sus posibles beneficios. Entre los expertos en la materia no hay unanimidad en la segmentación del proceso de la gestión de riesgos. Los autores del importante estudio *Gestión empresarial de riesgo un marco integral* publicado al final de 2004 dividen el proceso de gestión de riesgos en ocho fases: analizar el entorno interno, definir los objetivos, identificar los eventos, evaluar los riesgos, responder a los riesgos, controlar las actividades, reunir información e intercambiar comunicación y monitoreo.

La identificación de los riesgos presupone primero escanear el entorno interno y externo para verificar si hay señales de cambio en sus estructuras o en los procesos y tendencias que podrían exponer la empresa a riesgos y segundo establecer las amenazas y/o las oportunidades y determinar las probabilidades de su impacto sobre el funcionamiento y los objetivos de la empresa.

No cabe duda que se trata de un tipo de trabajo intelectual bien complejo porque aglutina en sí la utilización de conocimientos de economía y organizaciones de los objetivos estratégicos de la empresa y de sus socios en el negocio

El análisis es el proceso cognoscitivo en el cual se elabora el perfil de cada uno de los riesgos después se examinan sus correlaciones y la frecuencia de su aparición. Es importante tener en cuenta que mientras el impacto de un solo evento podría ser mínimo una secuencia de eventos puede amplificar su significación

Aquí se sitúa la tarea de establecer las posibles alternativas de elaborar escenarios del desenvolvimiento de las alternativas y alinearlos con los objetivos de la empresa

La evaluación está orientada en medir el nivel de los probables daños y el costo de las medidas para evitarlos/disminuirlos examinar las capacidades y los recursos de que dispone la empresa para afrontar los riesgos identificados sistematizados y evaluados y diseñar el programa de la implementación de los instrumentos y las medidas para afrontar las amenazas así como preparar plan de contingencia

Para poder especificar las prioridades en la respuesta a los riesgos y tipificar las amenazas como altas medias o bajas es de gran importancia evaluar los riesgos en su conjunto con su jerarquía y sus correlaciones

Es también imposible encarar las amenazas sin medir los posibles daños. Uno de los errores habituales en este caso es de identificar los daños solo con las pérdidas financieras olvidando los que afectan las personas y a los recursos intangibles de la empresa

Otra falta cuando se mide el potencial de las pérdidas es no considerar sus dos parámetros principales de las pérdidas como la probabilidad (cuanto más alto tanto más grande es el riesgo) y el volumen (cuanto más grande más peligroso es el riesgo)

La segunda fase abarca la implantación de los instrumentos de responder a los riesgos. Son operaciones dedicadas a ejercer influencias con el objetivo de alcanzar parámetros que se alinean con las metas específicas de la empresa y convertir de este modo los riesgos en riesgos aceptables

Los expertos en gestión de riesgos señalan cinco principales operaciones: la transferencia, la reducción, la habituación, la aceptación y la diversificación de los riesgos

La selección y la implementación de cada una de ellas coronan la evaluación de los riesgos y su alineación con los objetivos y los recursos de la empresa

La transferencia representa el conjunto de los procedimientos cuyo objetivo es de eliminar el riesgo transfiriéndolo de un lugar a otro o de un grupo a otro ya sea vendiendo el activo dudoso o asegurando la actividad con potencial de riesgo. En la práctica se conocen también las transferencias parciales cuando se comparten las consecuencias negativas de un riesgo. Se practica cuando es imposible pero deseable de obviar el riesgo

La reducción está orientada hacia la limitación de las posibilidades y de las graves consecuencias o de ambas de un riesgo. En este caso se toman medidas de disminuir el tiempo de la exposición a riesgos

La evitación es la actividad gerencial en la cual se trata de reducir el riesgo a través de rediseño del plan de la empresa

La organización económica declina de realizar proyectos de innovación que contienen lo mínimo de probabilidades de riesgos. Así se reducen las amenazas de perder pero también las oportunidades de ganar

La aceptación del riesgo o de una parte de ello es una decisión informada de aceptar la responsabilidad por las consecuencias probables de eventos procesos o decisiones que tienen el riesgo como su consecuencia. En este caso la empresa tiene que cubrir las pérdidas con activos adicionales.

La diversificación de riesgos es la forma de intentar extender el riesgo de un solo área a múltiples (orientarse a nuevos mercados y proveedores, diversificar la lista de los servicios) con el fin de impedir la pérdida de todo. Generalmente una empresa realiza la diversificación de riesgos a través de debilitamiento de su dependencia de proveedores dudosos de la sumisión a un solo producto.

La tercera fase concede un papel principal a los procesos de monitoreo control y comunicación en el marco de la empresa que está expuesta a riesgos. El monitoreo es parte obligatoria de las condiciones para un buen funcionamiento de la gestión de riesgos. Pero para realizarse es necesario diseñar e implantar un sistema de mecanismos de medición y de seguimiento de las actividades expuestas a riesgos.

El sistema de control tiene como su tarea la sistematización de los datos del monitoreo, especialmente los resultados de la observación de los factores de riesgo, y si ellos salen de las normas previstas debe tomar medidas de corrección.

Entre las funciones que ejerce el sistema de control esta promoción de incentivos y sanciones para el personal de la empresa como factor de riesgos o de su reducción

2.5.7 ¿Que se entiende por Administrar Riesgo?

Administrar el riesgo es pensar en forma rigurosa. La administración del riesgo es un proceso lógico y sistemático que puede ser utilizado cuando se toman decisiones para mejorar la efectividad y eficiencia. Es un medio hacia un fin, no un fin en sí mismo. Debe llegar a integrarse al trabajo diario.

La Gestión o Administración de Riesgo se puede definir como La aplicación sistemática de políticas, procedimientos y prácticas de gestión a la tarea de identificar, analizar, evaluar, tratar y controlar los riesgos.

• Administrar el riesgo significa pensar hacia adelante

Cuando se administra el riesgo tratamos de identificar y estar preparados para lo que pueda suceder, se trata de tomar acciones destinadas a eludir y reducir la exposición a los costos u otros efectos de aquellos eventos que ocurran, en lugar de reaccionar después de que un evento ya ha ocurrido e incurrir en los costos que implican recuperar una situación.

Los administradores deben estar preparados para revisar y cuestionar las formas tradicionales de administrar con el fin de determinar si existen nuevos enfoques u oportunidades que son válidas de utilizar

En algunas situaciones el decidir no tomar una cierta oportunidad o no introducir nuevos enfoques es tomar el riesgo más grande de todos

- **Administrar riesgo es pensar responsablemente**

En estas situaciones el administrar el riesgo se trata igualmente de identificar y tomar oportunidades destinadas a mejorar el rendimiento así como tomar ciertas acciones destinadas a eludir o reducir las posibilidades de que ocurra algo malo

La alternativa a la administración riesgo es la administración riesgosa que implica el tomar decisiones imprudentes o precipitadas o bien tomar decisiones que no están basadas en una consideración cuidadosa de los hechos y de los riesgos involucrados

Es necesario que todos los funcionarios del Servicio y en especial aquellos relacionados con labores de fiscalización además de actuar de acuerdo con las normas y políticas establecidas también se sientan obligados a actuar de forma consistente con la ética y los valores de los Servicios Públicos

La gestión de riesgos involucra el tomar decisiones de acuerdo con las normas y políticas los valores y la ética

- **Administrar riesgo significa pensar equilibradamente**

Al administrar el riesgo usted necesita encontrar un equilibrio entre los costos y los beneficios. Reconocer que para todos los propósitos prácticos un medio ambiente libre de riesgos es imposible (además de poco económico). Usted necesita definir que nivel de riesgo es aceptable.

En algunos casos el costo de las medidas tendientes a eludir o reducir los riesgos y los errores a un nivel aceptable pueden ser altos y las medidas no proporcionan los suficientes beneficios.

En otros casos la naturaleza del riesgo puede garantizar medidas preventivas muy costosas porque el nivel de riesgo que es aceptable es nulo o extremadamente bajo. Este sería el caso por ejemplo cuando los riesgos se relacionan con la salud y la seguridad pública tales como la propagación de enfermedades contagiosas y el control de desechos radioactivos.

El ahorrar dinero mediante procedimientos modernos es importante y conduce a una utilización más efectiva de los recursos. No obstante el objetivo principal no es reducir los costos sino que lograr los objetivos de una manera efectiva y eficiente.

2 5 8 ¿Cuándo se Necesita Administrar Riesgo?

La respuesta es todo el tiempo. Todas las decisiones involucran el administrar riesgos ya sea decisiones que se toman en las operaciones diarias (tales como decidir las prioridades de trabajo, el tomar decisiones presupuestarias o de personal) o las decisiones acerca de políticas importantes, estrategias o proyectos, la posible participación del compromiso en grandes cantidades de dinero o recursos.

Es aconsejable desarrollar un estado mental de ser consciente acerca de la administración de los riesgos en relación con cada una de las decisiones. Muchas decisiones tienen que ser tomadas de manera muy rápida y a menudo se basan en la intuición, no obstante es importante pensar acerca de los riesgos que esto involucra.

El proceso formal, paso a paso, involucra establecer el contexto, la identificación, el análisis, la evaluación, el tratamiento, el control y la revisión de los riesgos, lo que puede ser aplicado a la toma de decisiones y en todos los niveles de una agencia (en una agencia, un programa, al nivel de un equipo o individualmente) y en relación a cualquier función o actividad.

No existen criterios claros para decidir si se aplica o no el proceso formal paso a paso. Esencialmente este es un tema que usted debe considerar en la medida que dependa de sus circunstancias y sus responsabilidades de trabajo.

No obstante, se sugiere que usted aplique el proceso formal cuando este planificando o tomando decisiones acerca de materias significativas. Por ejemplo, aplicar el proceso cuando usted este considerando cambios de política introduciendo nuevas estrategias o procedimientos, administrando proyectos, expandiendo grandes cantidades de dinero o administrando temas potencialmente sensibles.

La administración del riesgo debe ocurrir durante todo el desarrollo e implementación de una política, programa o proyecto.

2 5 9 ¿Cuales son los Beneficios de la Administracion de Riesgo?

Si se administra el riesgo cuidadosamente se tendran los siguientes resultados

- **Una planificacion estratégica más efectiva como resultado de un conocimiento más amplio y una integración de la exposición a riesgos claves**
- **Sorpresas sin mayor costo debido a que usted esta previniendo que ocurra algo no deseable**
- **Mejores resultados en terminos de efectividad y eficiencia de programas especificos**
- **Una mayor transparencia en su toma de decisiones y procesos de gestion en curso Una mejor preparacion y la facilitación de resultados positivos a través de la subsecuente revisión interna y externa y procesos de auditoria**

CAPITULO III

ASPECTOS METODOLOGICOS

3 1 METODOLOGIA

El tipo de estudio que se utilizó es descriptivo. El mismo se basa en datos obtenidos a través de seminarios internacionales y documentación nacional en la Autoridad Nacional de Aduanas con la finalidad de orientar a los colaboradores aduaneros en la importancia de la gestión de riesgo para la institución y el país.

El estudio descriptivo busca especificar características, objetos, procesos y analizar los componentes del fenómeno a investigar para lograr una buena descripción del tema⁶.

3 2 POBLACION DE ESTUDIO Y TAMAÑO DE MUESTRA

Esta investigación sobre análisis de gestión de riesgo aduanero será desarrollada en la Zona Oriental situada en la provincia de Panamá específicamente el Puerto de Balboa ya que es donde la actividad comercial se desarrolla en mayor volumen lo cual trae como consecuencia la necesidad de incrementar los controles aduaneros aplicados a través de los funcionarios.

⁶Sampieri H, Fernández C, Baptista L. (2007) Metodología de la Investigación (4 Edición) México Editorial Mc Graw Hill Interamericana

Población Recintos de Balboa Zona Oriental de Aduanas (Panama)

Muestra Funcionarios aduaneros en general

Actualmente en el área o poblacion de analisis al cual se dirige esta investigacion esta ubicado en la ciudad de Panamá Zona Oriental aduanera

Nuestra unidad de estudio la forman los colaboradores del recinto

Instrumento de Medicion

Para la recopilación de los datos aplicamos un instrumento (cuestionario) con preguntas abiertas y cerradas cuya finalidad de obtener informacion precisa y necesaria en el desarrollo del tema y con entrevista para así lograr los objetivos planteados

Esta encuesta fue tomada a trece (13) colaboradores de una poblacion de cuarenta (40) funcionarios aduaneros del Puerto de Balboa en la Zona Oriental dando como resultado un conocimiento equilibrado del tema en forma general por tanto la aplicacion en sitio del resultado de aquellas cargas objeto de una identificacion con anticipacion aplicando el analisis de riesgo es una forma de utilizar de la mejor manera el recurso humano puesto que se traslada un mayor

esfuerzo a aquellos comerciantes identificados como posibles infractores de la Ley aduanera

Sin embargo es necesario darle más relevancia y diseminar la información referente a este tema a través del desarrollo de programas de seminarios y capacitación nacional o internacional con el propósito de suministrar conocimientos relevantes y significativos para un mejor y mayor desarrollo de las técnicas aduaneras que da como resultado contar con una aduana transparente en la aplicación de controles para un mayor aumento en sus recaudaciones y la promoción de una mejor imagen fuera del país

Hipotesis Explicativa

La gestión de riesgo aplicado a las actividades aduaneras en el Puerto de Balboa (Panama Ports Company) permitirá mejor control de las mercancías importadas y aumentara las recaudaciones

Hipotesis Nula

La aplicación de la gestión de riesgo a las actividades aduaneras en el Puerto de Balboa (Panama Ports Company) no permitirá un mejor control de las mercancías importadas ni aumentara las recaudaciones

Poblacion 40 muestra 13

3 3 INSTRUMENTO DE RECOLECCION DE DATOS

- **Cuestionario**

El objetivo del cuestionario es obtener informacion del análisis de riesgo ya que es necesario determinar la exposición a ellos estimando su probabilidad de ocurrencia y la magnitud del impacto del riesgo en el trabajo aduanal

Para la realización de esta encuesta pasamos a definir

Analisis de Riesgo Es el uso sistemático de la informacion disponible para determinar la frecuencia de los riesgos definidos y la magnitud de sus probables consecuencias

Para reducir los riesgos a un nivel aceptable se podrán tomar acciones

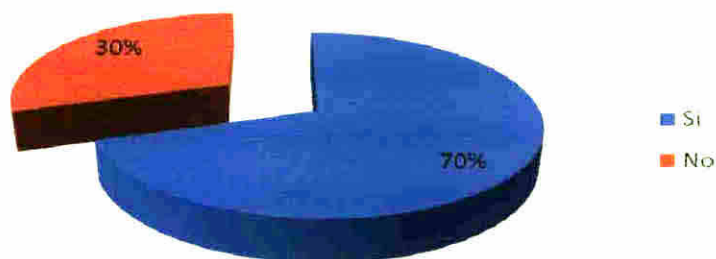
Preventivas involucra modificar el ambiente del trabajo a un costo razonable para minimizar el resultado de que un evento riesgoso ocurra

De contingencia para proveer una solución para responder a riesgos significativos donde la accion preventiva no es viable o su costo muy alto

A la vez lleva un propósito laboral profesional; y los datos obtenidos serán manejados con absoluta confidencialidad.

1. GESTIÓN DE RIESGO

¿Sabe usted que significa Gestión de Riesgo?



Fuente: Encuesta

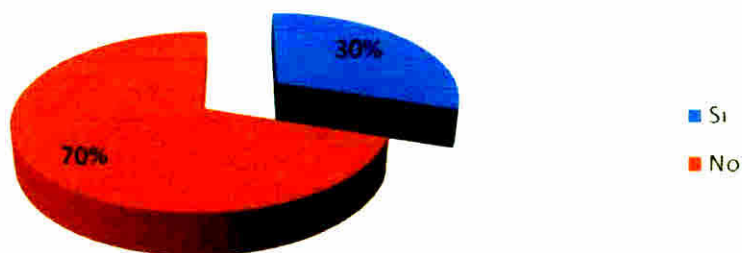
Según los encuestados, el 70% indicaron que sí conocen el significado de análisis de riesgo y de lo que implica la aplicación de riesgo en el que hacer aduanero.

Este resultado evidencia el conocimiento que tienen la mayoría de los funcionarios encuestados, a eso pudiésemos añadirle el hecho de que en el Puerto de Balboa es donde mayormente se aplica la gestión de riesgo, ya que es uno de los recintos de la Zona Oriental donde más movimiento de mercancías se da.

Se aplican los regímenes aduaneros tales como: importación, exportación, tránsito y transbordo, por ende las revisiones o examen de éstas cargas se da con mayor frecuencia y en cantidades significativas, lo que implica la aplicación de la gestión de riesgo.

2. CONOCIMIENTO DE RIESGO

¿Tiene algún conocimiento de tipos de riesgos que se pueden dar en una operación aduanera?



Fuente: Encuesta

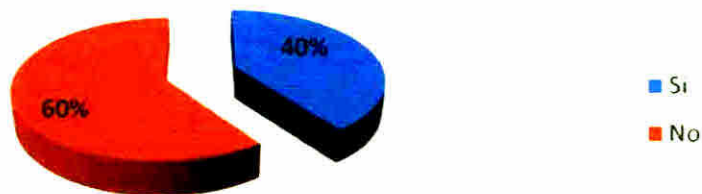
Del total de los encuestados solo un 30% dice conocer los tipos de riesgos que pudiese ocurrir en una operación aduanera, esto nos indica que la gran mayoría están ávidos de conocimiento inherente a los riesgo que se pudieran dar en una operación aduanera.

Es conveniente que para mejorar y poder realizar un trabajo optimo y profesional se requiere de preparación de seminarios o cursos sobre riesgos en las aduanas y el impacto que estos traerían al país de no ser identificados y tratados como corresponde.

Es recomendable contar con más personal instruidos para abordar y desarrollar el tema de los diferentes riesgos que se pudiesen dar en una operación aduanera en la aplicación de cualquiera de los regímenes aduanero. Dejando ver la necesidad de realizar seminarios y capacitación en lo que es la gestión de riesgo aduanero en este recinto de la Zona Oriental.

3. PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE GESTIÓN DE RIESGO

¿Conoce usted el procedimiento de análisis de gestión de riesgo en el recinto de aduanas del puerto de Balboa?



Fuente: Encuesta

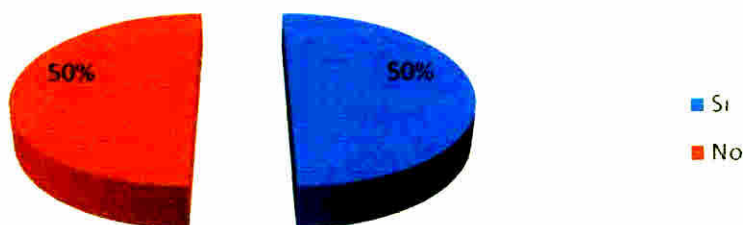
La tercera pregunta tiene que ver con el procedimiento en sí que se desarrolla en el Puerto de Balboa para la aplicación del análisis de riesgo para esta pregunta del total de los encuestados el 40% indicaron que sí conocen el procedimiento aplicado a las mercancías producto de una identificación y posterior examen o verificación con la participación de las unidades administrativas representadas en el puerto

Para la realización de la verificación antes mencionada se requiere previamente de las herramientas de análisis de riesgo como la recolección de datos análisis de esos datos y su posterior selección aplicando una matriz y dando una categorización a los riesgos para su debido proceso

El otro porcentaje corresponde a los colaboradores del departamento de UNITEC (Unidad de Inspección Técnica de Contenedores) orientado a un trabajo específico en seguridad pública pero es un mínimo de todo el personal colaborador que trabaja en el Puerto de Balboa por lo que se requiere que todo personal de la Autoridad Nacional de Aduanas esté capacitado en lo que es la gestión de riesgo

4. REVISIÓN DE CONTENEDORES

Cree usted que la forma establecida en la revisión de contenedores es la más apropiada?



Fuente: Encuesta

La cuarta pregunta se basa principalmente en la forma o el procedimiento aplicado en la revisión de mercancías contenerizadas es la más apropiada, en esta pregunta su resultado fue dividido, ya que el 50% manifestó estar de acuerdo con la forma establecida de revisar los contenedores, puesto que en este recinto portuario hacen acto de presencia representantes de algunas unidades administrativas como lo son la Dirección de Propiedad Intelectual, aforo de mercancías, Dirección de Prevención y Fiscalización Aduanera y en algunas oportunidades la OIAR (Oficina Interinstitucional de Análisis de Riesgo) y otras instituciones como AUPSA, Cuarentena Agropecuaria, ANAM, Fiscalía de Droga y DIJ según sea el tipo de mercancía.

Para el resto de los encuestados este sistema de revisión de mercancías lo que trae como consecuencia es demora innecesaria porque mientras estén tantas personas verificando un contenedor físicamente a la hora que termina el proceso de verificación, entonces nadie quiere hacerse responsable para la preparación del informe, a pesar de que esta colaboración de instituciones manifiesta transparencia en las inspecciones de las unidades.

5. PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE CONTENEDORES

¿ Está usted de acuerdo con el procedimiento empleado en todos los casos de revisión?

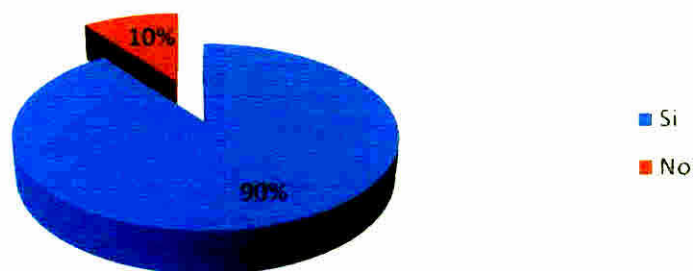


Fuente: Encuesta

Del 100% de los encuestados el 60% manifestó estar de acuerdo con el procedimiento empleado en todos los casos, hay que recordar que en la verificación de contenedores se pudiera dar o presentar situaciones distintas; sin embargo, la mayoría de los encuestados manifestó que el procedimiento aplicado actualmente es el más indicado ya que al participar representantes de distintas unidades administrativa garantizan transparencia. Lo único que el protocolo en acciones demora más en un tipo de mercancía que en otros.

6. PRESENCIA FÍSICA DE LA OIAR EN EL PUERTO

la OIAR debe tener presencia física en todas las revisiones efectuadas en el puerto?



Fuente: Encuesta

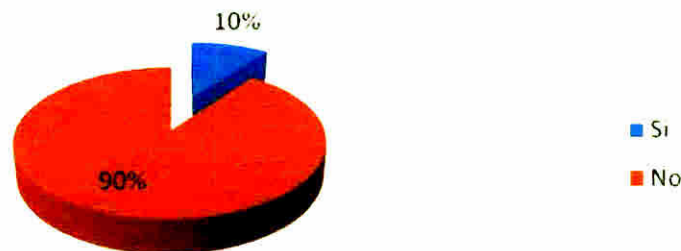
El 10% de los encuestados manifestó que no. La OIAR es una unidad administrativa que el mayor porcentaje de su trabajo lo realiza en oficina monitoreando y ubicando los perfiles que serán posteriormente analizados y remitido o enviados a ser revisados físicamente en el puerto.

Los que laboran en esta oficina realizan sus tareas a través de verificación de documentos e información por vía internet y otros medios de información.

El 80% deja manifestado que sí, debido a que muchas veces se tiene que consultar y es necesario mandar toda la información vía email, lo que demora en dar una respuesta y no facilita el tráfico internacional de las mercancías.

7. TIEMPO DE UBICACIÓN DEL CONTENEDOR Y REVISIÓN FÍSICA DEL MISMO

¿El tiempo entre la ubicación del contenedor por parte del puerto y la verificación del mismo por la ANA es aceptable en todos los casos?



Fuente: Encuesta

A esta pregunta el 10% contestó que sí es aceptable el tiempo, ya que el Puerto es un recinto privado y hay procedimiento que escapa de la aduana como es el caso de la ubicación, enganche y colocación del contenedor en la rampa para su revisión esto no depende de aduana, debe tomar en cuenta que hay contenedores que han sido perfilados y se encuentran de último en un estiva, entonces le lleva un tiempo al operador poder ubicarlo y subirlo a la mula portuaria para posteriormente trasladarlo a la rampa y ser examinado.

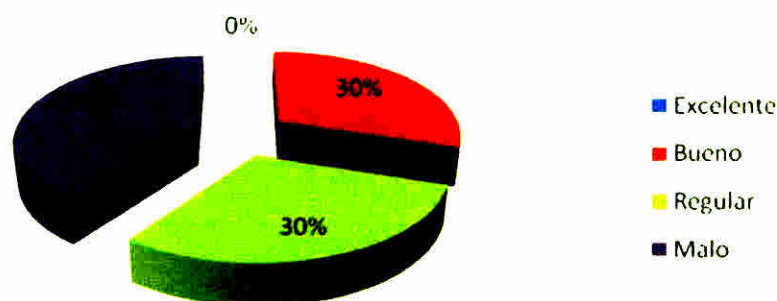
Por otro lado el 90% de los encuestados se manifestaron insatisfechos, puesto que, en la práctica la demora es tal, que provoca un descontrol total aunado a la falta de procedimientos establecidos para el desarrollo de las tareas portuarias.

Eso es en lo que respecta al tiempo de ubicación de los contenedores solicitados por la aduana para posteriormente ser puestos en la rampa y poder así llevar a cabo una verificación.

La demora es debido a que el Puerto no pueden atrasar su operación, para dedicarse a atender solo a Aduana

8. SERVICIO BRINDADO POR EL PUERTO EN LA UBICACIÓN DEL CONTENDOR EN EL ÁREA DE INSPECCIÓN.

¿como cataloga usted el servicio brindado por el puerto en estos casos:



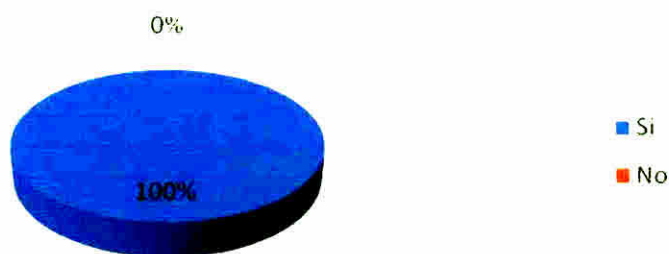
Fuente: Encuesta

En la encuesta para una pregunta donde se quería saber era excelente buena, regular o malo. El 40% dijo que excelente, el 30% dijo que bueno y el otro 30% dijo que regular.

En esta el servicio de puerto salió beneficiado como de excelente con un 40%. Asumiendo que los encuestados están viendo la parte operativa del puerto, como empresa privada.

9. ENTREGA DEL CONTENEDOR SI NO HAY IRREGULARIDAD

¿El informe final efectuado por los participantes es suficiente para la entrega del contenedor; asumiendo que no haya irregularidad?

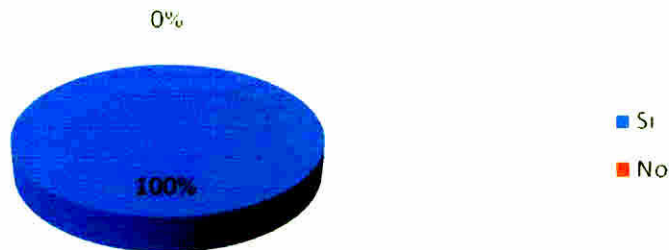


Fuente: Encuesta

Según la información suministrada por los encuestados demuestra que la información representada en el informe confeccionado por uno de los participantes evidencia que es suficiente para la entrega del contenedor, siempre y cuando lleve la firma de todos los participantes.

10. ESPACIO FÍSICO DE LA ADUANA PARA ALMACENAR CONTENEDORES RETENIDOS.

¿Cree usted que la aduana debería tener un espacio físico en el puerto para almacenar los contenedores retenidos por irregularidad?



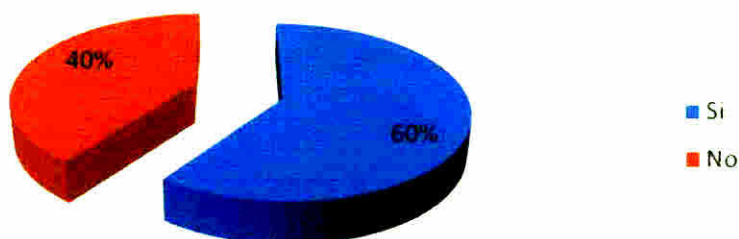
Fuente: Encuesta

De conformidad con la información suministrada por los encuestados el 100% de los mismos, consideran que es de suma importancia contar con un espacio físico en el Puerto para poder almacenar las mercancías contenerizadas en el Puerto, cuando estos sean retenidos por la Autoridad Aduanera.

Esto sería de suma importancia y de gran beneficio para aquellos dueños de mercancías que en un momento tenga que retener su carga y esté sujeta a algún tipo de investigación más profunda, ya que actualmente la retención de esas mercancías implica gastos adicionales que no estaban planificados por el dueño de la mercancía, trayendo como consecuencia pérdidas cuantiosas para los clientes y lo más difícil de esta situación es que ese encarecimiento se le carga finalmente al consumidor.

11.MÉTODO DE O.I.A.R. PARA IDENTIFICAR POSIBLES INFRACTORES

¿ El método empleado por la OIAR debe ser el único utilizado por la ANA para identificar posibles infractores?



Fuente: Encuesta

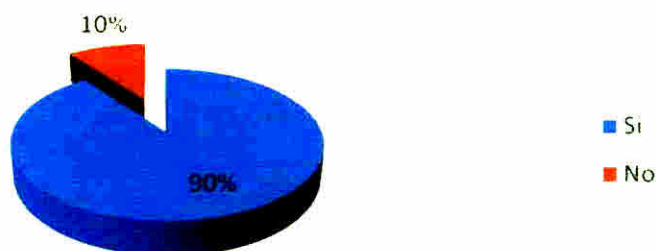
De acuerdo a los encuestados el 60% de los mismos considera que es el método más apropiado para identificar posibles infractores, ya que son funcionarios que la Institución a través de cursos y seminarios internacionales y nacionales ha preparado y además cuentan con la experiencia en el campo de la recolección de datos y análisis de los mismos a través de documentos tomando en consideración la ruta, país de importación, consignatario y algún otro dato necesario que pueda considerarse como necesario para la identificación de un posible infractor de la normativa aduanera.

La Autoridad Nacional de Aduana apoyada por organismo internacionales ha logrado la capacitación de sus funcionarios en materia de gestión de riesgo éstas capacitaciones actualmente están dando su fruto puesto que es más efectiva la verificación de una mercancía que ya ha sido identificada por esa unidad administrativa que ha verificado de manera arbitraria o antojadiza puesto que la idea no es desgastar un personal en revisiones que no cuenten con la efectiva certeza de lo que se esté buscando en un momento determinado

Se debe considerar que hay otros programas que también estén utilizando la gestión de riesgo en los diferentes trámites aduaneros aplicados en Panamá por el comercio internacional como lo es P G C C (Programa Global de Control de Contenedores

12. UBICACIÓN DE CONTENEDORES POR LA ADMINISTRACIÓN DEL PUERTO

¿Piensa usted, que la administración del puerto debe ser más expedita en la ubicación de contenedores señalados por la OIAR?



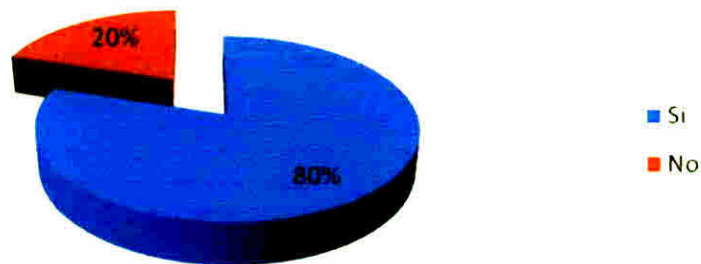
Fuente: Encuesta

Del cien por ciento (100) de los encuestados el noventa por ciento (90) indicó, a través de sus respuesta, que efectivamente la administración del Puerto debe ser mas expedita en la tramitación y ubicación de los contenedores que han sido señalados por la autoridad a través de la OIAR, para su posterior revisión.

La administración del Puerto debe ser pro activa y brindar un servicio de calidad, buscar los medios necesarios para que se cumpla con la solicitud y evitar lo menos posible que se afecte al dueño de la mercancía con demoras innecesarias y el tráfico internacional.

13.EFECTIVIDAD EN LA IDENTIFICACIÓN DE IRREGULARIDADES ADUANERAS.

¿Cree usted que el sistema de identificación de irregularidades de tipo aduanero ha sido efectivo?



Fuente: Encuesta

Desde el punto de vista de los encuestados, el 80% consideran que sí, tal vez por la gran cantidad de irregularidades detectadas, principalmente en lo que respecta a propiedad intelectual, actividad esta detectada por la pericia empleada por los funcionarios aduanero de análisis de riesgo y posteriormente por los encargados de efectuar la revisión de manera intrusiva y en compañía del los representantes de las unidades administrativas que tiene presencia en el Puerto de Balboa.

El 20% indica que no se esta realizando al cien por ciento la inspección intrusiva a toda la carga que se mueve en el Puerto de Balboa debido a que se perfila utilizando gestion de riesgo aunado al espacio fisico del puerto y personal aduanero para realizarlo

CAPITULO IV

ANALISIS DE GESTIÓN DE RIESGO EN LAS ACTIVIDADES ADUANERAS EN EL PUERTO DE BALBOA

4 1 GENERALIDADES DEL PUERTO DE BALBOA

Panamá Ports Company compañía privada mexicana filial de Hutchison Port Hold posee dos (2) puertos en ambas salidas del canal el Puerto de Balboa localizado en la salida del Canal de Panama sobre el Océano Pacífico y el Puerto de Cristóbal localizado en la salida del Canal sobre el Océano Atlántico sirviendo como centro de distribución para las rutas comerciales del Atlántico y del Pacífico los puertos están equipados para el manejo de contenedores carga general carga suelta y barcos de pasajeros

Nombre corto PPC

Dirección Puerto de Balboa Bulding # 1501 Avenida Arnulfo Arias Madrid

Teléfono 507 232 5583

Ciudad Panamá

Casilla de correo 0843 00574

Balboa tiene sus orígenes en el antiguo puerto francés de La Boca sobre el Pacífico panameño Ese puerto fue transformado por los estadounidenses en los inicios de la construcción del Canal en una moderna instalación que recibió el nombre de Ancón y más tarde se dio a conocer con su actual nombre Balboa

Desde su reinauguración en 1909 ese puerto fue vital para el comercio marítimo en el Pacífico porque en su categoría era el único existente entre Salina Cruz México y El Callao Perú lo que representaba para los barcos de gran calado de esa época (3 000 toneladas) una travesía de dos mil millas entre los dos puntos

El Puerto de Balboa ha contado con la ventaja geográfica que tiene el Istmo de Panamá y ha tenido la posibilidad de crecer al ritmo de las exigencias de los mercados mundiales. Esto lo ha puesto en la mira de las más grandes líneas navieras del mundo. Ese crecimiento le otorga a PPC la satisfacción de tener el 30% del mercado de la carga que se moviliza en los puertos panameños (según cifras oficiales de la Autoridad Marítima de Panamá)

En el Puerto de Balboa Panamá Ports Company inició operaciones debido a una concesión por 25 años prorrogables que el Estado le otorgó para la administración del Puerto de Balboa

El Puerto de Balboa también pertenece a los cuatro puertos más importantes en la Ciudad de Panamá. El Puerto de Balboa tiene 1 196 metros de muelle con aguas profundas y cuenta con 16 hectáreas con áreas para almacenaje de contenedores

El Puerto de Balboa se expande en varias fases y la tercera se inicio en enero de 2 005 ésta ha representado grandes inversiones para poder transformar el Puerto de Balboa en un Mega puerto

Maersk es el principal cliente con que cuenta Panama Ports Company empresa que opera y administra el Puerto de Balboa

Luego que se culmine la fase de Modernizacion este ano el Puerto de Balboa tendrá 3 104 metros de muelle 22 gruas porticas lo que incrementará la capacidad instalada para el manejo de contenedores dentro del Puerto de Balboa

Entre los mejores puertos conocidos está el Puerto de Balboa principalmente por la enorme cantidad de tráfico que fluye a través del Canal Panama Ports Company esta comprometida a transformar el Puerto de Balboa en centros importantes para atender las rutas comerciales del Pacifico

El puerto es actualmente el principal centro de trasbordo regional de carga que viene de Asia para luego distribuirse a los puertos de EE UU Centro y Suramérica

Semanalmente llegan a Balboa tres buques procedentes de Asia que transportan carga algunos de los cuales no pueden transitar por el Canal de Panama por su envergadura

La carga que llega se distribuye en barcos feeders (de menor tamaño) por la costa oeste de Sur y Centroamérica (Colombia Ecuador Peru Chile Costa Rica Guatemala Nicaragua El Salvador Honduras y México)

La otra forma de distribución de la carga que va para el Caribe se descarga en Balboa y se transporta por ferrocarril hasta Cristóbal para llevarla en buques feeders hasta Colombia Venezuela Cuba Rep Dominicana Haití Costa Rica y otros destinos del Caribe

El crecimiento en la actividad portuaria ha convertido a PPC en el mayor empleador marítimo del país y la segunda terminal a nivel de Latinoamérica después de Santos Brasil dijo Rommel Troestch director de Mercadeo y Servicio al Cliente de PPC

Cosco CMA CGM y Transmares son los servicios de transporte de carga más nuevos que se han instalado en Balboa ya que Maersk opera desde 1997

Cristóbal en la zona Atlántica que también administra PPC tiene los nuevos servicios de ZIM Cosco y la línea de feeders CFS

Balboa además maneja casi todos los automóviles de importación que llegan a Panamá —dijo Troetsch— opera en Cristóbal una terminal de cruceros descarga la mayoría del acero que importa la industria de la construcción y tiene la única terminal granelera especializada en el Atlántico

- **Inversión y Empleos**

3 mil empleados laboran en los puertos de Balboa y Cristóbal que administra PPC Mil 200 millones de dólares ha invertido PPC en Balboa y Cristóbal incluyendo las obras que se ejecutan

1 79 millon de TEU 20% más movio Balboa hasta octubre

Entre los acontecimientos más significativos de la década se tienen

- **2004 Panama Ports Company (PPC) adjudicó nueve contratos a firmas locales e internacionales para realizar las obras de ampliación y mejora al Puerto Pacifico de Balboa**

Entre los contratos especificados Hong Kong Dredging Ltd (HKDL) dirigira la construcción del muelle y el dragado del puerto

- **2006 alcanzó el manejo de 1 millon de TEU**
- **2007 recibe el primer buque Postpanamax el Maersk Seletar con capacidad nominal de 6 500 TEU**
- **2007 inicia el servicio semanal de buques Postpanamax Este servicio AC 2 consta de seis barcos**

Asia y la costa oeste de América Latina atendiendo los Puertos de Yantian (China) Hong Kong (China) Kwangyang (Corea del Sur) Lázaro Cardenas (México) y Balboa (Panamá)

- **Sirve de enlace (hub) para la carga de la costa oeste de Suramérica y el Caribe además de ser un centro de reposicionamiento de contenedores vacios**

4 2 ANALISIS DE APLICACION DE LA GESTION DE RIESGO

Hoy por hoy todos los negocios están expuestos a algun tipo de riesgo sin importar la industria en la que desempeñen sus actividades En las aduanas por ejemplo se pueden usar tecnologías informáticas para la evaluación del riesgo de los sectores que se han definido dentro de sus contextos En la Banca y los seguros lo que se busca es minimizar los riesgos de default (referencia de no pago de las deudas) y de reclamos para maximizar las ganancias

Pero el riesgo que se analiza en los ámbitos de la banca y los seguros es completamente distinto a los que pueden ocurrir en las aduanas

En las industrias nombradas se necesita cuantificar el riesgo que están corriendo las organizaciones en el momento de la medición y se lo compara con el que están dispuestos a asumir para posteriormente hacer los ajustes necesarios y así aproximarse a los niveles deseados

Las regulaciones que existen en la actualidad (Convenio de Kyoto para las aduanas) imponen el uso de la gestión de riesgo y el uso de ciertos métodos de evaluación de riesgo que calculen con una alta precisión los riesgos que se están asumiendo. Obviamente debido a la magnitud del negocio de ciertas organizaciones generan cantidades de datos y para manejarlos es necesario utilizar herramientas informáticas

La herramienta utilizada en perfiles de riesgo es a través del SIGA que se encuentran disponibles en la web)

Los beneficios económicos del control aduanero están representados por los ahorros de costos para los importadores y los incrementos de recaudaciones para el Estado

El costo representa los gastos en los que se incurrirá para la implementación del proyecto de gestión de riesgo incluido las jornadas de capacitación talleres de reducción de resistencia a los cambios y la herramienta informática

Este análisis es de tipo financiero y considera el dinero como medición de resultados y aunque la institución publica no existe para generar renta (referencia en los anexo del control en la institución publica) su función de controlar y facilitar con un eficiente y efectivo uso de recursos pueden medirse aproximadamente a través de esta razón

Los incrementos en los tributos son en promedio de US\$ 700 mil por mes y los ahorros para el importador de acuerdo a la reducción de tiempo de desaduanamiento esperada de 2 dias representan aproximadamente US\$ 200 mil por mes

En otro pais el costo de un proyecto de gestión de riesgos en la aduana se propone como tiempo de duración de un ano representando un total 8 320 horas La consultoria aproximadamente tendria un costo de US\$ 100 (incluidos todos los recursos necesarios para realizar el trabajo) sumando un costo de US\$ 832 000 mas la aplicación informática que bordea los US\$ 50 000 sumando un total de 882 000 dolares

Considerando una tasa de descuento del 20% anual Los beneficios suman en valor presente 54 millones de dólares comparados US\$ 0 88 millones que costaría el proyecto la razón de beneficio costo es de 61 que al ser un valor mayor a 1 se lo interpreta como que los beneficios son mayores a los costos por lo tanto económicamente factible y al estar tan alejado de ese valor nos indica basado en nuestros supuestos que los beneficios económicos del proyecto son gigantescos

4.3 ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN ADUANERA EN GESTIÓN DE RIESGO

La fiscalización constituye un tema relevante en las Administraciones Aduaneras sin excepción. La adaptación a las demandas actuales del comercio internacional y la exigencia de la sociedad de mejorar la eficiencia del Estado son los factores que lo impulsan

La Fiscalización Aduanera de Panamá no es ajena a tal demanda y por ende se encarga de verificar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras y/o tributarias aduaneras por parte de los operadores de comercio exterior a este efecto realiza controles previos concurrentes y posteriores al Despacho Aduanero así como operativos y patrullajes realizados en todo el territorio de la República

De esta manera la acción fiscalizadora se canaliza a través de tres etapas

- La verificación física de la mercancía en el momento
- La ejecución de auditorías a una muestra representativa de Operadores de Comercio Exterior (Empresas Agencias de Aduana Almacenes Aduaneros Empresas de Mensajería etc)
- La realización de operativos y patrullajes a nivel nacional a fin de reprimir el Contrabando

4.4 GESTIÓN DEL RIESGO EN ADUANAS

Primera Fase

Con respecto a la verificación física de la mercancía Aduanas ha diseñado un Modelo Probabilístico que permite clasificar las declaraciones de importación según su nivel de riesgo para luego asignar el canal o tratamiento más conveniente a las mercancías

Según la Legislación actual las mercancías pueden ser sometidas a los siguientes tratamientos

Canal Rojo Las mercancías y los documentos que las amparan son sometidos a revisión antes de la entrega de los bienes a sus consignatarios

Canal Naranja Los documentos que sustentan las mercancías son sometidos a revisión antes de la entrega de los bienes

Canal Verde Entrega inmediata de los bienes a los consignatarios basados en el principio de presunción de veracidad

A fin de determinar el nivel de riesgo de las declaraciones el Modelo Probabilístico evalúa y pondera un conjunto de variables tales como

Importador	País de origen de la mercancía
Agencia de Aduana	Sub Partida Arancelaria
Empresa Verificadora	Peso Neto de la mercancía

Para ello se actualiza permanentemente los coeficientes y rankings de riesgo sobre la base de la información disponible a nivel nacional permitiendo obtener una mejor selección de la muestra de mercancía a inspeccionar

Cabe mencionar que para el cálculo de tales rankings se considera el record de hallazgos en el reconocimiento físico y en las auditorías efectuadas a los operadores de comercio en tal sentido es perfectamente posible que un operador pueda mejorar su calificación de riesgo según vayan corrigiendo su conducta tributaria

Anteriormente se utilizaban dos técnicas para determinar las mercancías que serían sujetas a revisión por personal de AdJanas (Listas de productos / países y Selección aleatoria o random)

A fin de analizar su desempeño mostraremos las principales características en la selección de canales antes y después de la vigencia del Modelo

Situacion Anterior Criterios	Situacion Actual
Predeterminados	Modelo Probabilistico
Aplicación de listas basadas en sólo dos variables (Producto y Pais)	Utiliza por lo menos seis Variables predictoras seleccionadas de un total de 32 relevantes
Cerrado Limitaba la asignación del canal a una de las variables	Abierto Conjuga y pondera las variables predictoras determinando el nivel de riesgo de la Declaración y por consiguiente el canal
Baja Confiabilidad Los operadores de comercio exterior con solo observar el comportamiento de las variables podían predecir el resultado (canal asignado)	Alta Confiabilidad Los resultados son difícilmente predecibles por ser producto de

<p>Discrecional La Lista dependia del criterio de los analistas responsables</p> <p>Estatico Períodos prolongados de revisión y actualización de las listas</p>	<p>un gran numero de variables y cálculos</p> <p>Transparencia Elimina la discrecionalidad en la elaboración de Listas Es Auditable</p> <p>Dinamico Actualización y retroalimentación permanente de los coeficientes y rankings de riesgo sobre la base de información histórica</p>
---	--

Algunos indicadores del éxito alcanzado por el modelo nos muestran que

1 La aplicación del modelo probabilístico ha permitido incrementar el porcentaje de hallazgos en el reconocimiento físico de las mercancías pasando de niveles promedio de 8.5% en el primer trimestre a 17% en el tercer trimestre del año 2000 respecto al total de declaraciones asignadas a Canal Rojo

La mayor eficiencia alcanzada con la aplicación del modelo ha permitido a la administración reducir el porcentaje de declaraciones sujetas a revisión física pasando de 19% en el mes de enero a 12.5% registrado en el mes de septiembre contribuyendo así a la mayor facilitación del comercio exterior y por ende a la reducción de costos de almacenaje del ciclo de reposición de inventarios en la industria y el comercio tratamiento diferenciado a cada operador y la reducción de la facultad con que cuenta el funcionario aduanero de decidir o interpretar las reglas del comercio exterior

2 Los hallazgos durante el reconocimiento físico pueden implicar ajustes en la base imponible (incidencias tributarias) o corresponder a diferencias que no afectan la base imponible como cambios de clasificación etc (incidencias no tributarias)

Después del 11 / 9 Segunda Fase

A partir de los acontecimientos del 11 de septiembre 2001 en los EE UU la Organización Mundial de las Aduanas (OMA) con el objetivo de un comercio más seguro y ágil definió distintas directrices para mejorar la gestión del control aduanero internacional concibiendo como plataforma que oriente estas políticas un Marco Normativo que Asegure y Facilite el Comercio Mundial

En este orden constituye una herramienta prioritaria de las Aduanas para el control de los ilícitos la implementación de un sistema de Gestión de Riesgos mediante la tecnología informática conforme estándares de seguridad detectar los operadores económicos en la cadena logística de la distribución física empresas usuarios no confiables los que estarán sujetos a inspecciones físicas de sus mercancías y análisis especial de la documentación de soporte

La referida Normativa recomienda a cada país miembro de la OMA la utilización del sistema CEN (Customs Enforcement Network) para incrementar el intercambio de información entre aduanas así como la conformación de grupos de trabajo que integren al sector privado Operadores Económicos autorizados asegurando efectividad en la lucha contra el fraude aduanero y otros ilícitos que afectan el comercio internacional

El principio del control aduanero previsto en las normas 3.31, 6.2 y 6.3 del Convenio para La Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Kyoto Revisado 2001) manda a la aplicación de las leyes y cumplimiento de regulaciones al comercio internacional para facilitar tanto como sea posible controles mínimos precisos y prácticas de gestión de riesgo efectivas

Este principio definido por Kyoto sustenta la potestad de la Administración Aduanera para establecer controles que permitan garantizar una labor eficaz de análisis de riesgo que no entorpezca el servicio a los usuarios y que le permita a las Aduanas detectar las infracciones que atentan contra la seguridad del Estado tales como tráfico de mercancías ilegales medios de transporte y viajeros sospechosos

Esta estrategia de control aduanero basada en perfiles es un instrumento de trabajo imprescindible en la Administración Aduanera que le permite simultáneamente cumplir con la responsabilidad de recaudación fiscal ser instrumento de políticas comerciales aplicar los acuerdos de comercio y salvaguardar la seguridad nacional sin entorpecer el comercio legítimo

La expansión de mercados cambios de modelos prácticas comerciales transportes entre otros factores demandan el perfeccionamiento continuo en el control del comercio internacional bajo esta perspectiva se hace necesario contar con instrumentos de controles efectivos sin perjuicio de la simplificación y sistematización de los procedimientos a que están abocadas las aduanas

Conforme el capítulo 6 Anexo General del referido convenio la Gestión de Riesgos en el contexto aduanero es la aplicación sistemática de prácticas y procedimientos que proporciona a la Administración informaciones valiosas empleadas para segregarse el tráfico de carga que presenten características de riesgos determinadas partiendo de renglones o áreas sensibles expuestas a acciones ilícitas

Los indicadores de riesgo están basados en criterios de selección múltiples ejemplo régimen código arancelario país de origen indicador de licencia valor operador económico intermediarios escala de cumplimiento tipo medio transporte estadia territorio aduanero rutas tránsito trasbordo notificación llegada estatus financiero consignatario importador industrial etc

Para un análisis de riesgo la Aduana recaba datos de diversas fuentes tanto internas como externas y a través de medios manuales y automatizados Con los datos (registros de importación y exportación) las herramientas (análisis estadístico) y la metodología (análisis sistemático de grandes comerciantes o grandes volúmenes de mercancías / commodities) se obtienen conclusiones razonables fundamentadas en parámetros e índices de cumplimiento

Se quiere poner a prueba en la Administración de Boca Chica un Sistema piloto de Evaluación de Riesgo instrumento de facilitación que después de realizados los ajustes necesarios se aplicará en las demás Aduanas del país

El mismo comprende la clasificación de las áreas y los elementos siguientes

Seguridad Financiera Control de riesgo fiscal identificación de mercancías de mayor incidencia para intentos de evasión subvaluación contrabando nivel de cumplimiento de consignatarios registro incidencias importaciones integridad de agentes o agencias despachantes

Seguridad del Medioambiente y Salud Pública de los ciudadanos Identificación de sustancias desgastadoras del medioambiente productos nocivos que puedan ingresar al país y afectar la salud humana flora y fauna

Seguridad Nacional Control artefactos belicos armas pertrechos productos explosivos quimicos narcóticos etc que ponen en riesgo y afectan la seguridad

Seguridad en Materia de Propiedad Industrial e Intelectual Control de mercancías ilegítimas que vulneran derechos marcarios

El sistema que se pondrá en aplicación en las diferentes Administraciones de Aduanas comprende en su operatividad a los efectos de identificar prioridades en la gestión la clasificación de tres categorías de alerta alto medio y bajo representadas por canales o semáforos de colores rojo amarillo y verde según el nivel de cumplimiento del consignatario y demás entes vinculantes en la transacción comercial y operaciones del despacho de las mercancías

La gestión de riesgo sustituirá la discrecionalidad en la elección para inspección de la carga revisión aleatoria de documentos y mercancías que actualmente abarca alrededor del 70% de las importaciones por un método planificado y con un objetivo definido mediante la racionalización y maximización de los recursos humanos y materiales disponibles pasando a la evaluación previa de riesgo del operador económico inclusive antes de la llegada del medio de transporte a través de la recepción electrónica de la información

Este sistema informático se nutrirá y actualizará de las incidencias generadas a partir del cumplimiento o no de las exigencias a los operadores permitiendo identificar las empresas o usuarios que ofrezcan mayor garantía de seguridad acreditándose su condición de operadores económicos autorizados o confiables

Para conceptuar un operador económico confiable se parte de condiciones particulares de los agentes vinculados a su actividad que como resultado de la gestión de análisis represente un nivel bajo de riesgo⁷

Entre las ventajas que ofrece para el sector privado están mayor reputación de empresas acreditadas inspecciones no intrusivas simplificación de trámites agilización del despacho mejoramiento escalas de seguridad comunicación efectiva entre empresas y Administración Aduanera apertura de oficinas horario 24 horas reducción de datos para la medición de mercaderías declaradas menores costos operativos portuarios intermediarios y navieros

El mismo incorporará a los usuarios en general del servicio reservándose la Administración conforme el comportamiento observado por éste el tratamiento de operador económico autorizado confiable condición que se pierde por incumplimiento a los deberes y obligaciones requisitos exigidos por Aduanas

La declaración via Web conforme el instructivo elaborado por la Subdirección de Tecnología e Información de la institución quedará automáticamente liquidada debiendo el usuario presentar los documentos de

De Cicco J Boletín técnico Criterios tributarios no 151 de junio 2007 Pág 47 Ed Buenos Aires Argentina

**soporte (Conocimiento de Embarque factura comercial certificación o permisos)
al momento del despacho de las mercancías**

El operador autorizado a usar el portal para sus declaraciones deberá responder por el registro de usuario asignado exactitud de la declaración régimen aduanero valor de la mercancía cantidad origen materia constitutiva Clasificación arancelaria cánones derechos y licencia La transmisión electrónica validada sustituye la información y firma manuscrita física y sellos

La declaración via Web podrá realizarse las 24 horas y los 7 días de la semana siendo imprescindible el número del Conocimiento de Embarque y línea naviera transportista aun sea de manera anticipada antes de llegar la mercancía

El procedimiento del despacho simplificado comprende tres modalidades despacho documental el usuario entregará los documentos de la declaración para la verificación y validación de los datos reconocimiento físico de las mercancías el sistema asignará el oficial aforador que lo realizará despacho expreso el reconocimiento físico no es necesario en zona primaria transmitiéndose automáticamente a la terminal de salida la autorización del despacho

La Institución para hacer efectiva la gestión integral de riesgo deberá emplear tecnologías modernas que incluya entre otras máquinas de rayos X gamma de potencia y dispositivos que permitan detectar radiaciones para garantizar la legalidad de las mercancías declaradas a régimen o destino aduanero recursos e instrumentos que la DGA aplicará para procurar bajo el entorno de transparencia y equidad un servicio eficiente y controles más eficaces

4 5 OFICINA DE ANÁLISIS DE RIESGO EN ADUANAS PANAMÁ

El recurso principal de una buena gestión de riesgo es la información ya que sin esta no es posible la toma de decisiones para corregir las perturbaciones de la organización Este recurso es utilizado por los encargados de producir inteligencia y mejorar la toma de decisiones en la aduana central es la Oficina Interinstitucional de Análisis de Riesgo O I A R

La Unidad de Análisis de Riesgo tendrá la responsabilidad según el Decreto No 49 De 6 de diciembre de 2006⁸ el cual adopta el Programa de Coordinación Interinstitucional y Asistencia Intergubernamental de Verificación de Carga en el territorio de la República de Panamá y se Reglamenta el Programa de

⁸ Decreto de Gabinete No 49 De 6 de diciembre de 2006 Programa de Coordinación Interinstitucional y Asistencia Intergubernamental de Verificación de Carga

Coordinación Interinstitucional y Asistencia Intergubernamental para la Verificación No Intrusiva de Carga de

1 Elaborar y administrar la matriz el perfil y la evaluación de riesgo de contenedores

2 Analizar la información contenida en el Manifiesto de Carga en los documentos relacionados contrastarla y cruzarla con la información disponible en el Sistema Nacional de Información sobre Comercio y Transporte Seguros

3 Dictar las directrices y orientaciones operativas a la Unidad de Inspección Técnica de Contenedores

4 Realizar el análisis comparativo de las operaciones y movimientos de contenedores en las zonas portuarias nacionales e internacionales para determinar las matrices y perfiles de riesgo con relación a países rutas naturaleza de las cargas embarcaciones o agentes económicos

5 Crear y administrar una base de datos con toda la información relevante para que la Dirección General de Aduanas pueda cumplir la misión contemplada en la Iniciativa Paramena de Comercio y Transporte Seguros

6 Realizar y solicitar investigaciones y evaluaciones de datos e historial de los agentes económicos de las instalaciones y facilidades fronterizas portuarias y aeroportuarias extranjeras y recomendar las acciones correspondientes

7 Mantener enlaces permanentes con las instituciones de seguridad correspondientes para la obtención de información y la realización de operaciones conjuntas y combinadas destinadas a develar una amenaza o a prevenir y reprimir delitos

8 Elaborar un protocolo de inspección para llevar a cabo el examen de contenedores de alto riesgo con los medios tecnológicos y medios físicos disponibles

9 Coadyuvar en la inspección técnica y en las investigaciones relacionadas con contenedores de alto riesgo

10 Evaluar la seguridad de las instalaciones fronterizas portuarias y aeroportuarias para determinar sus vulnerabilidades y recomendar las medidas necesarias para resolver o cubrirlas

11 Elaborar y administrar los controles de seguridad y los programas de confiabilidad del recurso

4 5 1 UNITEC

Este departamento nace por la necesidad de evitar el ingreso salida tránsito o transbordo de carga riesgosa o mercancías ilícitas por la República de Panamá

Procedimiento a seguir una vez recibida la solicitud de análisis de riesgo

- **Se recibe vía e mail la solicitud de la oficina interinstitucional de análisis de riesgo (OAIR)**
- **El personal de la UNITEC debe solicitar por vía e mail al departamento de operaciones del puerto el estatus del contenedor**
- **A la vez se solicita la información y el documento llamado conocimiento de embarque del contenedor a la naviera correspondiente**
- **Cuando el contenedor se encuentra en yarda se procede a la retención del mismo (hold) por la UNITEC**
- **La UNITEC deberá notificar vía e mail al departamento de operaciones del puerto los contenedores que serán trasladados al área del escáner Este e mail debe llevar adjunto el formato de solicitud de movimiento de contenedores**

- Dicho formato de solicitud de movimiento de contenedor se envía vía correo electrónico a las autoridades correspondientes en la Autoridad Nacional de Aduanas

- Se realiza la inspección no intrusiva de carga a través del Cab 2000 (scanner) por parte de los operadores de la unidad de Inspección Técnica de contenedores (UNITEC)

- Se verifica la imagen obtenida por el scanner dependiendo de los resultados si es necesario el contenedor pasa nuevamente por el rayo X para una mejor interpretación de la imagen

- Después de analizar y por consenso de los operadores si en la imagen captada no se observa anomalías se procede a la liberación por medio del sistema del puerto

- De encontrar anomalías en dicha imagen se remite un informe a la OIAR vía correo electrónico y dependiendo del análisis del mismo se nos indicará si se libera se le da el seguimiento correspondiente o se refiere a inspección física

- Si el contenedor requiere de una inspección física se procederá a coordinar con operaciones del puerto / el departamento de Gate House para que los mismos nos faciliten los estibadores y el traslado del contenedor al área del edificio 73 y de igual forma se programará la hora de inspección

- Una vez programada la inspección física se levanta un acta de traspaso dirigida al jefe del recinto de aduanas el cual deberá asignar un inspector de aforo que se encargará de dicha inspección

- El operador de scanner deberá enviar correo electrónico a los organismos aduanales que estarán presentes dependiendo de la mercancía que contenga el contenedor incluyendo al supervisor de la naviera

- Finalizada dicha inspección el inspector de aforo redacta un informe de los resultados encontrados / este a su vez lo envía a la OIAR con copia a la UNITEC y al jefe de UNITEC

- La OIAR informa al departamento de UNITEC una vez analizado el resultado de esta inspección se procede a liberar el contenedor o si el mismo será objeto de una retención

- De ser liberado el contenedor se procede a ingresar el número del mismo al sistema para eliminar el hold y se envía un mensaje para confirmar que el contenedor fue liberado. El contenedor que no se le haya eliminado el hold no podrá salir del puerto por ninguna circunstancia.

4.5.2 PORTALES DETECTORES DE RADIACION

El objetivo primordial de esta área es la detección de materiales nucleares o isótopos radiactivos. Esta área se caracteriza por ser operativa, cuenta con el manual de procedimientos para activar el plan de respuesta por detección de material nuclear o isótopos radioactivos.

Maneja cinco niveles de alerta que utiliza a nivel nacional y cuyo procedimiento es el siguiente:

Primer Nivel de Respuesta: Está bajo la responsabilidad de personal de la Autoridad de la Autoridad Nacional de Aduanas e involucra tres niveles de alerta que son:

- **Alerta Normal** Inicia con la inspección del contenedor cuando se detecta material radioactivo Estan involucrados en este nivel el personal de la Estación Central de Alarmas y la seguridad del puerto

- **Alerta Preventivo** Se verifica la alarma y con el apoyo de los instrumentos manuales de detección se determina el tipo de materiales y si los niveles de radiación detectados están de acuerdo a los manifiesto de carga del contenedor En este nivel se involucran el personal de la Estación Secundaria de Trabajo y la seguridad del puerto

- **Alerta Elevado** inicia cuando los operadores de los portales no pueden despejar la alarma y llaman a la Oficina de Protección Radiológica quienes toman control de la situación tratando de despejar la alarma de acuerdo al entrenamiento recibido y sin exceder los limites establecidos por ley

En este nivel los Técnicos de Protección Radiológica en la colaboración con el equipo de la Iniciativa de Seguridad de Contenedores (CSI) inician la transmisión de los datos a los Laboratorios y Servicios Científicos de los Estados Unidos para tener más detalles del material detectado y determinar si los técnicos de protección radiológica pueden retirar el material del contenedor sin riesgo alguno

Segundo Nivel de Respuesta está bajo la responsabilidad de Ministerio de Salud y comprende el nivel de alerta alto inicia cuando los niveles de radiación sobrepasan los límites establecidos por ley convirtiéndose en un peligro para todos los involucrados El Ministerio de Salud cuenta con el plan Nacional de Emergencia Radiológicas el cual establece los lineamientos para coordinar la respuesta interinstitucional

El Ministerio de Salud es la autoridad competente así lo establece la resolución N 75 del 28 de octubre de 1997

Tercer Nivel de Respuesta Es responsabilidad del Concejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional determinar si es necesario elevar el nivel de alerta severo y si requiere el apoyo de organismos internacionales coordinar a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Salud

La Unidad de Inspección Técnica de Contenedores (UNITEC) y la Oficina Interinstitucional de Análisis de Riesgo (OJAR) están integradas por un grupo de expertos de la Dirección General de Aduanas y mediante protocolos interinstitucionales convendrán con la Policía Nacional el Servicio Marítimo Nacional y el Servicio Aéreo Nacional la Autoridad Marítima de Panamá la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) el Ministerio Público y la Secretaría

Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional las formas y términos en que la información de su base de datos en gestión de riesgos o cualquier otra que repose en su sistema siempre que no refiera a términos de una transacción el valor o algunas de las circunstancias de hecho que lo modifican conforme a lo dispuesto en el Artículo XII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

4.6 PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN EL DESARROLLO DE LAS TAREAS RELACIONADO CON GESTIÓN DE RIESGO EN ADUANAS

- **Area de Selectividad**

El objetivo del área de selectividad es el de planificar y proponer los criterios que permitan definir los perfiles de riesgo de las operaciones y destinaciones y de los operadores y auxiliares del comercio exterior de todo el país así como también evaluar los resultados de los mismos. Efectuar el análisis de la información obtenida de fuentes internas y externas a la institución información estadística y de comercio exterior con el objeto de determinar perfiles de riesgo. Administrar el módulo de riesgo incorporando los criterios variables y perfiles necesarios para el funcionamiento y actualización del sistema de análisis de riesgo en términos de efectividad y utilidad proponiendo las modificaciones necesarias para optimizar su rendimiento.

En esta área se recibe via internet por parte de las navieras el manifiesto desde 48 horas antes de la llegada del buque a puerto panameno los analistas asignados a ésta área evalúan la verificación no intrusiva de carga

Esta se realiza de manera selectiva y aleatoria de conformidad con los perfiles e indicadores de riesgo de las rutas de los puertos de origen tránsito y destino de la carga de los agentes económicos involucrados y de la naturaleza de la misma

La verificación no intrusiva de carga de conformidad con los procedimientos protocolos internacionales y términos previamente establecidos con los respectivos agentes económicos y otras autoridades se llevara a cabo en los principales puertos y aeropuertos habilitados en nuestro país así como en los puestos fronterizos de aduanas y en las zonas libres francas lugares donde se hallan habilitados los escáneres para realizar dichas funciones

Para proceder a ordenar una verificación no intrusiva el analista de riesgo analiza la información contenida en el manifiesto de carga en los documentos relacionado contrasta y cruza la información disponible en el sistema integrado de comercio exterior se verifica si la información que se obtiene se aparta de lo

usual de la misma forma se analiza posibles fraudes o delitos relacionados al despacho de bienes regímenes o que representen algún riesgo a la seguridad

Una vez se definan los indicadores de riesgo con la información suministrada por la naviera se llena un formulario con la información extraída y se envía electrónicamente a la UNITEC del puerto y se realiza el escaneo por parte de los operadores de UNITEC si este arroja irregularidades en las imágenes por posible droga dinero ilícito armas o mercancías contaminada se realiza inspección física con los diferentes órganos anuentes fiscalía o estamentos de seguridad del Estado

Adicionalmente el área de selectividad es verificar las liquidaciones de importación y exportación de las mercancías

Para realizar esta labor utilizamos como herramienta al sistema integrado de comercio exterior (SICE) y el módulo de riesgo

Al realizar esta verificación debemos comprobar que los aforadores de los recintos aduaneros realizan todos los pasos que contiene el módulo de riesgo entre ellos el llenar y sustentar la ficha técnica que es de importancia para la información del módulo de riesgo

Verificamos la fecha de recepción y embarque de los bienes puertos de embarque y posibles transbordo que haya realizando datos del consignatario peso bruto y neto descripción general de la mercadería que coincida en términos generales con el resto de la documentación

El realizar análisis comparativo de las liquidaciones vs los manifiestos suministrados por las navieras nos lleva a detectar alguna anomalía entonces remitimos el caso al DPFA o Auditoría para que sea investigado Posteriormente recibimos los informes técnicos en donde medimos los resultados para futuras investigaciones respondiendo estos a mejorar y mantener altos niveles de rendimiento en el marco de las estrategias fijadas en la oficina donde se ha levantado una base de datos para así mejorar nuestro desempeño al contar con una herramienta basada en la información suministrada

- **Área Estratégica de Valor**

Establece las pautas de control y análisis del valor de las mercancías en aduanas de conformidad con las siguientes medidas

- 1 Desde su origen ya sea si son importaciones o exportaciones siguiendo las disposiciones legales aplicables en aduana

2 Se elaboran estadísticas de gestión de valor ya sea en investigaciones sobre la calidad del producto y marcas

3 Se establecen mecanismos de control y análisis de la valoración de mercancías en aduanas recopilando antecedentes y elaborando una base de datos con valores de referencias concretos y actualizados

4 Se analiza y recopila información a los efectos de proponer líneas de acción o investigación a las distintas áreas así como en selección asignación y control de los casos que sean sometidos para su estudio investigación y fiscalización proponiendo acciones conjuntas con otras áreas para determinar los controles a aplicar (investigaciones con la oficina del DPFA valoración de la Dirección de Gestión Técnica Auditoría Externa Propiedad Intelectual etc)

5 Mantener actualizada la base de datos ya que ésta se encuentra sometida a los diferentes cambios que existen en las mercancías debido a la oferta y la demanda

- **Otras Tareas del Area de Estrategica de Valor**

En cuanto al origen documentado de las mercancías en particular aquellas con implicación preferencial

Se realizan investigaciones a todas las declaraciones que ameriten una evaluación pormenorizada con motivo de sospecha de valor y/u origen denuncias información propia o por indicación de la Autoridad

Cruzan datos del certificado de origen y factura y la declaración de aduana y así detectamos inconsistencias entre cantidades unidades valores o descripción del producto

Analizan también la existencia de grandes descuentos que afectan el valor verificamos las condiciones de venta si el país de exportación está en capacidad de producir fabricar o extraer verificación de fechas domicilios del vendedor y comprador y que la identidad del comprador coincida con la del declarante aduanero

- **Área de Prohibiciones no Económicas**

¿Qué son prohibiciones no económicas?

Son aquellas que se establecen por razones de seguridad o defensa nacional. Controla toda aquella mercadería que de introducirse al país atente contra la salud pública y medio ambiente.

De igual forma cualquier acción que atente contra la exportación de patrimonio histórico y cualquier acto que dentro de esta tuviese repercusiones terroristas o narcoterroristas.

Mediante un cambio en la estructura organizativa y de mejorar controles, esta área está dirigida a:

- Seguridad pública y defensa nacional y defensa en las instituciones públicas nacionales
- Política internacional
- Seguridad pública o defensa nacional
- Moral pública y buenas costumbres
- Salud pública, política alimentaria o sanidad animal o vegetal
- Protección del patrimonio histórico, arqueológico o científico

- **Conservación de las especies animal o vegetal**
- **Preservación del ambiente conservación de los recursos naturales y prevención de la contaminación**

El objetivo de esta área es establecer una red asociada de inteligencia en la Autoridad que contribuya a la formación e interrelación de los analistas de inteligencia tanto nacional como en lo internacional

Esta área está incorporada a los estamentos de seguridad nacional y tiene como funciones la coordinación con la policía nacional servicio marítimo nacional servicio aéreo nacional servicio de protección institucional y dirección de investigación judicial (DIJ)

Actualmente recibimos informes internos via internet memos notas e informes de órganos anuentes y con dicha información se planifica perfiles para realizar las labores

Con la información recopilada se ha levantado una base de datos que reinforme a medida que nos va llegando información y la cual recabamos por nuestros propios medios

Estamos realizando los enlaces con las diferentes entidades (MIDA SALUD MICI AUPSA) a fin de mantener una base de dato actualizada y así lograr nuestros objetivos

Se está elaborando un protocolo internstitucional para los efectos de la selección y revisión no intrusiva de la carga para con todos los estamentos de seguridad publica fiscalia organos anuentes y consejo de seguridad nacional y defensa publica

4 7 APLICACIÓN DE GESTIÓN DE RIESGO EN EL PUERTO DE BALBOA

Procedimiento a seguir en el Puerto de Balboa cuando las mercaderias contenerizadas proveniente de otros paises son identificadas por la Oficina de Análisis de Riesgo con alto perfil o probabilidad de que se esté infringiendo la normativa aduanera

Se llena una solicitud (formulario) dirigido a UNITEC (scanner) posteriormente UNITEC solicita al Puerto el contenedor el puerto a través de su equipo lo coloca en la rampa de Aduanas (para proceder a esto hay que tomar en cuenta el movimiento del puerto ya que si el puerto tiene un movimiento bastante grande de contenedores hay que tomar en cuenta además si la carga o

contenedor solicitado se encuentra accesible o no para que pueda ser movido por la grua y así montarlo al equipo rodante y proceder así a lo antes mencionado

Antes de colocar en la rampa el contenedor se lleva al escaneo y dependiendo de las imágenes emitida en pantalla el inspector de UNITEC que está a cargo del escaneo determinará de conformidad con la figura que está observando si el contenedor es meritorio a un examen físico además depende de la solicitud que se haya hecho en el formulario emitido por la OIAR

Si el contenedor sale limpio después del escaneo (sin irregularidad) dicho contenedor es liberado inmediatamente y es autorizada su liberación por la UNITEC con anuencia de la OIAR en el caso de que la imagen salga negativa pero el formulario indique revisión intrusiva entonces debe ser revisada físicamente independientemente de la imagen proyectada (esto tiene que ver generalmente cuando se presume que el contenido pudiese ser mercancía de fraude marcario) si fuese lo contrario en el sentido de que la imagen sale con irregularidad aunque el formulario no indique inspección física entonces se procede a efectuar la inspección la cual es realizada por un aforador del recinto portuario un funcionario de propiedad intelectual un representante de la naviera un representante de La Dirección de Fiscalización Aduanera (DFA) un representante de La Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA)

un representante de Salud y un representante de La Dirección Ejecutiva Cuarentena Agropecuaria

Después de ser inspeccionado y no haya irregularidad se procede a la entrega inmediata a través del formulario de liberación el mismo es firmado por todos los presentes en caso tal que fuese positivo en fraude marcario el contenedor el contenedor queda a disposición de propiedad intelectual (hay que investigar el proceso de liberación o el traspaso a la entidad competente) si se tratase de otro tipo de fraude aduanero el contenedor es retenido y se realiza un informe de lo ocurrido y pasa a potestad de la administración (investigar el proceso) y para las mercancías ilícitas como drogas precursores etc se hace el informe de retención y se pasa a cargo de la entidad competente para que continúe con el proceso

Cualquier anomalía que haya es informada por UNITEC a la OIAR o en su defecto a la unidad administrativa que solicitó la inspección Ha ocurrido que se hace la solicitud a UNITEC y resulta que la carga ya no está en el Puerto (esto ocurre generalmente cuando no se dan las comunicaciones a tiempo) de ser así la OIAR envía un alerta al país de destino (alerta internacional)

En ocasiones cuando haya perfil alto el analista solicita a su jefe inmediato participar de la inspección física para corroborar la información (lo que viene en el contenedor)

- **¿Cuales son las inspecciones mas Comunes que se dan en el Recinto Portuario de Balboa?**

Es importante mencionar que en el Puerto de Balboa las asignaciones para la revisión de contenedores son manejadas de manera coordinada es decir a través de un cronograma dependiendo de las solicitudes recibidas de parte de la Aduana

Las mercancías que son inspeccionadas con mayor regularidad por parte de La Autoridad Aduanera mencionados en orden de importancia son

- 1 Las mercancías en tránsito
- 2 Mercancías en transbordo
- 3 Las importaciones a consumo y
- 4 Las mercancías que salen del país (las exportaciones o reexportaciones)

Panamá como país de tránsito tiene un gran volumen de mercancías que pasan por nuestro país y como tal, debemos ser garantes de que todo ese volumen de carga con direcciones distintas en el extranjero declaren lo que realmente cargan. La Oficina Interinstitucional de Análisis de Riesgo es una de las unidades administrativa de La Autoridad Nacional de Aduanas encargada de identificar posibles infractores del comercio internacional a través de la recolección, organización y análisis de la información.

De igual forma sucede con las mercancías declaradas en transbordo y las importaciones a consumo, estas por tratarse de mercancías que se quedan de manera definitiva en nuestro país son identificadas en menor número puesto que el procedimiento ordinario de despacho a consumo es diferente a la identificación que se le da a través de la OIAR; el procedimiento de despacho a consumo de las mercancías consisten en la presentación de los documentos de embarque conjuntamente con la declaración liquidación de pagos de tributos aduaneros y la boleta de pago, estos documentos son presentados al funcionario técnico aforador de servicio en el recinto portuario, en donde éste procede a la verificación de manera documental donde corroborará información identificada en cada uno de los documentos antes mencionado (aforo documental).

Si todo está correcto se procederá a la revisión de la mercancía física (aforo físico) para esto se requiere que el contenedor sea abierto por parte del representante del dueño de la carga o el transportista que esta efectuando el acarreo

Una vez efectuado el aforo físico y si todo sale bien (de conformidad con lo declarado) se procede a imprimir un pase de salida utilizando el sistema informático aduanero llamado SICE de ser lo contrario que existiese una irregularidad en el proceso del aforo entonces se procede reteniendo la mercancía y poniéndola a disposición de la Autoridad Aduanera hasta que el dueño de la mercancía pague la diferencia dejada de pagar En ocasiones las mercancías despachadas sin irregularidad posteriormente son seleccionadas por la OIAR y verificadas a posteriori a través del departamento de Auditoria de La ANA

PROPUESTA

PROPUESTA

Procedimiento para un mejor funcionamiento en la identificación tratamiento y re información de los riesgos tomados en cuenta

➤ Objetivo General

Contar con personal idóneo para el desarrollo de las labores relacionadas con análisis de riesgo Monitoreo del conocimiento obtenido a través de cursos seminarios y otras participaciones de aprendizajes relacionadas con análisis de riesgo

➤ Objetivos Específicos

Agrupar en una base de datos todas aquellas personas naturales o jurídicas que en un momento determinado han infringido las normas aduaneras nacionales a través de acciones como la defraudación el contrabando la falsificación de marcas blanqueo de capitales y otros que haya vulnerado los controles aduaneros

Establecer un procedimiento para la identificación de los riesgos y aplicar el tratamiento adecuado para cada riesgo tomado en cuenta de acuerdo a su categorización

Aplicar el mecanismo adecuado para que una vez ejecutadas las acciones de intervención o investigación de los riesgos por parte de otras unidades administrativas encargada de hacer efectiva la acción se re informe a la oficina de Análisis de Riesgo sobre el resultado de dicha investigación

> Alcance

Éste procedimiento será de aplicación Nacional para la Oficina de Análisis de Riesgo las demás unidades administrativa de la Autoridad Nacional de Aduanas y otras Instituciones que realicen algun tipo de investigación a infractores de la normativa aduanera u otro que afecte el buen desarrollo del comercio Internacional

➤ Desarrollo de la Propuesta

La Oficina de Gestión de Riesgo debe contar con personal preparado idóneo y con un alto grado de competencia y confidencialidad ya que las labores realizadas requieren de ese tipo de perfil independientemente en que área de la unidad vaya a desempeñar su rol y para lograr esto debe gestionarse seminarios o cursos nacionales e internacionales para mantener la competitividad y que una vez concluidos dichos seminarios o curso la información recibida sea diseminada a aquellos funcionarios de la misma unidad administrativa que no tuvieron la oportunidad de asistir al evento

Para efecto de promover a los funcionarios se deben tomar en cuenta las capacitaciones realizadas interés destreza y desenvolvimiento en la ejecución de sus tareas evidenciada a través del monitoreo del conocimiento de los aduaneros con el propósito de evaluar la eficiencia y eficacia en sus intervenciones

Actualmente donde mayormente es aplicada la Gestión de Riesgo producto del trabajo o labor de los analista de riesgo es para las mercaderías que ingresan salen o que van en tránsito por el Puerto de Balboa sin embargo esperamos próximamente que esta se aplique también de forma total para

todos los recintos aduaneros no solo de la Zona Oriental sino también para el resto de las zonas a nivel Nacional. Pensamos que su aplicación puede incrementarse a futuro a las distintas unidades administrativas de la Institución en la búsqueda pues de otros objetivos como es el tema de la transparencia

Proveer al analista de herramientas necesarias para distinguir los posibles riesgos que pudiesen impactar y afectar causando daños. Por tal motivo es recomendable el análisis la categorización que se debe dar utilizando una matriz de riesgo de tal manera que se pudiesen distinguir los riesgos con mayor probabilidad de impacto de los medios y bajo riesgo para poder así darle el tratamiento que conlleva cada uno de ellos dependiendo de su importancia

Hay que tomar en cuenta que ningún riesgo se debe pasar por alto independientemente de lo bajo que se haya evidenciado en la matriz ya que todo riesgo pasado por alto tiene poca probabilidad de ser tomado en cuenta posteriormente. Hay que darles el tratamiento adecuado y para tal efecto se deben enviar a través de un informe resaltando aquel usuario de la Autoridad de Aduanas que se identifique con mayor prioridad de conformidad con el resultado de la matriz de riesgo utilizada en el análisis de los riesgos

Es conveniente mencionar que dicho informe para el tratamiento de los riesgos identificados y tomados en cuenta debe ser dirigido a la unidad administrativa que la Autoridad de Aduana designe para que se realicen las investigaciones pertinentes

Una vez realizada las investigaciones utilizando la tecnología o la forma tradicional de verificación se debe enviar un escrito o notificación a la Unidad de Análisis de Riesgo a través del sistema informático con el que cuente la autoridad en su momento. Dicha información servirá de retroalimentación a la Oficina de Análisis de Riesgo y así se podrá contar con el resultado que en su momento arroja la investigación efectuada por la parte operativa encargada de ejecutar dichas tareas. Esa alimentación al sistema informático sería de gran ayuda puesto que se tomaría en cuenta para mejorar

- a La efectividad en la búsqueda o recopilación de la información**
- b Análisis de la información**
- c Evaluación del riesgo**
- d Aplicación de la inteligencia aduanera para identificar posibles infractores**
- e Dar el tratamiento más adecuado a cada riesgo tomado en cuenta**
- f Para uso posterior**

Además sería de mucha importancia dicha información recibida puesto que de esa manera se podría aumentar esfuerzos para aquellos infractores y permitir el despacho de manera más expedito de aquellos usuarios de la Aduana que a través de esa verificación fueron identificados como declarantes de buena fe

Dicha información no solo sería para alimentar el banco de datos de Análisis de Riesgo si no también para aumentar la información en otras unidades administrativas en formación como lo es La Ventanilla Única de Aduanas Exportador Autorizado de Origen y El Operador Económico Autorizado que tiene que ver directamente con la seguridad de la cadena logística la confianza hacia los usuarios de la Aduana por parte de la Autoridad y la facilitación que se les puede dar a los mismos una vez sean certificados como tal

Además de todos los señalamientos relacionados con el análisis y la gestión del riesgo aduanero es conveniente un monitoreo constante a dicha unidad y tomar en cuenta la productividad que se dé de manera efectiva importante también dotar y mantener al personal actualizados con las nuevas técnicas y herramientas si las hubiesen

Apelamos a la realizacion de concursos dentro de la unidad con el proposito de promover a todo aquel que en el desempeno de sus labores ha demostrado un crecimiento en sus conocimientos interés por el trabajo pro actividad entre otras habilidades y aptitud del colaborador

Para el buen funcionamiento de la unidad administrativa es conveniente mantener un ambiente de trabajo ideal y empoderar al analista de riesgo que se den reconocimiento no solo de aumento en sus responsabilidades si no tambien a través de remuneraciones económicas justas u otros tipos de reconocimientos que de una u otra forma ayudan a la motivación del individuo ademas es de gran importancia eliminar de una vez y por toda la inserción de personal con recomendaciones politicas como analista y mucho menos como encargado o jefe de la unidad a menos que tenga la preparación necesaria para formar parte de ella o la suficiente preparación y experiencia para dirigirla de lo contrario esto traeria consecuencias negativa en el desarrollo de las tareas y la convivencia en la oficina

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- 1 Boj E M^a Mercè C y Fortiana J Herramientas estadísticas para el estudio de perfiles de riesgo**
- 2 Kahneman D & Tversky A (1979) Teoría de la prospección an analisis of decision under risk econometrica XLVII 263 291**
- 3 Linaza A Luis M (2010) Accidentes de Laborales y Enfermedades Profesionales Análisis Riesgos y Medidas Preventivas editorial ISBN Edicion1^a 560 pág**
- 4 Garcia E (2009) Reflexiones metodológicas sobre la gestión y control de la seguridad y salud en los centros de trabajo**
- 5 Sampieri H Fernández C Baptista L (2007) Metodologia de la Investigación (4^a Edición) México Editorial Mc Graw Hill Interamericana**
- 6 Shumpeter J (1957) Teoría del Desarrollo Económico Tercera edición México**
- 7 Wilde G (1994) Homeostasis Theory and its promise for improved safety Styx Publications**

Documentos

- 1 Ante Proyecto de Decisión Andina sobre Control Aduanero**
- 2 Convenio de Kyoto Capítulo 6 Anexo General**
- 3 De Cicco J Boletín técnico Criterios tributarios no 151 de junio 2007 Pág 47
Ed Buenos Aires Argentina**
- 3 Decisión 574 sobre control aduanero – Comunidad Andina**
- 4 El control aduanero en una economía abierta el caso del programa de
Inspección de pre embarque en Argentina M Cristini y R Moya FIEL**
- 5 El futuro de las Aduanas Manuel Castilla Domingo/ División Fiscal (BID)**

Decretos y Resoluciones

- 1 Decreto Ley No 1 de 13 de Febrero de (2008) Panamá Crea la Autoridad
nacional de Aduanas**
- 2 Decreto No 49 De 6 de diciembre de 2006 Programa de Coordinación
Interinstitucional y Asistencia Intergubernamental de Verificación de Carga**
- 3 Decreto N° 41 16 de diciembre de (2002) Panamá Disposiciones
concernientes a Regímenes de Aduana**
- 4 Decreto No 49 De 6 de diciembre de 2006**
- 5 Resolución N° 5 Del 24 de Diciembre de (2008) Panamá Gaceta 26269 Por
el cual se adopta el Manual de Organización y Funciones de la Autoridad
Nacional de Aduanas**

RECURSOS DE INTERNET

1 Base de Datos de Tesis Doctorales <http://www.mcu.es/TESEO/teseo.html>

2 <http://www.rediris.es/recursos/bibliotecas>

3 <http://www.crue.org/cgi-bin/rebiun>

4 Estrategia de la Unión Europea con respecto al control aduanero

www.dga.gov.do/Aduana/ART_17_SEPT_administracion_resgos.pdf

Similares

5 olea.org/Herbert_Simon_La_racionalidad_limitada.html

6 Forbes The World's Billionaires Herbert Simon September 2012

ANEXO

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA
CON ÉNFASIS EN GESTIÓN ADUANERA**

ENCUESTA SOBRE ANÁLISIS DE GESTIÓN DE RIESGO

LA INFORMACIÓN SOLICITADA ES CONFIDENCIAL

La encuesta tiene como propósito obtener información sobre conocimientos de riesgo en el recinto aduanero del Puerto de Balboa.

1. Sabe usted que significa Gestión de Riesgo. ?

SI

NO

2. ¿Tiene algún conocimiento de tipos de riesgos que se pueden dar en una operación aduanera.

SI

NO

3. ¿Conoce usted el procedimiento de Análisis de Gestión de Riesgo en el recinto de aduanas del Puerto de Balboa?

SI

NO

4. ¿Cree usted que la forma establecida en la revisión de contenedores es la más apropiada?

SI

NO

5. ¿Está usted de acuerdo con el procedimiento empleado en todos los casos de revisión?

SI

NO

6. La OIAR (Oficina Interinstitucional de Análisis de Riesgo), debe tener presencia física en todas las revisiones efectuadas en el puerto

SI

NO

7. El tiempo entre la ubicación del contenedor por parte del Puerto y la verificación del mismo por la ANA, (Autoridad Nacional de Aduanas) es aceptable en todos los casos.

SI

NO

8. ¿Cómo cataloga usted el servicio brindado por el Puerto en estos casos?

SI

NO

9. El informe final efectuado por los participantes es suficiente para la entrega del contenedor; asumiendo que no haya irregularidades.

SI

NO

10. ¿Cree usted que la Aduana debería retener un espacio físico en el puerto para almacenar contenedores retenidos por irregularidades?

SI

NO

11. El método empleado por la OIAR, debe ser único utilizado por la ANA para identificar infractores.

SI

NO

12. Piensa usted que la administración del Puerto debe ser más expedita en la ubicación de contenedores señalados por la OIAR.

SI

NO

13. ¿Cree usted que el sistema de identificación de irregularidades de tipo aduanero ha sido efectivo?

SI

NO



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
Vicerrectoría de Investigación y Postgrado

Formulario para Registro de Proyectos de Investigación

Código del Proyecto: _____

1. Título del Proyecto: Gestión de Riesgo Aplicado a las Actividades Aduaneras en la Provincia de Panamá.
2. Sede: Panamá
3. Facultad: Administración Pública
4. Departamento: Dirección de Investigación y Postgrado
5. Unidad Ejecutora: Autoridad Nacional de Aduanas
6. Investigador Principal: **Lionel B. Madero R.**

Cargo: Analista de Desarrollo Organizacional

Teléfonos: Oficina: 506-6400

Particular: 6495-8888

Colaboradores:

7. Duración del Proyecto: 7 MESES
8. Fecha Probable de Inicio: Mayo del 2010 Fecha Probable de Terminación:
Noviembre 2010
9. Introducción (Antecedentes y planteamiento general del problema):

1. Antecedentes

La Aduana, es una entidad pública controladora, recaudadora y fiscalizadora de las actividades concernientes al comercio internacional.

R. P. Madero
17/05/2010

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y
POSGRADO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA**

**FORMULARIO LLENO PARA REGISTRO DE
PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN**

LICDO. LIONEL MADERO R.

MAYO 2010

Análisis de Riesgo tiene su génesis en la globalización y nació por una necesidad de controlar el comercio internacional evitar el fraude contrabando y las defraudaciones aduaneras (ilícitos de tipo aduanero) y saber con bastante exactitud las clases de mercancías que están siendo sujeto de intercambio comercial entre los distintos países y dándoles fe a las declaraciones contentivas en los medios de transportes además su aplicación se incrementa en los compromisos adquiridos en las diferentes negociaciones y convenios bilaterales y multilaterales en donde se solicita a los países miembros la implementación y funcionamiento de una oficina de Gestión de Riesgo

Esto implica que si uno de los miembros no está aún organizado en cuanto a su creación entonces las importaciones que se den desde ese país serán un tanto riesgosas y afectará de una u otra forma las exportaciones

La Gestión de Riesgo es una actividad que debe ser aplicada en la actualidad por las aduanas de todos los países, ya que está demostrado que en los países que la aplican a plenitud el comercio internacional fluye con mayor facilidad y sin problemas, evita o minimiza la corrupción, aumentan los impuestos directos como indirectos, y esto se debe a que el despacho aduanero se da de manera expedita

La mayor parte de los estudios realizados sobre gestión provienen del ámbito empresarial. De forma más específica, la idea de riesgo es consustancial a toda organización. La Aduana dedica trabajo y capital con el objeto de intervenir en la fiscalización control y producción de tributos y esta rentabilidad que pueda obtener se puede ver afectada por riesgos diversos y se deben tomar decisiones encaminadas a eliminarlos o como mínimo a restringirlos

2 Planteamiento del Problema

En nuestro país así como en todos los países del mundo principalmente en aquellos países desarrollados donde el comercio crece aceleradamente la aduana como institución recaudadora de los tributos y controladora del comercio internacional juega un papel preponderante es allí donde entra en función la aplicación de la gestión de riesgo

Actividad esta, que su implementación es una necesidad en aquellas actividades comerciales que involucra las exportaciones e importaciones y reexportaciones hacia los diferentes países del mundo y desde el exterior

La aplicación a cabalidad de la gestión de riesgo da como resultados a los países que la aplican un mejor control y aumento en las recaudaciones así como también es garantía de mejores relaciones comerciales y les brinda seguridad a los clientes de buena fe

Esta técnica es aplicada por funcionarios aduaneros en donde a través de pericias y estrategias que en muchas oportunidades son adquiridas en otros países amigos que brindan estos conocimientos con la intención de identificar a aquellos que toman el fraude como una forma de vida y de comercio

Sabemos que a través de la gestión de riesgo no podemos erradicar esas actividades ilícitas pero se pueden minimizar en gran medida y eso es importante

Adicionalmente para que esta función sea llevada a cabo por la aduana y que tenga éxito debe estar acompañada por leyes duras y que sean ejemplares, pero lo más importante de todo es que no exista el padrino o los amigos políticos que intervienen cuando se efectúan descubrimientos ilícitos a sujetos que poseen a quien puede respaldarlo en un momento como ese

Si se aplicase con rigor las leyes a quienes la infringe por supuesto que las personas pensarían muy bien antes de hacer algo que le pudiese costar la privacidad de su libertad o el cierre definitivo de sus negocios. Como país en vía de desarrollo es de suma importancia que nuestro trabajo en términos de la gestión del riesgo tenga credibilidad a nivel internacional ya que esta sería una de las formas de vendernos como tal y esto consiste en lo siguiente

Panamá como país de servicio la mayoría de lo que consumimos es importado o dicho de otra forma, traemos desde el extranjero casi todo lo que usamos y consumimos, por tal motivo debemos controlar a todos esos importadores para que aquellas mercancías que estén introduciendo a nuestro país sea las que ellos dicen que es y que tributen el monto en términos pecuniario que le corresponde así como también que cumplan con todo los requisitos necesarios solicitados por otras instituciones que lo controlan

La gestión de riesgo entra en función precisamente es identificando a los infractores aplicando estrategias y poniendolo a ordenes de la autoridad aduanera correspondiente. Ahora bien, efecto de la actividad de tipo comercial aduanera llamada exportación también se mantiene un control riguroso. Las pocas importaciones o reexportaciones que realiza nuestro país deben ser objeto de una verificación previa por funcionarios de gestión de riesgo por su puesto utilizando las herramientas no intrusivas o tecnología de punta que son aquellas donde no interviene las manos o la apertura de ningún continente ya que la misma se realiza a través de rayos X cuando esta actividad se realiza de manera eficiente y es eficaz esto nos da credibilidad y por su puesto nuestras exportaciones serían aceptadas de forma expeditas por parte de los demás países y traería como resultado el incremento en las divisas.

Concluimos que es de suma importancia mantener y aumentar las capacitaciones en la institución aduanera referente al tema de gestión de riesgo puesto que se contribuiría con aumentar la credibilidad en la gestión aduanera.

A consecuencia de todo lo antes desarrollado y para mayor conocimiento del tema de gestión de riesgo se busca responder las siguientes preguntas:

¿Que podemos entender por gestión de riesgo?

¿Cuál es el procedimiento empleado para identificar los riesgos?

¿Que tratamientos se le da a los riesgos identificados?

¿Cuál sería la importancia o beneficios para el país de la aplicación de esta técnica?

10 Justificación

La importancia que tiene el hecho de investigar sobre el riesgo de tipo aduanero es que como actividad aduanera, a través de la recolección y posterior análisis de los datos identifica a aquellas personas que incumplen con dichas operaciones y los pone al descubierto ante la autoridad competente para la aplicación de la sanción que le corresponde.

Estas actividades aduaneras que involucran riesgo son efectuadas por los usuarios (personas natural o jurídica) de la Autoridad Nacional de Aduana.

Para efecto de las operaciones aduaneras es importante que la nueva implementación de la oficina de análisis de gestión este formada por especialistas aduaneros para que puedan detectar de manera efectiva aquellos riesgos que son lesivos o contrarios a lo normado por la Institución Aduanera

Pues actualmente los controles a través de la identificación del riesgo no están dando los resultados esperados

II Objetivos Generales y Específicos

Objetivo General

- Conocer la importancia que tiene la actividad de gestión de riesgo aduanero en la economía y la seguridad nacional en la ciudad capital
- Categorizar los riesgos para la aplicación de un mejor tratamiento y lograr minimizarlos
- Destacar la necesidad de contar con personal idóneo para desempeñar las funciones de riesgo

2.1 Objetivos Específicos

- Identificar los riesgos que impacten y afecten las actividades aduaneras
- conocer los riesgos que se dan con mayor frecuencia en la administración aduanera
- Aplicar el tratamiento adecuado para minimizar los riesgos emergentes en las operaciones aduaneras
- Describir los diferentes tipos de riesgos que se pueden dar en una operación aduanera
- Conocer las fuentes de riesgo en aduana y donde pueden impactar
- Explicar el procedimiento empleado para identificar los riesgos que afectan directa o indirectamente la administración aduanera en Panamá

- **Explicar como afecta el impacto de estos riesgos en el recurso humano y economico del pais**

12 Hipótesis de Trabajo

Hipotesis Explicativa

La implementacion de analisis de gestion de riesgo en la Autoridad Nacional de Aduana en la Provincia de Panama, reduce el incumplimiento de los importadores exportadores y toda persona natural o juridica usuarios de la Institucion

Hipótesis Nula

La implementacion de análisis de gestión riesgo en la Autoridad Nacional de Aduana en la Provincia de Panama, no reduce el incumplimiento de los importadores exportadores y toda persona natural o juridica usuarios de la Institucion

Variable Independiente

Implementacion de analisis de gestion de riesgo en la Autoridad Nacional de Aduanas, en la Provincia de Panama

Variable Dependiente

Reduce el incumplimiento de los importadores exportadores y toda persona natural o juridica usuarios de la Institución

13 Metodologia

Investigacion es descriptiva e investigacion cualitativa, en la que se describe aspectos mas caracteristicos distintivos y particulares de la gestion de riesgo problema en estudio

14 Cronograma de Actividades

15 Programacion Financiera (Descripción de actividades y distribucion de gastos por etapa del proyecto)

16 Fuente (s) de Financiamiento Personal

17 Numero de Horas Semanales Dedicadas al Proyecto Cinco

18 Descarga Horaria Solicitada

19 Identifique los Posibles Beneficiarios de los Resultados del Proyecto

- **Politica eficaz de gestion y analisis de riesgo**
- **Decision sobre acciones a adoptar para eliminar o como minimo restringir los riesgos**
- **Evitar el fraude fiscal**
- **Estrategias para realizar efectivos controle para facilitar el comercio**
- **Evaluacion seguimiento y revision de las decisiones adoptadas y del proceso de control de riesgo y controlarlos lo mas cerca posible de su fuente de origen**

20 Menciones si Existen Relaciones con otras Instituciones para el Desarrollo del Proyecto No

21 Bibliografía

- 1 Andrew J Du Brin Fundamentos de Administracion 2000 472 pag**
- 2 Antonio Bayona Rocamara, Fernando Sainz Moreno Estudios para la Reforma de la Administracion Publica 2004 1er Edicion Madrid Editora Rumagraf**
- 3 Astivera, Armando Metodologia de la Investigacion Buenos Aires Editorial Kapelusa**
- 4 Blanchard Ken Empowerment Editorial Norma Colombia 1996 124pag**
- 5 Barahona Juan Carlos Logistica Comercial y Modernizacion Aduanera en Centro America 2006 1era Edicion Editorial Universidad Estatal a Distancia**
- 6 Comision Europea Guia para el analisis de Riesgo en los Controles Aduaneros Editora Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea 1998 123 pag**
- 7 Chiavenato Adalberto Introduccion a la Teoria General de la Administracion McGraw Hill Mexico 2004**

- 8 De Lima, Blanca Ollis La Nueva Gestión Pública Prentice Hall España 2004
- 9 Donald C Mosley Leen C Megginson Paul H Pietric Supervision La Practica del Empowerment, Desarrollo de Equipos de Trabajo 2005 6ta Edición 493 pag
- 10 Francisco Javier Ayala, Jorge Olcina Cantos Riesgos Naturales 2002 1era Edición Editorial Ariel S A Barcelona España 1512 pag
- 11 Gary Dessler Administración de Personal 2001 700pag
- 12 Jose Castro Calvin Diccionario de Fiscalidad Internacional y Aduanas 1era Edición Septiembre 2009 Editorial Ariel S A España
- 13 Lazaro Hernández Los Riesgos y su Cobertura en el Comercio Internacional Editora Fundacion Confemetal Madrid España 2003 219 pag
- 14 Maria Angeles Fernández Los riesgos con Activo Derivados 1996 Editora Graficos Castron 1era. Edición 263 pag
- 15 Ministerio de Hacienda Costa Rica Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su reglamento (RECAUCA) 1982 Editor Impr Nacional Costa Rica 112 pag
- 16 Pedro Trejo Vargas Aduanas Régimen Jurídico y Facilitación 2008 386 pag
- 17 Richard L. Daft, Dorothy Narciso Introducción a la Administración 2006 614 pag

Otros

- 1 [es wikipedia.org/wiki/Gestión_de_riesgos](http://es.wikipedia.org/wiki/Gestión_de_riesgos)
- 2 www.aduana.cl › La Gestión de Riesgo
- 3 www.aduana.cl/prontus_aduana/_asocfile120050916161822.pdf
- 4 www.dga.gov.do/_Aduana/_ART_17_SEPT_administracion_riesgos.pdf
- 5 www.monografias.com › Economía
- 6 www.monografias.com/_gestión_riesgos/gestion_riesgos.shtml
- 7 www.snet.gob.sv/Documentos/conceptos.htm
- 8 sinpad.indec1.gob.pe/UploadPortalSINPAD/gestionriesgos

22. Firmas:

_____ **Fecha** _____

Firma del Investigador (a)

_____ **Fecha** _____

**Firma del Director (a) de Departamento/
Coordinador de la Facultad**

_____ **Fecha** _____

**Firma del Director (a) de Investigación
y Postgrado de la Unidad Académica**

_____ **Fecha** _____

Firma del Director (a) de Instituto

_____ **Fecha** _____

Firma del Decano

23. Fecha de Aprobación por la VIP: _____