



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA DEL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO (OEA),
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

ROBERTO ALONSO OVIEDO UMAÑA

**PROFESOR GUÍA:
FABIÁN VILLARROEL RÍOS**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
JUAN SEBASTIÁN ARAYA ALLENDE
JUAN JOSÉ PÉREZ - COTAPOS CONTRERAS**

**SANTIAGO DE CHILE
DICIEMBRE 2011**

RESUMEN DE LA TESIS
PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
POR: Roberto Oviedo Umaña
FECHA DE EXAMEN:
PROF. GUÍA: Fabián Villarroel Ríos

ANÁLISIS DEL PROGRAMA DEL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO (OEA), LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO

El presente estudio tiene como objetivo analizar la experiencia de Chile con el programa del Operador Económico Autorizado (OEA) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), a efectos de emitir recomendaciones que contribuyan en su implementación, así como aprendizajes que puedan ser utilizados por parte de empresas y administraciones aduaneras que aspiren a aplicar este instrumento.

El análisis se realizó considerando que la seguridad en el comercio internacional se transformó en un aspecto importante para los países a partir de los atentados terroristas vividos en la década pasada, obligando a los Gobiernos y a las administraciones aduaneras a pensar en mecanismos que brinden un acceso fluido al comercio, pero que a su vez, garanticen la seguridad de la cadena de suministros internacional. Ante la necesidad de regular este nuevo entorno, la OMA emitió el Marco Normativo SAFE, que contiene dentro de sus elementos el programa del OEA.

En esta línea, el análisis de la experiencia chilena con el programa del OEA reviste particular interés, pues siendo Chile un país que ha adoptado una estrategia de apertura al comercio, tanto unilateral como bilateral, resulta importante determinar los motivos que han impedido su implementación efectiva, así como los aspectos que se requieren para continuar con el desarrollo de este programa.

Con un enfoque descriptivo analítico, el estudio se desarrolló en tres etapas: 1) Se analizó el nuevo rol de las administraciones aduaneras en el comercio internacional y los principales aspectos del Marco SAFE y el programa del OEA; 2) Se realizó un análisis de los programas OEA de cinco países a través de los siguientes aspectos: proceso de implementación, beneficios, y requisitos; 3) Se describió y analizó la experiencia chilena con el programa del OEA a partir de datos obtenidos de entrevistas a actores relevantes y conforme a tres dimensiones generales de evaluación: Modernización Aduanera en Chile, Proceso realizado para implementar el programa del OEA y Continuidad del programa del OEA.

Entre los principales hallazgos del estudio, se determinó la falta de trabajo y decisión por parte de las autoridades aduaneras que coordinaron el proyecto del OEA en Chile, pues se creyó erróneamente que el plan piloto era suficiente para implementarlo, omitiendo llevar a cabo otras labores importantes. Además, se determinaron varios motivos que afectaron la continuidad del proyecto, como la inestabilidad interna del Servicio Nacional de Aduanas (SNA), la oposición del gremio de funcionarios (ANFACH) y de los agentes aduaneros, y el poco apoyo brindando por el Gobierno y la empresa privada.

También se determinó que es importante continuar el desarrollo del programa del OEA, pues se pueden fortalecer los nexos comerciales de Chile y se generarían beneficios muy útiles no solo para las empresas chilenas, sino también para el SNA. Asimismo, es necesario que Gobierno y empresas tomen conciencia que la no ratificación de este tipo de programas podría provocar en el futuro próximo dificultades en el acceso de productos a mercados importantes, y que las medidas de seguridad en el comercio no deben ser vistas como un obstáculo, sino como una oportunidad valiosa para el país.

Por último, el estudio también entrega recomendaciones para avanzar en la implementación del programa, tanto en apoyo político, liderazgo, cambios y mejoras institucionales, integración del sector privado, y apoyo internacional.

ABSTRACT

En el presente estudio se analiza la experiencia de Chile con el programa del Operador Económico Autorizado (OEA) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), a efectos de emitir recomendaciones y aprendizajes que colaboren en su implementación.

Como hallazgos del estudio se determinó que fue muy poco lo que se avanzó con el programa del OEA en Chile, pues se creyó erróneamente que el plan piloto era suficiente para implementarlo, faltando trabajo y una mayor decisión por parte de las autoridades aduaneras encargadas de desarrollarlo. Además se determinaron varios motivos que afectaron la continuidad del proyecto, como la inestabilidad interna del Servicio Nacional de Aduanas (SNA), la oposición del gremio de funcionarios (ANFACH) y de los agentes aduaneros, y el poco apoyo brindando por el Gobierno y la empresa privada.

También se determinó que para Chile es importante continuar la implementación de este programa, pues se pueden fortalecer los nexos comerciales del país, y el SNA y la empresa privada podrían acceder a beneficios que mejoren su competitividad en el ámbito del comercio internacional. Asimismo, es necesario que Gobierno y empresas tomen conciencia que la no ratificación de este tipo de programas podría provocar en el futuro próximas dificultades en el acceso de productos chilenos a mercados importantes para el país.

Finalmente, el estudio menciona una serie de recomendaciones, que se enmarcan dentro de los siguientes temas: apoyo político, liderazgo, cambios y mejoras institucionales, integración del sector privado, y apoyo internacional.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, creador y centro de mi vida, quien me dio las fuerzas, el conocimiento y la sabiduría para cursar este Magíster.

Muy especialmente a mi esposa Diana, quien de día y de noche compartió a mi lado esta maravillosa experiencia en Chile; sus palabras de aliento me motivaron a seguir adelante, y sin su apoyo no lo hubiera logrado. Te amo princesa, este triunfo es de ambos.

A mis padres, hermanos, y a la familia de mi esposa, quienes estuvieron siempre pendientes de mis estudios y me motivaron a luchar y seguir adelante; Los amo a todos y deseo que Dios cumpla los anhelos de sus corazones.

Muy especialmente agradezco a Fabián Villarroel, quien me dio su apoyo y colaboración para desarrollar la presente investigación.

También agradezco a María Angélica Pávez, Juan Araya y Juan José Pérez por los valiosos aportes que dieron a este trabajo, los cuales me ayudaron a culminarlo.

Por último, agradezco al Ministerio de Hacienda y a la Universidad de Costa Rica por el apoyo económico que me brindaron para participar de este Magíster.

A todos, muchas gracias...

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I: MARCO CONCEPTUAL Y DE ANTECEDENTES	11
1.1 El nuevo rol de las administraciones aduaneras	11
1.2 El Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio (SAFE)	15
1.3 El Programa del Operador Económico Autorizado (OEA)	19
CAPITULO II: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON EL PROGRAMA DEL OEA	25
2.1. Situación del programa a nivel internacional	25
2.2. El programa OEA en la Unión Europea	28
2.3. El programa C-TPAT de Estados Unidos	33
2.4. El programa SAOC de Argentina	38
2.5 El Programa PACS de México	42
2.6. El programa SES de Nueva Zelanda	47
CAPITULO III: SITUACIÓN DEL PROGRAMA DEL OEA EN CHILE; ANÁLISIS DESDE LOS ACTORES RELEVANTES	53
3.1. El programa del OEA en Chile	54
3.2. Análisis de la implementación del programa del OEA desde los actores relevantes	58
CONCLUSIONES	74
RECOMENDACIONES	81
BIBLIOGRAFÍA	85
ANEXOS	90

ÍNDICE DE CUADROS

		Página
N°1	Riesgos en la cadena de suministros	14
N°2	Principios básicos del Marco SAFE	16
N° 3	Objetivos del Marco SAFE	16
N°4	Ventajas del Marco SAFE	19
N°5	Principios del Programa del OEA	21
N°6	Ventajas Directas del Programa del OEA	22
N°7	Requisitos para certificarse bajo el programa del OEA	24
N°8	Programas OEA desarrollados	26
N°9	Unión Europea: Requisitos del programa del OEA	31
N°10	Estados Unidos: Requisitos generales del programa C-TPAT	36
N°11	Estados Unidos: Beneficios potenciales del programa C-TPAT	37
N°12	Argentina: Beneficios del programa SAOC	41
N°13	México: Beneficios del programa PACS	46
N°14	Nueva Zelanda: Programa SES, control de puntos críticos	49
N°15	Esquema de la experiencia chilena con el programa del OEA	57

INTRODUCCIÓN

Hoy en día existe un amplio consenso sobre el importante papel que cumple el comercio internacional como uno de los principales factores de desarrollo y crecimiento económico, lo que ha motivado a los gobiernos a elevar sus niveles de comercio y mejorar la especialización internacional como parte integral de sus agendas de desarrollo (OMA, 2008). Asimismo, el comercio permite aumentar la calidad de vida en todos los países, contribuyendo a la disminución de la pobreza, y al establecimiento de un mundo más estable, seguro y pacífico.

El intercambio comercial se rige por las disposiciones de los sistemas comerciales multilaterales, regionales, y los gobiernos nacionales. Los principales avances generados en este ámbito surgen a partir de diversos factores, como mejoras en la tecnología de la información y de la comunicación en continuo cambio, la evolución en los medios de transporte, y la liberación del comercio (OMA, 2008). Bajo este escenario de aumento sostenido del comercio, algunos creyeron que el mundo avanzaba hacia una liberalización completa, sin barreras ni controles de entrada.

En el caso de Latinoamérica, la mayor parte de los países han implementado reformas estructurales durante los últimos veinte años, y hoy en día tienen los regímenes comerciales más abiertos a nivel comercial en el mundo. Con respecto a la política comercial, continúan negociando activamente acuerdos comerciales con socios extra regionales, particularmente la Unión Europea y con países asiáticos. A partir del año 2002 los países de la región han firmado 36 nuevos tratados de libre comercio (TLCs), 4 acuerdos marcos y 2 acuerdos de alcance parcial (CEPAL, 2010).

A partir de los ataques terroristas surgidos en New York, Madrid y Londres gran parte de las naciones revaloraron los controles que mantenían a la fecha en sus fronteras, motivando que la seguridad en el comercio internacional se haya transformado en un elemento importante y que obliga a las administraciones aduaneras de los países a implementar medidas orientadas a dar mayor seguridad al tráfico internacional de mercancías (Mujica, 2007).

En ese contexto las aduanas tienen un papel importante que desempeñar en la administración del comercio, y hoy sus funciones van mucho más allá de su papel original como agencia recaudadora de ingresos, mediante la aplicación de medidas que contribuyen en la lucha contra el crimen organizado, la amenaza del terrorismo y el aseguramiento de la cadena de suministro del comercio internacional¹.

¹ La cadena logística internacional es un proceso que abarca desde la fabricación de los bienes hasta su entrega al consumidor final, incluso la importación y exportación de los mismos (AEAT. Manual del Operador económico Autorizado, 2007).

Ante la necesidad de regular el nuevo entorno, caracterizado por la preocupación de la seguridad de la carga, pero sin dejar de lado la necesaria facilitación, en el 2005 la Organización Mundial de Aduanas (OMA) emitió el “Marco de Normas para la Seguridad y Facilitación del Comercio”, conocido como Marco SAFE, que contiene un conjunto de directrices, a modo de pautas mínimas de actuación para mejorar la gestión aduanera internacional, con el objetivo de garantizar un comercio mundial ágil y seguro (USAID, 2010). Su aplicación apoyará el desarrollo económico y social, actuará como elemento disuasor del terrorismo internacional, asegurará la percepción de ingresos, y promoverá la facilitación comercial a escala planetaria (OMA, 2008).

Dentro del Marco SAFE destacan dos elementos o pilares fundamentales, el pilar Aduanas - Aduanas y el pilar Aduanas-Empresas. Este último, se ha orientado al establecimiento del programa Operador Económico Autorizado (OEA), que identifica y premia a las empresas que cumplen con las normas de la OMA o equivalentes a la seguridad en la cadena de suministro. Pueden certificarse como OEA las personas físicas o jurídicas que tienen un rol en el movimiento internacional de mercancías, y que generan confianza en el ejercicio de las operaciones aduaneras en las que participan.

Esta figura ha sido implementada en diversos países o bloques económicos, tales como Estados Unidos, Nueva Zelandia, Japón, Singapur y la Unión Europea, y en todos los casos se ha establecido para estrechar los lazos entre las administraciones aduaneras y el empresariado, en un enfoque colaborativo. En América Latina el BID y la OMA han brindado apoyo para la implementación del programa del OEA mediante la difusión de la figura en charlas, talleres, seminarios, etc. Asimismo, varios países de la región ya lo han implementado: Argentina, Colombia, Panamá, Perú, República Dominicana, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua (BID, 2008).

Por otro lado, en el año 2006 Chile se adhirió al Marco SAFE a través de la firma de una carta de intención para la implementación de estas medidas. En tanto, el año 2007 una misión de profesionales expertos de la OMA efectuó un diagnóstico del sistema aduanero de Chile, destacando entre sus recomendaciones la importancia de que Chile trabaje pronto en el programa del OEA.

Posteriormente, el Servicio Nacional de Aduanas chileno emitió la resolución No. 0849 del 05 de febrero de 2009, en la que se describe el plan piloto que iniciaría el programa en Chile, así como las medidas que regularían la participación de las empresas interesadas en acogerse al programa.

A pesar de las recomendaciones que proponen desarrollar este programa en Chile, y los resultados positivos que ha generado en otros países, a la fecha, el programa está pendiente. El principal motivo es el rechazo de algunos gremios aduaneros, quienes alegan que el proyecto del OEA es ajeno a la realidad

aduanera del país, de impracticable aplicación y reñido con la legalidad vigente, además, consideran que actualmente la aduana chilena está incapacitada para responder a los desafíos que demanda el comercio internacional (ANFACH, 2009).

Sin embargo, algunos entes del país promueven el proyecto y abogan por su pronta implementación, al considerar que reforzaría la seguridad en la internación de productos a Chile, y mejoraría el intercambio comercial del país con sus socios comerciales.

Dado este contexto preliminar, la presente investigación reviste particular interés por cuatro aspectos:

- Siendo Chile un país que ha adoptado una estrategia de apertura unilateral al comercio, y que cuenta con la mayor cantidad de acuerdos comerciales (21 tratados con 58 países) en la región, sería conveniente conocer con detalle la experiencia chilena con el programa del OEA y el rol de los actores involucrados en el proceso, lo que permitiría determinar los motivos que han impedido su aprobación definitiva.

- A partir del análisis de la experiencia internacional con el programa del OEA, se podrían obtener elementos útiles que contribuyan en la implementación de este programa en Chile, lo que vendría a favorecer la posición estratégica del país como centro de comercio seguro, que ofrece un acceso seguro al mercado y menos obstáculos al intercambio comercial de mercancías.

- Dado que las administraciones aduaneras ejercen un rol importante en la facilitación del comercio internacional, y que para esta labor, deben adoptar e impulsar mecanismos modernos en beneficio de los mejores intereses de la nación, el desarrollo del programa del OEA en Chile contribuiría en dicha tarea, y sería una herramienta útil para el Servicio Nacional de Aduanas chileno.

- Por último, los contenidos de esta investigación pueden ser utilizados por parte de todas aquellas empresas chilenas u extranjeras que necesiten conocer el programa del OEA. También, sería un insumo importante para las administraciones aduaneras de otros países que desean implementarlo, y que aún desconocen los requisitos y beneficios que brinda.

Así las cosas, este trabajo tiene como objetivo general analizar la experiencia internacional y el caso chileno con el programa del Operador Económico Autorizado (OEA) de la OMA, a efectos de emitir recomendaciones y aprendizajes que colaboren en su implementación.

La metodología de investigación que se utilizó en el presente trabajo es del tipo descriptivo-analítico, pues se describe o caracteriza el programa del OEA y la experiencia internacional con esta figura, para posteriormente analizar y comprender la situación chilena con este programa.

Por otra parte, la estructura del trabajo se conformó de la siguiente forma:

Primeramente se efectuó un análisis del papel que cumplen actualmente las administraciones aduaneras con respecto a la seguridad en el comercio internacional y el aseguramiento de la cadena de suministros mundial. Luego, se exponen los principales aspectos que componen el Marco SAFE y el programa del OEA.

Posteriormente, se indagó la experiencia de cinco países con la implementación de dicho programa, a efectos de determinar las principales características del proceso que realizaron, así como los requisitos y beneficios establecidos para las empresas participantes.

En la tercera parte, se describe el proceso que se desarrolló en Chile con respecto al programa del OEA, y los posibles motivos que impidieron implementarlo. Además, para conocer a fondo la experiencia chilena con este programa, se entrevistó a actores relevantes o “Stakeholders” involucrados en el proceso, cuyas opiniones se organizaron conforme a dimensiones de evaluación relacionadas con conceptos claves del trabajo.

Finalmente, y conforme a los resultados obtenidos, se emiten conclusiones de la experiencia chilena con el programa del OEA, así como recomendaciones que puedan ser utilizadas por parte del Servicio Nacional de Aduanas de Chile. Además, se describen aprendizajes que pueden ser utilizados por parte de empresas y administraciones aduaneras que aspiren a aplicar dicho programa.

CAPITULO I: MARCO CONCEPTUAL Y DE ANTECEDENTES

En el siguiente capítulo se describen los pilares fundamentales de las aduanas con respecto a la circulación de mercancías, personas y la percepción de ingresos. Se analiza como el entorno en el que se desempeñan las administraciones aduaneras ha variado considerablemente, obligándolas a mejorar sus sistemas internos de funcionamiento y las herramientas que utilizan para hacer frente a las demandas del comercio exterior. Asimismo, se hace énfasis en el nuevo rol de las aduanas con respecto al terrorismo, y la cadena de suministros internacional.

Posteriormente, se examina la importancia del Marco Normativo SAFE, instrumento que busca fortalecer las prácticas aduaneras existentes, y mejorar la seguridad y facilitación del comercio. Se indican los principales elementos que lo conforman, objetivos, pilares, y los beneficios de implementarlo.

Por último, se analiza en detalle el programa OEA, el cual permite a las empresas acceder a beneficios que mejoran su competitividad, brindando a la vez una mayor seguridad para los países. Además, se mencionan los principios y ventajas del programa, los requisitos para obtener la certificación, y el procedimiento de autorización para operar como OEA.

1.1 El nuevo rol de las administraciones aduaneras

Actualmente las aduanas se encargan de controlar la circulación de mercancías para asegurar los intereses del Estado, y garantizar la percepción de ingresos. Esta labor tiene como objetivos garantizar la observancia de las políticas y leyes del Estado aplicables a la circulación transfronteriza de las mercancías, combatir el contrabando y asegurar las fronteras, permitiendo a la vez la facilitación del comercio legítimo. Ello lo consigue haciendo un uso eficaz y rentable de los instrumentos y de la información que le permiten gestionar la circulación internacional de mercancías, de los medios de transporte y de las personas relacionadas con dichas mercancías (Aduana Uruguay, 2008).

Estos cometidos constituyen los pilares fundamentales de las administraciones aduaneras. Sin embargo, las obligaciones con respecto al tráfico internacional de mercancías se han incrementado y posiblemente continuaran haciéndolo, desde la percepción de derechos e impuestos a los que están sujetas las mercancías que sustentan las arcas del estado, hasta los controles y otras actividades que responden a otro tipo de objetivos que persiguen los gobiernos.

Así las cosas, hoy las aduanas no se limitan solamente a gestionar los intercambios comerciales, sino, que disponen de habilidades que las posicionan para atender cualquier conflicto o problemática relacionada

con la circulación transfronteriza de mercancías, personas y unidades de transporte. Las principales funciones que actualmente llevan a cabo las aduanas se resumen de la siguiente forma (OMA², 2008).

- Función fiscal: recaudación de derechos
- Función económica: apoyo al desarrollo del comercio
- Función de control: fiscalización tradicional (clasificación, valor, origen)
- Función de protección y seguridad: combate al contrabando de drogas, armas y otras sustancias ilícitas; protección al medio ambiente, inocuidad de los alimentos, propiedad intelectual, etc.

Por otra parte, el entorno en el que se desempeñan estos roles ha evolucionado con el pasar de los años, obligando a las administraciones aduaneras a ajustar sus sistemas internos de funcionamiento, así como las herramientas que utiliza para atender los requerimientos del comercio exterior. Los cambios se han dado en diversas áreas, como nuevas formas de comercio, incremento del intercambio comercial entre países, modificaciones en la normativa comercial y aduanera a nivel internacional, y la ratificación de nuevos acuerdos comerciales de índole bilateral y multilateral. Los principales aspectos que han generado cambios en la gestión aduanera que ejecutan diariamente los países son los siguientes (Dietert, 2005):

- Disminución de barreras arancelarias: vía rebajas unilaterales o bien vía aplicación de acuerdos comerciales
- Crecimiento sostenido del comercio mundial
- Cambios en los métodos de transporte: transporte multimodal
- Surgimiento de nuevas tecnologías de información y comunicaciones
- Desarrollo del comercio electrónico: compras vía Internet
- Múltiples y nuevos interlocutores: Empresas Courier, Consolidadores de Carga
- Proliferación de barreras no arancelarias
- La ratificación de disposiciones internacionales que protegen especies de flora y fauna silvestre protegidas por el convenio CITES³.

² La Organización Mundial de Aduanas (OMA) es un organismo intergubernamental independiente cuya misión es incrementar la eficiencia de las administraciones de aduanas, contribuyendo al bienestar económico y a la protección social de sus miembros, favoreciendo de esta forma un entorno aduanero honesto, transparente y previsible. Esto permite el desarrollo del comercio internacional lícito y lucha eficaz contra las actividades ilegales (Servicio Nacional de Aduanas de Chile, N.D.).

³ La CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres) es un acuerdo internacional concertado entre los gobiernos. Tiene por finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia. Toda importación, exportación, reexportación o introducción de especies amparadas por la convención debe autorizarse mediante un sistema de concesión de licencias que las aduanas deben controlar (CITES, 2010).

- Surgimiento de nuevos estándares de seguridad: ley 100% scanning de Estados Unidos⁴, terrorismo, inocuidad de los alimentos, contrabando, fraudes transnacionales, etc.

En los últimos años, la participación de las aduanas ha cobrado gran relevancia en este último aspecto, debido a dos fenómenos contemporáneos que en principio no están relacionados, pero que se enmarcan en los parámetros internacionales actuales (CEPAL, 2008).

En primer lugar, se ha incrementado la preocupación a nivel internacional por la inocuidad de los alimentos y el aumento en la contaminación ambiental que ha producido serios incidentes desde la década de 1990⁵. Esto se debe principalmente a un elemento objetivo: el incremento de la incidencia de estas enfermedades en muchos países y otro subjetivo: muchos agentes patógenos de enfermedades transmitidas por los alimentos son considerados nuevos por tratarse de microorganismos recién descubiertos o por desconocerse que los alimentos podían ser su vehículo de transmisión.

Si bien es cierto en muchos países se han efectuado mejoras en los procesos de inocuidad de los alimentos, los avances son deficientes, por lo que varios países enfrentan brotes de enfermedades transmitidas a través de alimentos contaminados por microorganismos, sustancias químicas y toxinas. Asimismo, el intercambio comercial de alimentos incrementa las posibilidades de que estas enfermedades se propaguen, motivando mayores controles por parte de las aduanas sobre la importación y exportación de alimentos, situación que a dando lugar a la proliferación de certificaciones privadas de calidad alimentaria y de normas estatales de control fronterizo (Salles de Almeida, 2008).

En segundo lugar, los ataques terroristas en New York, Madrid y Londres marcaron un quiebre en la política exterior de varios países, siendo el de Estados Unidos el caso más evidente. Estos ataques hicieron que el terrorismo pasara a ocupar un lugar importante en las relaciones internacionales, afectando el marco normativo del comercio. Como consecuencia, las aduanas adquirieron un nuevo rol con respecto a la seguridad ante la amenaza de terrorismo y en el funcionamiento adecuado de la cadena de suministro (CEPAL, 2008).

⁴ La ley 100% scanning fue emitida por Estados Unidos hace dos años, y establece que para el 2012 todos los contenedores que lleguen a territorio Norteamericano deben haber sido previamente escaneados en origen. Es una ley bastante absoluta, que está siendo evaluada actualmente por las autoridades de dicho país (Mujica, 2009).

⁵ Si bien resulta difícil cuantificar los incidentes causados por las enfermedades transmitidas por los alimentos, se sabe que solo en 2005 se han registrado 1,8 millones de fallecimientos a causa de enfermedades diarreicas, la gran mayoría de las cuales es atribuible a la contaminación de los alimentos o el agua potable. En los países industrializados, el porcentaje de la población que sufre cada año enfermedades transmitidas por los alimentos se estima en más del 30% (CEPAL, 2008).

Esta preocupación a nivel internacional con respecto al terrorismo consiste en la posible utilización de la cadena de suministros para el contrabando de armamento biológico, químico o nuclear, así como por la contaminación malintencionada de alimentos con fines bioterroristas. Estos aspectos han llevado a las aduanas y empresarios a aumentar sus precauciones y controles, tanto por la aparente demanda de los consumidores, como por la seguridad social y económica de los países.

De la misma forma, desde los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en Estados Unidos, el terrorismo ha influido en gran parte de la historia política y económica subsiguiente, acontecimiento en el cual el comercio se ha visto drásticamente envuelto (USAID, 2010).

En este sentido, el siguiente gráfico muestra los resultados de una encuesta de opinión sobre la seguridad en el comercio, en la que se obtuvo como uno de los principales resultados, que el terrorismo (29%) representa uno de los principales riesgos que afecta la cadena internacional de suministros, seguido de las fallas en la planta y los desastres naturales con un 43% y 36% respectivamente.

Cuadro No. 1
Riesgos en la cadena de suministros



Encuesta realizada a ejecutivos, 2990 respuestas

Fuente: CEPAL, 2008

Para garantizar que la cadena internacional de suministros no se utilice con fines terroristas, muchos países reaccionaron con rapidez para implementar programas de seguridad en sus fronteras, como la Asociación Aduanera y Comercial Contra el Terrorismo Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT por su sigla en inglés) desarrollado por los Estados Unidos(2002), el Marco SAFE de la OMA (2005), y el programa Socios para la Protección del Canadá, iniciativas que buscan el aseguramiento de esta

cadena y así proteger los intereses políticos, económicos, ambientales y sociales de los países(OMA, 2010).

A las administraciones aduaneras les corresponde desempeñar un papel importante en la implementación de estos programas, no obstante, la responsabilidad de asegurar la cadena de suministro internacional no recae únicamente en la aduana. Se requiere la participación de fabricantes, importadores, exportadores, corredores, transportistas, consolidadores, puertos, aeropuertos, operadores de terminales, operadores integrados, depósitos y distribuidores, los cuales constituyen actores del comercio internacional, y que en conjunto con el estado pueden mejorar el intercambio de mercancías, así como una mayor fluidez del comercio internacional (USAID, 2010).

Uno de los primeros pasos que han dado las aduanas para mejorar la confiabilidad de la cadena de suministros es tomar en cuenta los intereses y necesidades de los entes u organizaciones vinculados al comercio exterior. Esta mejora en las relaciones ha permitido una mayor apertura y propiciar la celebración de consultas, el diálogo, el intercambio de conocimientos especializados, información y la cooperación, aspectos que hasta hace unos años no existían, y que imposibilitaban una mayor fluidez del comercio, la calidad del servicio aduanero y la seguridad de los países (Mikuriya, 2010).

Así las cosas, el papel de las aduanas en los últimos años ha variado considerablemente, producto de la implementación de medidas orientadas a garantizar la seguridad de las mercancías que son objeto de intercambio entre los países, buscando evitar que las mismas se conviertan en un medio de transmisión accidental de enfermedades o de transporte de armas, componentes de armamentos o agentes biológicos, químicos o radioactivos que se puedan utilizar con fines contrarios a la paz y seguridad de los Estados y de sus ciudadanos (Salles de Almeida, 2008).

1.2 El Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio (SAFE)

El comercio internacional constituye uno de los motores primordiales de la prosperidad económica, no obstante, como se mencionó en el apartado anterior, puede ser utilizado con fines terroristas, ocasionando consecuencias severas al conjunto de la economía mundial.

Para evitar cualquier tipo de inconveniente que pueda afectar el comercio internacional, y así fortalecer los programas y prácticas aduaneras existentes, los miembros de la OMA en estrecha consulta con las organizaciones internacionales y la comunidad empresarial, elaboraron en el año 2005 un modelo que tiene como objetivo aumentar la seguridad y la facilitación del comercio, denominado: Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, conocido a nivel internacional como Marco SAFE. Este

proyecto mejora el funcionamiento de las aduanas, dándoles herramientas que les permiten afrontar los desafíos del presente siglo y optimizar su capacidad para asegurar y facilitar el comercio global (SAT, 2008). Su aplicación permitirá enfrentar de una mejor forma el terrorismo internacional, y promoverá un mayor y mejor intercambio de mercancías a escala planetaria. A la fecha un gran número de administraciones miembros de la OMA ha puesto en práctica las disposiciones de dicho documento.

En los siguientes dos cuadros se pueden observar los principios y objetivos del Marco SAFE.

Cuadro No. 2
Principios básicos del Marco SAFE

			
Información electrónica anticipada	Gestión de riesgo	Inspección de salida	Asociación de las empresas
Armonización del requisito de información electrónica anticipada en los envíos de entrada, de salida y de tránsito	Compromiso de utilizar un planteamiento constante de gestión de riesgo para afrontar las amenazas contra la seguridad	Inspección de salida de los envíos de riesgo elevado exportado, usando preferiblemente métodos no intrusivos de inspección.	Las Aduanas proporcionarán ventajas a las empresas que cumplan las normas mínimas de seguridad de la cadena logística y sigan las mejores prácticas

Fuente: OMA, 2010

Cuadro No. 3
Objetivos del Marco SAFE

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crear normas para garantizar una mayor seguridad en la cadena logística y que permitan la facilitación del comercio a escala mundial ▪ Posibilitar una gestión integral de la cadena logística en todos los medios de transporte ▪ Acercar el papel, labores y las capacidades de las aduanas de modo que puedan hacer frente a los retos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer la cooperación entre las administraciones de aduanas a fin de mejorar sus capacidades para la detección de los envíos de alto riesgo ▪ Fomentar una mayor reciprocidad entre las aduanas y las empresas ▪ Promover la circulación expedita de las mercancías a través de cadenas logísticas internacionales seguras
--	--

Fuente: OMA, 2010

Finalmente, uno de los aspectos esenciales del Marco SAFE es la implementación de medidas que permitan mantener un equilibrio entre seguridad y facilitación del comercio, es decir, que su ejecución no dificulte el comercio, o que se vean incrementados los requisitos o costos para las aduanas y operadores del comercio. Este equilibrio podrá medirse a la luz de las ventajas concretas que brinden las administraciones aduaneras a las empresas.

1.2.1 Pilares del Marco SAFE

El Marco SAFE cuenta con dos pilares de colaboración: las modalidades de red entre Aduanas y las asociaciones Aduanas-Empresas. Ambos pilares constituyen un sistema de normas que se consolidan para garantizar su fácil entendimiento, y su aplicación internacional rápida (UNCTAD, 2006).

El pilar Aduanas – Aduanas⁶ busca que las administraciones aduaneras trabajen conjuntamente mediante normas comunes aceptadas por todos, con el objetivo de mejorar la seguridad y la facilitación de la cadena logística internacional cuando la carga y los contenedores transitan por el sistema comercial global. En el pasado, las aduanas revisaban las mercancías cuando arribaban a sus puertos de ingreso, actualmente, es necesario inspeccionar y evaluar los contenedores antes de su llegada a puerto.

En este sentido, el principal objetivo que busca este pilar es la transmisión previa de información por medios electrónicos, y así poder identificar contenedores o mercancías que representen un riesgo para cualquier país. Asimismo, la utilización de herramientas de selección informatizadas, permiten identificar en la cadena logística los envíos de alto riesgo tan pronto como sea posible, ya sea en el puerto de partida o incluso antes. Para lograr un adecuado funcionamiento de este pilar, deberá preverse el intercambio electrónico de información y que los sistemas estén basados en mensajes armonizados que sean interoperables.

Para garantizar que el proceso de inspección de envíos de alto riesgo no dificulte la circulación fluida de mercancías, es necesario que las administraciones aduaneras utilicen tecnologías modernas como máquinas de rayos X y de rayos gamma. La utilización de tecnologías modernas a fin de preservar la integridad de la carga y de los contenedores constituye otro punto fundamental de este pilar (OMA, 2010).

⁶ Este pilar está conformado por 11 normas: Gestión integral de la cadena logística, Autoridad de inspección de carga, Tecnologías modernas en el equipo de inspección, Sistemas de gestión de riesgo, Carga o contenedores de alto riesgo, Información electrónica anticipada, Selección de objetivos y comunicación, Medición de resultados, Evaluaciones de seguridad, Integridad del personal, Inspecciones de seguridad de salida (UNCTAD, 2010).

El pilar Aduanas – Empresas⁷ busca que el sector privado participe de forma voluntaria en la seguridad del comercio, y realizar un trabajo conjunto con la aduana para mejorar la confianza y seguridad de la cadena logística internacional. Este pilar permite a la administración aduanera⁸ identificar a aquellas empresas que regularmente demuestran un compromiso con las disposiciones aduaneras, y que brinden una alta garantía en la posición que ocupan en la cadena logística. Asimismo, se fortalece la relación entre la aduana y el operador privado con el fin de asegurar y facilitar el intercambio comercial.

La siguiente afirmación resume la decisiva relación entre las Aduanas y las empresas para añadir otro nivel de protección al comercio internacional (Sánchez, 2010):

"Los riesgos en las Aduanas disminuirán en la medida que éstas puedan contar con sus socios de los medios comerciales para evaluar y abordar las amenazas a su propia cadena; beneficiándose las empresas que muestren voluntad en fortalecer la seguridad, minimizar riesgos, para que Aduanas cumpla sus funciones relativas a la seguridad y a la facilitación del comercio legítimo".

La implementación de este tipo de asociaciones ha mejorado la seguridad en el manejo de contenedores y sus cargas así como en la seguridad en el lugar de origen (por ejemplo, el lugar donde se llenan los contenedores en el puerto de carga del fabricante extranjero) y en el recorrido que realizan los contenedores de un lugar a otro de la cadena logística.

Según datos de la OMA, al mes de junio de 2009, 157 países habían expresado su intención de participar en la asociación de aduanas a empresas por medio de programas OEA. Japón, la Unión Europea, Argentina, China, Brasil, India, Nueva Zelanda y otros cuantos países han sido inspirados por el Marco SAFE para desarrollar e implementar programas, pero muchas naciones miembros de la OMA necesitarán orientación y capacitación para implementar el marco (USAID, 2010).

1.2.2 Ventajas del Marco SAFE

El Marco SAFE ofrece nuevas herramientas para impulsar el comercio mundial, brinda mayor seguridad contra cualquier forma de terrorismo, y aumenta la contribución de las aduanas y las empresas al bienestar económico y social de los países (OMA, 2010). Su aplicación genera ventajas a todas las partes involucradas en el comercio internacional, a saber: naciones-gobiernos, administraciones aduaneras y empresas.

⁷ Este pilar consta de 6 normas: Asociación, Seguridad, Beneficios, Tecnología, Comunicación y Facilitación (UNCTAD, 2010).

⁸ Para mejor comprensión de la terminología técnica aduanera ver anexo número 2(Glosario de términos).

Cuadro No.4
Ventajas del Marco SAFE

Naciones – Gobiernos	Administraciones aduaneras	Empresas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumplir con los objetivos primordiales de asegurar y facilitar el comercio global ▪ Contribuir con el crecimiento y desarrollo económico ▪ Proteger al comercio internacional contra la amenaza del terrorismo global ▪ Mejorar la recaudación de ingresos fiscales ▪ Contribuir a hacer más atractiva la inversión extranjera directa ▪ Cooperación entre gobiernos, así como la posibilidad de efectuar una gestión y control integrados de las fronteras 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intercambio oportuno de información relevante y precisa ▪ Mejorar controles a lo largo de la cadena logística internacional ▪ Aumento de capacidad para la detección de envíos de alto riesgo ▪ Mejorar y hacer más rentable la asignación de recursos aduaneros ▪ Establecimiento mutuo de controles en determinadas circunstancias 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminación de requisitos complejos ▪ Tramitación más rápida ▪ Reducción de controles e inspecciones ▪ Ahorro de tiempo y de costos ▪ Modernización de procesos y controles internos en cada empresa ▪ Consolidar la alianza aduanas-empresas por medio del programa OEA

Fuente: Báscones, 2008

Por otra parte, las administraciones aduaneras podrán alcanzar estas ventajas adoptando una actitud transparente y abierta en el ámbito de las operaciones aduaneras que pueden ser modernizadas, adaptadas y mejoradas aún más para beneficio de la comunidad dedicada al comercio internacional (OMA, 2010).

A la fecha, los países que han implementando el Marco SAFE no han emitido algún informe de resultados que permita constatar las ventajas o beneficios que ofrece este programa a las partes involucradas en el comercio internacional. La mayoría de documentos sobre este tema han sido elaborados por parte de las administraciones aduaneras y por instituciones (OMA, CEPAL, UNCTAD, USAID) que realizan estudios sobre temas de comercio internacional, y en los que se hace referencia únicamente a aspectos relacionados a los procesos de implementación, requisitos o beneficios. Tampoco hay información sobre futuras investigaciones que muestren resultados sobre este tema.

1.3 El Programa del Operador Económico Autorizado (OEA)

1.3.1 Definición del programa

El dinamismo del comercio internacional demanda que los países avancen en el desarrollo de mecanismos de control que incorporen innovaciones tecnológicas, que brinden una circulación fluida y

segura de las mercancías en el sistema comercial, tendiente a preservar la seguridad de la carga, optimizando la seguridad y la facilitación de la cadena logística internacional, conforme a lo instruido en las disposiciones del Marco SAFE de la OMA, el cual promueve un comercio seguro y expedito mediante la asociación entre Aduanas-Aduanas y Aduanas-Empresas.

Como se describió anteriormente, el pilar aduanas-empresas busca que las empresas vinculadas al comercio exterior participen en la seguridad de la cadena logística internacional, brindándoles la posibilidad de inscribirse como OEA, y acceder a beneficios que mejoran su competitividad en el ámbito del comercio, promoviendo a la vez, una mayor seguridad para los países.

El OEA es una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías que efectúa cualquier función previamente aprobada por una administración aduanera y que cumple las disposiciones de la OMA o normas equivalentes de seguridad de la cadena logística. Por lo tanto, constituye un operador del comercio confiable y seguro, cuya acreditación y certificación es otorgada tras un proceso de auditoría de su organización, en el que se verifican aspectos asociados a procedimientos aduaneros, administración, estados financieros, y el cumplimiento de una serie de estándares de seguridad (OMA, 2008).

En la Unión Europea (UE) se considera la certificación OEA como una marca de calidad reconocida internacionalmente, que acredita que el papel de la empresa en la cadena de suministro internacional es más seguro y que sus controles y procedimientos se ajustan a la normativa aduanera. Por ello se considerará como “un operador seguro y fiable”. Además, estos operadores serán distinguidos positivamente mediante la concesión de facilidades relacionadas con la obtención de ciertos procedimientos simplificados y con mayor rapidez en controles aduaneros (Grupo TARIC, 2009).

Los OEA incluyen, entre otros, a fabricantes, importadores, exportadores, agentes de aduanas, transportistas, agrupadores, intermediarios, puertos, aeropuertos, operadores de terminales, operadores integrados, almacenistas y distribuidores. La acreditación y certificación es otorgada por la Administración de Aduanas de cada país tras un proceso de evaluación de su organización.

1.3.2 Principios del programa

De acuerdo al “Manual de Modernización de Aduanas” emitido por la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional (USAID), los países pueden utilizar los principios enunciados en el siguiente cuadro para una adecuada implementación del programa OEA.

Cuadro No.5
Principios del programa del OEA

Obtener el apoyo del Gobierno
Para el desarrollo del programa se requiere un compromiso firme del Gobierno, Ministerio de Hacienda, y de las instituciones públicas vinculadas al comercio internacional, lo que permitiría un apoyo tangible al equipo de trabajo que se designe para implementarlo.
Compromiso con las normas nacionales e internacionales
Es importante que las administraciones aduaneras apliquen los estándares del Marco SAFE y cumplan la normativa que ratifiquen para el desarrollo del programa OEA. Asimismo, deben continuar aplicando los principios estipulados en los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías, tales como: valor en aduana, subvenciones y medidas compensatorias, normas de origen, agricultura, acceso a mercados, etc.
Compromiso con el profesionalismo e integridad
El éxito del programa inicia con el firme compromiso de los funcionarios de alto cargo de proporcionar liderazgo y perseverancia para el mejoramiento de políticas, prácticas y procedimientos, aún cuando los métodos tradicionales de hacer negocios estén profundamente arraigados.
Enfoque hacia las importaciones y exportaciones
Los programas OEA pueden orientarse tanto a las importaciones como a las exportaciones según las prioridades nacionales. Los gobiernos no deben solo establecer medidas para prevenir ataques terroristas, sino que deben salvaguardar la competitividad del país en el mercado internacional.
Fortalecer la asociación aduanas-empresas
Las aduanas necesitan acercarse a las empresas, y entender sus prácticas comerciales e inquietudes, lo que fomenta una mejor colaboración, respeto mutuo, y mayor facilidad para el movimiento de mercancías.

Fuente: USAID, 2010

1.3.3 Ventajas del programa

El marco SAFE indica algunas ventajas que las administraciones aduaneras pueden brindar a las empresas interesadas en certificarse como OEA. Estas ventajas podrán ser sujetas a consideración, oferta y aprobación por parte de cada país. Además, cada administración aduanera puede ofrecer beneficios adicionales, según las necesidades de las empresas y las prioridades internas de cada país (OMA, 2008).

Asimismo, todas las ventajas deben documentarse, ser factibles de medir, y representar mejoras a los procedimientos normales que se utilizan con operadores no autorizados, y no generar una pérdida de acceso a los procedimientos normales ya en vigor. Los países con programas OEA desarrollados han establecido ventajas directas e indirectas, las cuales se examinan a continuación.

A. Ventajas directas

Representan beneficios para las empresas del sector privado que participen en la cadena de suministros internacional y que cumplan los requisitos establecidos en cada país para operar bajo esta figura. También el sector público se beneficia con la puesta en marcha del programa, en aspectos de control y facilitación. Las ventajas actuales para cada uno de los sectores se indican en el siguiente cuadro.

Cuadro No.6
Ventajas Directas del Programa del OEA

Sector privado	Sector público
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducción de tiempo y costos, por ende aumento de la competitividad en los mercados internacionales ▪ Obtención de un sello de garantía que acredite a los operadores confiables y seguros ▪ Prioridad en el despacho y habilitación de carriles rápidos ▪ Ventajas financieras al momento del pago de tributos y aranceles ▪ Punto de contacto en la dirección general de aduanas de su país ▪ Facilidad para realizar los controles pertinentes en las dependencias o instalaciones del operador ▪ Facilidad para acogerse a procedimientos aduaneros simplificados y presentar declaraciones breves de entrada y salida de mercancías ▪ Notificación previa de los controles a aplicar ▪ Reducción de controles físicos y documentales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un mayor incremento del flujo de información sobre la operativa de la cadena logística para su utilización en los sistemas de análisis de riesgo ▪ Mayor capacidad en las instituciones públicas para la gestión del programa, contribuyendo con su eficiencia y transparencia ▪ Se promueven sinergias junto con el sector privado para la introducción de mecanismos de facilitación del comercio

Fuente: BID, 2008

B. Ventajas indirectas

Estas ventajas surgen una vez que la empresa obtiene la autorización para operar como OEA. La inversión que realicen en seguridad y protección genera resultados importantes, como mejores normas de funcionamiento, mayor atención en lo que atañe a la infraestructura organizativa, seguridad para el

transporte y el personal, etc. A continuación se describen las ventajas indirectas para las empresas (Comisión Europea, 2007).

- Menos robos, pérdidas y retraso en los envíos
- Mejor planificación
- Mayor fidelidad de los clientes e implicación del personal con la empresa
- Reducción de incidentes en materia de protección y seguridad
- Reducción de las actividades delictivas y del vandalismo
- Mejor seguimiento de la carga

C. El Sistema de Reconocimiento Mutuo

Este sistema representa uno de los principales beneficios del programa del OEA, dado que permite a una administración de aduanas reconocer y aceptar una decisión tomada, o una autorización otorgada correctamente por una administración distinta. Además, brinda una plataforma sólida que permite el desarrollo a largo plazo de sistemas internacionales de reconocimiento mutuo de la calidad de OEA a nivel bilateral, subregional y regional. Para el adecuado funcionamiento de este sistema se requiere el cumplimiento de los siguientes aspectos (OMA, 2009).

- Se haya aceptado un conjunto de normas, que incluyan disposiciones sólidas, tanto para las Aduanas como para los OEA
- Las normas sean aplicadas de manera uniforme, para que una Administración Aduanera tenga confianza en la autorización realizada por otra
- Si el proceso de certificación es delegado a una autoridad designada por una Administración Aduanera, debe haber un mecanismo y normas para esta autoridad

1.3.4 Proceso de autorización y requisitos para operar como OEA

Las administraciones de aduanas de cada país elaboraran mecanismos para que las empresas participen de forma voluntaria en el programa del OEA. Este proceso deberá ajustarse a las normas descritas en el Marco SAFE de la OMA, instrumento que brinda orientaciones básicas sobre el procedimiento a seguir para certificar las seguridad de los participantes (OMA, 2009).

Inicialmente, las empresas deberán someterse a una evaluación interna, en la que se revisan procesos administrativos, estados financieros, y una serie de estándares de seguridad. En el siguiente cuadro se

describen algunos de los requisitos que las empresas interesadas en obtener la calidad de OEA deben cumplir.

Cuadro No. 7
Requisitos para certificarse bajo el programa del OEA

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Historial satisfactorio de cumplimiento de la legislación aduanera y tributaria. ▪ Resguardar documentos actuales, precisos, completos y verificables relativos a la importación y exportación de mercancías. ▪ Contar con viabilidad financiera para mantener y mejorar las medidas destinadas a garantizar la seguridad de la cadena de suministro. ▪ Mantener contacto con la administración aduanera en forma regular con respecto a temas de interés mutuo, en relación con medidas de seguridad y facilitación de la cadena de suministro. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseñar mecanismos destinados a capacitar y educar al personal con respecto a políticas de seguridad. ▪ Promover el desarrollo de medidas para asegurar que se mantenga la integridad de la carga y que los controles de acceso a la misma sean confiables. ▪ Contar con la debida seguridad de las instalaciones que permita dar protección a los edificios, los medios de transporte, y asegurar la vigilancia y control de las instalaciones.
---	--

Fuente: OMA, 2010

Las administraciones aduaneras de cada país podrán solicitar requisitos adicionales para las empresas que soliciten certificarse como OEA, los cuales se definirán según las características comerciales del país, y las necesidades de control que determinen las autoridades aduaneras.

Una vez verificado el cumplimiento de estos aspectos, se les podrá otorgar la autorización para operar como OEA. Sin embargo, el incumplimiento de las obligaciones y términos establecidos para las empresas autorizadas, resultará en la suspensión o retiro de la condición como OEA, para lo que cada país elaborará un procedimiento de suspensión, apelaciones y revocación.

Por último, es conveniente que las autoridades aduaneras y las empresas acreditadas como OEA mantengan una comunicación continua, con el propósito de identificar conjuntamente medidas que refuercen el nivel de seguridad de las empresas, y así mejorar los programa OEA vigentes (OMA⁹, 2009).

⁹ Los acrónimos mencionados en el trabajo se describen en el anexo número 1.

CAPITULO II: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON EL PROGRAMA DEL OEA

En el presente capítulo se analiza la situación actual del programa del OEA a nivel internacional. Primeramente se mencionan los programas OEA que funcionan en la actualidad, indicando el nombre, año en que empezó a funcionar, y el régimen aduanero en el que está operando. Luego se realiza una descripción del estado del programa en las siguientes regiones: Asia-Pacífico, América Latina, Unión Europea, Comunidad de Estados Independientes, Oriente Medio y África.

Por último, se presenta un análisis de los programas OEA que se desarrollaron en la Unión Europea, Estados Unidos, Argentina, México, y Nueva Zelanda. Dichos programas serán analizados conforme a tres dimensiones de evaluación: proceso de implementación, requisitos y beneficios.

Cabe aclarar, que los programas analizados se escogieron por poseer diversas particularidades que los distinguen entre sí, y porque aportan elementos significativos a la presente investigación.

2.1. Situación del programa a nivel internacional

En los últimos años, el desarrollo de normativa aduanera en materia de seguridad de la cadena logística internacional ha evolucionado considerablemente. Muchas administraciones de aduanas están implementando programas OEA con base en las normas y orientaciones del marco SAFE de la OMA, además, una serie de países proporcionan asistencia técnica para desarrollarlo. La velocidad con que el programa se está desplegando depende de la capacidad y los recursos de cada administración.

La mayoría de programas se han desarrollado de forma voluntaria por parte de los países, y gran parte de ellos modificó su legislación vigente o aprobó una nueva normativa exclusiva para implementar el programa (BASC, 2011).

Actualmente, el programa del OEA está funcionando satisfactoriamente en aproximadamente 40 países. En el siguiente cuadro se observan algunos programas, con los diferentes nombres que se les ha dado, el país en el que se implementó, y los regímenes o modalidades en los que opera.

Cuadro No. 8
Programas OEA desarrollados

País	Nombre	Año de Inicio	Modalidad*
Argentina	Operador Económico Confiable	2006	Expo
Canadá	Partners in Protection	1995, revisión en 2002 y 2008	Impo/Expo
China	Classified Management of Enterprises	2008	Impo/Expo
Unión Europea	OEA	2008	Impo/Expo
Japón	OEA	2001	Impo/Expo
Jordania	Lista de Oro	2005	Impo/Expo
Corea	OEA	2009	Impo/Expo
México	PACS	2010	Impo/Expo
Nueva Zelanda	Secure Exports Partnership Scheme	2004	Expo
Noruega	OEA	2009	Impo/Expo
Singapur	Secure Trade Partnership	2007	Impo/Expo
Suiza	OEA	2010	Impo/Expo
Estados Unidos	C-TPAT	2001	Impo
Malasia	OEA	2010	Expo

*La modalidad se refiere al régimen aduanero en el que esta operando el programa
Fuente: Elaboración propia con datos de Revista Cargo Security, edición No.7, 2011.

Según datos del compendio mundial de la OMA¹⁰, la región de Asia-Pacífico ha puesto en marcha el programa OEA en los siguientes países: Japón, China, Corea, Nueva Zelanda, Singapur y Malasia, con lo que el número total de programas en funcionamiento en esta región es de seis. En las Américas hay cuatro países que ya han implementado programas OEA: Estados Unidos, Canadá, México, y Argentina. Algunos países como Costa Rica, Guatemala, Republica Dominicana, y Colombia están planeando poner en marcha sus programas a finales del presente año.

En la Unión Europea el programa OEA es el mismo para los 27 Estados miembros. En la Comunidad de Estados Independientes (CEI)¹¹ no hay programas OEA, sólo hay avances iniciales en la base legislativa de países como Kazajstán, Uzbekistán, Rusia y Ucrania. En el caso de Oriente Medio solamente hay un programa OEA establecido, la Lista de Oro de Jordania. Los programas OEA en África están en una fase temprana de desarrollo, dado que estos países se centran en la recaudación de ingresos en lugar de la seguridad nacional.

¹⁰ Estudio realizado por la OMA, y que tiene como objetivo dar a conocer los distintos programas OEA a nivel mundial, así como los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo. El estudio se hizo teniendo como escenario a 45 programas en 72 países de todos los continentes (27 de la Unión Europea), 28 de los cuales fueron estudiados en mayor profundidad (Revista Cargo Security, edición No.7, 2011).

¹¹ Organización gubernamental fundada el 8 de diciembre de 1991, compuesta por las antiguas repúblicas soviéticas y, en cierta forma, sucesora parcial de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (<http://www.alipso.com>, 2009).

El 58% de todos los programas OEA desarrollados se orienta a la seguridad y cumplimiento de la normativa aduanera, el 15% se refiere solamente a seguridad, mientras que el 27% se orienta a cumplimiento de la normativa aduanera(No se catalogan como OEA en su totalidad, pero, si como un primer paso importante). Por otra parte, el 71% de los operadores del comercio exterior que participan de este tipo de programas son empresas que se dedican tanto a la importación y exportación. Las empresas que participan solo de la exportación representan un 24%, mientras que las empresas importadoras representan solamente un 15% (OMA, 2011).

La OMA realiza un monitoreo permanente en los países que han establecido o tienen previsto establecer el programa, con el fin de incluir la información en posteriores informes. Por último, las administraciones aduaneras han acordado planes a futuro para mejorar los programas, especialmente a nivel corporativo. Las mejoras están orientadas hacia nuevas aplicaciones electrónicas, perfeccionar los procedimientos aduaneros, y ampliar los beneficios del programa hacia otras áreas.

A continuación, se presenta un análisis integrado de cinco programas OEA, los cuales se desarrollaron en la Unión Europea, Estados Unidos, Argentina, México, y Nueva Zelanda. Estos programas fueron escogidos porque tienen diferencias importantes en aspectos relacionados a procesos de implementación, beneficios y requisitos a cumplir por las empresas. Asimismo, se seleccionaron porque brindan elementos interesantes para el presente estudio de caso.

El análisis de cada programa está organizado conforme a tres dimensiones generales, de las cuales se desprenden distintos elementos que las sustentan¹². Las dimensiones seleccionadas son las siguientes:

- Proceso para implementar el programa: Describir las medidas tomadas por las administraciones aduaneras para desarrollar el programa OEA, tales como cambios en la legislación, mejoras de procedimientos, y coordinación con entidades del sector público y privado.
- Requisitos del programa: Conocer los distintos requerimientos que los países han fijado a las empresas que soliciten operar como OEA.
- Beneficios para las empresas: Comprender cuales son las ventajas que cada país ha establecido para las empresas que participen del programa OEA.

Antes de iniciar con el detalle de las dimensiones se realiza una breve introducción, en la que se indican las razones del porque fue escogido cada uno de los programa y algunos antecedentes previos que permitan comprender la dinámica aduanera y comercial de cada país o región.

¹² Ver anexo número 3(Capitulo 2: Operacionalización de variables).

Al final de cada programa se indican los principales aprendizajes obtenidos, lo que facilita la comprensión de los elementos centrales de los programas seleccionados.

2.2. El programa OEA en la Unión Europea

El programa OEA en la Unión Europea (UE) fue escogido porque es uno de los programas más avanzados a nivel internacional, y ejemplifica el proceso que se requiere para implementar esta figura en una comunidad de países. Además, es útil observar la enorme cantidad de tareas que desarrollaron las autoridades europeas antes de la aprobación definitiva del programa.

Asimismo, la UE cuenta con una de las normativas más amplias con respecto a este programa, que incluye aspectos muy interesantes, como la creación de diversos tipos de certificados, la incorporación de normas ISO, y el establecimiento de un sistema novedoso de requisitos y beneficios para las empresas participantes, etc.

2.2.1. Antecedentes

La Unión Europea (UE) es una de las principales potencias comerciales, pues representa el 20% de las importaciones y exportaciones mundiales (Unión Europea, 2011). El proceso de liberación del comercio entre los estados que la conforman ha sido clave para el éxito de la UE, constituyéndose como una comunidad orientada a realizar esfuerzos por la liberalización del comercio mundial, en beneficio de países ricos y pobres.

Desde 1993 se eliminaron todos los documentos y formalidades dentro de la UE. Estas formalidades se suprimieron por instrumentos de control fiscal, estadístico, y muchas otras que no demandan verificación ni documentos cuando las mercancías transitan por las fronteras internas. La política aduanera uniforme constituye uno de los principales logros de la UE, siendo esencial para el adecuado funcionamiento del mercado interno (Romero, 2007).

Por otra parte, los ataques terroristas que sufrió Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, las propias experiencias vividas, así como los diversos riesgos asociados al comercio internacional (tráfico ilegal de armas y drogas, falsificación, piratería, comercialización de mercancías peligrosas para el medio ambiente, etc.), impulsaron a los países miembros de la UE a desarrollar el programa OEA, y así enfrentar todos estos problemas globales, sin dejar de lado la facilitación, y el dinamismo del comercio internacional.

Según datos de la Autoridad Portuaria De Barcelona (2009) en el conjunto de la UE se habían emitido 1.200 certificados OEA, 330 denegados y alrededor de 1.300 solicitudes en fase de examen de cumplimiento de condiciones.

Actualmente la UE está negociando acuerdos con Estados Unidos, Japón, China, Noruega, Suiza e Islandia para que exista reconocimiento mutuo entre empresas certificadas como OEA. Asimismo, se pretenden establecer acuerdos con Canadá, Australia o Nueva Zelanda, que tienen figuras equivalentes a las del OEA europeo. También con países latinoamericanos hay voluntad de acercar posiciones en esta materia (Autoridad Portuaria de Barcelona, 2009).

2.2.2. Proceso para implementar el programa

Para desarrollar el programa OEA la UE modificó el código aduanero comunitario mediante el Reglamento No. (CE) 648/2006, en el que se establecen tres grandes directrices en materia de seguridad: gestión y análisis de riesgos, creación del estatuto OEA y obligación de notificación previa a la llegada y salida de las mercancías (TARIC, 2007). Posteriormente, se emitió el reglamento No. (CE) 1875/2006, en el que se incluyen ciertos lineamientos del OEA, como procedimiento de concesión de certificados, efectos jurídicos de los mismos, y se regula el intercambio de información entre administraciones aduaneras. La creación del estatuto de OEA constituye uno de los principales elementos del programa de seguridad aduanera en la UE, mismo que se pone en vigor a partir del primero de enero de 2008.

El programa OEA estableció siete partes involucradas en la cadena de suministros internacional: fabricante, exportador, transitario¹³, depositario, agente de aduanas, transportista e importador, siendo todos altamente importantes, pero con diferentes responsabilidades. Todos los participantes son elegibles para certificarse bajo el programa.

Las actividades que efectúan estos operadores comerciales se regulan en la legislación aduanera comunitaria europea. Así mismo, podrían certificarse como OEA tanto un agente de aduana (relación directa con la mercancía objeto del control aduanero y con la legislación aduanera específica) como un productor, que no participa en una actividad aduanera propia, pero si tiene una participación importante para asegurar la cadena logística internacional en su origen (UNCTAD, 2008).

¹³ El Transitario es el profesional que proyecta, coordina, controla y dirige todas las operaciones necesarias para efectuar el transporte y la logística internacional de mercancías, así como los servicios complementarios, todo ello por cualquier medio o vía de comunicación. La actividad del Transitario, como empresa de servicios, consiste en ayudar o complementar a los exportadores e importadores en la expedición de mercancías hasta su destino final (Autoridad Portuaria de Barcelona, 2009).

El enfoque dado por la UE al programa OEA consideró los siguientes aspectos, los cuales facilitaron el desarrollo del proyecto, y que a la vez pueden ser valorados por otras administraciones aduaneras que están desarrollando programas de este tipo.

- Se integraron programas aduaneros que anteriormente se desarrollaron en Europa, y que reconocen a comerciantes u operadores del comercio responsables.
- Los objetivos del programa OEA se determinaron tomando en cuenta las aspiraciones y necesidades tanto del sector privado, como de entes estatales relacionados a temas de comercio.
- Se establecieron mecanismos para incorporar normas ISO¹⁴, específicamente ISO 28001 para la reducción de riesgos en la cadena de suministro y reconocimiento del registro de terceros a estas normas.
- Los estados reconocen a las empresas OEA autorizadas por cualquier otro estado de la comunidad, no obstante, las empresas no pueden beneficiarse o participar de los beneficios previstos por la normativa aduanera de otros Estados.
- Se propuso un concepto novedoso denominado: “proceso completo de debida diligencia”, mediante el que los operadores del comercio exterior verifican por sí mismos los factores de riesgo de su propia cadena de suministros y los comparten con las autoridades aduaneras.
- Se efectuaron pruebas piloto con empresas previamente seleccionadas antes de ratificar las disposiciones definitivas que regularían el programa.
- Se publicó un manual que permite a las empresas interesadas en certificarse como OEA conocer los principales aspectos que caracterizan el programa.
- Reconocer a las pequeñas y medianas empresas como una categoría especial.

2.2.3. Requisitos del programa

Los requisitos para obtener la certificación OEA se agrupan en 3 áreas y 23 categorías, y no dependen solamente del tipo de certificado al que se postule, sino también a la actividad que realice el solicitante. En el siguiente cuadro se pueden observar de manera agrupada los requisitos del programa.

14 La ISO (International Standardization Organization) es la entidad internacional encargada de favorecer la normalización en el mundo. Con sede en Ginebra, es una federación de organismos nacionales, éstos, a su vez, son oficinas de normalización que actúan de delegadas en cada país. La finalidad principal de las normas ISO es orientar, coordinar, simplificar y unificar los usos para conseguir menores costes y efectividad (Universidad de Barcelona, 1998).

Cuadro No. 9
Unión Europea: Requisitos del programa del OEA

Procedimientos	Infraestructura	Empresa
1. Aduaneros	7. Volumen de actividad	16. Estadísticas de aduanas
2. Relativos a la copia de seguridad u a la recuperación normal y de emergencia de archivos	8. Flujo de mercancías	17. historial de cumplimiento
3. Sistema contable	9. Entrada o acceso a las instalaciones	18. Solvencia financiera
4. Sistema de control interno	10. Seguridad física	19. Seguridad
5. Seguridad de la información: protección de los sistemas informáticos y de seguridad de la documentación	11. Unidades de carga	20. Requisitos no fiscales
6. Logísticos	12. Mercancías entrantes	21. Requisitos de seguridad impuestos a los socios comerciales extranjeros
	13. Almacenamiento de mercancías	22. Seguridad del personal
	14. Producción de mercancías	23. Servicios exteriores
	15. Carga de mercancías	

Fuente: CEPAL, 2008.

El inicio del procedimiento para certificarse como OEA constituye una facultad y no una imposición para el operador. Durante este proceso, las autoridades aduaneras toman en cuenta el sector o actividad en la que participa la empresa, así como las simplificaciones o facilidades que haya logrado obtener en el pasado. Las certificaciones son temporales, y se renuevan cada cuatro años, para lo cual se cuenta con un sistema de revisión periódica, que permita constatar que las empresas mantienen las mismas condiciones que les permitieron obtener una calificación positiva.

2.2.4. Beneficios para las empresas

Los operadores del comercio en la UE cuentan con la posibilidad de acceder a tres tipos de certificación diferentes, con distintas exigencias cada una respecto del tipo de solicitante, y con los siguientes beneficios (CEPAL, 2008):

- Certificado de Simplificación Aduanera: mayor facilidad para beneficiarse de procedimientos simplificados; menor número de controles físicos y documentales; tratamiento prioritario en caso de que sea seleccionado para una inspección; posibilidad de solicitar que la inspección se lleve a cabo en un lugar específico.
- Certificado de Protección y Seguridad: Los mismos beneficios del certificado anterior, más la posibilidad de ser notificado de manera anticipada en caso de procedimientos de verificación de mercancías; requisitos reducidos de aportación de datos para la declaración aduanera.

- Certificado de Simplificación Aduanera y de Protección y Seguridad: las empresas gozarán de las ventajas descritas en las categorías anteriores.

2.2.5. Aprendizajes finales

La Unión Europea ha desarrollado aspectos interesantes para consolidar un programa OEA acorde con una región caracterizada por la liberación del comercio y en la que funciona una política aduanera uniforme. La creación del estatuto OEA constituye una herramienta útil, dado que en este documento se regulan los aspectos que conforman el programa, tales como etapas de implementación, requisitos, actividades permitidas a los operadores, beneficios, etc.

Otro aspecto importante es que para el desarrollo del programa OEA se tomaron en cuenta los intereses y necesidades tanto del sector privado, como de las instituciones públicas vinculadas al comercio exterior. Asimismo, las empresas autorizadas como OEA pueden operar en todos los estados de la región, lo que les permite una mayor cantidad de oportunidades empresariales.

Por otra parte, la Unión Europea estableció que los requisitos para las empresas no dependen solo del tipo de certificado al que postulen, sino también de la actividad que realice el solicitante. También se creó una categoría especial para las pequeñas y medianas empresas, brindándoles la posibilidad de acceder a beneficios similares a los otorgados a empresas de mayor tamaño.

El proyecto denominado: “proceso completo de debida diligencia” es una herramienta muy útil para las empresas, pues pueden verificar por sí mismas los factores de riesgo de su cadena de suministros, y compartirlos con las autoridades aduaneras para mejorarlos. Además, pueden mantenerse informadas de nuevos aspectos del programa por medio del manual OEA que se emite periódicamente.

Por último, la posibilidad de acceder a diferentes tipos de certificados OEA permite a las empresas obtener beneficios acordes con las características de su negocio y los niveles de protección y seguridad que puede brindar en la cadena de suministros internacional.

2.3. El programa C-TPAT de Estados Unidos

El programa C-TPAT se seleccionó para la presente investigación porque brinda elementos interesantes que pueden utilizarse para mejorar la confiabilidad de los procesos de importación de mercancías, además, el éxito en implementación de este programa se logró mediante una serie de cambios novedosos de la gestión aduanera, básicamente, en aspectos asociados a tecnología, personal, normativa, procedimientos, etc.

Asimismo, es interesante comprender los motivos que han llevado a las empresas a incrementar su participación en este programa, pues en el año 2005 el 40% de las importaciones de Estados Unidos ingresaron por medio del programa, y desde el 2007 se estima que lo hicieron el 60%.

Por otra parte, la estrategia de seguridad utilizada en este programa puede ser muy útil para otros países, pues se ha consolidado mediante la alianza con el sector privado, y haciendo uso de mecanismos tecnológicos modernos. También es recomendable conocer el sistema de beneficios del programa, que otorga a las empresas una menor cantidad de controles y mayores facilidades al importar sus mercancías.

2.3.1. Antecedentes

El programa C-TPAT se desarrolló por el gobierno de Estados Unidos a partir del año 2002 con el propósito de dar seguridad a los cuatro segmentos de la cadena logística internacional: producción, transporte, importación, y distribución. Asimismo, los sectores que pueden participar del programa son los siguientes (CBP, 2007):

- Importadores de EEUU
- Transportistas (Tierra, Ferrocarril, Mar, Aire)
- Autoridades Marítimas de Puerto/Operadores de Terminales
- Consolidadores
- Agentes de Aduana de EEUU

El programa busca evitar cualquier acto terrorista que utilice contenedores para transportar bombas, armas de destrucción masiva, biológicas o químicas y componentes para el ensamblaje de armas. Para este fin, se han establecido cuatro metas que buscan incrementar la seguridad y eficacia en las fronteras (CEPAL, 2008):

- Garantizar el aumento de la seguridad de los miembros en la cadena de suministro.

- Proporcionar incentivos y beneficios para acelerar el flujo de mercaderías dentro del sistema.
- Incorporar los principios del programa a la comunidad internacional a partir de la cooperación y la coordinación.
- Brindar apoyo a otras iniciativas y programas del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos.

Las empresas pueden conocer con detalle el proceso de solicitud al programa, así como los criterios de elegibilidad y de seguridad mínima mediante guías de información que pueden descargarse de forma gratuita en el sitio web del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos. Además, otras empresas han publicado manuales que explican los beneficios, y como cumplir con el C-TPAT satisfactoriamente.

Es importante aclarar que el programa C-TPAT tiene diferencias con respecto al programa OEA de la OMA. El primero se origina en la normativa de Estados Unidos, la cual incluye de forma obligatoria varios de los requisitos establecidos por el programa OEA. Asimismo, algunos aspectos establecidos en el programa OEA no forman parte de la normativa Estadounidense, ni tampoco se encuentran en el programa C-TPAT, situación, que ha generado complicaciones para efectuar acuerdos de reconocimiento mutuo entre ambos programas. Además, en el programa OEA existen obligaciones que las aduanas deben comprometerse a cumplir, mientras que los únicos requisitos que se impone a las aduanas de Estados Unidos son los contemplados en las leyes nacionales (CEPAL, 2008).

2.3.2. Proceso para implementar el programa

La estrategia de seguridad que el gobierno de los Estados Unidos ha implementado a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre es una estrategia basada en el análisis de riesgos, uso de tecnología, alianzas con el sector privado y con otras administraciones aduaneras, como también con organizaciones a nivel internacional como la OMA.

Uno de los principales aspectos que permitieron la implementación eficaz del programa fue el trabajo conjunto efectuado con el sector privado, lo que ha generado resultados positivos tanto a las empresas participantes, como al Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos. Los pasos para desarrollar el programa se describen a continuación (CBP, 2007).

- Se efectuaron sesiones de trabajo con las organizaciones vinculadas al proyecto, tanto del sector público (policía, agricultura, ambiente, aduanas) como del sector privado (operadores del comercio,

importadores, exportadores), con el objetivo de obtener ideas y propuestas para definir de manera conjunta los lineamientos del programa.

- Se acordó efectuar un programa formal, pero voluntario, iniciando solamente con empresas importadoras, para luego abarcar otros sectores. Además, se definieron todos los procedimientos que conformarían el programa: aplicación, validación, suspensión, y terminación en caso de incumplimiento de las empresas.
- Inicialmente se definieron los aspectos normativos y procedimentales del programa, para luego continuar con el desarrollo informático y la capacitación del personal.
- Antes de iniciar con el programa, se evaluó la cantidad, y capacidad del personal aduanero para hacer frente al proyecto. Posteriormente, se impartieron capacitaciones para dar a conocer el programa, y fomentar una mayor integración del personal con el mismo.
- El programa estableció la figura: “especialista en la seguridad de la cadena logística”, quien brinda servicios de consultoría a las empresas, y constituye el principal punto de contacto para los miembros del programa.

2.3.3. Requisitos del programa

Este programa hace énfasis en los procedimientos de seguridad que deben aplicarse a las mercancías con destino a territorio Norteamericano y que las empresas importadoras asumen la responsabilidad de cumplir. Inicialmente deben realizar las siguientes tareas (CBP, 2007):

- Conducir una auto-evaluación comprensiva de seguridad.
- Presentar un cuestionario de seguridad de la cadena de abastecimiento a aduanas.
- Desarrollar e implementar un programa para incrementar la seguridad a lo largo de sus cadenas de abastecimiento.
- Comunicar las guías de C-TPAT a otras empresas en la cadena de abastecimiento y promover su uso.

Posteriormente, deben cumplir con varios requisitos que se agrupan en tres categorías: Procedimientos, infraestructura y personal. Además, los requisitos varían de acuerdo a las operaciones que desempeñe la empresa. En el siguiente cuadro se muestran las categorías, con sus correspondientes requisitos.

Cuadro No. 10
Estados Unidos: Requisitos generales del programa C-TPAT

Procedimientos	Infraestructura	Personal
1) Procedimientos apropiados para protegerse del material no declarado	5) Integridad física de los medios de transporte	8) Entrevistas, investigación de antecedentes de empleo
2) Procedimientos para denegar el acceso a las instalaciones	6) Edificios y patios ferroviarios construidos con materiales que resistan el ingreso ilegal	9) Capacitación en materia de seguridad y entrenamiento para reconocer conspiraciones internas
3) Procedimientos escritos para evaluar a los socios comerciales	7) Sistemas de información protegidos por contraseñas personales, cambiantes y con control de acceso apropiado	
4) Envío, por una vía segura, de manifiestos completos, legibles y precisos a la aduana antes del arribo		

Nota: El listado no es taxativo y responde a un resumen de las exigencias generales de la Asociación.

Fuente: CEPAL, 2008.

2.3.4. Beneficios para las empresas

Las empresas que son aceptadas en el programa se distribuyen en tres categorías o grados, los cuales brindan distintos beneficios (CEPAL, 2008):

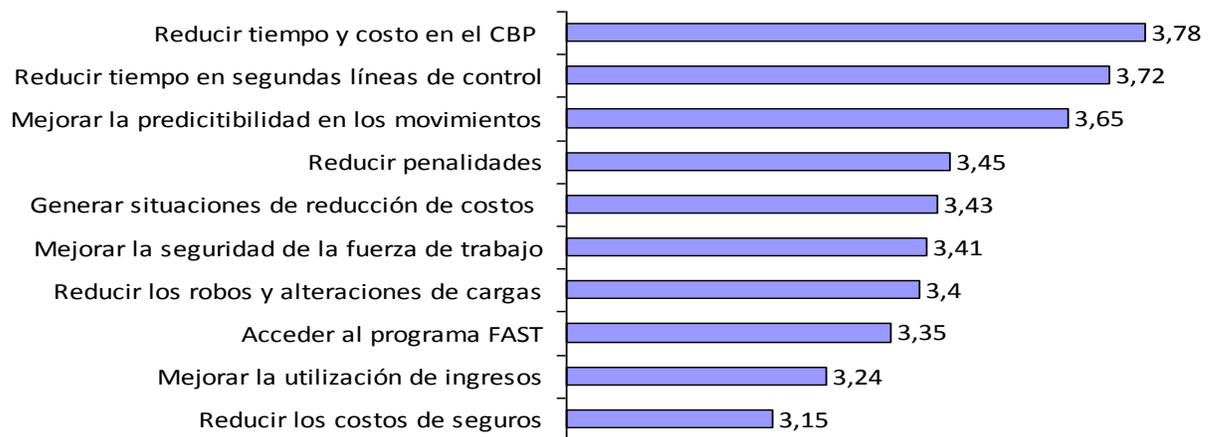
- Grado 1 (solo certificados): se solicitan entre cinco y ocho veces menos controles que los que debe afrontar un postulante que no es miembro.
- Grado 2 (validados): se requieren aún menos exámenes, y cuando estos son necesarios, el contenedor se adelanta al principio de la fila.
- Grado 3: no se requiere ningún examen de seguridad regular y las inspecciones aleatorias son infrecuentes.

Asimismo, Estados Unidos emite certificaciones bajo el respaldo de su propia legislación nacional, dando a los importadores varios beneficios, entre los que destacan menores controles, mayores facilidades de ingreso de la mercancía, asignación de un especialista de Seguridad de C-TPAT a las empresas, y acceso a la conferencia anual del programa en la que se capacita a las empresas en temas de seguridad de la cadena de suministros internacional.

Para valorar los beneficios potenciales del programa C-TPAT, en el año 2007 el Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos llevo a cabo una encuesta entre las empresas registradas, solicitándoles que en una de las preguntas dieran un puntaje a diez categorías, de acuerdo al peso que

estas tuvieron al momento de su decisión de incorporarse al programa. En el siguiente cuadro se muestran los resultados de la encuesta (CEPAL, 2008).

Cuadro No. 11
Estados Unidos: Beneficios potenciales del programa C-TPAT
(Escala de cuatro puntos)



Fuente: (CBP, 2007).

Los resultados determinaron que el mayor beneficio que buscan las empresas al incorporarse al programa es la reducción de tiempos y costos para liberar la carga.

2.3.5. Aprendizajes finales

De este análisis se observa que el programa C-TPAT tiene como uno de sus principales objetivos evitar que los procesos de importación se utilicen para actividades ilícitas que pongan en riesgo la seguridad del país. Para efectuar esta labor, el programa se basa en el uso de tecnología moderna, análisis de riesgos, y alianzas estratégicas con empresas vinculadas al comercio internacional, y con aduanas de otros países, con las que se mantiene un intercambio de información constante.

El desarrollo del programa C-TPAT se facilitó mediante el uso de un plan estratégico, que proponía una implementación gradual, iniciando con los aspectos normativos y procedimentales, para luego continuar con el desarrollo informático y la adquisición de equipos tecnológicos. Además, el proyecto comenzó solamente con empresas importadoras, y luego se incorporaron a los otros sectores.

Una labor muy positiva de las autoridades aduaneras, es que se hicieron análisis previo sobre la cantidad y capacidad del personal, factor sumamente relevante en este tipo de programas. Al finalizar dicho análisis, se dieron varias capacitaciones con el objetivo de fomentar la integración del personal con el proyecto.

Por otra parte, la difusión que realizaron las autoridades aduaneras es muy interesante, pues se han publicado guías de información que pueden descargarse por internet, y en las que se indican aspectos relevantes del programa, como proceso de solicitud, criterios para participar, beneficios, etc.

Asimismo, las empresas que obtienen la certificación C - TPAT tienen una menor cantidad de controles, y más facilidades para el ingreso de mercancías a territorio Norteamericano. Además, las inspecciones aleatorias que reciben son poco frecuentes, lo que reduce los tiempos y costos para liberar las mercancías.

Un último aspecto, es que el programa cuenta con especialistas asignados por el Servicio de Aduanas de Estados Unidos, que brindan atención directa sobre procedimientos, criterios de seguridad, y cualquier duda o consulta que se les presente a las empresas.

2.4. El programa SAOC de Argentina

Este programa fue analizado porque cuenta con un proceso de exportación muy novedoso, que se caracteriza por el uso de tecnología moderna para el control de las exportaciones y que ha generado beneficios significativos para las empresas participantes, como una mayor simplificación de la operativa aduanera, reducción de costos, tiempos, etc.

Asimismo, las autoridades aduaneras también obtienen beneficios útiles, pues se cuenta con empresas exportadoras seguras y confiables, lo que permite dirigir las labores de fiscalización hacia el resto de empresas no certificadas.

Un aporte que vale la pena rescatar de este programa, es que el procedimiento de exportación se organizó solamente en 4 etapas, lo que incentiva una mayor participación de las empresas, y la aplicación de controles más ágiles por parte de las aduanas.

Finalmente, este programa ofrece ventajas que no se encuentran en otros programas, y que vienen a facilitar la entrada de productos a otros mercados, así como un mayor reconocimiento para las empresas en el mercado local e internacional.

2.4.1. Antecedentes

La aduana argentina ha iniciado un proceso de modernización mediante una serie de inversiones tecnológicas, y a través de innovaciones en la infraestructura aduanera existente. Estas mejoras buscan

facilitar el intercambio comercial y un cambio en los procesos de control, para pasar de controles físicos a controles inteligentes no intrusivos (AFIP, 2008).

El nuevo esquema de control aduanero se basa en la aplicación de técnicas de gestión de riesgo, y el desarrollo del programa: Sistema Aduanero de Operador Confiable (SAOC), el cual se implementó de manera definitiva en el año 2008 y que abarca solamente el régimen de exportación.

Las autoridades aduaneras han realizado esfuerzos por difundir la figura en el sector privado, esto, mediante la realización de foros en los que se han presentado los principales aspectos del programa, y que se han dirigido principalmente a exportadores y despachantes de aduana¹⁵. Además, se pretende un mayor acercamiento con las empresas, a fin de conocerse y trabajar en conjunto a partir de un esquema de adhesión voluntario para la obtención del reconocimiento como SAOC.

Por otra parte, las empresas obtienen el título de “exportadores confiables”, lo que les permite acceder al sistema SAOC de manera gratuita y voluntaria, brindándoles una importante simplificación operativa, sin perjuicio de encontrarse operando en otros regímenes o sistemas de control. Asimismo, el trámite aduanero concerniente a la exportación puede efectuarse desde las instalaciones de la empresa, lo que representa una reducción de costos y tiempos de gestión.

2.4.2. Proceso para implementar el programa

La estructura organizacional del sistema aduanero Argentino se adaptó al nuevo esquema de control y facilitación de la OMA mediante la nota externa No. 37-2006, y posteriormente, por la resolución No. 2350 del año 2007, en las que se regula la operativa del SAOC. El programa se implementó de manera definitiva en el año 2008.

Según Monzó (2008) el plan piloto del programa se realizó para el procedimiento de exportación, siendo una empresa automotriz la primera en participar. El gran desafío es la implementación del procedimiento de importación, que aún continúa en proceso de desarrollo.

Las empresas autorizadas para operar como SAOC deben cumplir con criterios, exigencias y someterse a controles rigurosos de seguridad, lo que les otorga el certificado de operador confiable. La

¹⁵ Los despachantes de aduana son personas con licencia para despachar, que actúan como agentes auxiliares del comercio y del servicio aduanero. Se encargan de realizar la clasificación de la mercadería, la declaración aduanera correspondiente, la confección y tramitación de los documentos requeridos para todas las operaciones de comercio exterior. El despachante de aduanas opera en representación de la empresa importadora/exportadora o de la persona o ente que lo contrata a tal efecto (AFIP, 2011).

Administración de Aduanas de Argentina ha establecido que el funcionamiento del SAOC se subdivide en cuatro procesos (Monzó, 2008).

- La determinación de la confiabilidad: Etapa que realiza la aduana para verificar que la empresa cumple los requisitos para registrarse como operador confiable.
- Registro de destino y control de mercancías: Una vez autorizada la empresa, se procede a realizar el control de las mercancías a exportar, así como el registro de los destinos de las mismas.
- El intercambio de información: Este proceso se realiza de manera continua entre la aduana y las empresas, permitiendo el registro de los principales datos de las exportaciones, así como posibles controles, consultas, cambios, etc.
- Control ex post: Son controles a posteriori que se efectúan sobre las declaraciones de mercancías realizadas por las empresas certificadas para verificar la correcta transmisión de datos.

Los lineamientos del SAOC establecen que para el proceso de exportación las empresas deben ubicar cámaras en la zona donde se preparan las mercancías a exportar, las cuales deben conectarse vía internet e incluir memoria suficiente para guardar el material de por lo menos un año. Adicionalmente, se requiere un sistema de comunicación fluida y permanente con los departamentos de control y fiscalización de la aduana (La Opinión, 2008).

Una vez instalados dichos equipos se podrá controlar el movimiento de los operarios que cargan cada uno de los contenedores, permitiendo que la aduana efectúe un seguimiento satelital y escaneo de la mercancía antes del viaje hacia su destino final. En caso de observarse alguna anomalía mientras se preparan las mercancías a exportar, por medio de chat, se le podrá ordenar a algún representante de la empresa detener la operación, y permitir que la aduana analice meticulosamente la mercancía.

De no existir irregularidades, se le instalará un precinto de seguridad al contenedor para controlar el tiempo que tarda en trasladarse hasta el puerto. Una vez allí, el contenedor se pasa por un escáner antes de exportarse de manera definitiva. Finalizado este proceso, la aduana tendrá las imágenes del proceso y la declaración aduanera, lo que garantiza un mejor control del proceso, y mayor confiabilidad.

Este sistema permite el acceso directo de la mercancía hasta el destino final sin las tradicionales intervenciones de verificación aduanera, habida cuenta de la trazabilidad y documentación de todo el proceso logístico. Además, las aduanas remitirán en tiempo real toda la información hacia la aduana de destino para contar con toda la información previa al arribo físico, y así facilitar el despacho directo de la mercancía hacia las instalaciones de la empresa importadora (Nicodemos, 2010).

2.4.3. Requisitos del programa

Para gozar del status SAOC la empresa debe tener disposición para intercambiar datos en el ámbito de las operaciones en las que participa, y con el consecuente cumplimiento de las obligaciones aduaneras, debiendo brindar toda la información necesaria que le solicite las autoridades aduaneras. Los requisitos de adhesión y las responsabilidades para las empresas se encuentran regulados en la nota externa No. 37-2006, los cuales se presentan de manera resumida a continuación (AFIP, 2008).

- Presentar solicitud ante la administración de aduanas para incorporarse al sistema.
- Descripción del proceso productivo de la empresa y de la logística de transporte.
- Descripción de normas de seguridad y vigilancia.
- Disponibilidad de sistema informatizado de gestión - inventario y control.
- Ofrecer una garantía a satisfacción de la Administración federal de Ingresos Públicos.
- Capacitación y formación en control y seguridad.

2.4.4. Beneficios para las empresas

Mediante el SAOC los exportadores y despachantes tienen la posibilidad de acceder a útiles beneficios para agilizar su operativa, optimizar los costos de la misma y colaborar con la aduana en el cumplimiento de su misión con respecto a la seguridad del comercio. Adicionalmente, las empresas obtienen los beneficios que se indican en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 12
Argentina: Beneficios del programa SAOC

<ul style="list-style-type: none">▪ Reducción de tiempo y costos, por ende aumento de la competitividad en los mercados internacionales▪ Autogestión aduanera de los operadores calificados, con monitoreo remoto por parte de la Aduana▪ Sustitución de controles presenciales intrusivos por controles tecnológicos inteligentes▪ Comunicación eficaz entre aduanas de destino y origen, con unicidad de documento de comercio internacional electrónico▪ Facilitación de entrada de productos argentinos a diversos mercados por aseguramiento de la cadena logística	<ul style="list-style-type: none">▪ Prioridad en los trámites de frontera y en caso de catástrofe o fuerza mayor▪ Facilidades de entrada en terminales portuarias▪ Colaboración y asistencia aduanera para solución de inconveniente▪ Reconocimiento mutuo ante otras aduanas con las que se haya suscripto un acuerdo mutuo por operar como "Operador Confiable"▪ Publicación de su condición de confiabilidad para un mejor reconocimiento comercial, tanto para el mercado interno como para el internacional
--	--

Fuente: AFIP, 2008.

Por último, producto de este acercamiento con el sector privado, la administración aduanera publicó la nota externa No, 48-2008, que establece un programa específico para las MIPyMES¹⁶ (Micro pequeñas y Medianas Empresas) que les permite una mayor flexibilidad en los requisitos para incorporarse al sistema.

2.4.5. Aprendizajes finales

La Aduana Argentina ha realizado cambios importantes en el proceso exportador del país mediante innovaciones en la infraestructura tecnológica existente. El desarrollo del programa SAOC ha simplificado el proceso de exportación, el cual se divide en cuatro etapas, y puede efectuarse desde las instalaciones de la empresa, lo que disminuye considerablemente tiempos y costos.

Asimismo, el sistema SAOC brinda un alto grado de facilitación, dado que las mercancías pueden trasladarse hasta el destino final sin ser sujetas a procesos de control o fiscalización. Además, se transmite a la aduana del país de destino los datos de la exportación, facilitando el despacho de la mercancía en las instalaciones de la empresa importadora.

Por otra parte, este programa brinda ventajas novedosas para las empresas, como asistencia en caso de inconvenientes, aplicación de controles tecnológicos inteligentes no intrusivos, prioridad en caso de catástrofe, y la publicación nacional e internacional de su condición como empresa confiable.

Finalmente, los esfuerzos realizados por las autoridades aduaneras argentinas para promover la figura en el sector empresarial son importantes, dado que se posibilita una mejor relación entre ambas partes, y un funcionamiento seguro de la cadena de suministros internacional.

2.5 El Programa PACS de México

La experiencia de México ofrece elementos interesantes sobre la importancia de que todos los actores involucrados en el comercio trabajen de forma coordinada para consolidar el desarrollo del programa OEA. Al respecto, el programa PACS cuenta con un esquema de trabajo diferente, que promueve una alianza entre aduanas - empresas y aduanas – aduanas, lo que ha generado resultados valiosos, como mayor agilidad del comercio, y una disminución de las actividades ilícitas.

¹⁶ Estas empresas son un sector con cada vez mayor participación en el comercio exterior, cuya actividad exportadora se incrementa cada año, destacándose que las MIPyMES exportan productos con mayor valor agregado y poseen continuidad en los mercados internacionales, lo cual redundará en estímulos relevantes del desarrollo regional de la economía argentina (AFIP, 2008).

También es recomendable revisar el proceso que desarrollaron las autoridades aduaneras mexicanas antes de iniciar el programa, pues se efectuó un análisis integral de otros programas OEA, y se intercambiaron experiencias con aduanas de otros países.

Asimismo, el procedimiento de implementación es muy novedoso, pues en su primera etapa participaron solamente ciertos sectores de la industria, y posteriormente, se integraron el resto de empresas.

Por otro lado, los requisitos y beneficios para las empresas incluyen aspectos muy diferentes a los de otros programas, dado que algunos están solo en la normativa PACS, y podrían ser considerados por administraciones aduaneras de otros países interesadas en la figura del OEA.

2.5.1. Antecedentes

En México al igual que en muchos países, de alguna manera el crimen organizado está utilizando las cadenas de suministros con grandes volúmenes para infiltrarse en algunos esquemas de falsificación o de invasión a los embarques de mercancías con productos prohibidos (Castanon, J. 2011).

Esta situación ha motivado una reestructuración del sistema aduanero para enfrentar con éxito el tráfico de armas, drogas, contrabando y otros ilícitos. Para lograr este objetivo, la Administración de Aduanas Mexicana (AGA) solicitó financiamiento al Banco Mundial para mejorar la labor de las aduanas en el marco del comercio global.

Actualmente las aduanas en México trabajan de forma coordinada para aminorar los riesgos y agilizar el comercio mediante la adopción de los estándares de la OMA, buscando identificar puntos vulnerables de su sistema, así como evaluar la calidad moral de su personal. En este sentido, la AGA no busca solamente cambiar la ley que regula la actividad aduanera, sino que está implementando mejoras en todo el proceso aduanero.

De conformidad con lo señalado por Padilla (2011), el esfuerzo realizado por la AGA busca contribuir al crecimiento y competitividad de México, mediante una operación aduanera eficiente, transparente y predecible, que facilite el movimiento de pasajeros y mercancías, que inhiba los comportamientos ilícitos de empresas, personas y funcionarios y que fortalezca la seguridad nacional.

Como parte de este proceso de cambio, la AGA desarrolló el Programa Alianza para el Comercio Seguro (PACS), que para las autoridades aduaneras no es un programa de fiscalización más, sino una certificación para las empresas que brinda seguridad de la cadena de suministro, desde la producción del

bien hasta su exportación definitiva hacia el país destino de la mercancía. Se prevé que el programa inicie con un plan piloto durante el primer semestre del 2011, y que a finales del presente año se implemente en forma definitiva.

El programa PACS tiene los siguientes objetivos (BASC, 2011).

- Buscar una alianza con el sector privado para contribuir a aminorar los riesgos de alteración de embarques de mercancías en la cadena logística de comercio internacional, a la vez que se pueda agilizar el flujo del comercio legítimo de aquellas empresas que formaran parte del programa PACS
- Que las autoridades aduaneras se enfoquen mayoritariamente en la revisión de aquellas operaciones que representen un riesgo considerable
- Facilitar y agilizar el comercio de México identificando puntos vulnerables en la cadena de suministros
- Dar a conocer a las empresas inscritas como socios comerciales confiables

2.5.2. Proceso para implementar el programa

Las autoridades mexicanas informaron desde el principio que el programa PACS no se aplicará de inmediato en todos los sectores empresariales de México. En su primera etapa abarcará solamente a empresas dedicadas a la exportación e importación de mercancías, y que estén vinculadas al sector electrónico, aeronáutico, y automotriz (Morales, 2011). En las siguientes etapas se aceptará al resto de industrias y a otros miembros de la cadena de suministro, como transportistas, agentes aduanales, operadores de bodegas, entre otros.

El programa iniciará con un plan piloto que incluye a 10 empresas, y la AGA ha pedido a los principales organismos de comercio exterior y a las asociaciones de los tres sectores involucrados, que cada uno proponga a las empresas a ser consideradas en esta primera etapa. Por medio de este plan se podrán dimensionar las estrategias y recursos para la implementación a nivel nacional. Además, en conjunto con el sector privado, se harán los ajustes necesarios al programa derivados de la implementación del mismo.

Para realizar la estructura del programa PACS se siguieron los lineamientos establecidos en el Marco SAFE y se conformó un equipo de trabajo con representantes de todas las administraciones de la AGA involucradas en el tema, además, se efectuaron análisis de programas o esquemas de seguridad vigentes en otros países, como el programa C-TPAT de Estados Unidos, con quien se busca firmar un acuerdo de

reconocimiento mutuo, lo que traería beneficios recíprocos en ambas fronteras para aquellas compañías que estén en algún programa. También se desarrolló un intercambio de experiencias con autoridades aduaneras de España, Colombia, Uruguay, Corea y Japón (CAAAREM, 2011).

2.5.3. Requisitos del programa

El programa PACS establece estándares mínimos en materia de seguridad que las empresas interesadas en participar deben implementar en sus instalaciones, los cuales se detallan a continuación (BASC, 2011).

- Seguridad en las instalaciones y de los procesos internos
- Controles del personal y de acceso físico a las instalaciones
- Seguridad de la carga, tracto-camiones, contenedores y remolques
- Seguridad de la información
- Manejo e investigación de incidentes
- Seguridad de socios comerciales
- Manejo de crisis y recuperación después de un incidente

Además, debe ofrecerse capacitación en seguridad para el personal, efectuar procedimientos para atender incidentes o situaciones de crisis, y contar con la infraestructura tecnológica necesaria para monitorear los embarques desde su origen. Con respecto al procedimiento de inscripción, las empresas deben firmar un acuerdo de participación voluntaria, y cumplir una serie de obligaciones que se describen seguidamente (BASC, 2011).

- Acreditar la etapa de autoevaluación de sus procesos
- Brindar documentos de representación legal de la empresa
- Proveer un perfil de seguridad, el cual consiste en un formulario con preguntas relativas al cumplimiento de los estándares mínimos en materia de seguridad.

Adicionalmente, se utilizan mecanismos de gestión de riesgo, mediante los cuales se evalúa el historial fiscal y aduanero de las empresas, el análisis documental y físico del perfil de seguridad, y se realiza un estudio de la empresa en conjunto con otras instituciones del Estado.

2.5.4. Beneficios para las empresas

Los beneficios que el programa PACS brinda a las empresas se describen en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 13
México: Beneficios del programa PACS

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Despacho a domicilio de las exportaciones ▪ Uso de carriles exclusivos para las mercancías a exportar o importar ▪ Facilidades para el traslado de mercancías entre países ▪ Prioridad en el reconocimiento aduanero, utilizando inspección no intrusiva ▪ Reducción en el número de inspecciones ▪ Impresión simplificada del pedimento o declaración aduanera para exportaciones definitivas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se capacitará a dos funcionarios de cada aduana para que supervisen la aplicación de los beneficios y criterios del PACS ▪ Nombres e información de contacto de otros participantes, con el consentimiento de estos últimos como herramienta comercial ▪ En caso de algún incidente que derive en el cierre de puertos y fronteras las únicas empresas que podrán continuar con su actividad comercial serán las que formen parte del programa ▪ Reducción en el pago de multas
---	--

Fuente: BASC, 2011.

2.5.5. Aprendizajes finales

El programa PACS ha logrado mejorar los controles que ejercen las aduanas en México, permitiendo enfrentar el crimen organizado y el contrabando de mercancías. Es importante mencionar que las autoridades mexicanas solicitaron apoyo económico al Banco Mundial para el desarrollo de este programa, institución que facilitó los recursos necesarios que apoyaron la modernización del sistema aduanero del país.

Por otra parte, este programa ha promovido el trabajo conjunto entre las dependencias aduaneras del país, con el objetivo de identificar puntos vulnerables de su sistema de control y evaluar la labor que ejecuta el personal de las aduanas.

Asimismo, las autoridades consolidaron por medio del programa una alianza con las empresas del sector privado, logrando disminuir los riesgos en la cadena logística. Esta alianza ha permitido que las empresas que participan del programa PACS sean reconocidas a nivel internacional como socios comerciales confiables, otorgándoles la posibilidad de acceder a otros mercados y de lograr nexos empresariales importantes.

Un aspecto que diferencia al programa PACS de otros programas OEA es que el proceso de implementación se ha desarrollado gradualmente, abarcando inicialmente a empresas de tres sectores empresariales.

Es interesante que este programa brinde algunos beneficios que no están contemplados en la legislación aduanera de otros países, y que facilitan los procesos de logística de las empresas participantes, como el uso de carriles exclusivos en los puertos de salida de mercancías, prioridad en caso de incidentes en los puertos o fronteras, y una reducción en el pago de multas.

2.6. El programa SES de Nueva Zelanda

El programa SES desarrollado por Nueva Zelanda se seleccionó porque se buscan conocer los motivos que han llevado a muchos países a considerarlo como uno de los mejores programas de seguridad comercial. Asimismo, su estructura y principales lineamientos han sido utilizados por administraciones aduaneras que buscan desarrollar el programa OEA.

En este sentido, es importante analizar el sistema de exportación que tiene este programa, pues brinda un manejo confiable y seguro de las mercancías, lo que garantiza el acceso a otros mercados, y promueve una mayor confianza entre los socios comerciales del país.

Además, el proceso que se desarrolló para implementar el programa SES tiene ciertas peculiaridades interesantes, pues se basa en tecnología moderna y un sistema de gestión de riesgo que garantiza la seguridad de todos los participantes del programa.

Por último, las autoridades aduaneras de Nueva Zelanda han desarrollado tareas que pueden ser útiles para otros países, las cuales buscan mantener un mayor contacto con las industrias del país, y verificar constantemente la confiabilidad de las mismas.

2.6.1. Antecedentes

La estrategia comercial de Nueva Zelanda busca mantener y mejorar el acceso a los mercados mundiales de sus exportaciones, asegurando a los socios comerciales del mundo que los productos exportados desde puertos neozelandeses son de bajo riesgo de seguridad. La estrategia se sustenta en el “Plan de Exportaciones Seguras” Secure Exports Scheme (SES, por su sigla en inglés), que es consistente con los estándares de seguridad de la OMA (Smith, 2011).

El SES establece un acuerdo voluntario entre los exportadores y el Servicio de Aduanas de Nueva Zelanda, que compromete a ambas partes para proteger las exportaciones en su trayecto por la cadena de suministro, y así evitar la manipulación indebida, el sabotaje, el contrabando, y otros delitos transnacionales. Se pretende que las mercancías a exportar se manejen adecuadamente, y se

transporten al lugar de embarque sin interferencias y de forma segura antes del envío definitivo de las mismas.

Asimismo, las entidades aduaneras del país trabajan de manera conjunta con las empresas del sector privado bajo el lema: “trabajando juntos por la seguridad de nuestras fronteras”. Las instituciones que participan de este vínculo son el Departamento del Primer Ministro y el Gabinete, la Autoridad de Seguridad Marítima, el Ministerio de Agricultura y Bosques, Ministerio de Transportes, Servicio de Aduanas, Policía, etc.

El programa ha generado aprendizajes importantes al sistema aduanero y de comercio en Nueva Zelanda, los cuales se indican seguidamente (Smith, 2011).

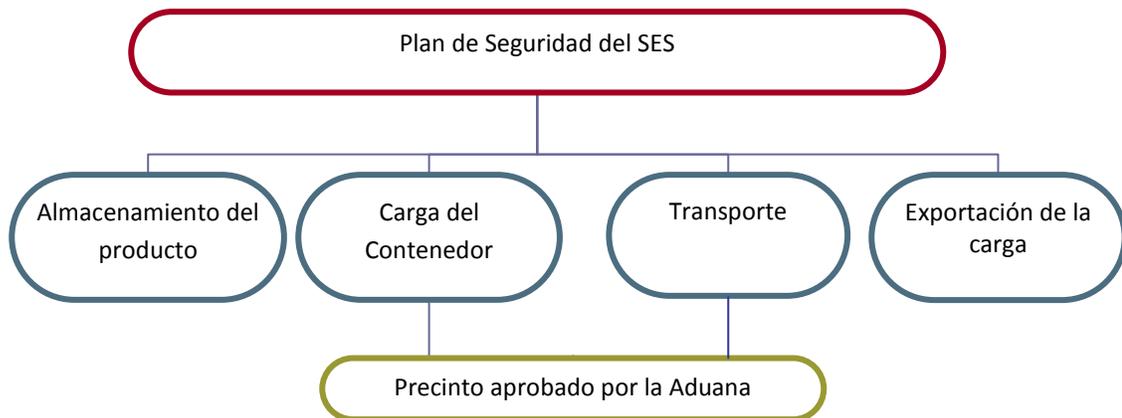
- El acercamiento entre las administraciones aduaneras, las asociaciones industriales y las empresas individuales permite trabajar de manera conjunta para mejorar el intercambio de mercancías entre países.
- La auditoria aduanera permite verificar el cumplimiento de requisitos por parte de los operadores del comercio, así como la posibilidad de brindarles nuevas herramientas que les permitan enfrentar su quehacer de una mejor forma.
- El intercambio de información entre la aduana y las empresas permite atender de una mejor forma las necesidades y demandas de ambas partes, lo que beneficia el comercio y la operativa aduanera.

El programa SES ha sido analizado detalladamente por administraciones aduaneras interesadas en implementar programas OEA en Sudáfrica, Singapur, China, Japón, Vietnam, Canadá, Hong Kong, Malasia y Australia. Además, se ha presentado en conferencias internacionales de la APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico) y la OMA.

2.6.2. Proceso para implementar el programa

Previo a la implementación del programa SES la aduana efectuó un estudio de las exportaciones del país durante siete años, concluyendo, que los doscientos cincuenta principales exportadores representaban cerca del ochenta por ciento del comercio. A todas estas empresas se le dio prioridad con el programa. Actualmente, el SES cuenta con 106 empresas asociadas, que operan en distintos sectores comerciales. El esquema operativo del programa puede apreciarse en el siguiente diagrama (USAID, 2010).

Cuadro No. 14
Nueva Zelanda: Programa SES, control de puntos críticos



Fuente: Revista Cargo Security, edición No 7, 2011.

Como se observa en el diagrama, el programa SES abarca de manera integral el proceso de exportación de mercancías desde Nueva Zelanda hacia sus socios comerciales, iniciando con el almacenamiento y preparación del producto, la carga y transporte de la unidad contenedora, finalizando con la exportación definitiva de la mercancía.

El programa SES está conformado por cuatro aspectos clave (BASC, 2011):

- Reportes electrónicos: Comprende la obligación para las empresas de presentar electrónicamente la información de la mercancía a exportar antes del embarque.
- Evaluación de Riesgos: Implica realizar trabajo de inteligencia de los productos de intercambio internacional, control electrónico de datos y observación de personas, bienes y embarcaciones.
- Respuesta a riesgos altos: Comprende la realización de inspección no intrusiva (rayos X) a las mercaderías, la utilización de perros entrenados para detectar explosivos, y la inspección física.
- Reducción de riesgos: Se promueve la asociación entre exportadores seguros y confiables, confianza en los procedimientos gubernamentales existentes, y la aplicación de precintos de seguridad para contenedores.

De esta manera, el comercio neozelandés radica en la infraestructura tecnológica aduanera, es decir, en los sistemas de manejo de riesgos, la información adelantada para el control de la carga, en la negación de la carga si no existe liquidación de aduanas, el examen de riesgo alto de la carga antes de embarcar para exportación, y en una robusta legislación aduanera.

El programa SES desarrolló el Trade Assurance Audit (Auditoría de Comercio Seguro), que forma parte del enfoque de gestión de riesgos que la aduana de Nueva Zelanda lleva a cabo. Este proceso pretende verificar la confiabilidad de los procesos de seguridad comercial del país y constatar la seguridad entre los miembros participantes del programa.

Además, por medio de la auditoria se da seguimiento a los diferentes sectores comerciales para verificar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras de importación, exportación y el pago de impuestos respectivos.

2.6.3. Requisitos del programa

Las empresas aceptan la responsabilidad ante las autoridades aduaneras de mantener y controlar el nivel acordado de seguridad, así como de conservar la documentación de las operaciones en las que participan. Además, los participantes asumen por escrito un compromiso para tomar las medidas de protección de sus productos contra actividades ilícitas. Este compromiso tiene adjunto un plan de seguridad elaborado por la misma empresa, el cual debe presentarse a la aduana para que sea aprobado de forma definitiva (BASC, 2011).

Un alto nivel de seguridad por parte de las empresas genera una mayor confianza por parte de la aduana, promoviendo certeza en el movimiento de mercancías, además, representa mayor confianza en el comercio exterior, lo que se refleja en los acuerdos de reconocimiento mutuo que Nueva Zelanda tiene con otras autoridades aduaneras del mundo.

2.6.4. Beneficios para las empresas

El programa SES ofrece los siguientes beneficios (BASC, 2011):

- Facilidad para los funcionarios aduaneros cuando deben tomar decisiones respecto a si se debe inspeccionar una mercancía a exportar, dado que el programa les informa cuando la carga es de bajo riesgo.
- El programa brinda un punto de contacto a los socios comerciales para atender cualquier asunto aduanero. Asimismo, los funcionarios brindan atención a las empresas mediante reuniones periódicas en las que se discuten aspectos relevantes del programa y posibles mejoras.
- La aduana puede conocer los procesos que utilizan las empresas para el manejo de las cargas. En las reuniones entre ambas partes se evalúa de forma conjunta el impacto que tendrá cualquier cambio aduanero o comercial en las operaciones de un socio.

- El SES favorece al gobierno de Nueva Zelanda y a su economía, al asegurar que las exportaciones sean reconocidas como de bajo riesgo de seguridad, y así mantener una reputación como país de comercio seguro.

Otro aspecto importante es la interrelación que tiene Nueva Zelanda con países que cuentan con programas similares, mediante una comunicación constante y el intercambio de información sobre el desarrollo de nuevas técnicas de control o facilitación. Además, en caso que lo solicite una administración aduanera socia, se han establecido acuerdos para efectuar exámenes antes del embarque de contenedores en los que se presume pueden haber riesgos o situaciones anómalas.

Para dar a conocer el programa, la aduana publica documentos informativos y comunicados semanales para la prensa y revistas especializadas. También se produce el folleto *“Helping You Do Business”*, y otra serie de publicaciones que brindan información detallada sobre el SES a los participantes, así como a otros miembros de la cadena de suministros.

2.6.5. Aprendizajes finales

La estrategia comercial de Nueva Zelanda está dirigida a mejorar el acceso de sus exportaciones a los mercados internacionales, lo cual se ha logrado mediante acuerdos de cooperación entre los exportadores y el servicio aduanero del país. Asimismo, el programa SES es reconocido a nivel internacional como uno de los programas más confiables, que contribuye a la seguridad de la cadena de suministro internacional.

El programa SES promueve asesoría y capacitación técnica a las empresas, lo que les permite hacer cambios importantes a los procesos de exportación, dar un mejor manejo al embarque de contenedores, y brindar protección a las mercancías. Por otro lado, las empresas se comprometen a elaborar un plan de seguridad, el cual se presenta a las autoridades aduaneras periódicamente, y en el que garantizan la confiabilidad de sus exportaciones.

Un elemento importante de este programa es el uso de tecnología moderna, pues cuenta con un sistema de manejo de riesgos que ofrece información sobre el tipo de control que corresponde a las cargas que entran o salen del país. También, se implementó un sistema muy interesante, denominado: *“auditoría de comercio seguro”*, que verifica los procesos de seguridad de las empresas participantes.

Por otra parte el programa SES impulsa la asociación entre empresas certificadas, permitiéndoles intercambiar experiencias y conocimientos, a la vez que se promueven vínculos empresariales.

Asimismo, el programa promueve la capacitación del personal aduanero, lo que brinda una mejor atención a las empresas.

Finalmente, una novedad de este programa es la permanente interrelación con países que tienen en vigencia programas OEA similares, lo que facilita el intercambio de información sobre nuevas técnicas de control o facilitación en el ámbito aduanero. Además, el programa es bastante difundido por las autoridades aduaneras, lo que promueve la participación de más empresas, y mantiene actualizado a los participantes.

CAPITULO III: SITUACIÓN DEL PROGRAMA DEL OEA EN CHILE; ANÁLISIS DESDE LOS ACTORES RELEVANTES

En el siguiente capítulo se describe el proceso desarrollado en Chile con respecto al programa del OEA. Primeramente se indican las tareas realizadas por el Servicio Nacional de Aduanas Chileno para implementar el programa, tomando en cuenta el rol que ha tenido el sector privado y otras instancias públicas vinculadas al comercio internacional.

En la segunda parte del capítulo se presenta la información primaria obtenida de las entrevistas¹⁷ que se efectuaron a los actores relevantes o “stakeholders” que han participado, o tienen conocimiento de la experiencia chilena con respecto al programa del OEA. Los actores escogidos se agrupan en dos categorías:

A. Actores internos: Funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas

Marcelino Millón - Subdirección de Fiscalización

Germán Fibla - Subdirección Técnica

Gabriela Landeros - Departamento de Asuntos Internacionales

Jorge Thibaut - ANFACH

B. Actores externos: Representantes de la empresa privada

Kenneth Werner – Director Cámara Aduanera de Chile

Alan Smith - Presidente Asociación Nacional de Agentes de Aduana (ANAGENA)

Hugo Baierlein - Gerente de Comercio Exterior Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)

Por otra parte, los resultados de las entrevistas se presentan conforme a tres dimensiones generales, que están conformadas por distintas variables que las sustentan. Dichas dimensiones se elaboraron tomando en cuenta el contexto y conceptualización descrito en los capítulos anteriores de la presente investigación.

Finalmente, los resultados del presente capítulo se utilizarán para elaborar las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

¹⁷ Se utilizó una entrevista semi-estructurada que incluye 11 preguntas abiertas sobre el proceso de implementación del programa OEA en Chile y las mejoras efectuadas por el SNA en los últimos años para hacer frente a las demandas del comercio exterior. Ver anexo número 4(Capítulo Número 3: Operacionalización de variables y pauta de entrevista).

3.1. El programa del OEA en Chile

El análisis realizado en esta sección inicia con la descripción de los estudios previos que efectuaron organismos internacionales sobre la importancia del Marco SAFE para Chile, y el proceso de modernización aduanera llevado a cabo por el SNA en los últimos años. Luego, se exponen las principales tareas que realizó el SNA para desarrollar el programa del OEA, como visitas a otros países, charlas, seminarios, y la emisión del plan piloto que permitiría implementar el proyecto, el cual no llegó a publicarse.

Posteriormente, se especifican los posibles motivos que afectaron la continuidad del programa, y la posición que tienen al respecto los gremios aduaneros y empresariales del país. Por último, se analizan los resultados de las entrevistas realizadas sobre la experiencia chilena con el programa del OEA.

En el año 2006 Chile se adhirió al Marco de Normas SAFE a través de la firma de una carta de intención para la implementación de estas medidas. Posteriormente, el Director de Aduanas de Chile Sergio Mujica asumió el compromiso en representación del Servicio Nacional de Aduanas de realizar los estudios y definir los mecanismos necesarios para efectuar en Chile el programa OEA.

En junio de 2007 un equipo consultor de la OMA realizó un estudio diagnóstico del entorno aduanero en Chile para determinar el grado de preparación para implementar el Marco SAFE, examinar los avances que se estaban desarrollando, e identificar aquellos elementos que fuera necesario reforzar. El equipo se reunió con los responsables de las distintas unidades de aduanas, así como con organismos públicos y operadores privados, con el objetivo de evaluar desde procedimientos hasta gestión estratégica, después de lo cual se hicieron recomendaciones para mejorar las prácticas aduaneras de acuerdo a estándares internacionales (Servicio Nacional de Aduanas de Chile, 2008).

El Fondo Monetario Internacional (FMI) efectuó otro estudio para analizar el avance logrado en el proceso de modernización del Servicio Nacional de Aduanas de Chile en los últimos seis años, y así proponer medidas para incrementar la efectividad de las aduanas del país. En febrero de 2008 se presentó el informe final con las recomendaciones y el detalle del asesoramiento técnico brindado, en el que se indicó como una de sus conclusiones:

“Resulta relevante que teniendo una estrategia clara (refiriéndose a la aduana Chilena), no se hayan incorporado algunas prácticas internacionales exitosas como la del “Operador Económico Autorizado”. (FMI, 2008)

Ante esta conclusión los expertos del FMI recomendaron que los procesos de simplificación y facilitación comercial de Chile mejoraran abordando en el corto plazo la figura del OEA.

El trabajo se inició en el año 2008 con un estudio detallado de los programas OEA desarrollados por otros países, y mediante visitas a las Aduanas de España, Francia y Nueva Zelandia. Asimismo, las autoridades aduaneras de Chile reconocieron que para el diseño del programa OEA era importante integrar al sector privado vinculado al comercio internacional, para así incorporar los criterios y recomendaciones de las empresas, aspecto imprescindible para el éxito del proyecto.

Para tal fin, se organizó una mesa de trabajo en las que participaron, además del Servicio Nacional de Aduanas, la Asociación Nacional de Agentes de Aduana (ANAGENA), la Cámara Aduanera de Chile, la Cámara Nacional de Comercio Servicio y Turismo (CNCT), la Cámara de Comercio de Santiago (CCS), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y la Cámara Marítima y Portuaria, etc.

Asimismo, la Dirección Nacional de Aduanas de Chile y SOFOFA organizaron un seminario sobre el programa OEA, actividad a la que asistieron exportadores, agentes de aduanas, y representantes de organismos y agentes de comercio exterior de Arica a Punta Arenas. El evento contó con la participación de dos expertos de la OMA: Nerea Rodríguez, y Christopher Christensen, y del agente de aduanas español Alejandro Arola (Servicio Nacional de Aduanas de Chile, 2008).

En la actividad se expusieron los principales elementos que conforman el Marco de Normas SAFE, y las dificultades y beneficios que ha traído al sector empresarial de la Unión Europea la certificación como OEA. Además, las autoridades aduaneras de Chile efectuaron una presentación con el avance y diseño de la implementación del programa OEA, esto con el fin de garantizar la participación y conocimiento de todos los operadores del comercio en este proceso. Entre las conclusiones de los expertos Europeos también destaca la recomendación de realizar en Chile el programa OEA.

Para darle el debido sustento jurídico al proyecto, el 05 de febrero de 2009 el Servicio Nacional de Aduanas emitió la resolución No. 0849, que plantea el programa piloto para implementar el programa OEA, y las medidas que regulan la alianza que se seguirá con las empresas vinculadas al comercio exterior e interesadas en acogerse al programa.

El documento fue desarrollado tomando en consideración las directrices y pautas establecidas en el Marco de Normas SAFE, las visitas a otros países para conocer los programas OEA, y las recomendaciones de los expertos de la OMA y el FMI realizadas en el año 2007.

Según lo indicado en la resolución, el objetivo del programa OEA en Chile es:

“Desarrollar una alianza con empresas vinculadas al comercio exterior que presenten un adecuado nivel de cumplimiento de sus obligaciones y demuestren un compromiso con la adopción de las directrices de este programa e implementación de medidas de seguridad, así como su disposición para asumir la responsabilidad de mantener seguras sus cadenas logísticas, a cambio de facilidades en el proceso de comercio exterior” (Servicio Nacional de Aduanas de Chile, 2010).

A pesar de los beneficios de implementar esta figura, y los resultados positivos que ha generado en otros países, a la fecha la resolución No. 0849 no se ha publicado en el diario oficial, por lo que la implementación del plan piloto del programa del OEA está pendiente.

Algunos de los posibles motivos que han imposibilitado implementarlo son los siguientes:

- Situación de inestabilidad y cambios internos en el Servicio Nacional de aduana de Chile (Zulueta, 2011).
- El rechazo al proyecto de la Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile (ANFACH).

Con respecto a este último punto, mediante circulares No. 05 del 09 de marzo de 2009 y No. 21 del 31 de julio de 2009, se comunicaron los motivos de ANFACH para no apoyar el programa, los cuales se indican resumidamente a continuación:

- El proyecto vendría a profundizar la debilidad fiscalizadora de las aduanas del país, incrementado la evasión tributaria, que según datos de este gremio, sobrepasa los 2000 mil millones de dólares anuales.
- El programa OEA de la OMA es de impracticable aplicación en Chile, pues se pretende colocar a la aduana chilena a la par de las aduanas más desarrolladas del mundo, lo cual es un error, puesto que existen brechas enormes en informatización, personal, infraestructura, logística, financiamiento, entre otros.
- La resolución No. 0849 carece de la debida fundamentación jurídica, imposibilitando a la Dirección del Servicio Nacional de Aduanas desarrollar este proyecto, además, se incumplen deberes establecidos en la Ordenanza de Aduanas¹⁸ del país.

¹⁸ Decreto con Fuerza de Ley N° 30 de 2004, del Ministerio de Hacienda. “Contiene las disposiciones que permiten que las aduanas ejerzan de modo objetivo su función fiscalizadora y facilitadora, con respecto a los derechos de los usuarios y en el marco de la creciente centralidad que corresponde al Servicio de Aduanas en el comercio internacional” (Servicio Nacional de Aduanas, 2010).

En el siguiente cuadro se muestra un esquema que resume la experiencia de Chile con respecto al programa del OEA, dando cuenta que es un proceso que lleva aproximadamente tres años, pues inició con la ratificación del Marco SAFE en 2006, y terminó con el rechazo al proyecto por parte de algunos gremio del país en 2009.

Cuadro No. 15
Esquema de la experiencia chilena con el programa del OEA

Diciembre 2006	Junio 2007	Noviembre 2007	Enero 2008	Febrero 2009	Marzo/Julio 2009	Enero 2011
Chile se adhiere al Marco SAFE	La OMA efectuó recomendaciones para implementar el Marco SAFE	El FMI recomienda desarrollar el programa del OEA	El SNA inició el proyecto del OEA	Se emitió la Resolución No. 0849 con el plan piloto	ANFACH rechaza el proyecto	A la fecha el proyecto está pendiente

Fuente: Elaboración Propia

Por otro lado, otras instancias promueven la pronta ratificación del proyecto, tal es el caso de la Cámara Aduanera de Chile, institución que agrupa a los principales agentes de aduana del país. Su presidente Felipe Santibáñez declaró que este gremio ha abogado por la implementación de esta figura, y solicitan su aprobación definitiva, recordando que ya en varios países de Sudamérica y Centroamérica se ratificó de forma definitiva.

El personero advirtió que Chile por razones administrativas está muy atrasado con este programa, y de no desarrollarlo prontamente, los exportadores tendrán serias dificultades para entrar con sus productos por demoras de revisiones obligatorias en las aduanas de EE.UU (El mercurio, 2010).

Asimismo, otros gremios vinculados al comercio han expresado su malestar, al considerar que importantes proyectos como el programa del OEA y el Sistema Integral de Comercio Exterior están estancados. Ante este escenario, el Ministerio de Hacienda comunicó posibles cambios en el Servicio Nacional de Aduanas, y un nuevo plan que busca modernizar esta entidad a la brevedad posible (El mercurio, 2011).

Por último, a noviembre de 2011 el proyecto OEA aún se encuentra en proceso de revisión por parte de la Dirección Nacional de Aduanas de Chile, por lo que no es factible proceder a la implementación del plan piloto mientras dicho proceso de revisión no concluya y se adopten las adecuaciones que puedan eventualmente surgir.

3.2. Análisis de la implementación del programa del OEA desde los actores relevantes

A continuación se presenta el análisis de las entrevistas realizadas a los actores seleccionados. El análisis se efectuó conforme a tres dimensiones generales: Modernización Aduanera en Chile, Proceso realizado para implementar el programa del OEA, y Continuidad del programa del OEA.

3.2.1. Dimensión: Modernización aduanera en Chile

Mediante la recopilación de criterios y opiniones de los actores relevantes, por medio de esta dimensión se pretende determinar los principales cambios que en los últimos años ha realizado el Servicio Nacional de Aduanas (SNA) de Chile para mejorar la gestión aduanera del país. Para tal fin, el análisis se centra en dos ámbitos: progreso institucional, y vínculo entre facilitación y control en la gestión aduanera.

A. Progreso institucional del SNA de Chile

En este tema se describen las principales mejoras que a criterio de las personas entrevistadas, ha efectuado el SNA para hacer frente a las demandas del comercio internacional. También se mencionan algunas debilidades que están afectando el desempeño de esta institución.

Para la mayor parte de los entrevistados, las mejoras efectuadas por el SNA están asociadas a los sistemas informáticos de la institución y a la adquisición de equipos tecnológicos modernos. Mencionan que se desarrolló una tramitación electrónica para los procesos de importación y exportación de mercancías, que funciona a través de mensajes electrónicos que validan o rechazan los datos consignados en la declaración aduanera.

“En el caso de las exportaciones se desarrolló un nuevo sistema informático que ha mejorado el proceso exportador en el país. En relación a las importaciones, el sistema se ha mantenido funcionando adecuadamente desde hace varios años, solamente se le han realizado ciertos cambios para una mejor tramitación de las declaraciones aduaneras”.

(Alan Smith, Director ANAGENA¹⁹)

En esta línea, un tema que destacan los actores externos es que muchos documentos que se presentaban a las aduanas de forma manual pasaron a ser electrónicos, como las declaraciones de tránsito, transbordo, y las redestinación. Además, que los requisitos establecidos por parte de otras

¹⁹ El objeto de esta asociación es promover el desarrollo, prestigio, prerrogativas y protección de la profesión de Agente de Aduanas. Representa los intereses de sus asociados, en general frente a todo tipo de organismos públicos y privados (ANAGENA, 2010).

instituciones gubernamentales para importar o exportar mercancías también se gestionan electrónicamente, básicamente, para productos químicos, alimenticios, de salud, agricultura, etc.

Al respecto, la aduana chilena es bastante facilitadora, pues actualmente la relación aduanas-empresas es prácticamente 98% vía electrónica, eliminando los trámites personales y la presentación de documentos. Asimismo, el 98% de las declaraciones de exportación se gestionan de manera electrónica y anticipada, mientras que el 87% de las importaciones lo hacen de la misma manera.

Los actores internos (funcionarios del SNA) coinciden que los cambios en los sistemas informáticos han modernizado los procedimientos de fiscalización, pues las aduanas se basan en criterios de riesgo para la selección de mercancías u operadores a inspeccionar. Explican que esta innovación mejoró el servicio brindado por las aduanas, dado que se concentran en las mercancías de mayor riesgo.

El presidente de ANFACH²⁰ Jorge Thibaut manifiesta que el avance logrado en términos de la transmisión electrónica de datos ha beneficiado el comercio del país, sin embargo, considera que aún falta mucho por hacer en este tema.

“Las mejoras en los sistemas informáticos del SNA son cambios básicos que han resuelto algunos problemas de las aduanas, pero aún quedan varios aspectos por mejorar con respecto a procedimientos y controles aduaneros”. (Jorge Thibaut, Presidente ANFACH)

Por otra parte, el Director de la Subdirección Técnica Germán Fibla comentó que el SNA ha adquirido varios equipos tecnológicos modernos (escáneres para la revisión de contenedores) para mejorar las labores de fiscalización, en los cuales se realizó una inversión de recursos considerable. Sin embargo, exterioriza que estos equipos se han usado muy poco, pues ha faltado capacitación sobre cómo utilizarlos, además, que no se les ha dado una buena ubicación en los puertos de acceso al país.

Es interesante que algunos actores internos mencionen que en algún momento la aduana chilena fue líder en la región con respecto a varios ámbitos de la gestión aduanera, pero que actualmente está relegada en comparación a las aduanas de otros países sudamericanos. Sin embargo, exteriorizan que se está trabajando para mejorar la labor del SNA.

“Hoy día la idea es modernizar el SNA mediante el trabajo de varios proyectos que vendrían a mejorar la labor de la institución, como el Operador Económico Autorizado (OEA), el

²⁰ Fundada el 17 de junio de 1910, es el organismo que representa y defiende los intereses gremiales de sus socios, que son funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas del país (ANFACH, 2010).

Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), y la Carpeta de despacho electrónica”.
(Gabriela Landeros, Departamento de Asuntos Internacionales²¹, SNA)

La percepción general de los actores internos con respecto al programa OEA, y los otros proyectos indicados en el párrafo anterior, es que desde el año 2009 están atrasados, y que debiera hacerse un esfuerzo por retomarlos, pues vendrían a mejorar la gestión del SNA.

Con respecto a las debilidades del SNA, gran parte de los actores entrevistados concuerda que a pesar de las mejoras tecnológicas desarrolladas, la institución no ha avanzado mucho en los últimos años. Un aspecto que consideran ha afectado notoriamente a esta institución es la falta de continuidad del personal en varios cargos estratégicos.

“El SNA de Chile ha atravesado en los últimos años una etapa de transición, en la que hemos tenido varios conflictos por ausencia de un Director de Aduanas y de otros puestos importantes que han estado cubiertos por personas que no son los titulares de esos cargos, por lo tanto, más que hacer muchas cosas hemos estado estancados”. (Marcelino Millón, Subdirección de Fiscalización²², SNA)

Otra problemática que exponen los entrevistados externos (representantes de la empresa privada) tiene que ver con la cantidad y capacidad del personal de las aduanas chilenas. Comentan que en los últimos veinte años el personal aduanero se incrementó solamente en 200 funcionarios, mientras que la balanza comercial creció aceleradamente producto de la mayor cantidad de transacciones comerciales del país. Además, que es poca la capacitación que imparte el SNA, lo que ha imposibilitado mejorar el nivel de conocimientos y preparación de los funcionarios.

“Hoy día el SNA tiene 1500 funcionarios para realizar el control fronterizo y tributario del comercio exterior, mientras que el Servicio de Impuestos Internos cuenta con más de 4000 para dedicarse solamente la recaudación tributaria interna. Por lo tanto, el SNA hace frente a dos tareas relevantes para el país con una cantidad muy inferior de personal”.
(Jorge Thibaut, Presidente ANFACH)

Otro aspecto que se revela en este sentido, es que la falta de personal no solo ha afectado labores fundamentales de las aduanas, como el control de los pasos fronterizos del país, sino también los

²¹ Departamento encargado de coordinar las relaciones del SNA con otras instituciones públicas, aduanas de otros países, e instituciones como el BID, OMA, etc. Actualmente, le corresponde coordinar el proyecto OEA (SNA, 2010).

²² Depende directamente del Director General de Aduanas, tiene a su cargo los Departamentos de Inteligencia Aduanera, Fiscalización Operativa, Fiscalización de Drogas y Fiscalización de Agentes Especiales (SNA, 2010).

procesos de revisión y fiscalización de empresas y mercancías. Al respecto, la mayoría de actores privados argumenta que las empresas usualmente deben esperar entre 4 y 8 horas por un funcionario que inspeccione mercancías. Por otro lado, señalan que la situación es menos crítica para las revisiones documentales, aunque igual es lento el proceso (2 a 3 horas).

Relacionado a lo descrito, la empresa privada está disconforme con la falta de personal en los procesos de fiscalización, dado que a Chile están ingresando mercancías que no cumplen varios requisitos exigidos por las autoridades aduaneras del país.

“Una gran cantidad de productos que provienen de países asiáticos entran a Chile subfacturados, falsificados, o mal clasificados arancelariamente, situación que pone en evidencia la debilidad de las labores de fiscalización de las aduanas chilenas”. (Hugo Baierlein, Gerente Comercio Exterior, SOFOFA²³)

La mayoría de actores externos coinciden que ha faltado ayuda del Gobierno para proveer de más personal y equipos al SNA. Al respecto, explican que la modernización de los servicios aduaneros en Chile se ha visto afectada, pues el gobierno le ha dado poco apoyo a la institución, además, que aún no se comprende bien la importancia que tiene el SNA para el país.

Para el Director de la Cámara Aduanera de Chile Kenneth Werner se ha desmerecido la labor del SNA, pues se olvida que las aduanas realizan labores esenciales para el país, entre las que destaca, la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) generado en las operaciones de comercio, tributo que en el caso chileno, representa un 38% de la percepción tributaria total del país.

B. Vínculo entre facilitación y control en la gestión aduanera

Con respecto a este apartado, se dieron criterios y argumentaciones diversas por parte de los actores entrevistados, pues mencionan que este vínculo depende en su mayoría de la tendencia que tenga el país en el comercio, ya sea promover la facilitación comercial, o por el contrario, realizar la mayor cantidad de controles posibles que contribuyan en la seguridad del país.

Sobre este tema, los actores internos consideran que este vínculo se ha malinterpretado en Chile, en el sentido que uno obstaculiza al otro. Al respecto, Marcelino Millón Director de la Subdirección de

²³ La Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) es una federación gremial, sin fines de lucro, que reúne a empresas y gremios vinculados al sector industrial chileno. Agrupa a cerca de 2.500 empresas, 39 asociaciones sectoriales y 8 gremios empresariales regionales (SOFOFA, 2010).

Fiscalización comenta que un sector del personal aduanero cree erróneamente que facilitar el comercio significa afectar la fiscalización o disminuir los controles que le corresponden a las aduanas.

“La fiscalización es uno de los aspectos más potente para facilitar el comercio. Si las aduanas identifican claramente cuáles son sus principales riesgos y logran controlarlos adecuadamente, se puede facilitar la operativa del resto de empresas que brindan confiabilidad a las autoridades aduaneras”. (Marcelino Millón, Subdirección de Fiscalización, SNA)

En este sentido, la facilitación en el comercio mejora cuando las aduanas dirigen las labores de fiscalización o control hacia las mercancías u empresas que representan un mayor riesgo.

Agregado a lo anterior, la mayoría de entrevistados considera que la facilitación y el control son dos aspectos que deben trabajar las autoridades aduaneras, pero teniendo presente, que una labor fundamental de las aduanas es realizar controles inteligentes sobre las mercancías que ingresan al territorio nacional, y así evitar obstáculos al comercio. Concuerdan que hoy en día la idea no es controlar el 100% de mercancías, sino revisar lo que realmente sea un riesgo para la aduana.

Un aspecto que para los actores internos ha venido a mejorar los controles aduaneros en Chile, es que el SNA cuenta con un Plan Nacional de Fiscalización, que no obstaculiza los procesos de despacho, y que está basado en la gestión de riesgos. Sin embargo, opinan que las labores de fiscalización pueden mejorarse a partir de algunos proyectos pendientes de desarrollar.

“Si bien es cierto el Plan Nacional de Fiscalización ha generado controles aduaneros eficientes en el país, las labores de fiscalización podrían mejorarse desarrollando algunos proyectos que el SNA tiene pendientes, como la carpeta de despacho electrónica, el SICEX o el OEA, los cuales fortalecerían las labores de fiscalización y control aduanero en el país”.
(Marcelino Millon, Subdirección de Fiscalización, SNA)

Un último aspecto que comentó el Gerente de Comercio Exterior de SOFOFA Hugo Baierlein, es que la facilitación en el comercio se ha visto reducida en los últimos años productos de los ataques terroristas en Estados Unidos y Europa, dando lugar a controles fronterizos que garanticen la seguridad de los países y así evitar un atentado terrorista que ocasione consecuencias fatales. Al respecto, la certificación de la seguridad mediante el programa del OEA es uno de los principales instrumentos que las administraciones aduaneras están desarrollando para facilitar el comercio de las empresas.

3.2.2. Dimensión: Proceso realizado para implementar el programa del OEA

En esta dimensión se indagó la opinión de los actores relevantes con respecto al proceso efectuado en Chile para implementar el programa OEA. Posteriormente, se indican los motivos que a criterio de los entrevistados han afectado el desarrollo de este programa por parte del SNA.

De acuerdo a lo indicado por todos los entrevistados, son muy pocas las labores desarrolladas por el SNA para implementar el programa OEA en Chile, pues el único avance concreto es el plan piloto descrito en la resolución No. 0849. Además comentan que en dicho plan no se incluyeron varios elementos importantes que hubiesen permitido desarrollar este programa de forma adecuada.

Asimismo, los actores internos coinciden en manifestar que el programa fue mal planteado desde un principio, pues se creyó erróneamente que el plan piloto era suficiente para implementar la figura, omitiendo llevar a cabo otras labores importantes, como buscar recursos y apoyo del gobierno, mejorar la tecnología y los equipos de la institución, capacitar al personal, e integrar al sector privado.

“falta mucho por hacer en Chile para implementar el programa del OEA apropiadamente. Solamente se ha desarrollado una normativa muy básica, por lo que hay varios aspectos que debe trabajar el SNA para continuar con este proyecto”. (Gabriela Landeros, Departamento de Asuntos Internacionales, SNA)

Explican que desde el año 2009 no se trabaja en la implementación del plan piloto, y que después del cambio de gobierno el SNA optó por dejar de lado el proyecto para hacer frente a otras necesidades de la institución.

Por otra parte, Jorge Thibaut comenta que lo realizado en Chile es insuficiente para implementar el programa OEA adecuadamente, siendo un esfuerzo poco serio por parte de las personas que estuvieron encargadas de este proyecto, mismas que laboran actualmente para otras instituciones. Además, explicó que la resolución No. 0849 tiene errores que atentan contra la normativa aduanera del país, y que faltó realizar un estudio de factibilidad que demuestre la viabilidad de implementar este programa.

A. Motivos que han afectado el desarrollo del programa

En esta línea se indagó la percepción que tienen los entrevistados sobre los motivos que han afectado el desarrollo del programa OEA en Chile, los cuales se describen a continuación.

1. Falta de apoyo político

Para los actores internos la figura del OEA en Chile inició como un proyecto interno del SNA, dejando de lado el apoyo del gobierno, aspecto que según los entrevistados es fundamental para implementar cualquier proyecto en el ámbito público.

“En otros países el proyecto del OEA ha iniciado con la publicación de un decreto presidencial, en el que se indica claramente el respaldo de las autoridades gubernamentales, además de otros aspectos, como la institución encargada de desarrollarlo, el proceso o plan de implementación a seguir, y los recursos que se destinarán para la consecución del proyecto”. (Gabriela Landeros, Departamento de Asuntos Internacionales, SNA)

2. Inestabilidad en el SNA

La mayoría de actores también coincide que el SNA ha vivido una situación de inestabilidad en los últimos dos años, pues no se ha logrado consolidar la permanencia definitiva de un Director de Aduanas que lidere los proyectos de la institución.

“La falta de liderazgo es uno de los principales aspectos que ha obstaculizado la modernización del SNA y la concreción definitiva de varios proyectos. Solamente en el último año hemos tenido 4 directores, situación que dificulta ampliamente la labor de la institución. Sin embargo, hace pocas semanas asumió un nuevo director, lo que podría traer una mayor estabilidad y la concreción definitiva de proyectos pendientes como el del OEA”. (Marcelino Millón, Subdirección de Fiscalización, SNA)

Aunado a lo anterior, los actores internos comentan que en varios cargos estratégicos del SNA se desempeñaron funcionarios sin un nombramiento permanente, como es el caso de algunas subdirecciones, situación que también ha afectado el trabajo de la institución.

3. Poca participación del sector privado

El poco interés de la empresa privada en este proyecto se debió a los siguientes motivos.

- La mayoría de empresas tienen el acceso asegurado a los países que exportan mercancías, por lo que no es prioridad obtener la certificación como OEA. En caso de que las condiciones para exportar varíen en los próximos años, posiblemente si muestren interés.

“La empresa privada mostró muy poco interés en la figura del OEA. De aproximadamente 70 mil empresas que hay en el país, solamente 5 solicitaron formar parte del plan piloto propuesto por el SNA para implementar este proyecto”. (Kenneth Werner, Director Cámara Aduanera de Chile²⁴)

- Para las empresas es escasa la facilitación que pueden obtener mediante la figura OEA, pues en Chile se efectúan muy pocos controles aduaneros sobre las mercancías que ingresan o salen del país.

“No está claro cómo puede mejorar la facilitación comercial a partir del programa del OEA, pues las autoridades aduaneras de Chile fiscalizan solamente el 1% de las exportaciones y aproximadamente el 4% de las importaciones, siendo muy poco el incentivo para las empresas desde el ámbito de la facilitación. El único beneficio que visualizamos es lograr acceder a mercados que exigen este tipo de certificación”. (Alan Smith, Director ANAGENA)

- Consideran que al plan piloto desarrollado se le dio un carácter fiscalizador, buscando un mayor control o supervisión sobre las empresas. Además, que se exigió el cumplimiento de muchos requisitos, mientras que fueron muy pocos los beneficios ofrecidos. Tampoco les agradó que no se indicara la forma como se utilizaría la información solicitada a las empresas, ni los mecanismos para resguardarla.

“Una de las principales falencias del programa del OEA desarrollado en Chile, es que se exige a las empresas entregar información sensible, como estados financieros o contables, situación que podría traerles complicaciones ante otras instituciones del estado, así como problemas de imagen y confiabilidad empresarial”. (Hugo Baierlein, Gerente Comercio Exterior, SOFOFA)

- Una parte considerable de las empresas desconoce en qué consiste la figura del OEA y cuáles son las medidas que se están implementando en otros países para certificar la seguridad de las mercancías que se comercian. Al respecto, los entrevistados externos consideran que esto se debió a la poca difusión que se hizo del programa, pues prácticamente solo lo conocían las personas que trabajaron en conjunto con el SNA el plan piloto, lo cual fue un error grave de las autoridades que lideraron el proyecto.

²⁴ Organismo que representa y defiende los intereses gremiales de los agentes de aduana. Junto al Estado, colabora en la mejora continua de las actividades aduaneras del país (Cámara aduanera, 2010).

4. Oposición de ANFACH

Uno de los principales motivos que ha impedido avanzar en el programa es la oposición de ANFACH. Su presidente comentó que han dejado claro a las autoridades aduaneras que no cambiarán su posición con respecto a la figura del OEA mientras no se resuelvan varias debilidades que aquejan actualmente al SNA.

“El gremio de funcionarios acordó que no se apoyaría el plan piloto del programa del OEA pues la situación actual de la institución no es la óptima para avanzar en este proyecto. Antes se debe trabajar en otras áreas, como definir una estrategia para el SNA, mejorar las condiciones de las aduanas, modernizar los procesos de fiscalización, reformar los procedimientos aduaneros, y dotar a la institución de una mejor infraestructura tecnológica”. (Jorge Thibaut, Presidente ANFACH)

Según datos de este gremio, en la actualidad el 80% del total de funcionarios aduaneros desconocen en qué consiste este programa, y los que lo conocen tienen un bajo nivel de conocimiento o preparación en temas de aduanas y comercio internacional.

Por último, exteriorizan que ANFACH apoya cualquier proyecto que mejore la operativa de las aduanas chilenas, pero que no es el momento adecuado para desarrollar este programa en Chile.

Sin embargo, los actores internos comentan que ANFACH no apoya este proyecto porque temen que afecte la estabilidad laboral del personal y los procesos de fiscalización, lo cual consideran incorrecto.

“Para la subdirección de fiscalización es inválido que se pierden puestos de trabajo producto de la implementación del programa del OEA. Por el contrario, este proyecto permitiría que algunos funcionarios se trasladen a desempeñar otros tipos de labores, lo que beneficia los procesos de fiscalización y control que realizan las aduanas chilenas”. (Marcelino Millón, Subdirección de Fiscalización, SNA)

5. Posibles conflictos con los grupos que se oponen al proyecto

Para el SNA es complicado avanzar con el programa del OEA porque tendría que hacer frente a los dos gremios que no apoyan la realización del proyecto: los agentes de aduanas y ANFACH, situación que por el momento es muy complicada de manejar para la institución. Al respecto, Hugo Baierlein comentó que estas agrupaciones temen que se vea afectada la estabilidad económica que poseen actualmente, lo que según el entrevistado es un error de interpretación de los beneficios que ofrece el programa.

“Un obstáculo serio para continuar con el programa del OEA, es que las autoridades aduaneras están al tanto de la oposición de los agentes de aduanas y del gremio de funcionarios, por lo que a mi criterio, han decidido no continuar trabajando en el plan piloto y así evitar complicaciones con estas agrupaciones”. (Hugo Baierlein, Gerente Comercio Exterior, SOFOFA)

3.2.3. Dimensión: Continuidad del programa del OEA

Mediante esta dimensión se pretende determinar las ventajas que se generarían en Chile a partir de la implementación del programa OEA. También se mencionan los aspectos que a criterio de los entrevistados son necesarios para trabajar nuevamente en este proyecto, y posibles consecuencias que pueden surgir en caso de que no llegue a desarrollarse.

La mayoría de los actores internos considera oportuno continuar con el desarrollo del programa OEA en Chile, pues se facilitarían las labores que desarrolla tanto el SNA, como las empresas relacionadas al comercio internacional.

Exteriorizan que se reforzará la competitividad de la aduana chilena, dándole una mejor imagen al país a nivel internacional. Asimismo, el SNA podría retomar el liderazgo que en algún momento tuvo en la región.

“Una de los objetivos que tiene el SNA es posicionar nuevamente a la aduana chilena como una de las más importantes en la región, lo que mejoraría su competitividad. Creemos que el programa del OEA nos permitiría alcanzar este objetivo, y así estar al nivel de aduanas como las de Estados Unidos o Nueva Zelanda en términos de seguridad y facilitación”.
(Gabriela Landeros, Departamento de Asuntos Internacionales, SNA)

También señalan que la certificación como OEA permitiría a las empresas exportadoras del país ingresar fácilmente a otros mercados, lo que beneficia la balanza comercial del país y la estabilidad económica del sector exportador. Además, que las mercancías chilenas tendrían una menor cantidad de revisiones, lo cual es fundamental para desarrollar el comercio y adquirir prestigio a nivel internacional.

Con relación a las ventajas que pueden obtener las empresas que importan mercancías a Chile, Gabriela Landeros explicó que la mayoría de ventajas se describen en el Marco SAFE, pero que cada administración aduanera puede conceder beneficios adicionales, acordes a las necesidades comerciales de cada país.

Por otra parte, este programa también beneficiaría los procesos de fiscalización, permitiendo que los órganos fiscalizadores se concentren en las empresas de mayor riesgo. Al respecto, es importante mencionar que cuando las autoridades aduaneras conocen bien sus riesgos se agiliza enormemente el comercio del país, sobre todo para aquellas empresas seguras y confiables.

“Desde el ámbito de la fiscalización, para el SNA sería útil conocer los procesos y medidas de seguridad de aquellas empresas que se certifiquen bajo el programa del OEA, pues se obtendrían datos útiles para la gestión de riesgo, y así centrar la atención en el resto de empresas que no están certificadas”. (Marcelino Millón, Subdirección de Fiscalización, SNA)

Cabe destacar además, que los actores internos advierten la importancia de que el SNA trabaje pronto en certificar la seguridad de las empresas chilenas, y así evitar complicaciones para ingresar a Estados Unidos a partir del año 2012, país en el que cambiaron las medidas de seguridad en el comercio después de los ataques terroristas del 11 de septiembre. También comentan que la Unión Europea exige procesos transparentes y certificados del comercio, lo que podría complicar el acceso de productos chilenos a este mercado.

“Recientemente, varios países con los que Chile mantiene relaciones comerciales, han manifestado que están trabajando en normas para darle un acceso simplificado a aquellas empresas que posean la certificación como OEA”. (Germán Fibla, Subdirección Técnica²⁵, SNA)

Por último, Hugo Baierlein señaló que varias empresas chilenas continúan interesadas en el programa del OEA, pues quieren mantener seguro el acceso a otros mercados, garantizar la conservación de sus productos, y evitar atrasos en el despacho aduanero de sus mercancías.

“En Chile varios sectores de la industria han comunicado que les interesa obtener la certificación OEA, como la industria forestal, y las empresas que se encargan de la producción de salmón, vinos, frutas y hortalizas”. (Hugo Baierlein, Gerente Comercio Exterior, SOFOFA)

²⁵ Emite la normativa que regula las actividades del SNA y de los operadores del comercio exterior. Tiene a su cargo los Departamentos de clasificación arancelaria, regímenes especiales, valoración aduanera, procesos aduaneros, y el laboratorio químico (SNA, 2010).

A. Aspectos necesarios para continuar la implementación del programa

A continuación se describen las tareas que según los entrevistados, son necesarias para continuar con la implementación del programa OEA en Chile.

1. Obtener el apoyo del gobierno

La mayor parte de personas entrevistadas exponen que el apoyo político y económico del gobierno chileno es fundamental para continuar la implementación del programa OEA. Señalan que este aspecto permitiría que el proyecto avance satisfactoriamente, y así desarrollarlo de manera definitiva.

Asimismo, para obtener dicho apoyo se requiere la participación activa del Director Nacional de Aduanas, quien es la persona encargada de liderar el proyecto, y de gestionar los recursos y demás aspectos necesarios.

2. Trabajar en una nueva estrategia de implementación del programa

Algunos entrevistados internos comentan que una vez ratificado el apoyo de las autoridades gubernamentales, se debe trabajar nuevamente en el plan piloto del proyecto, ajustándolo a la realidad aduanera del país, y considerando los requerimientos de la empresa privada.

En este sentido, recomiendan que dicho plan se inicie solamente con empresas exportadoras, y posteriormente, integrar de manera paulatina al resto de operadores de la cadena de suministros internacional. Además, sería conveniente reformular la estrategia de implementación del programa, valorando la opción de desarrollarlo gradualmente, comenzando solamente con algunas aduanas del país.

Relacionado a lo descrito, los actores internos proponen la realización de varias mejoras en el SNA que vendrían a contribuir con el proyecto, las cuales se describen seguidamente.

- Crear un departamento o área dentro del SNA que se encargue exclusivamente de todos los aspectos relacionados al programa OEA, tales como: proceso de implementación, verificación de requisitos, darle seguimiento a las empresas certificadas, e investigar sobre prácticas internacionales sobre este programa, etc.

“Consideró que ningún departamento del SNA debe hacerse cargo de la figura del OEA, por lo que es necesario crear una nueva unidad dentro de la institución que se encargue exclusivamente de desarrollar este programa”. (Germán Fibla, Subdirección Técnica, SNA)

- Realizar las gestiones necesarias para contratar nuevo personal que se dedique exclusivamente a este programa. Además, sería muy útil capacitar a los funcionarios que posee actualmente el SNA sobre la figura del OEA.
- Efectuar una evaluación de los sistemas informáticos y de los equipos tecnológicos que posee la institución actualmente, y valorar la adquisición de nuevos equipos o sistemas que faciliten el desarrollo del programa.

3. Solicitar apoyo de organismos internacionales e investigar la experiencia internacional con el programa OEA

Una opción para impulsar nuevamente este proyecto es solicitar apoyo o asistencia a algunos organismos internacionales que brindan asesoría sobre los aspectos que deben trabajarse para desarrollar el programa OEA.

“Algunos países de la región han logrado desarrollar sus programas OEA mediante el apoyo de organismos instituciones, como Business Alliance for Secure Commerce (BASC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), quienes ofrecen asesoría, e imparten capacitación en temas de seguridad y facilitación del comercio. Además, la OMA cuenta con una guía de mejores prácticas internacionales, que facilita la implementación de este programa”.

(Gabriela Landeros, Departamento de Asuntos Internacionales, SNA)

Cabe destacar además, que la aduana española ha mostrado interés en apoyar a Chile mediante asesoría y capacitación técnica. Al respecto, sería muy productivo traer funcionarios o empresarios españoles que describan los resultados que han obtenido con el programa, lo cual podría incentivar la participación de empresas chilenas.

Por otra parte, Marcelino Millón señala que una opción para las autoridades que lideren el proyecto es examinar la experiencia de otros países que se valieron de muchos aspectos interesantes para consolidar de manera exitosa sus programas. Aunado a lo anterior, la mayoría de actores considera que de los programas desarrollados por la Unión Europea y Nueva Zelanda se podrían extraer varios elementos interesantes para un posible programa OEA chileno.

Asimismo, Chile tiene un acuerdo de cooperación con Brasil para avanzar juntos en la implementación de este programa, aspecto que puede ser tomado en cuenta por las autoridades del SNA.

4. Fomentar la participación del sector privado

De acuerdo a lo mencionado por los actores externos, para lograr una mayor participación del sector privado se requiere una mayor difusión del proyecto, y acercarse a las empresas para explicarles claramente en qué consiste la figura del OEA, y que buscan las autoridades aduaneras con su implementación.

También señalan que es necesario redefinir los beneficios y obligaciones del programa, pues consideran que el plan piloto desarrollado en el 2009 estaba enfocado en su mayoría hacia el control de las empresas.

“Una de las labores principales que deben efectuar las autoridades aduaneras es comunicar los beneficios y requisitos reales que obtienen las empresas que participen del proyecto, pues una mayoría considerable los desconocen o no los comprenden apropiadamente”. (Alan Smith, Director ANAGENA)

Sobre lo anterior, Hugo Baierlein propone que se consulte a las empresas (5 en total) que se interesaron en el primer plan piloto los beneficios que buscaban con el programa, pues esta información podría ser útil para las autoridades aduaneras. Además, que el proyecto puede iniciar solamente con estas cinco empresas, y a partir de su experiencia, contemplar la posibilidad de adicionar a más participantes.

“Una vez que inicie el proyecto en Chile y algunas empresas obtengan la certificación, se pueden realizar talleres o charlas para dar a conocer la experiencia de estas empresas y los resultados obtenidos. Este aspecto es muy útil porque puede incentivar la participación de más empresas del país”. (Hugo Baierlein, Gerente de Comercio Exterior, SOFOFA)

Por último, es importante que el SNA garantice un manejo seguro y confiable de la información que se solicite para otorgar la certificación como OEA, pues aún no se define el uso que se le dará, ni los mecanismos para resguardarla.

B. Consecuencias de no haber desarrollado el programa

De acuerdo a lo señalado por los actores externos, a la fecha no se han dado consecuencias en las importaciones o exportaciones chilenas por no haber desarrollado de manera definitiva el programa OEA.

“A pesar de que las empresas chilenas no poseen ningún documento que certifique la seguridad de sus productos, al día de hoy, ninguna ha tenido problemas para exportar a otros países. Por lo tanto, el SNA no ha tenido que continuar con la implementación de este proyecto”. (Alan Smith, Director ANAGENA)

Explican que posterior a la crisis económica del 2009, Chile se ha dedicado a recuperar los niveles de comercio que mantenía con mercados importantes, como la Unión Europea y Estados Unidos.

En cuanto a los actores internos, argumentan que las exportaciones podrían tener futuras complicaciones en caso de no continuar con el proyecto OEA, mientras que las importaciones no tendrían por el momento ninguna consecuencia, pues son muy pocos los controles que se realizan sobre las mercancías que ingresan al país.

Según lo explicado por Gabriela Landeros, las dificultades en el proceso exportador pueden presentarse en caso de que los socios comerciales del país decidan exigir mayores estándares de seguridad para las mercancías que ingresen por sus puertos, o que consideren darle prioridad a las exportaciones de aquellas empresas que estén certificadas como OEA.

Respecto a lo anterior, las exportaciones de empresas chilenas podrían sufrir demoras durante el proceso de despacho, o tener una cantidad mayor de controles por parte de autoridades aduaneras de otros países.

“El no poseer la certificación como OEA puede representar una pérdida de competitividad para la industria exportadora de Chile, pues se corre el riesgo de tener más revisiones durante el proceso de exportación, o de perder compradores que opten por adquirir bienes solamente de empresas registradas como OEA, situación que podría generar consecuencias en la economía del país”. (Germán Fibla, Subdirección Técnica, SNA)

Al respecto, las demoras son un problema grave para las industrias que necesitan un traslado ágil y expedito de sus exportaciones, dado que las mercancías pueden deteriorarse o sufrir daños, como es el caso de productos alimenticios o perecederos.

Con respecto a la posibilidad de que algunas empresas chilenas se vean afectadas con la implementación de este programa, existe un alto grado de diferencia en las apreciaciones de los entrevistados.

Algunos actores externos comentan que para las empresas pequeñas o con menos recursos es complicado obtener la certificación como OEA, pues para participar en este proyecto se deben hacer cambios o mejoras organizacionales que requieren una inversión considerable de recursos. También

señalan que esta situación representa una desventaja con respecto a las empresas que si puedan certificarse, lo que puede afectar su permanencia en el mercado.

Sobre lo anterior, Germán Fibla expone que en Chile hay una cantidad considerable de pequeñas empresas que poseen los recursos y la tecnología necesaria para participar del programa OEA, además, que son muy confiables para las autoridades aduaneras.

Una sugerencia sobre este tema, es revisar documentos que describen los aspectos que se requieren para promover la participación en el programa de todo tipo de empresas.

“Tanto la OMA como otros organismos de la región han emitido documentos que brindan recomendaciones a las administraciones aduaneras sobre el proceso a seguir para que todas las empresas puedan certificarse como OEA. Una de las principales sugerencias es crear medidas o requisitos acordes al tamaño y la capacidad económica de las empresas que participen del programa”. (Gabriela Landeros, Departamento de Asuntos Internacionales, SNA)

En este sentido, la Unión Europea se han creado distintos tipos de certificados para las empresas, según capacidad económica, tamaño, o sector en el que se desempeña. Además, se desarrolló un certificado especial para pequeñas y medianas empresas (PYMES), que ha protegido la competitividad de este sector de la industria.

Al respecto, sería muy importante crear varios tipos de certificados, pues las empresas grandes en Chile abarcan mercados diferentes a los de las pequeñas empresas, o producen distintos tipos de bienes, por lo que los requisitos de un eventual programa OEA deben considerar este aspecto.

Por último, Hugo Baierlein no percibe ninguna consecuencia o efecto negativo de continuar con la implementación del programa OEA. Señala que todas las empresas interesadas podrán participar de este proyecto, y que el tamaño o capacidad económica no debería ser una barrera para obtener la certificación.

“Para SOFOFA las empresas chilenas no se verán afectadas de ninguna forma por el programa del OEA, por el contrario, solo visualizamos beneficios y mejoras para el comercio del país. Esperamos que el SNA trabaje nuevamente en este programa y logre integrar a todos los actores relacionados al tema”. (Hugo Baierlein, Gerente Comercio Exterior, SOFOFA)

CONCLUSIONES

A continuación se presentan las conclusiones finales, que abarcan el papel de las aduanas en la seguridad del comercio internacional, las fortalezas y debilidades del SNA, y el análisis de la experiencia Chilena e internacional con el programa del Operador Económico Autorizado (OEA).

1. Hoy en día el rol de las administraciones aduaneras ha variado considerablemente, pues el entorno en el que se desempeñan ha evolucionado, obligándolas a ajustar sus sistemas internos de funcionamiento, y a desarrollar nuevas herramientas que les permitan afrontar los nuevos ámbitos del comercio internacional, tales como: nuevas formas de comercio, inocuidad de los alimentos, protección del medio ambiente, flora y fauna silvestre, propiedad intelectual, y el surgimiento de nuevos estándares de seguridad. Con respecto a este último aspecto, las aduanas se han convertido en un actor esencial para asegurar la paz y protección de los países, pues les corresponde la implementación de medidas que garanticen la seguridad de las mercancías que intercambian los países, y así evitar que la cadena de suministros internacional se utilice con fines terroristas, o que se convierta en un medio de transmisión de enfermedades, armas, drogas, etc.

2. El Marco SAFE de la OMA es un instrumento que busca mejorar la gestión de las administraciones aduaneras, pues incluye recomendaciones que contribuyen en la facilitación del comercio, y brinda métodos para identificar mercancías o contenedores de alto riesgo. Asimismo, promueve la cooperación entre aduanas de distintos países e impulsa una mayor reciprocidad de las aduanas con las empresas, buscando que estas últimas también participen en la seguridad y protección de la cadena de suministros internacional. Por otra parte, el desarrollo de este programa representa un reto importante para cada país, pero su adecuada implementación promoverá un mayor intercambio de bienes entre países, y ayudará a mejorar el perfil mundial de la aduana como actor clave en el bienestar económico y social de las naciones a las cuales presta sus servicios.

3. Del vínculo entre aduanas y empresas descrito anteriormente surge el programa del Operador Económico Autorizado (OEA), en el que pueden participar todas aquellas empresas comprometidas con el cumplimiento de las normas aduaneras, y que brinden confiabilidad en la cadena de suministros internacional. Es destacable que aunque el Marco SAFE brinde orientaciones básicas sobre los aspectos que se requieren para implementar este programa, las administraciones aduaneras pueden establecer requisitos y ventajas adicionales, según las necesidades empresariales y las prioridades internas de cada país. Por otra parte, hay amplia experiencia internacional con respecto al programa OEA. Muchos países están utilizando el Marco SAFE y la asistencia técnica de instituciones como el BID y la OMA para

efectuar los estudios necesarios que les permitan desarrollar un programa OEA acorde a las características comerciales de sus países, y considerando las necesidades tanto, de las administraciones aduaneras, como de las empresas vinculadas al comercio internacional.

4. Por otra parte, del análisis realizado a cada uno de los programas OEA que se desarrollaron en los cinco países seleccionados, se determinó que en ningún caso se presentaron inconvenientes u obstáculos para desarrollarlos, por el contrario, las autoridades aduaneras avanzaron fácilmente, pues desde un principio se coordinó la realización de varias labores que permitieron implementarlos de manera exitosa. Al respecto, son cuatro las labores efectuadas:

A. Desde un principio se definió un plan estratégico, que proponía una implementación gradual con respecto a los regímenes aduaneros y las empresas u operadores que participarían del proyecto. También se definieron los aspectos legales y procedimentales, para luego continuar con las mejoras de los sistemas informáticos, y la adquisición de equipos.

B. Se hicieron estudios sobre la cantidad y capacidad del personal aduanero para hacer frente a las necesidades operativas del programa del OEA. Una vez finalizado esta labor, se capacitó a la mayor parte de los funcionarios para informales los principales aspectos de esta figura y el rol que tendrán en el proceso.

C. Durante el desarrollo del proyecto, se incorporaron las aspiraciones y necesidades del sector privado, así como de las instituciones públicas que mostraron interés en el proyecto.

D. Se coordinaron labores para difundir los principales aspectos del programa y así incentivar una mayor participación de la empresa privada. Dicha labor se logró utilizando varios mecanismos, como guías de información, charlas, manuales, consultas por medio de internet, etc.

5. Adicionalmente, los requisitos establecidos en cada uno de los programas analizados son muy similares, pues no pretenden obstaculizar o restringir la participación de las empresas, por el contrario, son muy accesibles y de fácil comprensión. Al respecto, las administraciones aduaneras los agruparon en tres áreas: infraestructura física y tecnológica, procedimientos y medidas de seguridad, y confiabilidad en el ámbito aduanero. Un aspecto muy positivo, es que los requisitos varían según el sector o actividad en el que intervienen las empresas, permitiendo que todas puedan participar sin obstáculos en el programa. Por otro lado, en cada programa se desarrollaron sistemas de revisión periódica para verificar que las empresas mantienen o han mejorado sus condiciones de seguridad, lo que brinda un mayor nivel de confianza para las autoridades aduaneras, y facilita el comercio internacional para las empresas. Es

importante mencionar que cada empresa decide si forma parte del programa desarrollado en su país, pues a ninguna se le exige participar de manera obligatoria.

6. Respecto a los beneficios, es importante mencionar que las autoridades aduaneras los definieron según el régimen aduanero que comprende cada uno de los programas, ya sea importación, exportación, o ambos. Asimismo, es interesante que los beneficios ofrecidos no estén orientados solo a reducir los controles físicos y documentales, pues brindan otro tipo de facilidades que también contribuyen en la gestión aduanera y comercial de las empresas. Asimismo, el sector privado ha tenido una participación muy activa en estos programas, pues las administraciones aduaneras se preocuparon por brindar ventajas adicionales a las indicadas en el Marco SAFE, las cuales resuelven varias necesidades de las empresas, y ofrecen facilidades bastante significativas. Un aspecto muy importante, es que en cada uno de los programas se definieron diferentes tipos de certificados, lo que permite a las empresas obtener beneficios acordes a las características de su negocio, y a los niveles de seguridad que pueden ofrecer.

7. Con relación al progreso del Servicio Nacional de Aduanas de Chile, las mejoras que ha efectuado esta institución en los últimos años se han orientado en su mayoría a la utilización de tecnología moderna. Primeramente, se efectuaron cambios en los sistemas informáticos de la institución, que modernizaron los procesos de importación y exportación de mercancías. Además, se adquirieron equipos tecnológicos modernos, que han apoyado las labores de fiscalización y control que efectúan las aduanas diariamente. En este sentido, las mejoras descritas anteriormente muestran que el SNA ha realizado esfuerzos para proveer a la institución con tecnología moderna, sin embargo, aún hay varios proyectos que están pendientes de desarrollarse y que pueden contribuir en las labores que le corresponden al SNA, como el Sistema integrado de Comercio Exterior (SICEX), la carpeta de despacho electrónico, o el programa del OEA.

8. Sobre las debilidades del SNA, se determinaron algunos elementos que han afectado la labor de la institución. Un primer aspecto, es que en varios puestos estratégicos del SNA se han desempeñado personas que no son los titulares de esos cargos, situación que ha perjudicado la continuidad de proyectos importantes. Otra debilidad tiene que ver con una supuesta escasa dotación de personal que imposibilita desarrollar adecuadamente los procesos de control y fiscalización en el país, además, es muy poca la capacitación que imparte la institución, lo que afecta la preparación y nivel de conocimientos del personal. Al respecto, es importante mencionar que uno de los motivos que han impedido mejorar las debilidades descritas anteriormente, tiene que ver con el escaso apoyo que le ha dado el gobierno de Chile al SNA, pues en los últimos años, se le ha dado prioridad a las necesidades de otras dependencias, situación que ha obstaculizado la modernización de los servicios aduaneros del país.

9. Con respecto al programa OEA en Chile, hay que mencionar que fue muy poco lo que se hizo para implementarlo adecuadamente, pues para realizar el plan piloto del proyecto se consideraron solamente dos aspectos: análisis de la experiencia internacional y reuniones de trabajo con algunos representantes de empresas, omitiendo llevar a cabo otras labores importantes, como buscar apoyo del gobierno, capacitación para el personal del SNA, integrar al sector privado, etc. También se determinó que faltó interés y decisión por parte de las autoridades aduaneras que coordinaron el proyecto, pues decidieron no continuar desarrollándolo ante el escaso apoyo brindado por el gremio de funcionarios y la empresa privada. Por otro lado, han pasado más de dos años desde que se emitió el plan piloto y el mismo aún continúa pendiente, inclusive, el SNA optó por dejarlo de lado para hacer frente a otras necesidades de la institución.

10. Relacionado a lo anterior, se comprobó que tanto la inestabilidad en el SNA, como el rechazo de ANFACH son parte de los motivos que han afectado la implementación del programa OEA en Chile. Ambos se describen por separado a continuación.

A. El SNA ha vivido una situación de inestabilidad interna en los últimos años, pues en varios cargos estratégicos de la institución se desempeñaron funcionarios de forma temporal o interina, tal es el caso de algunas subdirecciones y el puesto de Director Nacional de Aduanas. Al respecto, esta falta de continuidad en puestos tan relevantes ha afectado el trabajo de este servicio, y el desarrollo de varios proyectos importantes, entre los que se encuentra el programa del OEA. Cabe mencionar, que recientemente se nombró un nuevo Director, lo que beneficiaría la labor del SNA, y la posibilidad de retomar los proyectos que a la fecha continúan pendientes. Sin embargo, se requiere un periodo de tiempo para que el funcionario se adapte al cargo, y defina los cambios y proyectos que se desarrollaran en la institución.

B. La posición del gremio de funcionarios aduaneros (ANFACH) ha impedido el desarrollo del programa del OEA en Chile, pues consideran que el SNA carece de la capacidad necesaria para implementarlo adecuadamente, además, exteriorizan que antes debe trabajarse en solucionar varios problemas o debilidades que en la actualidad aquejan a la institución. Por otro lado, también se determinó que para ANFACH el único beneficio del programa OEA es darle a Chile una mejor imagen internacional, que si bien es cierto, no es el único beneficio que obtendría el país con este programa. Además, consideran erróneamente que la estabilidad laboral del personal y los procesos de fiscalización podrían verse afectados. Al respecto, se puede observar que este gremio ha mal interpretado el programa del OEA, pues solo visualizan desventajas, y muy pocos beneficios. El problema que hay que tomar en

consideración, es que el criterio de este gremio ante cualquier proyecto del SNA es muy importante, pues condiciona en gran parte la continuidad o rechazo de los mismos.

11. Sin embargo, no solo los aspectos descritos anteriormente afectaron la continuidad del programa OEA, pues durante el desarrollo del presente trabajo se determinaron otros motivos relevantes, los cuales se describen a continuación.

A. Faltó mayor liderazgo por parte de las autoridades aduaneras, pues no se contaba con el apoyo económico y político del Gobierno, aspecto que afectó la continuidad del proyecto. Es importante mencionar que el apoyo de las autoridades gubernamentales condiciona en gran parte el éxito o fracaso de los proyectos en el sector público.

B. La empresa privada no se interesó en el plan piloto desarrollado en el año 2009, pues estimaron que era muy poco lo que mejoraría la facilitación comercial con este programa. También consideran que Chile tiene asegurado el acceso de sus exportaciones a otros mercados, y que el programa OEA solo busca un mayor control de las empresas, mientras que son pocos los beneficios que ofrece. En esta línea de análisis, se considera que todos estos motivos reflejan el bajo conocimiento que tiene el sector privado de este programa, pues los motivos descritos anteriormente no son válidos, inclusive, contradicen los beneficios reales que brinda el programa. Solamente es válida la preocupación de las empresas con respecto al manejo de la información que se solicite para participar en el proyecto, pues no se indicó en la resolución No. 0849 la forma como se utilizará, ni el mecanismo para resguardarla. Ahora bien, esta falta de entendimiento del programa del OEA se debió a la poca difusión que hizo el SNA, pues prácticamente solo lo conocían las empresas que participaron del primer plan piloto, lo que representa un error de las autoridades que lideraron el proyecto.

C. Es complicado para el SNA continuar con el programa del OEA pues los agentes de aduanas y ANFACH no apoyan su implementación. Al respecto, ambas agrupaciones temen ver afectada la estabilidad laboral y económica que poseen actualmente, lo que representa un error de interpretación de las ventajas y requisitos reales que ofrece el programa.

12. Por lo tanto, para continuar la implementación del programa del OEA en Chile, el SNA debe solucionar los motivos descritos anteriormente, pues son aspectos que se requieren para que el proyecto pueda desarrollarse de manera adecuada. Cabe mencionar que el SNA tiene la capacidad y disposición para trabajar nuevamente en este proyecto, pues si bien es cierto los acuerdos comerciales que tiene el país han eliminado las barreras arancelarias al comercio, ahora se debe trabajar en

consolidar ese acceso y evitar que las medidas en la seguridad del comercio no se conviertan en una barrera, sino en una oportunidad para el país.

13. Con respecto a la importancia de continuar con la implementación del programa OEA en Chile, es significativo aclarar primeramente que las empresas importadoras y exportadoras chilenas no han tenido al día de hoy ningún tipo de inconveniente u obstáculo comercial por no poseer la certificación que las acredite como OEA, por el contrario, el comercio del país con sus socios comerciales continua en aumento, y desde la crisis económica del 2009 se ha logrado recuperar los niveles de intercambio comercial que se tenía con mercados importantes, como Asia, Europa, y Estados Unidos. Sin embargo, es importante mencionar que varios países ya han hecho público su interés por establecer mecanismos que garanticen la seguridad de las mercancías que ingresan por sus fronteras, tal es el caso de la exigencia de la revisión del 100% de los contenedores de carga a partir del 2012 emitida por Estados Unidos. Por lo tanto, la posible emisión de este tipo de disposiciones representa uno de los principales motivos que justifican la necesidad de continuar con la implementación del programa del OEA en Chile, y así evitar futuras dificultades que afecten el acceso de productos chilenos a mercados importantes para el país. Seguidamente, se indican por separado las conclusiones sobre el aporte que brindaría este programa al sector exportador e importador chileno y al Servicio Nacional de Aduanas.

A. Es importante mencionar, que los inconvenientes para el sector exportador chileno por no poseer la certificación OEA surgirían al momento de ingresar a países que soliciten algún certificado de seguridad, o que consideren darle un acceso simplificado a aquellas empresas registradas como OEA, situación que posiblemente ocasione mayores controles para las exportaciones chilenas. Ante la posibilidad de que se implementen este tipo de medidas, el principal beneficio que pueden obtener las empresas exportadoras chilenas de este programa es ingresar fácilmente a otros países, especialmente a aquellos con los que se haya efectuado acuerdos de reconocimiento mutuo de la calidad como OEA. Por otra parte, para algunas industrias exportadoras del país que se dedican a la producción de vino, celulosa, salmón y frutas la figura del OEA es muy importante, pues les permitiría ingresar fácilmente a otros mercados, y así evitar demoras o atrasos que les ocasionen una pérdida de competitividad a nivel internacional.

B. Es muy poco lo que pueden reducirse los controles físicos y documentales en las importaciones a territorio chileno, pues solamente se fiscaliza el 4% de las mercancías que ingresan al país, siendo mínimo lo que puede aportar el programa del OEA para reducir dicho porcentaje. Sin embargo, es importante aclarar que el programa brinda otro tipo de beneficios que agilizarían aún más el proceso de importación en Chile. Al respecto, el cuadro No. 6 del presente trabajo menciona algunos de estos

aspectos, tales como: obtener prioridad en el despacho aduanero, habilitación de carriles rápidos, ventajas financieras al pagar aranceles, posibilidad de realizar controles en sus instalaciones, facilidad para acogerse a procedimientos simplificados y presentar declaraciones breves de entrada al país. Por otro lado, en el primer capítulo del presente trabajo se describen “ventajas indirectas” que obtienen las empresas participando del programa, como mejorar su funcionamiento y seguridad interna, mayor planificación, y controles más efectivos sobre las mercancías.

C. El principal beneficio para el SNA con el programa OEA es obtener una cantidad mayor de información sobre la operativa de las empresas en la cadena de suministros internacional, la cual puede utilizarse en los sistemas de gestión de riesgo que utiliza la institución. Es importante mencionar, que la facilitación en el comercio aumenta cuando las administraciones de aduanas conocen y entienden cuales son los principales riesgos que enfrentan, pues las labores de control y fiscalización se orientan hacia aquellas mercancías o empresas que representan un mayor riesgo. En este sentido, el contar con empresas que se certifiquen bajo el programa del OEA contribuye con el plan nacional de fiscalización que utiliza el SNA cada año, lo que permitiría mejorar la efectividad en cuanto a la consecución de hallazgos sobre el total fiscalizado. Por otro lado, la implementación de este programa apoyaría al SNA en el cumplimiento de sus funciones relativas a la seguridad y facilitación del comercio, y así salvaguardar la competitividad del país en el mercado internacional.

Recapitulando lo descrito, las conclusiones describen en su mayoría las debilidades del programa del OEA en Chile, la experiencia de los cinco países analizados, y la importancia de que las autoridades aduaneras del SNA trabajen nuevamente en este programa. Ahora bien, la presente investigación generó varios aprendizajes que pueden ser útiles para administraciones aduaneras que planeen mejorar la seguridad y facilitación del comercio en sus países, los cuales se citan a continuación:

- El nuevo rol de las administraciones aduaneras en el comercio internacional
- La importancia del Marco SAFE como herramienta de seguridad y facilitación en el comercio
- La experiencia internacional con el programa del OEA
- Proceso de implementación desarrollado en los cinco programas OEA analizados
- La diversidad de beneficios y requisitos que ofrecen estos programas
- Las fortalezas y debilidades del SNA en los últimos años
- Los motivos que afectaron el desarrollo del programa del OEA en Chile
- La importancia para Chile de continuar el desarrollo de este programa, y los beneficios que obtendrían las empresas exportadoras, importadoras, y el Servicio Nacional de Aduanas

RECOMENDACIONES

A continuación se presentan varias recomendaciones que pueden ser utilizadas por parte de las autoridades aduaneras de Chile para continuar con el desarrollo del programa del OEA. Al respecto, es importante mencionar que para la elaboración de estas recomendaciones se tomaron en consideración los principales aspectos de los cinco programas OEA analizados en el segundo capítulo del presente trabajo, pues poseen varias particularidades que pueden ser utilizadas no solo en Chile, sino también en cualquier otro país que esté interesado en desarrollar este programa.

1. De acuerdo a lo indagado en el presente estudio, se determinó que no hay una política pública que dirija las actividades aduaneras que efectúa el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, pues su labor la ha desarrollado sin la orientación y apoyo del gobierno central o de una entidad superior. Al respecto, es recomendable que el SNA solicite al Ministerio de Hacienda la emisión de directrices que le permitan proyectar de una mejor forma su trabajo, y así reafirmar su rol como uno de los servicios más importantes del país. Cabe mencionar que este aspecto es esencial para cualquier institución pública, pues les permite trabajar de una manera más eficiente, y evitar cualquier conflicto o ambigüedad con respecto a las tareas que le corresponden.

2. En la mayor parte de empresas que participan del comercio internacional hay un consenso generalizado de que la figura del OEA tiene una importancia alta en el futuro entorno del comercio. En este sentido, próximamente habrá un sector de empresas OEA, que podrán acceder a ventajas que les permitirán superar sin problema alguno las medidas de seguridad, mientras que una parte tendrá complicaciones para comerciar sus mercancías satisfactoriamente. Ante este panorama futuro, es recomendable que Chile trabaje en la seguridad de la cadena de suministro internacional, no solo para ingresar fácilmente a otros países, sino también como herramienta para fortalecer los nexos comerciales actuales.

3. Para lograr un programa del OEA que beneficie el comercio de Chile con sus socios comerciales, y que permita a las empresas obtener ventajas que contribuyan en su desempeño, es necesario contar con los siguientes aspectos:

A. Se requiere un trabajo activo del Director de Aduanas, que comprenda y apoye el programa del OEA, y que coordine la realización de dos labores fundamentales: el desarrollo de un plan estratégico para implementar el proyecto, y gestionar el apoyo económico y político del Gobierno. Este último aspecto es fundamental, pues se obtendrían los recursos necesarios para mejorar el trabajo efectuado en el año 2009, y así desarrollar un programa del OEA acorde a las necesidades del SNA y de la empresa privada.

B. Para la implementación del proyecto, se puede considerar la experiencia exitosa del programa SES de Nueva Zelanda, que inició el proyecto OEA solamente con empresas exportadoras, e integró paulatinamente al resto de operadores de la cadena de suministro internacional. En el caso Chileno se puede seguir un proceso similar, iniciando el plan piloto con aquellas empresas que aún mantienen interés en obtener la certificación OEA, y que representan a industrias que requieren un traslado ágil de sus productos, tal es el caso de empresas productoras de vino, celulosa, salmón y frutas. Una recomendación que surgió desde los actores internos, es que el proyecto inicie solamente en las aduanas de mayor capacidad, y según los resultados obtenidos, se vaya integrando a las demás aduanas del país.

C. Establecer un departamento nuevo en el SNA, que se encargue de coordinar las labores necesarias para implementar el programa, tales como: proceso de autorización, verificación de requisitos y estándares de seguridad, seguimiento de las empresas autorizadas, etc. Asimismo, es importante que el departamento cuente con personal dedicado exclusivamente a las labores descritas anteriormente, lo que permitiría un mejor control sobre las empresas que participen en el proyecto. Finalmente, un aspecto que se puede utilizar de la experiencia de la Unión Europea es elaborar un estatuto o reglamento sobre el OEA, pues en un solo documento se describirían los principales aspectos del programa, lo que facilita la labor del departamento, y la comprensión de la figura del OEA entre las empresas.

D. Estimular una mayor participación de la empresa privada en el proyecto, lo cual puede lograrse comunicando claramente los principales aspectos del programa OEA, y los objetivos que persiguen las autoridades aduaneras con su implementación. Asimismo, es necesario trabajar en los beneficios y obligaciones, pues las empresas aún no los comprenden bien, dado que consideran que es poco lo que se les ofrece, y mucho lo que se les exige. Una sugerencia sobre este tema, es consultarle a las empresas que solicitaron formar parte del proyecto del 2009, cuáles fueron los motivos que las llevaron a interesarse en el programa, pues podrían obtenerse información para desarrollar ventajas acordes a las necesidades y expectativas de las empresas. Un último aspecto, es que se asegure un manejo seguro y confiable de la información que se les solicite a las empresas para participar del proyecto, y así evitar un uso indebido de la misma. Además, es recomendable un contacto continuo entre aduanas y empresas, similar a lo realizado en los programas C- TPAT Norteamericano y SAOC de Argentina, que cuentan con personal aduanero dedicado exclusivamente a dar asesoría, y a solventar cualquier problema o consulta que se le presente a las empresas.

E. Evaluar la capacidad de los equipos tecnológicos y los sistemas informáticos que poseen el SNA en la actualidad, para determinar si son aptos para las labores que demanda el programa OEA, caso contrario,

realizar las gestiones necesarias para cambiarlos. Sobre este tema, también es recomendable revisar el programa C - TPAT, que se basa en el uso de tecnología moderna para el control de las operaciones comerciales en Estados Unidos, y que posee un sistema de gestión de riesgo muy efectivo, que facilita las labores de monitoreo y control que realizan las autoridades aduaneras.

F. Es necesario integrar a todo el personal del Servicio Nacional de Aduanas con la implementación del programa. Para tal fin, se debe efectuar un plan de capacitación, para comunicar a los funcionarios claramente los principales aspectos del programa OEA, el rol que les corresponde desempeñar, y los cambios o mejoras que se desarrollaran en la institución.

4. Una vez realizados estos aspectos, es posible que ANFACH brinde un mayor apoyo al proyecto, pues se habrían desarrollado varios aspectos que para ellos son fundamentales. Sin embargo, es recomendable que las autoridades aduaneras tengan un mayor contacto con ANFACH, para así darles a conocer los principales aspectos del programa del OEA, los resultados generados en otros países, y cuales serian los beneficios reales que visualiza el SNA para el comercio internacional chileno.

5. Con relación a las empresas que pueden acreditarse como OEA, se determinó la importancia de establecer disposiciones o normas que permitan a todas las empresas participar del programa sin ningún tipo de inconveniente. Para tal fin, es recomendable valorar lo realizado en la Unión Europea, que estableció en su programa OEA distintos tipos de certificados, según capacidad económica, tamaño, o sector en el que se desempeña la empresa. En este sentido, se puede emitir un certificado especial para PYMES, sector que tiene una participación relevante en la economía chilena. Por último, hay recomendaciones de organismos internacionales que pueden utilizarse para trabajar en este tema, y así garantizar que todas aquellas empresas interesadas se acrediten bajo el programa.

6. Las autoridades aduaneras que coordinen el proyecto pueden buscar asesoría de organismos internacionales u otras aduanas (OMA, BID) que han desarrollado guías y programas de capacitación del programa del OEA, y que imparten formación profesional en temas de seguridad y facilitación del comercio. Una opción que puede tomarse en cuenta, y que a México le sirvió para impulsar el programa PACS, es solicitar financiamiento al Banco Mundial, institución que apoya la modernización aduanera en los países de la región, y el desarrollo de proyectos como el del OEA. Por otra parte, se puede buscar la colaboración de la aduana española, organismo que ha mostrado interés en apoyar a Chile en el proceso de implementación. Otra alternativa, es utilizar el acuerdo de cooperación que tiene Chile con Brasil para avanzar conjuntamente en el desarrollo del programa.

- 7.** Dado que la seguridad representa un desafío para las autoridades aduaneras, de alguna manera se vuelve más relevante el trabajo conjunto entre países que han desarrollado programas de seguridad en el comercio, tal como lo ha hecho Nueva Zelanda, que continuamente intercambia información con otros países. Por lo tanto, se recomienda un contacto continuo con administraciones aduaneras de países que han desarrollado el programa del OEA, pues se pueden compartir experiencias sobre nuevas técnicas de control y facilitación en el comercio, a la vez que se facilita el proceso de implementación del programa.
- 8.** Un elemento interesante que contribuiría en el buen funcionamiento del programa es incentivar una mayor coordinación entre las distintas aduanas que posee Chile, pues conjuntamente se podría identificar de manera ágil y oportuna cualquier debilidad o cambio a realizar en el programa, lo que vendría a mejorar las facilidades y ventajas otorgadas a las empresas participantes.
- 9.** Es importante que el programa del OEA brinde a las empresas la posibilidad de mejorar su competitividad en el ámbito del comercio internacional. Al respecto, una recomendación que surge del programa PACS de México, es publicar a nivel nacional e internacional un listado actualizado de aquellas empresas registradas como OEA, lo que permitiría a estas empresas ser reconocidas como socios comerciales confiables, dándoles la posibilidad de lograr nuevos vínculos empresariales, y acceder fácilmente a otros mercados. También sería importante impulsar la asociación entre estas empresas, pues podrían intercambiar experiencias y conocimientos del programa, y así solucionar fácilmente cualquier problema que se les presente.
- 10.** En vista que la implementación del programa OEA implica la realización de muchas tareas para las empresas, y que en el proceso pueden surgir dificultades, se recomienda que las administraciones aduaneras asesoren y capaciten continuamente a las empresas, lo que les permitiría mejorar sus niveles de seguridad, determinar falencias en sus procesos de exportación o importación, y efectuar cambios que mejoren el manejo de contenedores y mercancías.

BIBLIOGRAFÍA

Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP (2008). Sistema Aduanero de Operadores Confiables. Consultado el 12 de Mayo de 2011. <http://www.afip.gov.ar/aduana/operadoresConfiables/>

Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP (2006). Notas Externas: N° 37/2006, N° 50/2006. Consultado el 22 de Mayo de 2011. <http://www.afip.gov.ar/aduana/documentos/NE37.2006DGA-SOC-SistOperadoresConfiables.pdf>

Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP (2007). Resolución General N° 2350/2007. Consultado el 27 de Mayo de 2011. http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Normas/ResolucionesGenerales/reag01002350_2007_11_21.x

Agencia Española de Administración Tributaria, AEAT (2007). Manual del Operador Económico Autorizado. Consultado el 07 de Junio de 2011. http://www.taric.es/pdf/OEA_Manual.pdf

Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile, ANFACH (2009). Circulares No. 05 y No. 21. Consultado el 23 de Junio de 2011. http://anfach.dyndns.org/index.php?option=com_content&view=article&id=15:artcir5&catid=7:catcircul

Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile, ANFACH (2010). ¿Quiénes Somos?. Consultado el 17 de Junio de 2011. http://anfach.dyndns.org/index.php?option=com_content&view=article&id=33&Itemid=5

Asociación Nacional de Agentes de Aduanas, ANAGENA (2010). Estatutos Asociación Nacional de Agentes de Aduana A.G. Consultado el 02 de Julio de 2011. http://www.anagena.cl/prontus_anagena/site/artic/20080416/pags/20080416101927.php

Autoridad Portuaria De Barcelona (2009). Figura del Transitario. Consultado el 11 de Mayo de 2011. <http://www11.portdebarcelona.es/cclink/grupaje/ES5Transit.html>

Autoridad Portuaria De Barcelona (2009). Operador Económico Autorizado. Consultado El 11 de Mayo de 2011. <http://www11.portdebarcelona.es/cclink/20093T/ESn24.01.dos.html>

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2008). Operador Económico Autorizado (OEA). Consultado el 17 de Marzo de 2011. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35145990>

Báscones, J (2008). Operador Económico Autorizado: Cuando el Control Aduanero sirve a los Fines de la Facilitación. Consultado el 12 de Abril de 2011. <http://www.apdaci.org.pe/descargas/temas/Otros/7.pdf>

Business Alliance for Secure Commerce, BASC (2011). Revista Cargo Security, edición No.7, 2011. Consultado el 22 de Mayo de 2011. http://www.bascperu.org/archivos/BASC_PUBLI_1229118844.pdf

Cámara Aduanera de Chile (2010). Quiénes Somos. Consultado el 22 de Junio de 2011. <http://www.camaraaduanera.cl/web/index.php?action=Nosotros&id=8&type=T>

Castanon, J. (2011). El PACS, la Versión mexicana del C-TPAT. Consultado el 02 de Junio de 2011. <http://aduanamexico.wordpress.com/2011/03/03/el-pacs-la-version-mexicana-del-c-tpat/>

Convención Internacional CITES. (2011). ¿Qué es la CITES?. Consultado el 12 de octubre de 2011. <http://www.cites.org/esp/disc/what.php>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2010). Comercio, pobreza y políticas complementarias en América Latina. Consultado el 22 de Marzo de 2011. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/42123/Comercio_pobreza_politicas_complementarias_America_Latina_W_365.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2008). Desafíos y oportunidades de las medidas de seguridad en los alimentos para América Latina y el Caribe. Consultado el 12 de Junio de 2011. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/33193/Serie_86_colores.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2008). Globalización Y Nuevas Tendencias en el Comercio Internacional. Consultado el 03 de Mayo de 2011. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/34329/capitulo_III_vf.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2005). La facilitación del comercio y la integración centroamericana: modernización de aduanas. Consultado el 20 de Octubre de 2011. <http://www.cepal.org/usi/noticias/bolfall/2/20802/FAL222.htm>

Comisión Europea, CE (2007). Operadores Económicos Autorizados. Consultado el 02 de Abril de 2011. http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_guidelines_es.pdf

Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, CAAAREM (2011). La figura del Operador Económico Autorizado llega a México. Consultado el 22 de Mayo de 2011. <http://www.caaarem.org.mx/CAAAREM/BoletinE.nsf/c6fd2516fbc42b458625742c005525f9/96778ee95c2bc2788625784800695f74?OpenDocument>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD (2006). Facilitación Eficaz del Transporte y el Comercio para Mejorar la Participación de los Países en Desarrollo en el Comercio Internacional. Consultado el 02 de Abril de 2011 http://www.unctad.org/sp/docs/c3d80_sp.pdf

Diario Comex (2009). Chile lidera ranking de facilitación de comercio en América Latina y ocupa lugar 19 a nivel mundial. Consultado el 27 de Junio de 2011. <http://www.diariocomex.cl/chile-lidera-ranking-de-facilitacion-de-comercio-en-america-latina-y-ocupa-lugar-19-a-nivel-mundial-2>

Dietert, K. (2005). Aduanas En El Proceso Exportador Chileno. Consultado el 12 de Abril de 2011. http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2005/09/FEE/Rol_Aduanas_enel_modelo_exportador_chileno.pdf

Dirección Nacional de Aduanas de Uruguay (2008) La Aduana En El Siglo XXI. Consultado el 17 de Abril de 2011. <http://www.aduanas.gub.uy/proyecto-oea/La%20Aduana%20en%20el%20siglo%20XXI.pdf>
El mercurio de Valparaíso (2011). Gobierno removerá a todos los jefes regionales de la dirección de Aduanas. Consultado el 02 de Julio de 2011. http://www.mercuriovalpo.cl/prontus4_noticias/site/artic/20110330/pags/20110330200758.html?s=www.mercuriovalpo.cl

El mercurio de Valparaíso (2010). Piden implementar Operador Económico. Consultado el 27 de Julio de 2011. http://www.mercuriovalpo.cl/prontus4_noticias/site/artic/20101105/pags/20101105000434.html

Fondo Monetario Internacional, FMI (2008). Avances en la Modernización de la Administración Aduanera. Consultado el 29 de Julio de 2011.

http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20080429/asocfile/20080429125659/informe_fmi.pdf

Grupo TARIC (2007). El Operador Económico Autorizado. Consultado el 03 de Junio de 2011.

http://www.taric.es/pdf/OEA_SIL2007.pdf

Grupo TARIC (2009). Operador Económico Autorizado. Consultado el 19 de Abril de 2011.

http://www.taric.es/pdf/OEA_Taric.pdf

Hernández, S. (1991). Metodología de la Investigación. Mcgraw-Hill Interamericana De México, S.A.

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, INE (2011). ¿Qué es la OCDE?. Consultado el 27 de Julio de 2011.

http://www.ine.cl/canales/menu/OCDE/Queesla_OCDE/Queesla_OCDE.pdf

La Opinión (2008). Sistema Aduanero de Operadores Confiables. Consultado el 28 de Mayo de 2011.

<http://www.laopinion-rafaela.com.ar/opinion/2008/08/10/r881005.php>

Micuriya, K. (2010). Mensaje de la Organización Mundial de Aduanas en el Día Internacional de las Aduanas 2010. Consultado el 02 de Mayo de 2011.

<http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/About%20Us/Message%20ICD%20ES.pdf>

Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, COMEX (2006). Unión Aduanera Centroamericana. Consultado el 14 de Junio de 2011.

<http://www.comex.go.cr/acuerdos/centroamerica/Documents/Posicion%20Costa%20Rica%20frente%20proceso%20IEC%20Union%20Aduanera%2029-03-06.pdf>

Monzó, C. (2008). Interés del sector logístico en el Sistema de Operadores Confiables. Consultado el 12 de Junio de 2011.

<http://www.iprofesional.com/index.php?p=nota&idx=70844>

Morales, R. (2011). De drogas y piratería blindan exportaciones. Consultado el 02 de Junio de 2011.

<http://eleconomista.com.mx/industrias/2011/05/01/drogas-pirateria-blindan-exportaciones>

Mujica, S. (2007). Operador Económico Autorizado: un socio confiable en el comercio exterior.

Consultado el 27 de Marzo de 2011. <http://www.revistatransporteterrestre.cl/Rev108/8-9.pdf>

Nicodemos, S. (2010). Sistema María, una necesaria evolución constante. Consultado el 27 de Mayo de 2011.

<http://www.caei.com.ar/es/programas/comercio/6.pdf>

Organización Mundial de Aduanas (N.D.). Convenio de Kyoto. Consultado el 27 de Octubre de 2011.

<http://www.wcoomd.org/Kyoto%20Sp/cap6.pdf>

Organización Mundial de Aduanas, OMA (N.D.). El Operador Económico Autorizado y las Pequeñas y Medianas Empresas. Consultado el 22 de Abril de 2011.

<http://www.aduanas.gub.uy/proyecto-oea/OEA%20PYMES.pdf>

Organización Mundial de Comercio, OMC (2011). Información técnica sobre la valoración en aduana.

Consultado el 29 de Octubre de 2011. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/cusval_s/cusval_info_s.htm

Organización Mundial de Comercio, OMC (2011). Información técnica sobre las normas de origen. Consultado el 24 de Octubre de 2011. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/roi_s/roi_info_s.htm

Organización Mundial de Aduanas, OMA (2007). Informe sobre tendencia y prácticas de la OMA. Consultado el 19 de Abril de 2011.

http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Capacity%20Building/CB_TP_Issue1_Spanish.pdf

Organización Mundial de Aduanas, OMA (2007). Marco Normativo SAFE. Consultado el 22 de Abril de 2011. <http://www.afip.gov.ar/aduana/documentos/MarcoNormasOMA.pdf>

Organización Mundial de Aduanas, OMA (N.D.). Marco Normativo SAFE. Directrices de los Operadores Económicos. Autorizado Consultado el 02 de Mayo de 2011.

<http://www.aduanas.gub.uy/proyecto-oea/DIRECTRICES%20DE%20OMA%20%20PARA%20OEA.pdf>

Organización Mundial de Comercio, OMC (2011). La Ronda de Doha. Consultado el 24 de Junio de 2011. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm

Romero, A. (2007). El Operador Económico Autorizado (OEA). Consultado el 13 de Mayo de 2011. <http://www.agroterra.com/profesionales/articulos.asp?Idarticulo=595>

Salles de Almeida, J. (2008). "Normas" Privadas: El Nuevo Desafío Para Las Exportaciones De Los Países En Desarrollo. Consultado el 21 de Abril de 2011.

http://www.eclac.org/comercio/publicaciones/xml/1/32501/Normas_privadas_exportaciones_paises_desarrollo_Serie_Nro_85.pdf

Sanchez, L. (2010). Retos del Sector Privado: Aliado Estratégico en la Transformación de las Aduanas- Consultado el 10 de Mayo de 2011.

http://www.dga.gov.do/dgagov.net/uploads/file/Aduana_Siglo_21/ART_3_SEPT_retos_sector_privado.p

Servicio Nacional de Aduanas, Gobierno de Chile (2008). Balance de Gestión Año 2008. Consultado el 20 de Julio de 2011.

http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20100111/pags/20100111103644.html

Servicio Nacional de Aduanas, Gobierno de Chile (2011) Glosario de Términos Comercio Exterior. Consultado el 21 de Octubre de 2011.

http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070228/pags/20070228112848.html

Servicio Nacional de Aduanas, Gobierno de Chile (2008). Exitoso seminario sobre Operador Económico Autorizado organizado por Aduanas y Sofofa. Consultado el 02 de Julio de 2011.

http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20080528/pags/20080528163100.html

Servicio Nacional de Aduanas de Chile (N.D). Misión e Historia de la OMA. Consultado el 21 de Abril de 2011. http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070301/pags/20070301121223.html

Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2010). Ordenanza de Aduanas. Consultado el 20 de Junio de 2011. http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070213/pags/20070213171854.html

Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2010). Resolución Exenta N° 0849. Consultado el 23 de Julio de 2011.

http://normativa.aduana.cl/prontus_normativa/site/artic/20090305/pags/20090305093340.html

Servicio Nacional de Aduanas de Chile (2008). Rol de Aduanas. Consultado el 12 de Julio de 2011. http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070226/pags/20070226093542.html

Sistema Económico Latinoamericana y del Caribe, SELA (2010). Desarrollos Recientes en la Facilitación del Comercio en América Latina y el Caribe. Consultado el 17 de Julio de 2011. http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600004415-0-Desarrollos_Recientes_-_Facilitacion_de_comercio_en_ALC.pdf

Sociedad de Fomento Fabril (2010). ¿Qué es SOFOFA?. Consultado el 19 de Junio de 2011. <http://web.sofofa.cl/corporativa/quienes-somos/%c2%bfque-es-sofofa/>

Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) (2008). Marco Normativo SAFE de la OMA. Consultado el 17 de Abril de 2011. <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/aduanas/operador-economico-autorizado/212-operador-economico-autorizado/8089-marco-normativo-safe-de-la-oma.html>

Unión Europea, UE (2011). Comercio Exterior. Consultado el 17 de Mayo de 2011. http://europa.eu/pol/comm/index_es.htm

Unión Europea, UE (2011). Principio de reconocimiento mutuo en el mercado interior. Consultado el 23 de Octubre de 2011. http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/internal_market_general_framework/l21001b

United States Agency for International Development, USAID (2010). Manual De Modernización De Aduanas: Programas De Operadores Económicos Autorizado. Consultado el 10 de Mayo de 2011. http://tcboostproject.com/_resources/resource/AEO%20Programs%20Handbook%20Espanol.pdf

United States Agency for International Development, USAID (2010). Manual de Modernización de Aduanas Programas de Operadores Económicos Autorizado. Consultado el 14 de Junio de 2011. http://tcboostproject.com/_resources/resource/AEO%20Programs%20Handbook%20Espanol.pdf

United States Customs and Border Protection, CBP (2004). Securing the Global Supply Chain. Consultado el 12 de Mayo de 2011. http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/ctpat_strategicplan.ctt/ctpat_strategicplan.pdf

Universidad de Barcelona (1998). Las normas ISO. Consultado el 12 de Mayo de 2011. <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-129.htm>

World Economic Forum, WEF (2010). The Global Enabling Trade Report 2010. Consultado el 22 de Junio de 2011. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalEnablingTrade_Report_2010.pdf

Zulueta, P. (2011). Operador Económico Autorizado (OEA). Consultado el 17 de Julio de 2011. <http://www.zulueta.cl/noticias.html>

ANEXOS

Anexo 1. Acrónimos

ACICI	Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional
ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
AGA	Administración General de Aduanas de México
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina
ANAGENA	Asociación Nacional de Agentes de Aduanas de Chile
ANFACH	Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático The Association of Southeast Asian Nations
BASC	Business Alliance for Secure Commerce
BID	Banco Internacional de Desarrollo
CBP	Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos / United States Customs and Border Protection
CCS	Cámara de Comercio de Santiago de Chile
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

CNCT	Cámara Nacional de Comercio Servicio y Turismo de Chile
C-TPAT	Asociación Aduanera y Comercial Contra el Terrorismo de Estados Unidos Customs-Trade Partnership Against Terrorism
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio / General Agreement on Tariffs and Trade
ISO	La Organización Internacional de Normalización International
MIPYMES	Micro, pequeña y mediana empresa
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PACS	Programa Alianza para el Comercio Seguro de México
PYMES	Pequeña y Mediana Empresa
RILO	Oficina Regional de Enlace de Inteligencia de Chile

SAFE	Marco normativo de la OMA
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero de Chile
SAOC	Sistema Aduanero de Operador Confiable de Argentina
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria de México
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SES	Plan de Exportaciones Seguras de Nueva Zelanda / Secure Exports Scheme
SICEX	Sistema Integrado de Comercio Exterior
SNA	Servicio Nacional de Aduanas de Chile
SOFOFA	Sociedad de Fomento Fabril de Chile
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio y desarrollo / United Nations Conference on Trade and Development.
USAID	La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional / United States Agency for International Development

Anexo 2. Glosario de términos

1. Administraciones Aduaneras: Servicio público encargado de vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de un país, de intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, y de generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras.
2. Agente de Aduanas: Es el profesional auxiliar de la función pública aduanera, el cual esta habilitado ante la Aduana para prestar servicios a terceros como gestor en el despacho de mercancías.
3. Cadena de Suministro: Es un sistema dentro de la organización que abarca la planificación de las actividades involucradas en la búsqueda, obtención y transformación de los productos. Incluye la coordinación y colaboración de los socios del canal, proveedores, intermediarios, funcionarios o clientes, su objetivo es optimizar la gestión de los flujos físicos, administrativos y de la información a lo largo de la cadena logística desde el proveedor hasta el cliente del cliente.
4. Control de la Aduana: Conjunto de medidas tomadas con vistas a asegurar la observancia de las leyes y reglamentos que la Aduana está encargada de aplicar.
5. Courier: Los servicios de transporte internacional expreso, por vía aérea o terrestre, de correspondencia, documentos y envíos de mercancías que requieran de traslado urgente y disposición inmediata por parte del destinatario.
6. Declaración aduanera: Documento mediante el cual se formaliza una destinación aduanera, el cual indica la clase o modalidad del procedimiento aduanero al cual se le aplicará a la mercancía.
7. Declarante: Toda persona que realiza una declaración de mercancías o en cuyo nombre se realiza la declaración mencionada.
8. Derechos de aduana: Son los Derechos establecidos en el Arancel Aduanero y/o en la legislación nacional, a los cuales están sujetas las mercancías que entran al territorio nacional o que salen de él.
9. Despacho de mercancías: Gestiones, trámites y demás operaciones que se efectúen ante el Servicio de Aduanas, en relación con las destinaciones aduaneras.
10. Facilitación del Comercio: Es la simplificación y armonización de los procedimientos que rigen el comercio internacional, considerando los procedimientos que rigen el comercio como las

acciones, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías en el comercio internacional.

11. Importación: Ingreso legal al territorio nacional de mercancía extranjera para su uso o consumo en el país.
12. Importador: Cualquier persona que importe mercancías y que cumpla con las Normas de Importación y con las demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes.
13. Exportación: Envío legal de mercancías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior.
14. Exportador: Cualquier persona que exporte mercancías y que cumpla con las exigencias y disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes.
15. Mercancía: Todos los bienes corporales muebles sin excepción alguna.
16. Normas de Origen: Los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto.
17. Pasos Fronterizos: El lugar geográfico ubicado en el Límite Político Internacional por donde es posible el tránsito de entrada y salida terrestre del país.
18. Reconocimiento Mutuo: Es el principio del comercio exterior que garantiza la libre circulación de mercancías y servicios sin que sea necesario armonizar las legislaciones nacionales de Estados que tengan un común acuerdo.
19. Régimen Aduanero: Dícese del tratamiento aplicable a las mercancías sometidas al control de la aduana, de acuerdo con las leyes y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación.
20. Territorio Aduanero: El territorio en el cual es aplicable la legislación aduanera de un país.
21. Transporte Internacional: El tráfico de naves o aeronaves, nacionales o extranjeras, de carga o pasajeros hacia o desde el exterior.
22. Transportista: Persona que transporta efectivamente las mercancías o que tiene el mando o la responsabilidad del medio de transporte.
23. Valor en Aduanas: El precio que se considera podrían alcanzar las mercancías en el momento en que los derechos de Aduana son exigibles y en una compraventa efectuada en condiciones de mercado libre entre un comprador y un vendedor independiente entre sí.

Anexo No. 3

Capítulo 2: Operacionalización de Variables

Dimensión	Definición operacional de la dimensión	Variables	Indicadores
<p>A. Proceso para implementar el Programa</p>	<p>Describir las medidas tomadas por las administraciones aduaneras para desarrollar el programa OEA.</p>	<p>Implementación del programa OEA</p>	<p>Enfoque del programa Normativa para desarrollar el programa (decretos, circulares, procedimientos) o cambios en la legislación vigente Coordinación con los actores públicos y privados involucrados en el programa Nivel de participación de la administración aduanera del país en el proceso.</p>
<p>B. Requisitos del Programa</p>	<p>Conocer los distintos requerimientos que los países han fijado a las empresas que soliciten operar como OEA.</p>	<p>Requerimientos fijados por la administración aduanera para las empresas</p>	<p>Mejoras en la infraestructura corporativa de las empresas Cambios o mejoras en los procedimientos aduaneros Recursos tecnológicos acordes con las exigencias del comercio internacional Proceso de autoevaluación sobre seguridad en el manejo de mercancías</p>
<p>C. Beneficios para las Empresas</p>	<p>Comprender cuales son las ventajas que cada país ha establecido para las empresas que participen del programa OEA.</p>	<p>Beneficios o ventajas establecidos por la administración aduanera para las empresas</p>	<p>Procedimientos aduaneros simplificados reducción de controles físicos y documentales Disminución en las penalidades o multas Colaboración y asistencia por parte de las autoridades aduaneras</p>

Anexo No. 4

Capítulo 3: Operacionalización de variables y pauta de entrevista

Dimensión	Definición operacional de la dimensión	Variables	Indicadores	Preguntas de la Entrevista
<p>A. Modernización aduanera en Chile</p>	<p>Grado en que el Servicio Nacional de Aduanas (SNA) chileno ha mejorado su funcionamiento interno para responder a las demandas del comercio internacional</p>	<p>Progreso institucional del SNA de Chile</p>	<p>Modernización del SNA</p>	<p>1. Según su criterio, ¿Cuáles son los principales cambios que ha realizado el SNA de Chile para enfrentar satisfactoriamente los requerimientos actuales del comercio exterior? (¿En qué áreas específicamente se han realizado las mejoras? ¿El SNA cuenta con los procedimientos, equipos y tecnología necesaria para efectuar controles aduaneros eficientes y expeditos?)</p>
		<p>El SNA de Chile y la facilitación del comercio</p>	<p>Equilibrio entre facilitación y control Cadena logística</p>	<p>2. ¿Qué opina del equilibrio entre facilitación y control en la gestión aduanera? (¿Qué medidas ha tomando la aduana chilena con respecto a este equilibrio?)</p>
			<p>Plazos y documentos para importar</p>	<p>3. Según su opinión, ¿Qué importancia tienen para los países la cantidad de días y de documentos necesarios para la importación de mercancías? (le comentó que según el informe Doing Business del Banco Mundial, para importar a territorio chileno un contenedor se requiere de 21 días y de 7 documentos, datos que posicionan a Chile por debajo de los países de la OCDE (11 días para importar, 4,9 documentos)). (¿De qué manera se puede mejorar estas cifras? ¿Hay motivos que impiden mejorar estos datos?)</p>

Dimensión	Definición operacional de la dimensión	Variables	Indicadores	Preguntas de la Entrevista
<p>B. Proceso realizado para implementar el programa del OEA</p>	<p>Comprender cuál ha sido el rol de los actores público-privados involucrados en el desarrollo del programa OEA Chile</p>	<p>El rol del SNA con respecto al desarrollo del programa OEA</p>	<p>Importancia de la figura OEA para Chile</p>	<p>4. En su opinión, ¿Considera necesario que el SNA de Chile desarrolle el programa OEA? (Si/No) ¿Por qué motivos? (¿Qué sectores a su juicio requieren la implementación del programa OEA en Chile? ¿Dada su experiencia, Cuales considera que serían los beneficios de este programa para Chile?)</p>
			<p>Preparación del SNA para desarrollar el programa OEA</p>	<p>5. ¿Está el SNA de Chile preparado para desarrollar el programa OEA? (¿Las aduanas u oficinas aduaneras en territorio chileno están en capacidad de desarrollar el programa? ¿Conocen los funcionarios aduaneros el programa? ¿Se las ha dado algún tipo de capacitación o charla del mismo?)</p>
			<p>Inestabilidad en el SNA Cambios internos en el SNA</p>	<p>6. ¿Cuáles cree usted que son los motivos que pueden estar obstaculizando el avance del programa OEA en Chile? (¿Qué opina de publicaciones en las que se informa que cambios internos en el SNA son parte de los motivos. ¿Hay otros motivos internos que impiden avanzar en este proyecto?)</p>

Dimensión	Definición operacional de la dimensión	Variables	Indicadores	Preguntas de la Entrevista
		El papel de la empresa privada y de los gremios aduaneros con el programa OEA	Rol de la empresa privada	7. ¿Cuál ha sido el rol de la empresa privada en este proyecto? (¿Cuales agrupaciones privadas han participado? ¿Qué apoyo ha brindado la empresa privada al programa OEA? ¿De que manera el SNA ha tomado en cuenta al sector privado para desarrollar el programa OEA?)
			Posición de ANFACH con el programa OEA	8. ¿Cuál es la posición de ANFACH con el programa OEA en Chile? (¿La posición de este gremio ha impedido el desarrollo del proyecto OEA? ¿Conoce si ANFACH ha realizado alguna propuesta de cómo puede desarrollarse este programa en Chile?)
C. Continuidad del programa del OEA	Conocer el proceso realizado por las autoridades aduaneras de Chile para implementar el programa OEA, y determinar posibles riesgos que podrían darse por el atraso en el desarrollo del programa	Proceso realizado para implementar el programa en Chile	Estado actual del programa OEA	9. ¿Qué opina de lo realizado a la fecha en Chile para desarrollar el programa OEA? (¿Cuál es el estado actual del proyecto? ¿Qué opinión le merece la labor del SNA para desarrollar este programa? ¿Conoce si la experiencia de algún otro país con este programa puede ser tomada en cuenta para desarrollar el programa OEA en Chile?)
			Mejoras o cambios al proceso de implementación	10. ¿Qué debería hacerse con respecto al programa OEA en Chile? (¿Puede mejorarse lo realizado a la fecha? (Si/No) ¿Cómo? ¿Qué cambios o mejoras son necesarios para implementar el programa?)

Dimensión	Definición operacional de la dimensión	Variables	Indicadores	Preguntas de la Entrevista
		Riesgos para Chile por no contar con el programa OEA	<p>Posibles riesgos para el sistema de comercio de Chile</p> <p>Posibles riesgos para las empresas chilenas</p>	<p>11. ¿Hay riesgos para el comercio de Chile por no haber ratificado el programa OEA? (¿En qué ámbitos pueden darse estos riesgos? ¿Pueden verse afectadas las importaciones o exportaciones de empresas Chilenas que no cuenten con la certificación de OEA? ¿Hay alguna consecuencia que se haya dado en Chile por no haber desarrollado el programa OEA?)</p> <p>12. ¿Las empresas chilenas pueden verse afectadas con la aprobación de este programa (Si/No) ¿De qué forma? (¿Qué tipo de empresas podrían verse eventualmente afectadas? Podrían las empresas certificadas como OEA absorber o sacar del mercado a empresas más pequeñas, como las PIMES?)</p>

Fuente: Elaboración propia

Nota: Las preguntas resaltadas son las que se efectuaran a los entrevistados. Las que se encuentran entre paréntesis son las secundarias, que se realizaron como complemento a la primera pregunta.