

**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**



**OPERADORES ECONÓMICOS AUTORIZADOS ¿ REEMPLAZO,
HOMOLOGACIÓN O TRANSFORMACIÓN DE LAS AGENCIAS DE
ADUANAS ?**

CARLOS MARIO ARANGO UPEGUI
ANA MARIA HERNANDEZ GARCIA
LUZ ELENA RODRIGUEZ BLANCO

ENSAYO

CESAR AUGUSTO BERNAL TORRES
ECONOMISTA, PSICÓLOGO Y MAGÍSTER EN EDUCACIÓN

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DIRECCIÓN DE POSTGRADOS
ESPECIALIZACIÓN GERENCIA EN COMERCIO INTERNACIONAL
BOGOTÁ
2012**

ENSAYO

OPERADORES ECONÓMICOS AUTORIZADOS ¿REEMPLAZO, HOMOLOGACIÓN O TRANSFORMACIÓN DE LAS AGENCIAS DE ADUANAS?

ANA MARÍA HERNÁNDEZ GARCÍA*¹
LUZ ELENA RODRÍGUEZ BLANCO**
CARLOS MARIO ARANGO UPEGUI***

RESUMEN

Este ensayo sobre el Operador Económico Autorizado (OEA) muestra la aplicabilidad e importancia de esta figura en el contexto nacional e internacional. Asimismo se expresa el efecto sobre cada uno de los agentes de la cadena logística del comercio internacional a través de la experiencia recopilada de algunos países y haciendo un breve recuento de aquellos que presentan sistemas especiales en su aplicabilidad, dejando ver características como la flexibilidad en sus marcos normativos y gubernamentales. Se constata cómo este mecanismo es coherente con las intenciones del gobierno colombiano referente a la reducción de trámites, aumento de seguridad y la agilización de procesos. De igual forma se exponen las ventajas indirectas tales como reducción de robos, de pérdidas, de acciones delictivas y de vandalismo a lo largo de las operaciones de comercio internacional. A su vez el OEA permite una mejor planificación, mayor fidelidad de los clientes e implicación del personal con la empresa, así como un mejor seguimiento a la carga. Una de las mayores fortalezas del OEA es el reconocimiento mutuo entre los países ya que se evita la duplicidad de los procesos tanto en origen como de destino.

Palabras Clave: operador económico autorizado, seguridad, reducción de trámites, reconocimiento mutuo, Interconexión de las Aduanas.

*Estudiante de la Especialización en Comercio Internacional, tercer trimestre de la Universidad Militar Nueva Granada. Administrador Industrial, Especialista en Logística. Director de la Agencia de Aduanas Hubemar Suc. Bogotá.

** Estudiante de la Especialización en Comercio Internacional, tercer trimestre de la Universidad Militar Nueva Granada .Profesional en Relaciones Internacionales. Representante en Comercio Internacional UPS SCS Colombia Ltda.

*** Estudiante de la Especialización en Comercio Internacional, tercer trimestre de la Universidad Militar Nueva Granada .Administrador de Empresas, Especialista en Finanzas y Administración Pública. Funcionario público del Ministerio de Defensa dentro del Ejército Nacional como integrante del grupo de Planeación y seguimiento de producción.

ABSTRACT

This essay expounds how the Authorized Economic Operator could be applied and the impact of the AEO on the international and local field. At the same time, it presents the effects and consequences over the actors who are involved in the logistics chain of the international trade. Throughout the experience of some countries and looking back to that ones which have special demands for applying the rules and regulations, it can be realized about a main characteristic of AEO which is the flexibility. Then this figure is coherent and has to do with the Colombian government intentions related to procedures reduction, security and procedures speeding up. Besides this essay shows the indirect advantages of adopting AEO such as thefts, losses, accidents and delays reduction. Vandalism and criminal actions can be reduced by applying the AEO guidelines. Moreover the AEO agent could make better business planning which might cause a positive effect on the customer satisfaction. The human capital will be more involved on the company operations and it can feel safer and protected because of AEO. Shipments' tracking can be also improved, so the customer would be advised about the freight's status. Undoubtedly the main advantage of AEO is the mutual recognition, so procedure requirements can be reduced by standardizing the origin and destination demands.

Key words: Authorized Economic Operator, security, procedure reduction, mutual recognition, Interconnection of Customs

INTRODUCCIÓN

El OEA es una respuesta a la necesidad de conjugar seguridad y facilitación del comercio. La seguridad en el comercio internacional se ha convertido en un factor estratégico cuyo objetivo es aplicar medidas más rigurosas y eficaces facilitando al mismo tiempo el flujo de mercancías.

El objetivo de este ensayo es establecer si el OEA en sí mismo es o no, reemplazo, homologación o transformación de las agencias de aduanas, razón por la cual se crea la necesidad de realizar un análisis basado en artículos elaborados por conocedores del tema a nivel nacional e internacional y a su vez, consultar documentación presentada por los organismos que funcionan como autoridades en materia aduanera.

La institución de la OEA está dada dentro del marco normativo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) adscrita a la Organización Mundial del Comercio (OMC),

con el fin de contar con un organismo que fuera competente en materia de aduanas. Su propósito es mejorar la eficiencia de las aduanas y consolidar información relacionada con estadísticas y proyecciones del comercio internacional. Por tal motivo, la creación de la OEA va de la mano con los propósitos de los organismos internacionales antes mencionados.

El OEA dentro de su propósito de ir a la vanguardia de las exigencias de los mercados internacionales realizó en el año 2008 una revisión de los temas en los cuales indudablemente se debían concentrar los esfuerzos, surgiendo así los nuevos compromisos de esta entidad entre los cuales se resalta lograr la interconexión de las aduanas del mundo y el establecimiento de excelentes controles transfronterizos. El compromiso de asociar a las aduanas y a las empresas a nivel internacional da origen a la creación de esta figura.

La adopción de ésta figura, tiene como objetivos generales facilitar la logística del comercio internacional y estrechar los lazos entre los países miembros en materia de seguridad. Se busca que el OEA sea un apoyo en la lucha contra flagelos como el contrabando, lavado de activos y terrorismo de la mano con entidades gubernamentales, estatales e internacionales.

El ideal es lograr la estandarización de las normas relacionadas con el comercio internacional por lo que este nuevo mecanismo busca abarcar temas relacionados con la visibilidad y transparencia en las operaciones logísticas y la cooperación en el funcionamiento de las aduanas.

A pesar de que en Colombia entró en vigencia el OEA sólo en Noviembre de 2011, en el mundo existen países que han adoptado esta figura dentro de sus normativas internas. Actualmente los 27 países miembros de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, China, Japón, Nueva Zelanda, República de Corea y Singapur. En Latinoamérica, México y Argentina entraron a hacer parte de este tipo de iniciativas.

Para la Unión Europea, el programa es conocido bajo el nombre de Estatuto de la OEA y hace parte del programa de seguridad aduanera (fraude y contrabando) el cual entró en vigencia a partir de Enero de 2008. En Estados Unidos entró en marcha C-TPAT por sus iniciales en inglés (Customs-Trade Partnership Against Terrorism) en el año 2002 tras los ataques del 11 de Septiembre. Y en Canadá por su parte se le conoce como PIP (Partners in Protection).

Todos los eslabones participantes dentro de la cadena de abastecimiento de logística pueden certificarse como Operadores Económicos Autorizados, Es decir, empresas fabricantes, importadores, exportadores, agentes de aduanas y de carga, transportistas, consolidadores de carga, administradores de puertos y aeropuertos, operadores de

terminales de carga, depósitos y distribuidores, en resumen todos los actores que intercedan en las operaciones de comercio internacional.

Sin embargo, para obtener la certificación y reconocimiento como OEA se debe cumplir con requisitos tales como: reconocimiento de buen comportamiento ante la aduana, un apropiado manejo y conservación de documentación/ archivo y demostrar solvencia económica. Principalmente el aspirante debe presentar evidencia de que es un actor en el campo de la logística que cumple con estándares de seguridad.

Se ha informado acerca de los múltiples beneficios que obtiene un operador de la cadena logística al certificarse como OEA. Dentro de los beneficios se menciona que para los entes privados se simplificarían los trámites aduaneros tanto para entrada como salida de mercancías.

Se reducirían las inspecciones y controles tanto físicos como documentales, también se les daría a los operadores prioridad al momento de mover las mercancías y éstos tendrían ventajas económicas relacionadas con el pago de tributos y aranceles. Es claro que al reducir tiempos y costos, el operador se convierte en un actor de la cadena logística más competitivo en el mercado internacional.

En el contexto colombiano, los exportadores tendrán prioridad para certificarse como operadores. Sin embargo, en ningún momento se establece que quienes no se certifiquen como OEA no podrán ejercer sus actividades. Naturalmente, quienes sí adquieran la calidad de OEA gozarán de los beneficios que este mecanismo ofrece. En Colombia el proceso de implementación se prevé implementar gradualmente; si se tiene en cuenta que Colombia se enfrenta a varios flagelos los cuales se filtran en las operaciones de comercio internacional. A la fecha no hay registro del primer actor certificado como OEA.

Teniendo en cuenta que el término OEA es recientemente reconocido en Colombia, se considera que se está frente a una oportunidad de explorar acerca de esta figura a nivel mundial y por qué no, las implicaciones que la OEA traería en el escenario colombiano para las operaciones de comercio internacional.

Cabe mencionar dentro de las principales conclusiones que el OEA no es reemplazo, homologación ni tampoco transformación de las agencias de aduanas, por el contrario las agencias de aduanas podrán certificarse como OEA, ya que éstas hacen parte de la cadena logística del comercio internacional.

Una característica a resaltar del OEA es la flexibilidad en el modelo de aplicación. Esta figura permite que los países la adopten dentro de sus normativas internas, claro está que en varios casos los Estados se han visto en la necesidad de realizar modificaciones

a su legislación. Sin lugar a dudas, el OEA crea una interconexión entre los países la cual es inevitable dado el escenario de la globalización. No obstante tal como se expresó en líneas anteriores, el OEA respeta la soberanía de los países que hacen parte de esta iniciativa.

EL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO EN COLOMBIA

El marco general en el que un país debe establecer sus prioridades viene determinado por sus obligaciones internacionales, por los recursos humanos y financieros de los cuales disponga. El hecho de no establecer prioridades en la esfera de la facilitación del comercio internacional significaría asignar una prioridad muy baja a la totalidad de las medidas tendientes a la facilitación del transporte y el comercio, o que las prioridades las establecerían los grupos de intereses más influyentes.

Estas medidas requieren recursos humanos y financieros. Como tales recursos son escasos y no están necesariamente reservados para actividades relacionadas con la facilitación del comercio; los países deben establecer prioridades en cuanto a las medidas que sean necesarias aplicar y en cuanto a la mejor secuencia para su aplicación. El establecimiento de esas prioridades es también esencial cuando los países deban adoptar una posición en el ámbito de las negociaciones bilaterales, regionales o multilaterales.

En estas negociaciones, 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 Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el cual promueve un comercio seguro y expedito mediante la asociación entre Aduanas-Aduanas y Aduanas-Empresas

La OMA (OMA, 2010) expresa que el Marco SAFE ofrece nuevas medidas 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. Esto basado en dos pilares del SAFE “relaciones Aduanas – Aduanas y relaciones Aduanas – Empresas”.

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 Operador Económico Autorizado (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. Los manuales fueron desarrollados por Robert L. Holler para el proyecto de Apoyo Mundial para el Desarrollo de la Capacidad Comercial (TCBoost) patrocinado por la USAID

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 para una adecuada implementación del programa OEA los siguientes principios: obtener el apoyo del gobierno, compromiso con las normas nacionales e internacionales, compromiso con el profesionalismo e integridad, enfoque hacia las importaciones y exportaciones, fortalecer la asociación aduanas-empresas (USAID, 2010).

En cuanto a investigaciones recientemente desarrolladas sobre OEA se encuentran: la tesis presentada por Oviedo en Diciembre de 2011, donde se realiza un análisis del OEA en algunos países con características diferenciales. La investigación realizada por Muñoz Barón en su tercera publicación titulada “El operador económico autorizado. Las áreas exentas” edición 2012, expone posiciones claras e importantes sobre OEA.

El sistema de Reconocimiento Mutuo 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, brindando además 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.(OVIDO 2011).

Oviedo muestra ventajas directas para las empresas del sector privado y el sector público en aspectos de control y facilitación que se sintetizan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1 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: OVIEDO, 2011*

De igual forma expone que se presentan ventajas indirectas (Comisión Europea, 2007). Menos robos, menos 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 y mejor seguimiento de la carga.

Según datos del compendio mundial de la OMA, 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 han implementado programas OEA: Estados Unidos, Canadá, México, y Argentina. Algunos países como Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Colombia planearon poner en marcha sus programas a finales de 2011.

En la Unión Europea el programa OEA es el mismo para los 27 Estados miembros. Mientras que en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) no hay programas OEA, existen sólo avances iniciales en la base legislativa de países como Kazajstán, Uzbekistán, Rusia y Ucrania. En el caso de Oriente Medio solamente existe 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.(OVIEDO 2011)

Dentro del programa de implementación del OEA, los países que han implementado el OEA presentan condiciones particulares diferenciales como lo son; el año de implementación, el nombre con el cual se reconoce y el régimen aduanero en el que está operando. (Ver cuadro 2)

Cuadro 2 Programas OEA desarrollados

PAIS	NOMBRE	AÑO 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

Fuente: Elaborado a partir de datos de Revista Cargo Security, edición No.7, 2011

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 por lo que no se catalogan como OEA en su totalidad, pero sí como un primer paso. 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 sólo de la exportación representan un 24%, mientras que las empresas importadoras representan solamente un 15% (OMA, 2011).

El programa OEA en la Unión Europea (UE) 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. Es útil observar la enorme cantidad de tareas que desarrollaron las autoridades europeas antes de la aprobación definitiva del programa.

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, entre otros aspectos a resaltar.

Tras los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, 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.(OVIEDO 2011).

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).

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.

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, Certificado de Protección y Seguridad, Certificado de Simplificación Aduanera y de Protección y Seguridad. Las certificaciones son temporales y se renuevan cada cuatro años para lo cual se cuenta con un sistema de revisión periódica que permita constatar si las empresas mantienen las mismas condiciones que les permitieron obtener una calificación positiva.

El programa C-TPAT de Estados Unidos puede utilizarse para mejorar la confiabilidad de los procesos de importación de mercancías. 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, entre otros.

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%.(OMA 2011)

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. 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. (OMA 2011)

Asimismo, los sectores que pueden participar del programa son 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.

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. 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. (OVIEDO 2011)

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).

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.

En el ámbito de beneficios a las empresas que son aceptadas en el programa se distribuyen 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.

El programa SAOC (Sistema Aduanero para operaciones Confiables) de Argentina 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 operatividad aduanera, reducción de costos, tiempos, entre otros.(OVIEDO 2011)

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. El plan piloto del programa se realizó para el procedimiento de exportación, siendo una empresa automotriz la primera en participar. (Monzó 2008)

El gran desafío es la implementación del procedimiento de importación el cual aún continua 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.

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 por lo menos de 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. (OVIEDO 2011)

Finalizado este proceso, la aduana tendrá las imágenes de la operación 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.

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).

El Programa PACS de México por su parte, ofrece elementos interesantes sobre la importancia 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. (OVIEDO 2011).

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. El programa iniciará con un plan piloto que incluye a 10 empresas. (OVIEDO 2011)

En su primera etapa abarcará solamente a empresas dedicadas a la exportación e importación de mercancías que estén vinculadas al sector electrónico, aeronáutico, y automotriz (Morales, 2011). En una siguiente etapa se aceptará al restante de industrias y a otros miembros de la cadena de suministro, como transportistas, agentes aduanales, operadores de bodegas, entre otros.

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

En México al igual que en muchos países de Latinoamérica el crimen organizado utiliza 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 modificar la ley que regula la actividad aduanera, sino que está implementando mejoras en todo el proceso aduanero.

El programa SES de Nueva Zelanda por su parte, “Plan de Exportaciones Seguras” Secure Exports Scheme (SES por su sigla en inglés) es consistente con los estándares de seguridad de la OMA (Smith, 2011). El programa SES desarrollado por Nueva Zelanda muchos países lo consideran como uno de los mejores programas de seguridad comercial.

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. 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”.

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. El programa SES está conformado por cuatro aspectos clave (BASC, 2011): Reportes electrónicos, Evaluación de Riesgos, Respuesta a riesgos altos, Reducción de riesgos.

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 demás miembros de la cadena de suministros.

Otros resultados de investigaciones adelantadas respecto a OEA se pueden observar en lo expuesto por Muñoz en su tercera publicación titulada “El operador económico autorizado. Las áreas exentas” edición 2012. En esta publicación se pueden concretar posiciones claras e importantes sobre OEA.

Muñoz afirma que contrario a lo que muchos piensan, el conjunto de actividades que ahora conforman el OEA llevan configurándose en el sector privado desde hace muchos años; producto de buenas experiencias comerciales – logísticas y de prevención de ilícitos, proporcionadas por los países mas adelantados de Europa y Asia.

También expone que las aduanas del mundo o sus integrantes deben entender que su papel de “recaudadores de impuestos” ha cambiado drásticamente. Ahora son parte del engranaje económico de los países y por esto deben reformar su nuevo rol para contribuir a agilizar embarques de bajo riesgo a su paso por los puntos fronterizos.

Muñoz es enfático en decir que implementar un OEA debe ser con el respaldo del país, ni siquiera del gobierno (porque cambian como el día y la noche) debe ser un compromiso de ley establecido para que todos (privados y públicos) estén obligados a cumplir y haya reglas claras.

En Colombia como en la mayoría de los países de Latinoamérica y de la Región Andina, los controles relativos a temas como seguridad, sanidad y aduaneros están dispersos y son aplicados por diferentes entidades, lo cual exige que al momento de establecer mecanismos para mejorar en estos ámbitos, dichos intereses se unan y puedan responder de manera eficiente, coherente y unificada a las expectativas de los usuarios y a los requerimientos de los procesos de comercio exterior. (DIAN 2010).

El OEA se adoptó debido al compromiso adquirido en el año 2008 en su calidad de miembro de la Organización Mundial de Aduanas. Para crearlo, la Dian se basó en modelos y buenas prácticas de Estados Unidos y de la Unión Europea. Adicional, teniendo en cuenta que los sectores público y privado deben propender por desarrollar mecanismos que faciliten día a día las operaciones de comercio exterior; esto, como un objetivo consecuente con el marco normativo de la OMA que busca lograr aduanas mas eficientes y modernas, se fijó como objetivos del OEA la seguridad y la facilitación; entendiendo la segunda como consecuencia de la primera. (MUÑOZ 2011).

Siendo la seguridad en la cadena logística internacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior, los principales objetivos del OEA; no podría la autoridad aduanera de manera independiente y aislada responder a las expectativas generadas por los usuarios ni aun por los mismos entes de gobierno en esta tarea. Es así como se consideró necesario definir una estrategia de coordinación interinstitucional

para que sean todas las entidades que ejercen el control sobre las operaciones de comercio exterior, de manera unánime e integral, quienes establezcan sus propios requisitos, evalúen su cumplimiento por parte de los interesados y otorguen los beneficios a los OEA. (DIAN 2010).

En Colombia a las empresas o usuarios candidatos a calificarse como OEA, no se les exige que cuenten con un patrimonio o activos mínimos, pudiendo acceder empresas pequeñas, medianas o grandes; siempre y cuando demuestren condiciones de solvencia financiera, entendida como aquella que permita cumplir de manera estable con las obligaciones financieras y económicas que se generen en el ejercicio de su actividad. (DIAN 2010)

Las Entidades del gobierno; participantes directas en el proceso de autorización deben evaluar su capacidad operativa y el nivel de solidez que vaya alcanzando la figura y así, establecer una forma gradual para que cada tipo de usuario acceda. Seguramente sería inviable para muchas aduanas y podrían generarse grandes tropiezos en la implementación, si se diera la opción de entrada a todos los usuarios en un mismo momento. Adicionalmente deben tenerse en cuenta aspectos como el análisis y definición de los sectores que tendrán prioridad de acuerdo con criterios como la política de comercio exterior del país (incentivar sectores) y el nivel de preparación de los interesados.

En el caso colombiano, se decidió empezar la implementación con los exportadores para continuar de manera gradual con los demás usuarios. No hay resultados de investigaciones respecto a la funcionabilidad ya que el OEA es un esquema nuevo y presentado oficialmente por el señor Presidente de la República de Colombia Juan Manuel Santos en la ciudad de Cartagena a finales del mes de Octubre de 2011.

El presidente Santos dio a conocer que la figura del OEA quedaba en firme desde el primero de Noviembre de 2011, a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) y que permitirá agilizar el comercio internacional y combatir el contrabando.

El Jefe de Estado explicó que este tema, que parece netamente económico, es también un tema de seguridad, ya que se trata de un compromiso con la seguridad en las exportaciones y en el transporte de mercancías. Añadió que esta herramienta, se suma a las alianzas público-privadas pues; beneficiará a exportadores, importadores y consumidores y permitirá enfrentar el contrabando el cual es un problema de seguridad nacional que debe ser combatido con los más modernos instrumentos.(diario EL ESPECTADOR 2011). El presidente aseguró que este programa está en sintonía con la Cruzada Anti-trámites que desarrolla el Gobierno para simplificar la vida a los ciudadanos y las empresas.

CONCLUSIONES

Dada la importancia del tema en la actualidad nacional e internacional, el estudio lleva a concluir principalmente que el OEA no es reemplazo, homologación o transformación de las agencias aduaneras, es el reconocimiento a la trayectoria sana y aplicada del manejo de procesos dentro del ciclo de las transacciones en comercio internacional, que recae sobre diferentes entes que participan en dicho ciclo.

Tiene aspectos básicos funcionales pero permite la inserción del mismo dentro del contexto legislativo y regulador de cada país o grupo de países demostrando así que es un mecanismo de incorporación con nivel de flexibilidad bajo en el modelo de aplicación.

Calificarse como operador no es un mecanismo cerrado, ya que permite su desarrollo dentro de países o grupos de países que se encuentran operando con otros regímenes o sistemas de control. El mismo se enmarca dentro de los lineamientos anti-tramites de Colombia en busca de la eficiencia puesto de manifiesto en la premisa “Seguridad – Facilitamiento”.

El concepto de protección y seguridad OEA está muy vinculado a la gestión de la cadena de suministro. Los operadores que manipulan mercancías sujetas a control aduanero o tratan la información relacionada con las mismas pueden solicitar el certificado OEA de protección y seguridad.

Es importante resaltar que dentro de las fortalezas del OEA se encuentra la viabilidad que ofrece para el Reconocimiento Mutuo entre aduanas, evitando reprocesos de actividades dentro del ciclo en el lugar de origen y luego en el lugar de destino. Adicional a lo anterior, la aplicación del OEA no implica obligatoriedad por lo que la decisión de obtener o no el certificado deberá ser analizada en detalle ya que es un proceso laborioso y complejo que en gran medida dependerá de la organización interna y del estado de implantación de los procedimientos requeridos.

Colombia es colocada de ejemplo ya que para la incorporación del OEA estructuró un marco legislativo y normativo dentro del ámbito jurídico en el Decreto 3568 del 2011. El alcance de la figura del Operador Económico Autorizado apunta a la pequeña, mediana o gran empresa, otorgando certificación con vigencia indefinida (si incumple los requisitos se suspende o termina). La autorización o certificado otorgado como OEA, por parte de la DIAN, le permitirá a la empresa hacer uso de los beneficios en el territorio nacional y en los países con los cuales el país suscriba acuerdos internacionales de reconocimiento mutuo.

Es importante conocer que no todas las PYMES se convertirán en OEA. En tales casos, la OMA considera igual de importante que se siga aplicando cualquier ventaja de facilitación previamente disfrutada, por ejemplo los regímenes arancelarios simplificados.

Un OEA debe estar sujeto a menos controles físicos y documentales que otros operadores económicos. Como consecuencia de ello, el OEA obtendrá una calificación de riesgo inferior y podrá cruzar las fronteras con mayor rapidez (en función del tipo de certificado que obtenga).

Se resalta que el ser parte de un Operador Económico Autorizado permitirá una supervisión mejorada del proceso y de las actividades de envío de las cargas, mejora en las políticas y prácticas de contratación y salida de empleado. Igual que mejores prácticas de gestión interna de seguridad, permitiendo identificar que las inversiones de seguridad en la cadena logística pueden no sólo ser compensadas, sino generar ventajas. Por ejemplo mejora en la seguridad de los productos, mejora de la gestión de inventario, mejora de la visibilidad de la cadena logística, mejora de la velocidad y por supuesto mayor satisfacción del cliente.

Se considera que el OEA que cumple los criterios de protección y seguridad es un socio que garantiza la seguridad y la protección en la cadena de suministro. Ello supone que el OEA hace todo lo posible para reducir las amenazas existentes en la cadena en la que está integrado. La condición de OEA mejora su reputación.

Por otro lado, ser un socio que garantiza la seguridad y la protección en la cadena de suministro permite facilitar los controles de seguridad. Así pues, un operador económico que esté buscando nuevos socios comerciales podría preferir a un OEA antes que a un operador económico no autorizado.

BIBLIOGRAFIA

UNCTAD, (2006) Facilitación Eficaz del Transporte y el Comercio para Mejorar la Participación de los países en Desarrollo en el Comercio Internacional. Artículo en Línea, http://www.unctad.org/sp/docs/c3d80_sp.pdf. Consultado 3 de Marzo de 2012.

USAID , (2010) Manual de Modernización de Aduanas – Programas de Operadores Económicos Autorizados. Nathan Associates Inc. Artículo en Línea: http://tcboostproject.com/_resources/resource/AEO%20Programs%20Handbook%20Español.pdf . Consultado 14 de Febrero de 2012.

Oviedo, R. (2011) . Tesis Análisis del programa del Operador Económico Autorizado, la Experiencia Internacional y el Caso Chileno. Universidad de Chile. Consultado 14 de Febrero de 2011

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (2011), Decreto numero 3568 del 27 de Septiembre de 2011. Artículo en línea. En: http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/Decreto_3568_27092011.pdf Consultado el 22 de febrero de 2011.

Muñoz, J. (2012). El Operador Económico Autorizado – Las Áreas Exentas. Edición 2012, Vol. 1, Editorial Ateia Valencia.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN , (2010) – Manual del Operador Económico Autorizado , Artículo en Línea, http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/OEA_Colombia.pdf. Consultado 22 de Febrero de 2011.

European Commission, (2010), Taxation and Customs Union. Artículo en línea: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_security/aeo/index_en.htm. Consultado 3 de Marzo de 2011.

U.S. Customs and Border Protection, (2011), Artículo en línea, http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat . Consultado 3 de Marzo de 2011.

Canada Border Services Agency (2011) , Artículo en línea, En <http://www.cbsa.gc.ca/security-securite/pip-pep/menu-eng.html>. Consultado 3 de Marzo de 2011.