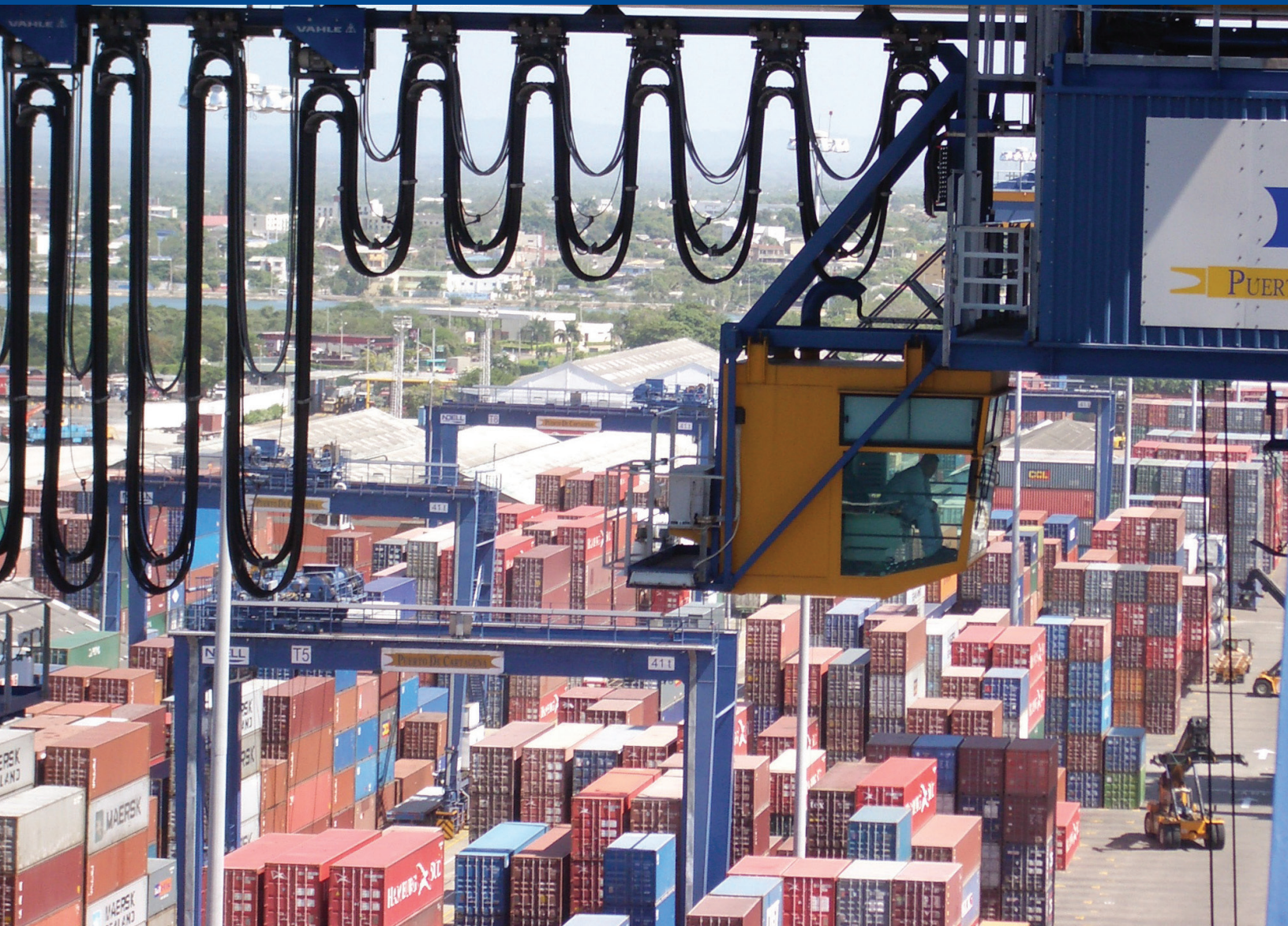




USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

MANUAL DE MODERNIZACIÓN DE ADUANAS PROGRAMAS DE OPERADORES ECONÓMICOS AUTORIZADOS



Marzo 2010

Esta publicación fue elaborada por Nathan Associates Inc. para revisión por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

MANUAL DE MODERNIZACIÓN DE ADUANAS PROGRAMAS DE OPERADORES ECONÓMICOS AUTORIZADOS

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Este documento fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es de exclusiva responsabilidad del autor o autores y no necesariamente refleja las opiniones de la USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos.

El manual de los Programas OEA fue desarrollado por Robert L. Holler para el proyecto de Apoyo Mundial para el Desarrollo de la Capacidad Comercial (TCBoost) patrocinado por la USAID.

TCBoost, implementado por Nathan Associates Inc. para el GBTI II DAI/Nathan Group, trabaja con la Oficina de Crecimiento Económico, Agricultura y Comercio (EGAT, por su sigla en inglés) de la USAID para ayudar a las misiones a identificar sus necesidades de asistencia técnica relacionada con el comercio, y diseñar e implementar programas y proyectos de desarrollo de la capacidad comercial.

TCBoost puede satisfacer cada aspecto de las necesidades relacionadas con el comercio de una misión, desde análisis hasta capacitación práctica, en una amplia gama de temas, incluyendo facilitación del comercio, reforma aduanera, formulación de políticas comerciales, negociaciones, diversificación de exportaciones, competitividad y ajustes económicos a la liberación comercial.

Visite www.tcboostproject.com para mayor información.

Fotos

Portada: Paul Kent, Nathan Associates | p. vi: Aduanas de Sudáfrica |
Interior de la contraportada: Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.

ÍNDICE

Agradecimientos	v
Introducción	I
1. Seguridad de la cadena de suministro y el Marco de Normas SAFE	3
Seguridad de la cadena de suministro	3
Estándares del Marco de Normas SAFE	3
Principios a seguir y condiciones a cumplir	5
2. Pasos en el diseño e implementación de un programa OEA	8
Paso 1: Conformar el equipo de implementación de proyecto	9
Paso 2: Establecer un grupo trabajo OEA	10
Paso 3: Definir el proyecto	11
Paso 4: Elaborar el plan de implementación de proyecto	12
Paso 5: Definir los requisitos OEA	13
Paso 6: Definir los beneficios OEA	19
Paso 7: Diseñar el proceso de solicitud	20
Paso 8: Contratación de especialistas en seguridad de la cadena de suministro	23
Paso 9: Anunciar y promover la iniciativa de OEA	25
Paso 10: Pilotaje del programa OEA	28
Paso 11: Consideración de acuerdos de reconocimiento mutuo	30
3. Estudios de caso	33
Estados Unidos: Apalancamiento de una sólida trayectoria en asociación con el sector privado	34
Jordania: Uso eficaz de principios de gestión de proyectos y ayuda de donantes	36
Nueva Zelanda: Protección de los mercados de exportación	38
Suecia: Simplificación de procesos y mejoramiento de servicios	39
Unión Europea—Incorporación de miembros diversos	41

ÍNDICE

Argentina: Apertura de programas OEA a empresas de todo tamaño	42
4. Referencias de mejores prácticas	45
Beneficios OEA	45
Formularios de solicitud	45
Folletos promocionales	45
Viabilidad financiera	46
Gestión de registros	46
Integridad	47

ANEXOS

Anexo 1-1 <i>Nodos de la cadena de suministro</i>	4
Anexo 2-1 <i>Complicaciones que surgen de las prácticas informales de enmienda</i>	14
Anexo 2-2 <i>Beneficios que se pueden ofrecer a los OEA por su participación en un programa OEA</i>	19
Anexo 2-3 <i>Funciones típicas del especialista en cadena de suministro</i>	25
Anexo 2-4 <i>¿Le suenan familiares estos puntos de vista?</i>	27
Anexo 2-5 <i>Proceso utilizado por EE. UU. para establecer acuerdos de reconocimiento mutuo</i>	32
Anexo 3-1 <i>Cronología de asociaciones voluntarias de las industrias con la Aduana de EE.UU.</i>	35
Anexo 3-2 <i>Cronología de desarrollo del programa Lista Dorada de la Aduana de Jordania</i>	37
Anexo 3-3 <i>Cronología de la creación del programa OEA de la Unión Europea</i>	42
Anexo 3-4 <i>Cronología de implementación del SOC de Argentina</i>	43

AGRADECIMIENTOS

El proyecto TCBoost expresa su agradecimiento al siguiente personal de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) por su orientación en el desarrollo de este manual:

- Srta. Eleanor Thornton, Agregada Técnica de los Estados Unidos, Dirección de Desarrollo de la Capacidad
- Sr. Simon Royals, Oficial Técnico Superior
- Sr. Henk van Zandwijk, Agregado Técnico de los Países Bajos, Dirección de Desarrollo de la Capacidad

Asimismo, agradecemos a las siguientes personas quienes nos brindaron su ayuda:

- Sr. Bradd M. Skinner, Director, C-TPAT/Programas de Asociaciones Industriales, Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.
- Srta. Louritha Green, Jefe Interino, Sección de Operaciones Estratégicas, División de Operaciones Internacionales, Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.
- Sr. Carlos Ochoa, Gerente de Programa, Asociación Aduanas-Comercio contra el Terrorismo (C-TPAT), Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.
- Sra. Graciela Misuraca, Directora de Gestión de Riesgos, Dirección General de Aduanas de Argentina
- Sr. Dave Haigh, Manager, Cooperación Multilateral y Regional, Servicio de Aduanas de Nueva Zelanda
- Sr. James McKone, Asesor Principal, Relaciones Internacionales, Servicio de Aduanas de Nueva Zelanda
- Sr. Christopher Kristensson, Asesor de Desarrollo de Negocio Internacional, Servicio de Aduanas de Suecia



INTRODUCCIÓN

Las responsabilidades de las aduanas están en evolución. Tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, las administraciones de aduanas a nivel mundial han evolucionado mucho más allá de su papel original como los principales recaudadores de ingresos gubernamentales. Hoy día se espera que las administraciones de aduanas, entre otras responsabilidades, brinden seguridad contra la amenaza de terrorismo mediante el aseguramiento de las cadenas de suministro internacionales. Los acuerdos internacionales y documentos de orientación en materia de seguridad de la cadena de suministro, como el Marco de Normas para la Seguridad y Facilitación del Comercio Mundial (Marco de Normas SAFE) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), han establecido directrices de buenas prácticas con énfasis tanto en la facilitación del comercio como en la seguridad de la cadena de suministro a través de asociaciones de aduanas a aduanas y de aduanas a empresas. Se pueden fortalecer las asociaciones de aduanas a empresas por medio de programas de operadores económicos autorizados (OEA), los cuales identifican y premian a las empresas que cumplen con las normas de la OMA o equivalentes para la seguridad de la cadena de suministro. De acuerdo a la OMA, al mes de junio de 2009, 157 naciones miembros habían expresado su intención de implementar el Marco de Normas SAFE. Japón, la Unión Europea, Argentina, China, Brasil, India, Chile 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.

El Manual del Programa de Operadores Económicos Autorizados es el cuarto de una serie de manuales de modernización de aduanas encargado por la USAID. Este manual tiene como base el Marco de Normas SAFE y ofrece a las administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo orientaciones prácticas y detalladas, además de ejemplos de buenas prácticas para trabajar en colaboración con la comunidad empresarial para asegurar la cadena de suministro, a la vez de facilitar el comercio, mantener o mejorar los controles y proteger los ingresos. El manual no tiene como objeto complementar los conceptos del Marco SAFE, sino más bien ayudar a las administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo a planificar e implementar programas nacionales de OEA. El manual fue desarrollado por el proyecto de Apoyo Mundial para el Desarrollo de la

Capacidad Comercial (TCBoost) de la USAID con importantes aportes de la OMA y del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU. (CBP, por su sigla en inglés). Esta colaboración es el primero de su tipo.

El enfoque del Manual del Programa de Operadores Económicos Autorizados es parte de prácticas de gestión eficaz de programas y mejores prácticas provenientes de la experiencia de administraciones de aduanas de todo el mundo. La USAID reconoce que el compromiso gerencial y la aceptación del personal de cualquier iniciativa de reforma aduanera se logran mejor cuando la administración de aduanas y su personal participan en el diseño e implementación de la iniciativa. La USAID también reconoce que a menudo los administradores aduaneros prefieren tomar el liderazgo en el desarrollo e implementación de nuevas iniciativas sin depender demasiado de asesores técnicos externos. Este manual fue diseñado para permitir a las administraciones de aduanas en países en vías de desarrollo seguir sus directrices y establecer las medidas de reforma recomendadas con un mínimo de asistencia técnica adicional, aunque este enfoque “hágalo usted mismo” no excluye asistencia técnica a corto plazo. Las administraciones de aduanas que están considerando o están en proceso de implementar un programa OEA pueden comunicarse con la USAID y/o la Oficina de Asuntos Internacionales de la CBP para solicitar asistencia técnica o capacitación sobre cómo desarrollar e implementar este tipo de programa.

Este manual empieza con una breve historia sobre el desarrollo del Marco de Normas SAFE (SAFE Framework of Standards), en especial con información sobre el desarrollo de programas OEA y una exposición de principios y condiciones que ejercen influencia sobre el diseño e implementación de programas OEA (por ejemplo, orientación sobre importaciones vs. exportaciones, asociaciones de aduanas a empresas, temas de integridad). La sección 2 presenta un prototipo de plan de implementación para programas OEA que puede ser adaptado para abordar cuestiones y prioridades locales. La sección 3 presenta estudios de caso que detallan las experiencias de países que han diseñado e implementado programas OEA (Estados Unidos, Jordania, Nueva Zelanda y Suecia). Por último, el manual incluye un CD con materiales de referencia, y formularios y documentos de muestra provenientes de la implementación de programas OEA por parte de administraciones de aduanas alrededor del mundo.

I. SEGURIDAD DE LA CADENA DE SUMINISTRO Y EL MARCO DE NORMAS SAFE

SEGURIDAD DE LA CADENA DE SUMINISTRO

En los días posteriores a los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos, fue suspendido casi todo el tráfico aéreo en el país y fueron cerrados las fronteras terrestres y puertos marítimos. El impacto económico de estas suspensiones resonó en los Estados Unidos y en todo el mundo, sacando a relucir la vulnerabilidad de las cadenas de suministro internacionales. Los Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Jordania, Suecia, Países Bajos, Australia y Singapur reaccionaron con rapidez para implementar programas de seguridad, predecesores de los programas OEA.

Dado su papel central en el desplazamiento de mercancías a través de fronteras internacionales, las administraciones de aduanas desempeñaron un papel en el desarrollo e implementación de estos programas de seguridad. No obstante, la responsabilidad de asegurar la cadena de suministro internacional no recae únicamente en la aduana. Ninguna entidad individual es dueña o administradora de la cadena de suministro internacional. Más bien, para asegurar la cadena se requiere la participación de fabricantes, importadores, exportadores, corredores, transportistas, consolidadores, puertos, aeropuertos, operadores de terminales, operadores integrados, depósitos y distribuidores. Una vez identificada la necesidad de desarrollar una serie de estrategias uniformes para asegurar, a la vez de facilitar, el movimiento comercial global, la OMA inició el desarrollo de las Directrices Aduaneras para la Gestión Integrada de la Cadena de Suministros (Directrices ISCM) en el año 2002. El Anexo 1-1 enumera los nodos en la cadena de suministro donde, según el CBP, podría darse una manipulación de la cadena de suministros.

ESTÁNDARES DEL MARCO DE NORMAS SAFE

La adopción de las Directrices ISCM en el año 2004 fue seguida por la adopción del Marco de Normas SAFE en el año 2005. El Marco SAFE se sustenta en dos pilares: (1) las asociaciones de aduanas a aduanas y (2) las asociaciones de aduanas a empresas. Pilar 1 hace énfasis en la armonización de requisitos de información electrónica anticipada de carga sobre embarques de entrada, de salida y en tránsito y la utilización de

un enfoque coherente de gestión de riesgos para abordar las amenazas de seguridad. Pilar 2 insta al establecimiento de medidas que permitan que las aduanas puedan identificar a aquellas empresas que regularmente demuestran un compromiso para cumplir como OEA con los reglamentos aduaneros y procedimientos de seguridad.

ANEXO I-I

Nodos de la cadena de suministro

La Estrategia de EE.UU. para Mejorar la Seguridad Internacional de la Cadena de Suministro (Junio 2007) identifica 16 nodos de la cadena de suministro donde se pueden manipular las mercancías:

1. Originación de la carga (suplidor o fábrica)
2. Originación del embalaje
3. Originación del contenedor (si es carga contenerizada)
4. Acoplamiento de carga y embalaje
5. Consolidación de carga o sellado de contenedores
6. Almacenaje antes del transporte
7. Movimiento de carga al puerto de origen
8. Puerto de origen (aeropuerto, terminal o instalación marítima, empresa de transporte terrestre)

9. Transporte internacional

10. Puerto de entrada (aeropuerto, terminal o instalación marítima, puerto de entrada fronterizo).

11. Movimiento al punto de desconsolidación

12. Almacenaje antes de procesar

13. Desconsolidación

14. Movimiento al destino

15. Destino

16. Flujo de información asociada con la carga (extremo a extremo).

Cada nodo presenta una oportunidad o condición para acceder al medio de transporte o a la carga.

El Marco de Normas SAFE define una OEA como una parte que participa en el movimiento internacional de mercancías en cualquier función aprobada por o en representación de una administración nacional de aduanas que cumple con las normas de la OMA o equivalentes para la seguridad de la cadena de suministro. Entre los OEA se incluyen fabricantes, importadores, exportadores, corredores, transportistas, consolidadores, intermediarios, puertos, aeropuertos, operadores de terminales, operadores integrados, almacenes y distribuidores. El Marco SAFE establece las siguientes seis normas para programas OEA:

Norma 1 — Asociación. Los OEA realizan una autoevaluación: miden sus políticas y procedimientos internos contra las normas y mejores prácticas de seguridad para asegurar que cuentan con las salvaguardas adecuadas frente al compromiso de sus embarques y contenedores hasta la liberación de los embarques del control aduanero en el destino.

Norma 2 — Seguridad. Los OEA incorporan las mejores prácticas de seguridad definidas en el programa en sus prácticas comerciales.

Norma 3 — Autorización. La administración de aduanas, en conjunto con los representantes de la comunidad empresarial, diseña procesos de validación o procedimientos de acreditación de calidad que ofrecen incentivos a las empresas por su condición de OEA.

Norma 4 — Tecnología. Todas las partes mantienen la integridad de sus cargas y contenedores mediante el uso de tecnología moderna.

Norma 5 — Comunicación. La administración de aduanas actualiza regularmente las normas de seguridad y las mejores prácticas de seguridad para la cadena de suministro definidas en el programa OEA.

Norma 6 — Facilitación. La administración de aduanas trabaja en colaboración con los OEA para maximizar la seguridad y la facilitación de la cadena de suministro del comercio internacional que se origina o transita en su territorio aduanero.

PRINCIPIOS A SEGUIR Y CONDICIONES A CUMPLIR

En el diseño e implementación de un programa OEA, se deben seguir ciertos principios y cumplir con ciertas condiciones. Estos incluyen el cumplimiento de normas internacionales y la orientación por mejores prácticas desarrolladas por organizaciones internacionales y otras administraciones de aduanas, la priorización ya sea de importaciones o exportaciones, el estado de las asociaciones de aduanas a empresas en el país y el nivel de integridad exhibido por la administración de aduanas.

OBTENER APOYO DE LOS NIVELES MÁS ALTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE ADUANAS

Un programa exitoso de OEA exige un firme compromiso por parte del director general de la administración de aduanas. Es necesario que el director general respalde y abogue por el programa desde su inicio. La participación directa del director general en el programa ofrece un apoyo tangible al equipo que desarrolla el programa, asegura que los funcionarios aduaneros comprendan la importancia del programa y le otorga credibilidad al programa ante la comunidad empresarial y de transporte. El director general debe participar personalmente en la introducción del concepto de OEA en el órgano ejecutivo, en el cuerpo legislativo y otros ministerios y agencias gubernamentales a fin de obtener el apoyo gubernamental y financiamiento requerido para el programa. Este manual asume que el director general cuenta con el consentimiento o aprobación gubernamental, tiene asegurado el financiamiento y ha establecido contacto con los otros ministerios y agencias que tienen que ver con asuntos en materia de comercio y fronteras.

COMPROMISO CON NORMAS INTERNACIONALES

Los estándares del Marco de Normas SAFE para programas OEA refuerzan las normas internacionales para administraciones de aduanas (por ejemplo, la Convención Revisada de Kyoto). Las administraciones de aduanas que están preparadas para diseñar e implementar programas OEA comprenden la importancia de equilibrar el comercio internacional y la seguridad y están listas para desempeñar su papel en la facilitación del comercio internacional e inversiones legítimas. También comprenden la vulnerabilidad de la cadena de suministro internacional y su papel cada vez más importante en el aseguramiento de mercancías y medios de transporte que se desplazan a través de las fronteras. Su éxito es medido por medio de documentación que demuestre que los nuevos procedimientos y relaciones de trabajo han incrementado el grado de cumplimiento con requisitos aduaneros y relacionados. Simplifican los procedimientos para reducir los retrasos e incertidumbres. Establecen metas alcanzables para mejorar el cumplimiento y miden su éxito al lograrlas. Adaptan los controles a los riesgos. Se comunican de manera

más abierta y eficaz. Implementan prácticas transparentes de gestión de recursos humanos basadas en desempeño, ofrecen compensaciones adecuadas y reducen las oportunidades de corrupción.

COMPROMISO CON EL PROFESIONALISMO E INTEGRIDAD

No importa que tan bien esté diseñado un nuevo programa, si los administradores aduaneros, importadores y exportadores no pueden depender de sus funcionarios y empleados para desempeñar sus obligaciones de manera ética, el riesgo que fracase el programa será alto. Si las prácticas habituales incluyen el intercambio de propinas, gratificaciones, favores o sobornos, tanto las aduanas como la comunidad empresarial deben estar dispuestas a realizar un cambio. En la administración de aduanas, el éxito empieza 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 están profundamente arraigados. El éxito de un programa OEA también depende del profesionalismo e integridad en la comunidad empresarial, en especial los importadores, exportadores y corredores. La OMA ha publicado excelentes herramientas para evaluar la integridad y la USAID ha publicado el manual *Cómo Establecer e Implementar un Programa de Integridad Aduanera* que trata específicamente sobre este tema. Ambos están en el CD incluido con este manual.

DETERMINAR EL ENFOQUE HACIA LAS IMPORTACIONES O LAS EXPORTACIONES

Algunos programas OEA se enfocan en importaciones, otras en exportaciones, de acuerdo a las prioridades nacionales. Los gobiernos no sólo deben prevenir ataques terroristas en su propio suelo, sino también deben salvaguardar su competitividad en el mercado internacional, protegiendo los mercados de exportación y las marcas comerciales. Idealmente, un programa OEA cubre tanto importaciones como exportaciones, pero las administraciones de aduanas deben abstenerse de intentar hacer demasiado en poco tiempo. Si un país considera que su principal amenaza es un ataque a su suelo patrio (por ejemplo, los Estados Unidos), es probable que su prioridad sean las importaciones. Sin embargo, si su principal amenaza es respecto a los mercados de exportación (por ejemplo, Jordania y Nueva Zelanda), es probable que el país prefiera enfocar primero la seguridad de sus exportaciones. Ninguna decisión excluye un programa que cubra tanto importaciones como exportaciones subsecuentemente. Lo más importante es donde empezar.

FORTALECER LA ASOCIACIÓN ADUANAS A EMPRESAS

En las administraciones de aduanas modernas, los sistemas tradicionales de control han dado paso a sistemas de selectividad basada en riesgo. Estos sistemas han facilitado la labor de cumplir con los requisitos aduaneros. No sólo castigan a los que incumplen sino que también premian a los que cumplen. Al desarrollar un programa OEA, una administración de aduanas necesita conocer bien a su comunidad empresarial y entender sus prácticas comerciales e inquietudes. Las relaciones conflictivas son reemplazadas por el respeto mutuo y colaboración. Al adoptar una filosofía menos conflictiva, las

administraciones de aduanas pueden asegurar la cadena de suministro internacional y facilitar el movimiento de embarques internacionales legítimos. El Paso 4 de la sección 2 de este manual ofrece información adicional sobre cómo fortalecer o mejorar la relación entre la aduana y la comunidad empresarial.

2. PASOS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA OEA

Cada administración de aduanas incorpora su propia experiencia y enfoque en el diseño e implementación de su programa OEA. Algunas administraciones de aduanas disponen de departamentos de gestión de proyectos o modernización y reforma, pero es posible que otras no cuenten con los recursos o capacitación necesarios para aplicar las técnicas de gestión de proyectos. Esta guía de implementación de un programa OEA tiene como objeto:

- Servir como curso de acción sugerido con técnicas de gestión de proyectos incorporadas para las administraciones de aduanas que no disponen de especialistas internos en gestión de proyectos;
- Esbozar una estrategia que permita a las administraciones de aduanas y los clientes empresariales trabajar en asociación para incorporar el Marco SAFE en un programa nacional de OEA;
- Demostrar las mejores prácticas y los enfoques tomados por las administraciones de aduanas que ya han implementado programas OEA; y
- Ofrecer comentarios y sugerencias útiles.

El diseño e implementación de un programa OEA son procesos complejos que consumen mucho tiempo. La mejor manera de asegurar que un programa OEA tenga éxito es que los socios de los sectores públicos y privados colaboren en el diseño del programa. Esta colaboración conlleva la formación de dos grupos:

- Un equipo de implementación de proyecto integrado por funcionarios aduaneros
- Un grupo de trabajo de los representantes del comercio (importadores, exportadores, transportistas, corredores, operadores de almacenes, fabricantes) y otras agencias gubernamentales con responsabilidades relacionadas con importaciones y exportaciones.

La formación de estos dos grupos es tratada en los Pasos 1 y 2.

PASO 1: CONFORMAR EL EQUIPO DE IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTO

El primer paso en el desarrollo de un programa OEA es conformar un equipo de implementación de proyecto. El equipo de implementación de proyecto se compone de administradores aduaneros y funcionarios responsables de trabajar con el sector privado para diseñar el programa OEA y administrar la implementación del proyecto.

Si bien el director general de aduanas sirve como patrocinador del proyecto, son pocos los administradores que ocupan este alto cargo que podrán dedicar el tiempo y atención necesarios para administrar el proceso de diseño e implementación. Por lo tanto, el director general debe designar a un subordinado de confianza como gerente de proyecto a tiempo completo.

El administrador de proyecto debe contar con una fuerte motivación y excelentes aptitudes de gestión de proyectos, además de capacidad demostrada para reunir a personas con distintas perspectivas de manera productiva. El administrador de proyecto lideriza el equipo de implementación de proyecto y trabaja en estrecha colaboración con el grupo de trabajo OEA (véase el Paso 2). Tendrá suficiente autoridad para hablar en nombre del director general y hacer decisiones y compromisos (dentro de parámetros definidos) para el proyecto. El administrador de proyecto mantiene al director general informado de los avances y de cualquier obstáculo encontrado en el proceso de diseño e implementación. Aún cuando el director general ha delegado considerable autoridad al administrador de proyecto, el director general debe permanecer visible y asequible.

El administrador de proyecto designa al resto del equipo de implementación de proyecto, incluyendo los especialistas en gestión de riesgos, gestión de recursos humanos, desarrollo de políticas y procedimientos, controles basados en auditoría posterior al despacho aduanero, tecnología de información, asesoría legal y de políticas e información pública. También deben participar los funcionarios de campo. Contar con paladines locales con buen conocimiento del programa será de ayuda en una etapa posterior. Los designados deben demostrar motivación para perseguir la modernización progresiva de la aduana y la capacidad de trabajar bien con otros individuos. Se recomienda que el administrador de proyecto y los miembros del equipo de implementación tengan buen dominio del idioma inglés, uno de los principales idiomas de la OMA. La capacidad de investigar las referencias de la OMA y otras mejores prácticas sin tener que recurrir a traductores será de utilidad.

El equipo de implementación de proyecto puede incluir miembros a tiempo parcial y completo. En cualquier caso, los miembros del equipo deben tener la libertad de hacer aportes importantes al proyecto. Los supervisores de los integrantes del equipo deben reconocer que el proyecto OEA es de alta prioridad y comprender que se espera que lo apoyen y asegurar que sus subordinados tengan el tiempo adecuado para cumplir con sus funciones y responsabilidades en la implementación del proyecto. El director general facilita este objetivo asegurando que los administradores sean conscientes de la importancia del programa OEA por medio de correspondencias, reuniones de personal y transmisión de la expectativa de pleno apoyo al proceso de diseño e implementación.

Al formarse un equipo de implementación de proyecto, debe tomarse en consideración la capacidad de los miembros del equipo de permanecer a largo plazo en el equipo. Los funcionarios aduaneros que participan en este proceso aprenderán cómo operan las empresas y verán de primera mano los éxitos y retos que se presentan durante el diseño e implementación del programa. Perder esta experiencia a medida que avanza el programa es perjudicial a la misma. Se deben mantener estos funcionarios informados para liderar el programa OEA.

PASO 2: ESTABLECER UN GRUPO TRABAJO OEA

El segundo paso en el desarrollo de un programa OEA conlleva integrar al sector privado y otras agencias gubernamentales en la planificación e implementación mediante la creación de un grupo de trabajo OEA. El director general de aduanas debe tomar la iniciativa para identificar e invitar a los representantes del sector privado y otras agencias gubernamentales a trabajar con el equipo de implementación de proyecto. El equipo de implementación de proyecto, las contrapartes del sector privado y los representantes de otras agencias gubernamentales pertinentes forman el grupo de trabajo OEA.

Este grupo de trabajo cimentará las bases para el programa OEA y asegurará la representación por parte del sector privado y otras agencias gubernamentales. En algunos países, ya existe un comité consultivo de aduanas conformado por representantes de agencias fronterizas y segmentos del sector privado como asociaciones de importadores y exportadores, asociaciones de agentes y corredores de aduanas, asociaciones de agencias de carga, asociaciones de transportistas y empresas de gestión de aeropuertos y puertos marítimos. En caso de existir dicho comité, la administración de aduanas debe utilizarlo para desarrollar un ambiente propicio para las asociaciones para el programa OEA mediante una invitación al comité consultivo para que designe a representantes para participar en el grupo de trabajo OEA.

Dado que otras agencias gubernamentales ejercen controles adicionales sobre las importaciones y exportaciones, el éxito de un programa OEA requerirá de su aporte y colaboración, en especial para simplificar y armonizar los procedimientos. Hacer que otras agencias participen en el diseño e implementación del programa OEA contribuye a evitar discusiones inconvenientes y poco productivas entre agencias ante la presencia de la comunidad empresarial. Si la aduana desea desarrollar una buena relación con la comunidad empresarial, debe asegurar que las otras entidades gubernamentales relacionadas con el comercio compartan dicha motivación.

Se debe realizar una reunión preliminar una vez se establezca el grupo de trabajo. Aunque la calidad y éxito del programa OEA dependerá de la participación del sector privado, el programa es fundamentalmente un programa de aduanas y el administrador de aduanas del proyecto debe servir como presidente y una contraparte de la industria debe servir como vicepresidente. El director general y el administrador de proyecto realizan una sesión informativa detallada sobre el concepto de OEA. El grupo de trabajo escoge el vicepresidente y los funcionarios para el grupo.

PASO 3: DEFINIR EL PROYECTO

Los primeros pasos del grupo de trabajo OEA consisten en redactar un acta de constitución y el alcance de trabajo para el proyecto.

ACTA DE CONSTITUCIÓN DEL PROYECTO

El acta de constitución del proyecto:

- Define el proyecto y le imparte una dirección general,
- Explica la importancia del proyecto a la administración de aduanas y sus partes interesadas,
- Nombra al administrador de proyecto y establece su autoridad para la toma de decisiones,
- Nombra a los miembros del equipo de implementación de proyecto y establece sus funciones,
- Hace énfasis en el apoyo de la alta gerencia para el proyecto y el administrador del proyecto,
- Hace énfasis en la importancia del sector privado en el diseño del programa OEA,
- Define el papel del grupo de trabajo como canal primario de comunicación entre la aduana y los socios del sector privado, y las reglas bajo las cuales funciona el grupo de trabajo,
- Especifica que el grupo de trabajo OEA es una parte permanente del programa OEA, y
- Estará a disposición de todos los asociados con el proyecto.

El administrador de proyecto presenta el borrador del acta de constitución al director general e incorpora las modificaciones del director general en el acta final de constitución. La emisión de un acta de constitución del proyecto firmada por el director general de aduanas sirve como notificación oficial de la iniciativa y de la expectativa en cuanto al pleno apoyo al proyecto y a los encargados de implementarlo.

ALCANCE DE TRABAJO

Una vez que el director general de aduanas ha aprobado y difundido el acta de constitución en toda la administración de aduanas, el equipo de implementación de proyecto elabora un alcance preliminar de trabajo para su propio uso. El alcance de trabajo incluye los objetivos del proyecto y su justificación; el patrocinador del proyecto y las principales partes interesadas; el alcance o límites del proyecto (es decir, el trabajo que será y no será realizado); las fechas previstas y duración de la implementación; los supuestos, limitaciones y riesgos; organización inicial del proyecto; estructura inicial de desglose de trabajo; productos a entregar del proyecto, fechas límites e hitos, estimados de costos y necesidades de recursos. El alcance de trabajo parte del acta de constitución del proyecto y establece los parámetros amplios del proyecto; el grupo de trabajo OEA desarrollará un plan de implementación de proyecto, más detallado que el alcance de trabajo, en el siguiente paso. Al redactar el alcance de trabajo, el equipo de implementación de proyecto debe considerar cuestiones organizacionales y recursos de la aduana como:

- ¿Que departamento asumirá la responsabilidad administrativa del programa OEA luego de que el equipo de implementación de proyecto termine su trabajo? ¿Existe un departamento adecuado y con capacidad para asumir esta responsabilidad o habrá que crear un nuevo departamento? ¿Habrá que revisar la estructura organizacional?
- ¿Cuenta la aduana con los recursos necesarios para apoyar un programa eficaz de OEA? ¿Cuánto personal se necesitará para administrar este programa? ¿De dónde provendrá?
- ¿Se necesitará más espacio para oficinas? ¿Qué computadoras, vehículos y otros equipos se necesitarán?
- Si la aduana no dispone de los recursos requeridos, ¿cómo las obtendrá?

Una variable clave para determinar las necesidades de recursos es el número de OEA que el programa podría mantener. Este manual recomienda que se inicie un nuevo programa OEA con los importadores y exportadores, por cuanto éstos seleccionan los otros enlaces en la cadena de suministro. Una vez que los primeros participantes adquieran experiencia y confianza, se podrá ampliar el programa para incluir a corredores, transportistas y puertos.

El director general de aduanas publica el alcance de trabajo. El acta de constitución es puesto a disposición de todos los administradores aduaneros, idealmente en un intranet y sitio web de la aduana. El director general de aduanas aprueba además las recomendaciones organizacionales y de recursos para permitir que la aduana empiece a implementar las decisiones tomadas.

PASO 4: ELABORAR EL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTO

Seguidamente, el grupo de trabajo OEA elabora el plan de implementación de proyecto. El grupo de trabajo debe trabajar como equipo, tomar en cuenta los puntos de vista de cada quien y tener la voluntad de hacer concesiones. El plan de implementación de proyecto debe incluir cada tarea que debe realizarse, la persona o personas responsables de realizar cada tarea y la fecha prevista de realización de cada tarea. Los Pasos 5 a 11 de este manual detallan dichas tareas.

Una vez el grupo de trabajo OEA ha elaborado un primer borrador del plan de implementación de proyecto, lo presentan al director general de aduanas para su revisión. El director general debe circular el borrador entre la aduana y solicitar comentarios. El grupo de trabajo OEA revisa los comentarios y ajusta el borrador según convenga. El grupo de trabajo OEA debe esperar revisar y volver a presentar el plan varias veces al director general y otros funcionarios de alto cargo antes de recibir la aprobación para proceder. Tras la aprobación del borrador final del plan de implementación de proyecto, el equipo de implementación de proyecto publica el plan, haciendo que sea un documento público. Al igual que el acta de constitución del proyecto, el plan de implementación de proyecto aprobado debe ser puesto a disponibilidad de todos los administradores aduaneros y publicado en el intranet y sitio web de la aduana.

El grupo de trabajo OEA entonces puede empezar a desarrollar el plan de implementación de proyecto:

- Definir los requisitos OEA (Paso 5)
- Definir los beneficios OEA (Paso 6)
- Desarrollar el proceso de aplicación (Paso 7)
- Contratar especialistas de seguridad de la cadena de suministro (Paso 8)
- Anunciar y promover el concepto de OEA (Paso 9)
- Realizar un piloto del concepto de OEA (Paso 10)
- Considerar el reconocimiento mutuo (Paso 11)

El grupo de trabajo OEA debe empezar a reportar al director general su progreso en la implementación del plan. Los informes se hacen por escrito, por lo usual una vez al mes, con los detalles del trabajo realizado, las tareas terminadas, obstáculos inesperados o retrasos sufridos, ajustes hechos al plan y cualquier otra información pertinente. El director general de aduanas debe reunirse con el grupo de trabajo OEA al menos una vez durante cada período de informe para discutir el progreso logrado.

PASO 5: DEFINIR LOS REQUISITOS OEA

La primera tarea importante en el desarrollo de un programa nacional de OEA es definir los requisitos para ser OEA. Estos requisitos pueden ser escritos en un borrador de reglamento (o sublegislación) pero son más prácticos cuando son publicados en un formato menos formal que permite modificaciones bajo la autoridad del director general de aduanas (actuando según las recomendaciones del grupo de trabajo), en vez de requerir enmiendas legislativas. Puesto que la participación en programas OEA es voluntaria, este enfoque más informal por lo general es adecuado. El grupo de trabajo OEA debe redactar requisitos nacionales en cumplimiento con las normas de orientación establecidos en el Capítulo 5 del Marco de Normas SAFE, con respecto al cumplimiento regulatorio, gestión de registros comerciales, viabilidad financiera, seguridad, gestión de crisis, comunicaciones y capacitación. A continuación se describe de manera breve cada uno de estas normas de orientación.

CUMPLIMIENTO REGULATORIO

Para participar en un programa OEA, un socio potencial del sector debe demostrar un historial de cumplimiento durante cierto período. Una pregunta crítica y a menudo difícil que el grupo de trabajo OEA debe considerar es si la aduana tiene suficientes datos confiables para determinar los niveles anteriores de cumplimiento.

El equipo de implementación de proyecto trabaja con el departamento de gestión de riesgos de la aduana para analizar las declaraciones de los últimos 12 meses e identifica a los importadores, exportadores, transportistas y corredores con la mayor cantidad de declaraciones, los valores aduaneros más altos y la mayor contribución de ingresos. Debido a que esta información es confidencial, la participación en esta revisión debe ser limitada a los funcionarios aduaneros que están restringidos de divulgar esta información a terceros. El equipo también revisa las enmiendas de las declaraciones y los casos de

sanciones para determinar si se puede establecer de manera confiable un anterior nivel de cumplimiento para dichas empresas.

El equipo revisa el procesamiento de declaraciones en los centros de despacho aduanero y todos los casos de sanciones impuestas por subvaloración durante los últimos 12 meses a fin de determinar si los procedimientos han ocasionado inadvertidamente que no se documenten las enmiendas, que se identifiquen incorrectamente desacuerdos aduaneros legítimos de valoración como violaciones o que se haya alentado la subvaloración como táctica de negociación.

No obstante, una medición adecuada del cumplimiento anterior puede no ser posible por la falta de datos confiables. Aún cuando la aduana no puede verificar con precisión el cumplimiento anterior, es necesario definir un historial adecuado de cumplimiento. El grupo de trabajo OEA puede optar por definir este historial de modo diferente para el cumplimiento anterior y futuro. Esto reconoce que las medidas de seguimiento de cumplimiento de la aduana pudieran no haber sido adecuadas antes de la implementación del programa OEA y no se castiga injustamente a los comerciantes por esta inadecuación. El Anexo 2-1 describe un escenario donde el tema del cumplimiento de los comerciantes es confuso debido a prácticas locales de valoración.

ANEXO 2-1

Complicaciones que surgen de las prácticas informales de enmienda

Cuando los funcionarios aduaneros no registran (aceptar oficialmente) una declaración hasta tanto el importador o corredor acuerde cambiar el valor declarado, el aumento en el valor declarado no queda registrado ya que la declaración no cambia hasta que se registra. Al tratar de modo informal con disputas de valoración cuando se presenta una declaración, la aduana puede crear de manera no intencionada un ambiente de negociación, alentando a los importadores a subvalorar sus declaraciones y considerar la valoración original como punto de partida de oferta, con la certeza de no ser sancionado por subvalorar y con la expectativa de que el valor final será menor a que si se hubiera declarado el valor real desde el

inicio. Además, al incrementar el valor aduanero declarado originalmente, pero antes de su aceptación oficial, no significa necesariamente que el importador o corredor ha cometido una infracción, presentado un documento falso o intentado defraudar al gobierno. El valor de transacción es problemático. El precio que los distintos importadores pagan a los suplidores por la misma o similar mercancía varía de acuerdo a muchos factores. En general, los funcionarios aduaneros no disponen de información adecuada al momento que se presenta la declaración para rebatir correctamente el valor de transacción declarado y tasar un valor alternativo.

Si las prácticas aduaneras anteriores o actuales han contribuido a un cumplimiento poco satisfactorio, será problemático establecer una norma inicial de cumplimiento de OEA. Establecer una norma demasiado alta resultará contraproducente. Si la aduana no puede analizar correctamente los niveles de cumplimiento de acuerdo a sus registros, ¿qué alternativa existe? En ausencia de un patrón documentado fiablemente de la falta de ética deliberada de un solicitante OEA, la aduana deberá depender de la disposición y capacidad demostrada del solicitante de cumplir con los requisitos OEA en el futuro.

En cualquier caso, la aduana deberá corregir cualquier procedimiento que contribuya a una falta de cumplimiento y empezar a documentar y dar seguimiento con exactitud

a las enmiendas de las declaraciones, si es que ya no lo está haciendo. La aduana debe registrar todas las violaciones (de cualquier tipo), además de los resultados positivos y negativos de los exámenes, de modo que sea atribuible correctamente a la empresa implicada. Si es que no lo ha hecho, la aduana asimismo debe realizar mejoras en la auditoría posterior al despacho aduanero, programas de gestión de riesgos, soluciones informáticas y programas de integridad.

Si la aduana aún no ha empezado a promover el cumplimiento voluntario y medir los niveles de cumplimiento, un programa OEA ofrece una oportunidad ideal para empezar a establecer medidas de cumplimiento e implementar procedimientos más transparentes — por ejemplo, exigir que los corredores e importadores registren las declaraciones electrónicas al momento de la presentación en vez de permitir que un funcionario aduanero registre la declaración luego de regatear sobre la valoración. Si una declaración es revisada para reflejar un valor aduanero más alto, la revisión debe ser registrada por medio de un proceso formal de enmienda para crear el historial necesario para medir el nivel de cumplimiento de una empresa.

Esto a lo mejor requerirá un cambio organizacional de filosofía sobre cómo lograr el cumplimiento — desde estímulo negativo (sanciones e incautaciones) a estímulo positivo. De ser necesario este tipo de cambio cultural, no será fácil de lograr. El grupo de trabajo OEA tendrá que utilizar técnicas comprobadas de gestión para promover el enfoque de cumplimiento voluntario y ganar la aceptación de todas las partes interesadas, incluyendo los funcionarios aduaneros en terreno. La dificultad de realizar este cambio no debe ser subestimada. Habrá mucha resistencia al cambio y dudas sobre el nuevo enfoque.

La parte 2, sección I (1.2.2) de Operadores Económicos Autorizados Orientaciones de la Unión Europea y el boletín Lo que debe saber todo miembro de la comunidad empresarial sobre: diligencia razonable (una lista de verificación de cumplimiento) y el Manual de Autoevaluación del Importador del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU., incluidos en el CD que acompaña este manual, demuestran mejores prácticas en la medición de cumplimiento.

GESTIÓN DE REGISTROS COMERCIALES

La legislación nacional por lo general define los requisitos de gestión de registros, incluyendo los documentos que se deben guardar y por cuánto tiempo. Por lo usual no es necesario redefinir las normas nacionales o establecer nuevas normas nacionales para un programa OEA. En términos generales, un OEA debe poder demostrar que:

- Comprende los requisitos legales para la gestión de registros, incluyendo la naturaleza de los registros a conservar y el período de tiempo que deben conservarse;
- Cuenta con procedimientos establecidos para explicar los requisitos de gestión de registros al personal que prepara, mantiene y produce los registros;
- Cuenta con medidas de seguridad para proteger a los registros contra pérdida o acceso no autorizado;
- Cuenta con procedimientos establecidos para preparar y mantener los registros requeridos y producir los mismos para la aduana, incluyendo documentos relacionados con importaciones y exportaciones, poderes y licencias;
- Ha asignado la responsabilidad para el cumplimiento con la gestión de registros y estar al tanto de los requisitos de la aduana para la gestión de registros; y
- Cuenta con procedimientos establecidos para notificar a la aduana de variaciones o violaciones de los requisitos de gestión de registros, así como procedimientos para tomar acciones correctivas al ser notificado por la aduana de violaciones o problemas relacionados con la gestión de registros.

El boletín de cumplimiento del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU., Lo que debe saber todo miembro de la comunidad empresarial sobre requisitos de registros y gestión de registros y la sección 1.2.3.3 (Sistema de Control Interno) del Manual de Operador Económico Autorizado de la Unión Europea, incluidos en el CD que acompaña este manual, demuestran mejores prácticas para el control de registros.

El solicitante OEA es responsable de demostrar que tiene un sistema de gestión de registros que satisface las normas establecidos por el grupo de trabajo OEA. El solicitante cumple con esta carga probatoria mediante la documentación del sistema de gestión de registros en su solicitud OEA. Esto, por supuesto, está sujeto a la validación por parte de la aduana.

VIABILIDAD FINANCIERA

El Marco de Normas SAFE exige que la capacidad financiera de un OEA sea adecuada para cumplir sus compromisos debidamente con respecto a las características de su actividad comercial. En otras palabras, un pequeño negocio familiar con uno o dos empleados no debe estar sujeto a los mismos estándares de viabilidad financiera que una empresa grande con alto volumen de transacciones aduaneras. Se debe ser flexible y utilizar el sentido común al determinar la suficiencia de la capacidad financiera del solicitante. Es probable que la aduana tenga una relación de trabajo documentada con un solicitante OEA que demuestre su responsabilidad financiera. El historial del solicitante OEA respecto a mantener garantías bancarias u otras garantía financieras requeridas por la aduana y su capacidad de obtener la garantía bancaria requerida por el programa OEA también puede demostrar su viabilidad financiera.

La aduana y el solicitante establecen a la satisfacción de la aduana que el solicitante cumple con los estándares razonables de viabilidad financiera acordados por el grupo de trabajo OEA. La aduana revisa el desempeño anterior del solicitante en cuanto al cumplimiento con sus obligaciones financieras y el solicitante certifica en el proceso de solicitud que cumple con cualquier otro estándar de solvencia financiera o relacionado.

SEGURIDAD

Las secciones 5.2.G al 5.2.K del Marco de Normas SAFE requieren que los OEA incorporen predeterminadas mejores prácticas de seguridad en sus prácticas comerciales. El grupo de trabajo OEA establece normas nacionales de seguridad basadas en el Marco SAFE y también establece el formato con el cual los solicitantes OEA demuestran su cumplimiento con dichas normas. Los miembros del grupo de trabajo deben entender que las Normas del Marco SAFE fueron escritas tomando en cuenta la flexibilidad. En vez de especificar el tipo de cercas, número de cámaras y medios de seguridad de edificios, entre otros, el Marco SAFE utiliza terminología como “precauciones razonables,” “según sea necesario,” “si fuera necesario,” “iluminación adecuada” y “barreras adecuadas”.

El objetivo de las normas de seguridad es la implementación de protocolos significativos de mejoras de seguridad específicos a la aduana y en este contexto “significativos” da lugar a un enfoque que toma en consideración que lo que es razonable para una empresa puede no ser razonable para otra. Los OEA con grandes instalaciones o grandes flotas de vehículos y un correspondiente gran número de personal, requieren sistemas de seguridad más sustanciales que los OEA que sólo tienen una oficina y unos pocos empleados. Una administración de aduanas que implementa un programa OEA debe tomar esto en consideración al revisar las solicitudes y perfiles de seguridad. La prueba es si las medidas de seguridad establecidas son razonables para el tamaño y las actividades de la empresa y si cumplen con los objetivos de la norma.

La parte 2, sección I (1.2.4) del Manual de Operador Económico Autorizado de la Unión Europea, incluido en el CD que acompaña este manual, demuestra una mejor práctica de viabilidad financiera.

La Norma de Seguridad de Socio Comercial (5.2.K) es crucial para el concepto de seguridad de la cadena de suministro y requiere que los OEA exijan contractualmente a sus socios comerciales a implementar prácticas de seguridad. El objetivo final del Marco de Normas SAFE es asegurar toda la cadena de suministro y no solo porciones de la misma. Por consiguiente, para que un fabricante exportador sea designado OEA, se espera que el fabricante asegure que sus socios comerciales también cumplan con las normas adecuadas de seguridad. Esto incluye empresas de transporte terrestre contratadas para transportar a los productos de exportación del fabricante al lugar de exportación, el agente de despacho que elabora la declaración de exportación, la empresa de transporte aéreo o marítimo y otros proveedores de servicios. La Norma 5.2.K requiere que el OEA, al celebrar acuerdos contractuales negociados con un socio comercial:

- Inste, de ser necesario, a la otra parte contractual a evaluar y mejorar su seguridad de la cadena de suministro;
- Incluya tal texto en aquellos acuerdos contractuales, en la medida práctica para su modelo de negocios;
- Mantener documentación para demostrar sus esfuerzos para asegurar que sus socios comerciales cumplan estos requisitos;
- Poner esta información a la disposición de la aduana a solicitud; y
- Revisar toda información comercial pertinente sobre la otra parte contractual antes de establecer relaciones contractuales.

GESTIÓN DE CRISIS Y RECUPERACIÓN DE INCIDENTES

Para minimizar el impacto de un desastre o incidente terrorista, la sección 5.2.L del Marco de Normas SAFE requiere que el OEA y la aduana desarrollen y coordinen planes de contingencia para situaciones de emergencia de seguridad y recuperación ante desastres o incidentes terroristas. Estos planes de contingencia deben mantener un equilibrio entre seguridad y facilitación de comercio.

Aunque los Estados Unidos, México, Canadá y otros países han desarrollado planes de contingencia, este aspecto de las normas de seguridad de OEA aún está en desarrollo y no necesita ser incorporado en el programa OEA hasta tanto la OMA desarrolle directrices.

COMUNICACIONES Y CAPACITACIÓN

Las secciones 5.2.D y 5.2.E del Marco de Normas SAFE establecen requisitos para la aduana y los OEA con respecto a colaboración, comunicación y capacitación en temas de mutuo interés. La formación y mantenimiento de un eficaz grupo de trabajo OEA satisface los requisitos de que la aduana consulte regularmente a todas las partes implicadas en la cadena de suministro internacional a nivel nacional y local y que los OEA, a través de una asociación del sector, intercambie, de manera abierta y coherente, información con la aduana.

El requisito de que la aduana y los OEA identifiquen claramente y establezcan puntos de contactos accesibles se cumple rutinariamente durante el proceso de solicitud descrito en el Paso 8.

El Manual para Definir el Perfil de Seguridad de la Aduana de Singapur y el Catálogo de Mejores Prácticas de Seguridad de la Cadena de Suministro del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU. y las normas mínimas de seguridad específicas a actividad, incluidos en el CD que acompaña este manual, demuestran mejores prácticas de normas de seguridad.

Las Directrices de Asociación para el Comercio Seguro (Apéndice A, Directrices STP — Medidas de Seguridad, sección 8) de la Aduana de Singapur, incluido en el CD que acompaña este manual, demuestran una mejor práctica de gestión de crisis y recuperación de incidentes.

Estas normas requieren que la aduana y los OEA establezcan procedimientos y mecanismos específicos para identificar y reportar incidentes, sospechas de infracciones aduaneras, carga sospechosa o no justificada y cualquier otro riesgo asociado con el movimiento de mercancías en la cadena de suministro internacional. Las normas requieren que la aduana designe contactos (nombres y números telefónicos) en la aduana para efectos de reporte, se cerciore que los OEA estén en conocimiento de los procedimientos de reporte y facilite una manera que permita a los OEA dar retroalimentación. Asimismo, requieren que los OEA notifiquen a la aduana sobre cualquier documentación de carga sospechosa o poco usual y que informen a la aduana y otras autoridades pertinentes de manera oportuna cuando el personal descubra cargas ilegales, sospechosas o no justificadas. Estos requisitos pueden ser cumplidos por el grupo de trabajo OEA que colabora en una directriz aduanera que identifique los requisitos, procedimientos y medios de reporte.

Las normas también abordan la capacitación para el personal de la aduana y los OEA sobre políticas de seguridad y las respuestas requeridas en caso de faltas de seguridad.

Las responsabilidades de capacitación de la aduana incluyen:

- Capacitación de su propio personal de seguridad;
- Ayudar a los OEA a desarrollar directrices, normas de seguridad, mejores prácticas, capacitación, esquemas de autorización y materiales dirigidos a aumentar la concientización sobre seguridad y ayudar a minimizar los riesgos de seguridad; y
- Proporcionar a los OEA materiales educativos y orientación experta, familiarizarlos con prácticas aduanera y proporcionar capacitación sobre cómo mantener la integridad de la carga.

Las responsabilidades de capacitación de un OEA incluyen:

- Trabajar con la aduana para educar al personal y socios comerciales del OEA sobre los riesgos asociados con el movimiento de mercancías en la cadena de suministro comercial internacional;
- Capacitar a su personal a reconocer posibles amenazas internas a la seguridad e impedir el acceso no autorizado a instalaciones seguras, mercancías, vehículos, sistemas automatizados, sellos y registros;
- Familiarizar a la aduana con cualquier información interna pertinente y sistemas y procesos de seguridad y ayudar a la aduana en la capacitación sobre métodos de búsqueda para instalaciones, medios de transporte y operaciones comerciales de OEA;
- Concientizar a los empleados sobre procedimientos para reportar incidentes sospechosos; y
- Mantener registros adecuados de métodos educativos, orientación proporcionada y capacitación.

El grupo de trabajo OEA obtiene la ayuda de los departamentos de gestión de riesgos y capacitación de la aduana para desarrollar los materiales de capacitación. Tras redactar las normas y formularios, el grupo de trabajo OEA los presenta al director general de aduanas para revisión y aprobación.

Una vez que el director general de aduanas apruebe las normas y formularios, el grupo de trabajo OEA prepara el formato del formulario de solicitud OEA, la plantilla de perfil de empresa y las instrucciones para rellenar los formularios.

PASO 6: DEFINIR LOS BENEFICIOS OEA

Dado que los programas OEA son de carácter voluntario y la participación encierra costos financieros para los participantes, para alentar la participación y compensar los costos, las administraciones de aduanas deben ofrecer beneficios medibles y tangibles a los OEA y determinar cuáles serán los beneficios en colaboración con la comunidad empresarial. Los posibles OEA deben comprender cómo su participación los puede beneficiar en términos de procesos simplificados y convertirlos en socios comerciales más atractivos a medida que la seguridad de la cadena global de suministro se hace cada vez más importante. Si los beneficios no sobrepasan los costos o si los posibles participantes se han vuelto cínicos sobre las expectativas de mejora, las probabilidades de éxito se reducen. Los beneficios esperados comprenden reducción del costo de inventario; reducción del costo de mover mercancías en tránsito; reducción de pérdidas debido a mercancía extraviada, hurtada o deteriorada; menores tasas de rechazo en los puertos de destino y menos costo de personal.

La sección 5.3 del Marco de Normas SAFE enumera los cuatro grupos de beneficios que los programas OEA ofrecen a los OEA. Estos se presentan en el Anexo 2-2.

ANEXO 2-2

Beneficios que se pueden ofrecer a los OEA por su participación en un programa OEA

Medidas para agilizar la liberación de carga, reducir el tiempo de tránsito y rebajar los costos de almacenamiento

- Un conjunto de datos reducido para la liberación de carga.
- Proceso y liberación expedito de embarques.
- Menos inspecciones de seguridad de carga.
- Cuando se requiere un examen, primero se utilizan técnicas de inspección no intrusivas.
- Reducción de algunos derechos o cargos.
- Se mantienen las oficinas de la aduana abiertas las 24 horas al identificarse tal necesidad.

Acceso a información de valor para los OEA

- Nombres e información de contacto de otros OEA, con el consentimiento de dichos participantes.
- Lista de países que han adoptado el Marco de Normas SAFE.

Lista de normas de seguridad y mejores prácticas reconocidas.

Medidas especiales durante periodos de perturbaciones comerciales o altos niveles de amenaza.

- Procesamiento prioritario durante periodos de condiciones altas de amenaza.
- Procesamiento prioritario tras un incidente que requiere el cierre y reapertura de puertos y/o fronteras.
- Prioridad para exportar a países afectados tras un incidente.

Primera consideración para participar en cualquier programa nuevo de procesamiento de carga.

- Procesamiento basado en cuentas en vez de autorización de cuentas transacción por transacción.
- Programas simplificados posterior al ingreso o despacho.

El grupo de trabajo OEA debe revisar, investigar y discutir la lista de potenciales beneficios y acordar los que considere pertinente y práctico en el entorno nacional. También debe determinar si dichos beneficios son permisibles de acuerdo a la legislación

existente o si se requerirán cambios legislativos. El grupo de trabajo además debe determinar la factibilidad de ofrecer los beneficios, grandes y pequeños. Es importante no prometer demasiado. Los seminarios, puntos de contacto y boletines son pequeños beneficios que pueden agregarse a grandes beneficios. Algunos potenciales beneficios, como carriles dedicados de tráfico, dependerán del financiamiento y la infraestructura.

Luego de que el grupo de trabajo OEA redacte la lista de beneficios específicos a incorporarse en el programa OEA, el departamento legal de la aduana determina si los beneficios propuestos son permisibles conforme al código nacional aduanero. En caso de que algún beneficio propuesto no cumpla con la legislación, el departamento legal explica por escrito la razón por la cual dichos beneficios no pueden ser ofrecidos en virtud de la legislación existente. El director general de aduanas entonces debe determinar, tras escuchar del grupo de trabajo OEA y el departamento legal, el grado en el que la aduana debe procurar nueva autoridad legislativa y delegar al departamento legal la tarea de redactar los cambios apropiados y necesarios.

El grupo de trabajo OEA finaliza la lista de beneficios. El director general de aduanas y/o el departamento legal intentan lograr la pronta promulgación de cualquier cambio legislativo requerido y el grupo de trabajo OEA redacta instrucciones de implementación para cada beneficio aprobado.

PASO 7: DISEÑAR EL PROCESO DE SOLICITUD

Los solicitantes deben llenar una solicitud y perfil de seguridad para incorporarse al programa OEA. Ahora es el momento para que el grupo de trabajo OEA diseñe el proceso de solicitud, estableciendo procedimientos estándares transparentes para la revisión y aprobación de la solicitud. Antes de diseñar el proceso de revisión y aprobación, el grupo de trabajo primero debe elaborar instrucciones detalladas sobre el llenado de la solicitud y perfil de seguridad, una plantilla de memorándum de entendimiento para el solicitante OEA y la aduana, y posiblemente un certificado de OEA. El grupo de trabajo entonces puede empezar a redactar procedimientos operativos estándar para revisar, verificar y aprobar las solicitudes. El grupo también debe redactar procedimientos para quitar o suspender un OEA del programa y procedimientos para que un solicitante rechazado pueda apelar su condición de OEA rechazado. El proceso también debe permitir verificaciones y controles internos. La sección 5.5 del Marco de Normas SAFE proporciona un esquema del proceso de solicitud.

A continuación se describe un típico proceso de solicitud.

SOLICITUD

El solicitante llena una solicitud para el programa OEA, incluyendo un cuestionario y perfil de seguridad, firmado por un representante de la empresa. Al llenar el cuestionario y perfil de seguridad, el solicitante:

- Demuestra que utiliza prácticas contables estándar, prepara estados financieros confiables y mantiene un registro completo de contratos, órdenes de compra, documentos de embarque, aranceles de importación e impuestos pagados;

Ejemplos de mejores prácticas de formularios de solicitud y perfiles de seguridad de la Unión Europea y Singapur están incluidos en el CD que acompaña este manual.

- Demuestra que cuenta con un sistema de control interno que crea una pista de auditoría a partir de registros contables, pagos a la aduana y registros de ingreso, y proporciona toda la documentación para asegurar que se reportan valores exactos a la aduana;
- Demuestra que cumple con los requisitos específicos de seguridad y procedimientos publicados por la aduana;
- Acuerda permitir a los funcionarios aduaneros revisar todos los documentos de la empresa relacionados con importaciones, exportaciones y otras actividades aduaneras y a periódicamente inspeccionar a solicitud las instalaciones de la empresa;
- Demuestra que tiene un historial de alto cumplimiento con los requisitos aduaneros y acuerda mantener una posición de apoyo y colaborar con la aduana para asegurar que los procedimientos y prácticas de la empresa resulten en un alto nivel de cumplimiento;
- Se compromete a seguir cumpliendo con todos los requisitos del programa y conviene que la falta de cumplimiento con los requisitos puede resultar en la suspensión o eliminación del programa; y
- Acuerda proporcionar una notificación anual a la aduana en la cual confirma el nombre, cargo, correo electrónico y dirección postal del contacto de la empresa en el programa OEA y manifiesta que sigue cumpliendo con los requisitos del programa OEA.

REVISIÓN DE SOLICITUDES

La aduana revisa la solicitud para determinar la disposición del solicitante de asumir las responsabilidades exigidas. La aduana considera:

- El historial de la empresa respecto a cumplimiento comercial, incluyendo los datos de medición de cumplimiento, sanciones anteriores u otra acción ejecutoria y su cumplimiento frente a las agencias tributarias y otras agencias gubernamentales;
- Información sobre la exposición al riesgo de la empresa como:
 - Volumen de actividades de importación y exportación;
 - Importaciones de fabricantes o suplidores sospechosos;
 - Importaciones de países conocidos como puntos de transbordo;
 - Grandes volúmenes de importaciones bajo disposiciones especiales de impuestos o programas comerciales; y
 - Grandes volúmenes de importaciones bajo clasificaciones arancelarias complejas; y
- Verificación de medidas de seguridad.

REUNIÓN DE REVISIÓN DE SOLICITUDES

Luego de revisarse la solicitud, se realiza una reunión para su revisión. El jefe del equipo de revisión:

- Envía al solicitante una notificación escrita de la reunión de revisión de la solicitud al menos 10 días previos al inicio de la reunión e incluye una solicitud para documentación o material de respaldo, de ser necesario.
- Se comunica con el punto principal de contacto del solicitante para responder a preguntas preliminares y explicar el proceso de la reunión de revisión.
- Brinda comentarios de introducción sobre el programa OEA y agradece el interés del solicitante en el programa.

La empresa:

- Proporciona una reseña de la estructura corporativa y las líneas de mando y describe su departamento de importaciones y exportaciones y otros departamentos pertinentes, el nivel de capacitación del personal, la relación de la empresa con los corredores y la manera como puede garantizar el flujo de información aduanera y comunicación en la empresa.
- Realiza una gira de sus instalaciones para que el equipo de revisión pueda observar los controles y procedimientos en operación.
- Ofrece al equipo de revisión una sala privada para las reuniones.

El equipo de revisión:

- Discute la información presentada por la empresa, se reúne con los representantes de la empresa y formula preguntas sobre la solicitud de la empresa.
- Revisa los procesos y procedimientos de control interno de la empresa, selecciona tres o cuatro números de declaraciones y solicita a la empresa que demuestre y explique la documentación de todo el proceso de declaración de dichas declaraciones.
- Documenta sus resultados y los presenta al solicitante. De encontrar el equipo algunas debilidades significativas, recomienda un plan de acción para superar las debilidades y especifica un plazo límite dentro del cual la empresa debe cumplir el plan.

APROBACIÓN O RECHAZO DE LA SOLICITUD

A fin de garantizar la gestión justa e imparcial del programa OEA, la autoridad de aprobación debe ser independiente del proceso de revisión. Los funcionarios que realizan la revisión presentan sus recomendaciones escritas al director general o administrador de alto nivel en la aduana con autoridad de aprobación.

Una vez que la aduana determine que el solicitante ha cumplido con los requisitos de aceptación en el programa OEA, la aduana firma el memorándum de entendimiento de acuerdo de asociación y notifica al solicitante que su solicitud ha sido aprobada.

La solicitud es rechazada si el solicitante no cumple con los requisitos de valor o volumen de participación o si el solicitante ha cometido una infracción grave o infracciones repetidas a las normas aduaneras.

Si la aduana determina que una solicitud no debe ser aprobada, emite una nota de rechazo indicando las razones de rechazo e informando al solicitante de su derecho a presentar una apelación escrita. De corregirse las deficiencias que motivaron el rechazo

dentro del plazo límite establecido por el grupo de trabajo OEA, el solicitante podrá solicitar por escrito el restablecimiento de la solicitud.

La aprobación de una solicitud puede ser anulada si la misma fue aprobada de acuerdo a información incorrecta o incompleta, si el solicitante tenía o debía tener conocimiento razonable de que la información era incorrecta o incompleta y si no se hubiera tomado una decisión favorable de acuerdo a información correcta o completa. El punto de contacto de la empresa para el programa OEA es informado de la anulación de la autorización y la anulación será efectiva de inmediato a la fecha de la decisión de la anulación.

El proceso de solicitud OEA variará según el país; el grupo de trabajo OEA debe tener la capacidad de ajustar los procedimientos de solicitud indicados en el presente documento para asegurar que el proceso cumpla con sus objetivos particulares.

PASO 8: CONTRATACIÓN DE ESPECIALISTAS EN SEGURIDAD DE LA CADENA DE SUMINISTRO

Los programas OEA están basados en los principios de gestión de riesgos promovidos por la OMA y las prácticas utilizadas por administraciones de aduanas en todo el mundo; por lo tanto, es lógico que la entidad adecuada de asumir la responsabilidad por la gestión de un programa OEA sea el departamento de gestión de riesgos de la administración de aduanas. Dicho departamento, que normalmente es el responsable de emplear aptitudes analíticas para identificar y enfocar embarques de alto riesgo, debe ampliar su enfoque y emplear sus aptitudes para identificar a empresas cumplidoras de bajo riesgo que califican para procedimientos simplificados y expeditos.

El departamento de gestión de riesgos debe desarrollar su propia competencia en seguridad de la cadena de suministro. A medida que los funcionarios aduaneros revisan solicitudes para el programa OEA, validan perfiles de seguridad, visitan instalaciones, se reúnen con gerentes de empresas y revisan procesos y controles de seguridad, se van familiarizando con las prácticas comerciales. Si bien las administraciones de aduanas a menudo ya establecen y hacen cumplir normas básicas de seguridad física en recintos aduaneros, zonas francas, almacenes libres de impuestos y transportistas aduaneros, pocas han tenido la necesidad u oportunidad de adquirir competencia en procedimientos operativos comerciales, controles internos, seguridad de personal y seguridad de información que requerirá la implementación de un programa OEA.

Para hacer frente a los retos de gestionar un programa OEA, una administración de aduanas puede verse en la necesidad de aumentar el personal o redistribuir el personal existente para crear un nuevo grupo de especialistas en cadena de suministro. Los especialistas en cadena de suministro desarrollan competencia y conocimientos centrados en la cadena de suministro internacional y los medios para asegurarla. Idealmente, los especialistas en cadena de suministro tienen licenciaturas y dos o más años de experiencia en actividades aduaneras. Pueden tener trayectorias en cumplimiento, asuntos comerciales, transporte o logística comercial y deben tener aptitudes organizacionales, informáticas, interpersonales y de comunicación oral y escrita, así como la capacidad

de realizar trabajos detallados. La capacitación o experiencia práctica en principios, conceptos y metodologías de seguridad de común aplicación es conveniente, así como aptitudes de idioma que le permite a los especialistas en seguridad de la cadena de suministro revisar correspondencias, órdenes de compra y otros documentos en un idioma extranjero. Las experiencias y conocimientos que los miembros del equipo de implementación de proyecto pueden ganar en el diseño e implementación de un programa OEA son invaluable para la gestión continua del programa OEA y la administración de aduanas debe tener cuidado de retener a estos funcionarios de manera de no perderse la memoria institucional del programa.

El departamento de recursos humanos de la administración de aduanas debe establecer el cargo de especialista en seguridad de la cadena de suministro, detallar las funciones y calificaciones y realizar la contratación de acuerdo a prácticas locales. Cada administración de aduanas tiene sus propios formatos y sistemas para documentar las responsabilidades de los cargos especializados. El Anexo 2-3 enumera las funciones que típicamente realiza un especialista en seguridad de la cadena de suministro. El departamento de capacitación y formación de personal de la administración de aduanas debe asegurar que la capacitación para los nuevos especialistas es organizada oportunamente.

El tamaño del país que realiza la implementación, el número de oficinas aduaneras y la distribución geográfica de los OEA deben ser tomados en consideración al determinar si todos los especialistas en seguridad de la cadena de suministro deben estar ubicados en la sede principal o en las oficinas regionales. Si se toma la decisión de ubicar a unos especialistas en seguridad de la cadena de suministro en ciertas regiones, los especialistas todavía deben mantenerse bajo la supervisión funcional del departamento designado a gestionar el programa OEA.

Adicional a una oficina y mobiliario, cada especialista en seguridad de la cadena de suministro necesitará una computadora con acceso a las bases de datos de gestión de riesgos y el sistema de procesamiento automatizado de declaraciones de la aduana. Debe haber computadoras portátiles y cámaras digitales para documentar los resultados de las visitas de validación. Debido a que el trabajo con los OEA requiere que los especialistas en seguridad de la cadena de suministro realicen visitas regulares a las instalaciones de las empresas, también hará falta medios de transporte dedicados. Se requieren gabinetes de archivos de seguridad (es decir, con cerradura) dado que las solicitudes, perfiles de seguridad y archivos relacionados de OEA contienen información sensible que debe ser protegida. Las capacidades de comunicaciones, incluyendo teléfonos móviles y acceso a Internet, también son requeridas. El departamento administrativo de la administración de aduanas debe tomar las acciones necesarias para asegurar que se proporcionen estos recursos lógicos.

ANEXO 2-3

Funciones típicas del especialista en cadena de suministro

En los Estados Unidos, el programa OEA del CBP se denomina Asociación Aduanas-Comercio contra el Terrorismo (C-TPAT, por su sigla en inglés). Un nuevo tipo de especialista — el especialista en seguridad de la cadena de suministro — es crítico para implementar el programa. El especialista físicamente inspecciona y valida las operaciones nacionales de las empresas miembros y los socios comerciales extranjeros. En el año 2007, los especialistas de seguridad de C-TPAT validaron 3,011 cadenas de suministro y visitaron instalaciones de fabricación y logística en 79 países. (CBP 2008a). Los especialistas en cadena de suministro realizan las siguientes funciones:

Servir como expertos en la materia en el Marco de Normas SAFE de la OMA, el Convenio de Kyoto Revisado, el Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias y la normalización internacional relacionada con la seguridad de la cadena de suministro (ISO/PAS 28000 y relacionado).

- Proporcionar orientación a los OEA prospectivos sobre cómo preparar un perfil de seguridad y llenar su solicitud.
- Escudriñar solicitudes y perfiles de seguridad respecto a contenido e integridad.
- Calificar preliminarmente cada solicitud (cumplido / satisfactorio, parcialmente cumplido / se requiere información adicional, insatisfactorio).
- Solicitar información adicional para resolver las deficiencias y contestar preguntas sobre la información de la solicitud y perfil.
- Dirigir o participar en reuniones de revisión de solicitudes y cualquier visita posterior de validación a las instalaciones de los solicitantes OEA para reunirse con los directivos de la empresa e inspeccionar las instalaciones y procedimientos para verificar que la información de la solicitud y el perfil es exacta y que se han establecido los procedimientos y salvaguardas.
- Resolver las deficiencias observadas durante las reuniones de revisión de solicitudes, incluyendo reunirse con los solicitantes rechazados para ofrecer orientación sobre cómo realizar los correctivos.
- Documentar los resultados y preparar una recomendación escrita de aprobación o desaprobación a la autoridad decisiva y redactar la correspondencia al solicitante.
- Servir de asesor principal y principal punto de contacto de la aduana en temas de seguridad para los OEA asignados y como principal enlace para resolver oportunamente cuestiones no relacionadas con seguridad.
- Mantener archivos exactos de todas las acciones tomadas con respecto a solicitudes y participantes de manera de mantener una pista de auditoría.
- Preparar informes de evaluación, con especial cuidado a la identificación de tendencias poco usuales con potencial para convertirse en problemas de seguridad.
- Recomendar respuestas adecuadas a incidentes de incumplimiento por parte de socios OEA, incluso trabajar con el socio OEA para identificar procedimientos ineficaces y hacer recomendaciones para mejoras.
- Servir de capacitador y vocero de la aduana y socios del sector privado en materia de seguridad de la cadena de suministro.

PASO 9: ANUNCIAR Y PROMOVER LA INICIATIVA DE OEA

Luego de finalizado el proceso de normas, beneficios y solicitud OEA y de contratarse y capacitado a los especialistas en seguridad de la cadena de suministro, la aduana debe lanzar una campaña para divulgar el nuevo papel de la aduana como protector de la cadena de suministro internacional y su compromiso de facilitar el movimiento de embarques legítimos. No se debe subestimar la importancia de esta campaña de divulgación. Para que funcione un programa voluntario de OEA, la aduana requiere el apoyo y participación de las partes interesadas dentro y fuera del gobierno y, por lo tanto, debe promocionar el programa OEA a nivel de la aduana y entre las partes interesadas gubernamentales, así como en la comunidad empresarial y otras partes interesadas. Por esta razón, el director general de aduanas debe asumir una responsabilidad primordial por la divulgación. El director general puede dar la cara por este programa ante el público y otros ministros pero es probable que no cuente con las aptitudes especializadas para diseñar la estrategia de comunicación para el programa. Es recomendable que esto sea realizado por la oficina de información pública en colaboración con el grupo de trabajo OEA.

DIVULGACIÓN EN LA ADUANA Y A OTRAS AGENCIAS GUBERNAMENTALES

El éxito del programa depende de la comprensión del programa por parte del personal de la aduana y su disposición de apoyarlo. La aceptación del personal es esencial. El director general y el administrador de proyecto informan a los administradores de las oficinas de campo sobre el concepto de OEA, el papel de la aduana en la seguridad de la cadena de suministro y el cumplimiento voluntario. El grupo de trabajo OEA concerta citas para que el director general y otros administradores participen en foros públicos y programa reuniones del director general con el personal en las principales oficinas aduaneras. Por lo menos un miembro del grupo de trabajo debe acompañar al director general en cada presentación para ayudar a contestar preguntas técnicas y a documentar la presentación, registrar preguntas o cuestiones que requieren una consideración adicional y respuesta, y asegurar que las acciones de seguimiento se realicen oportunamente.

Las demás agencias gubernamentales que tienen requisitos de importación o exportación también deben comprender cómo serán afectados por un programa OEA. Los procedimientos simplificados no son un tema que sólo atañe a la aduana; las inquietudes y procesos de las otras agencias deben ser incluidos en el programa y los problemas resueltos a satisfacción de todas las partes. Esto puede ser difícil: las otras agencias o ministerios pueden pensar que la aduana está tratando de hacerse cargo, lo cual puede resultar en una reducción de su presupuesto, personal o responsabilidades. En este caso, el director general de aduanas debe buscar el apoyo del ministro que supervisa la aduana para procurar a nivel de ministerios el compromiso de departamentos gubernamentales potencialmente problemáticos.

DIVULGACIÓN A LA COMUNIDAD EMPRESARIAL Y AL PÚBLICO EN GENERAL

El programa de divulgación debe dar a conocer el programa OEA al sector, al público en general y a la prensa, resaltando la importancia de la seguridad de la cadena de suministro, el cumplimiento voluntario, las asociaciones empresariales y los procedimientos expeditos. El funcionario de información pública o coordinador de comunicaciones ayuda a programar y preparar temas de debate, además de llamar la atención de los medios de comunicación al programa OEA. El funcionario de información pública o el coordinador de comunicaciones asimismo publica folletos informativos, boletines y similares. Los administradores de campo informan a los empleados, comerciantes y organizaciones interesadas de sus comunidades y reportan cada presentación al equipo de implementación de proyecto.

Los administradores aduaneros deben convencer a potenciales OEA (1) que los beneficios de participación voluntaria superan el costo de cumplir con los requisitos de los programas y (2) que la administración de aduanas está comprometida con el enfoque de asociación. Se debe mantener informado a las organizaciones internacionales y donantes sobre el progreso del proyecto, desde las etapas iniciales de planificación. Los mismos comprenden la importancia de un programa OEA y pueden estar en disposición de proporcionar apoyo financiero o técnico. Es aconsejable mantener el diálogo con la OMA durante el desarrollo del proyecto.

Según lo indicado en el Paso 6, las empresas deben comprender cómo su participación en el programa OEA las beneficiará en términos de procesos simplificados y convertirlas en socios comerciales más interesantes en un entorno global, dentro del cual la seguridad de la cadena de suministro cobra cada vez mayor importancia. Se les debe persuadir que los beneficios de participación son considerablemente mayores que los costos.

Las administraciones de aduanas que han utilizado con éxito el enfoque de asociación o comités consultivos en iniciativas previas para desarrollar una relación de trabajo tendrán una ventaja al promover el programa OEA. Las administraciones con menos experiencia que colaboran con comités consultivos pueden sentirse incómodamente familiares con las actitudes y opiniones citadas en el Anexo 2-4.

ANEXO 2-4

¿Le suenan familiares estos puntos de vista?

PERSPECTIVA DE LA ADUANA	PERSPECTIVA DEL COMERCIO
“Nos hemos modernizado. Nuestro nuevo código aduanero ahora incluye el acuerdo GATT sobre el valor en aduana”.	“Los funcionarios aduaneros ignoran nuestras valoraciones declaradas y dependen de la ‘investigación de mercado’ o lo que considere el funcionario individual que valen las mercancías”.
“No podemos confiar en los comerciantes. Regularmente subvaloran sus mercancías. Sus proveedores en otros países son conocidos por hacer facturas falsas. El valor de transacción no funciona aquí”.	“No podemos confiar en la aduana. No importa qué valores declaramos, la aduana los aumenta arbitrariamente. No hay uniformidad ni previsibilidad”.
“Nos hemos modernizado. Aceptamos declaraciones electrónicas”.	“La aduana no acepta oficialmente la declaración hasta que le entreguemos la copia impresa en sus oficinas. Entonces nos exigen cambiar la versión electrónica para subir los valores declarados antes de aceptarla”.
“Ofrecemos a los comerciantes opciones razonables: revisar el valor ahora y lograr que se liberen las mercancías o insistir en el valor y apelar. Retenemos las mercancías hasta que se tome una decisión en la sede”.	“La sede siempre acepta la recomendación del funcionario. Entretanto, pagamos costos de almacenaje y no disponemos de nuestras mercancías. Sale más económico pagar los derechos aduaneros más altos”.
“No castigamos al comerciante si está de acuerdo con nuestra valoración adicional; sencillamente cambiamos la declaración en nuestro sistema automatizado antes de registrarla. Es más fácil así”.	“Los funcionarios aduaneros no utilizan la función de modificación en el sistema automatizado por lo que no queda un registro de los funcionarios que aumentan los valores o por cuánto se aumentan. Esto permite que cada funcionario individual haga lo que le place”.
“Los comerciantes nunca cambian. Siempre van a subvalorar sus mercancías”.	“El proceso de valoración proceso es sólo una negociación. ¿Por qué no puedo empezar por el monto más bajo?”
“Los comerciantes se la pasan quejándose”.	“La aduana nunca nos hace caso”.

Las actitudes y opiniones enfrentadas dan lugar a los siguientes impedimentos potenciales a la implementación del programa OEA:

- Cinismo de las empresas basado en promesas cumplidas a medias (valoración GATT).
- Desconfianza mutua
- Falta de comunicación eficaz o de establecimiento de relaciones de trabajo productivas.
- Posible incapacidad de cuantificar los niveles de cumplimiento.

Ya sea que los comerciantes se quejen abiertamente o murmuren silenciosamente sus críticas, la administración de aduanas debe enfrentar los problemas y demostrar su disposición de discutir la frustración mutua y los deseos de mejora sin estar a la defensiva. Aún en los peores casos, existen buenas noticias: un programa OEA no sólo requiere cambios, también proporciona el ímpetu y los medios para que se produzcan los cambios.

Para las administraciones de aduanas cuyos potenciales socios dudan de la posibilidad de una asociación o que la aduana cumpla sus promesas de significativos beneficios por unirse al programa, un programa OEA puede facilitar la transición de un ambiente de falta de confianza a un ambiente de mutuo respeto. Si aún no se ha realizado esta transición, aquellos que están a ambos lados de la aduana deben estar dispuestos a llegar a soluciones mutuamente aceptables a lo que podrían considerarse diferencias insuperables.

¿Cómo puede la comunidad empresarial ganarse la confianza de la aduana? Por medio de:

- Demostrar un historial continuo de cumplimiento,
- Establecer buenas comunicaciones y reportar actividades sospechosas,
- Demostrar la disposición de colaborar,
- Asegurar la conducta ética de todo el personal, y
- Demostrar respeto y no siempre asumir de inmediato lo peor.

¿Cómo puede una administración de aduanas ganarse la confianza de la comunidad empresarial? Por medio de:

- Ser transparente y coherente;
- Asegurar que la comunidad empresarial tenga acceso a los tomadores de decisión;
- Reducir la carga administrativa;
- Demostrar la disposición de colaborar;
- Asegurar la conducta ética de todo el personal; y
- Demostrar respeto y no siempre asumir de inmediato lo peor.

Para ello se necesita una fuerte divulgación, capacitación y énfasis en cumplimiento. Puede que no se logre un cambio de conducta general de la noche a la mañana, pero si la aduana puede obtener la colaboración y compromiso de las principales empresas y demostrar que el cumplimiento tiene sus recompensas, dicho mensaje ganará ímpetu y el programa OEA crecerá en lo que respecta a tamaño e impacto.

DIVULGACIÓN A OTRAS ADMINISTRACIONES NACIONALES DE ADUANAS

Al difundirse el concepto de OEA alrededor del mundo, el reconocimiento mutuo entre países cada vez cobra mayor importancia. Muy probablemente los socios comerciales claves o colegas aduaneros sindicalistas serán los primeros candidatos para acuerdos de mutuo reconocimiento por lo que se les debe poner en conocimiento de la iniciativa de OEA. Véase el Paso 11 para los detalles.

PASO 10: PILOTAJE DEL PROGRAMA OEA

En el Paso 5, el equipo de implementación de proyecto y el departamento de gestión de riesgos analizaron las declaraciones aduaneras de un período de 12 meses e identificaron a los importadores, exportadores, transportistas y corredores con la mayor parte de las

declaraciones, los valores aduaneros más altos y la mayor contribución de ingresos. El análisis tiene como objetivo inicial determinar si se puede establecer el nivel anterior de cumplimiento para las empresas más activas. Estas empresas activas son los candidatos con mayor probabilidad de participar en el programa piloto de OEA.

La prueba del programa piloto sólo debe incluir una muestra representativa de empresas de diferentes sectores que sean los más confiables en cuanto a cumplimiento aduanero, que tengan el mayor volumen de transacciones y cuenten con procesos internos eficaces. La OMA recomienda establecer un piloto con no más de 10 empresas. Esto asegura que se integren los requisitos, documentación, procedimientos y operaciones cotidianas, y permite una rápida identificación y resolución de problemas imprevistos. Las empresas pilotos también deben estar ubicadas en la misma ciudad o cercanas a la sede de la aduana. Esto permite que la aduana se enfoque en el piloto al implementar procedimientos simplificados y proporcionar beneficios en una sola oficina de despacho aduanero.

Una vez identificados los candidatos para el piloto, los representantes del grupo de trabajo OEA informan a los encargados de tomar decisiones en las empresas de los requisitos y beneficios del programa OEA y los invita a participar en el piloto.

Un alto especialista en seguridad de la cadena de suministro es responsable de la supervisión diaria del personal y procesos de la aduana asociados con el programa OEA, incluyendo:

- Desarrollar un plan de trabajo anual para abordar vulnerabilidades de seguridad;
- Servir de enlace principal con la OMA y contrapartes en otras administraciones de aduanas;
- Asignar la carga de trabajo;
- Revisar los productos de trabajo;
- Comunicarse periódicamente con los OEA para asegurar que el especialista en seguridad de la cadena de suministro asignado mantenga una relación de trabajo eficaz;
- Asegurar la integridad de las relaciones oficiales entre los funcionarios de seguridad de la cadena de suministro y sus empresas y puntos de contacto asignados;
- Asegurar la integridad de los archivos y registros de oficina, y
- Revisar las apelaciones y recomendar acciones apropiadas al director general de aduanas.

Un especialista subordinado en seguridad de la cadena de suministro debe ser asignado como funcionario de enlace a cada empresa piloto. Si la empresa así lo solicita, el especialista brinda su ayuda a la empresa a desarrollar sus procedimientos y perfil de seguridad.

El grupo de trabajo OEA trabaja con el departamento de capacitación y desarrollo de la aduana para desarrollar y proporcionar capacitación sobre el programa OEA a las empresas en el piloto. El grupo de trabajo OEA y los especialistas en seguridad de la cadena de suministro desarrollan y proporcionan capacitación al personal y administradores de las empresas pilotos. Dado que en el desempeño de sus funciones, los

especialistas en seguridad de la cadena de suministro crean relaciones con los puntos de contactos de las empresas, se debe prestar atención para asegurar que estas relaciones se lleven a cabo con integridad profesional y personal, manteniendo cierta distancia.

El grupo de trabajo OEA y el equipo de implementación de proyecto determinan el período de prueba del piloto (se recomiendan tres a seis meses) e inician la implementación. El grupo de trabajo OEA supervisa el funcionamiento de las empresas y la administración de aduanas. Se pueden realizar ajustes de política o de procedimiento durante el piloto. Al final del piloto, se presenta un informe detallado al director general de aduanas y las partes interesadas. De ser necesario, se hacen ajustes a las directrices del programa.

Tras la conclusión del piloto, se puede ampliar el programa OEA de modo gradual. El grupo de trabajo OEA determina el paso de la ampliación. Hace un anuncio público donde se explica el proceso en términos generales y se invita a las empresas interesadas a asistir a sesiones informativas en las oficinas de la aduana. El director general de aduanas anuncia la plena implementación del programa OEA. Puede ser conveniente para la aduana ampliar paulatinamente el programa y permitir el ingreso de categorías adicionales de empresas conforme al volumen de transacciones aduaneras de las empresas. Cada entidad es distinta, por lo cual funciona mejor realizar primero un piloto con unos cuantos importadores y exportadores y luego abrir el piloto a otros importadores y exportadores. Entonces, si los recursos lo permiten, se puede llevar a cabo un piloto con corredores y así sucesivamente. La ampliación avanza de esta manera hasta que todas las empresas contempladas para ser elegibles como OEA han pasado por pruebas de pilotaje con plena implementación.

Una vez implementada todo el programa OEA y se ha traspasado la administración permanente del programa a un departamento de la aduana, el equipo de implementación de proyecto cesa su participación en el programa OEA, pero el grupo de trabajo OEA continúa supervisándolo y sirviendo de vehículo para aportes de la industria. Idealmente, la aduana designa al menos dos representantes al grupo de trabajo OEA: un director general suplente y el jefe del departamento de gestión de riesgos (o del departamento encargado del programa). El equipo de implementación de proyecto cesa su participación en el programa OEA. El grupo de trabajo OEA trabaja con el departamento de aduana que administrará el programa y el departamento de capacitación y desarrollo para actualizar el currículo de capacitación. La capacitación se da periódicamente a los solicitantes.

PASO 11: CONSIDERACIÓN DE ACUERDOS DE RECONOCIMIENTO MUTUO

El reconocimiento mutuo es un aspecto del concepto de OEA que aún está en desarrollo. La OEA asevera que el reconocimiento mutuo ofrece gran potencial y está desarrollando directrices. No obstante, en este momento los programas de reconocimiento están todavía en su infancia.

El concepto de reconocimiento mutuo es que el reconocimiento mutuo permite a la administración de aduanas de cada país confiar en las normas y salvaguardas impuestas por su contraparte. El reconocimiento mutuo cobra cada vez mayor importancia en la medida que las 157 administraciones de aduanas comprometidas a implementar el Marco de Normas SAFE ponen en operación sus programas. Sin embargo, en esta etapa, las administraciones de aduanas que desarrollan programas OEA deben al menos asegurar, mediante la coordinación de gobierno a gobierno, que sus esfuerzos sean compatibles con los esfuerzos de sus principales socios comerciales.

Por lo general, el reconocimiento mutuo requiere que los programas de seguridad de la cadena de suministro de los países participantes cuenten con criterios de seguridad bien definidos, que sean completamente operativos y que la aduana haya establecido procedimientos para verificar que los OEA cumplan sus compromisos. Las administraciones de aduanas que están considerando acuerdos de reconocimiento mutuo deben primero iniciar discusiones de aduana a aduana y establecer grupos de trabajo que:

- Realizan y documentan comparaciones lado a lado de los programas de cada país,
- Realizan visitas para observar y evaluar los procesos de validación de su contraparte para asegurar la compatibilidad de dichos procesos,
- Explorar la viabilidad de compartir información en el contexto de la legislación de cada país y
- Desarrollar procedimientos operativos.

Las Directrices de Gestión Integrada de la Cadena de Suministro de la OMA dan a entender que como condición para el reconocimiento mutuo, las administraciones de aduanas deben llegar a acuerdos bilaterales o multilaterales sobre control y normas de gestión de riesgos comunes, intercambio de perfiles de riesgo e inteligencia y supervisión conjunta (OMA 2005). Si bien la OMA aún no ha emitido directrices de reconocimiento mutuo, algunas administraciones de aduanas individuales ya han celebrado este tipo de acuerdos. El Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU. ha suscrito acuerdos de reconocimiento mutuo con Nueva Zelanda, Canadá, Jordania y Japón. Los Estados Unidos también ha estado en conversaciones con las administraciones de aduanas de Singapur, la Unión Europea y Corea, así como con países que todavía no han desarrollado programas OEA.

El CBP ha seguido una política de suscribir acuerdos de reconocimiento mutuo que son instrumentos no vinculantes. Esto se debe a que el programa C-TPAT es voluntario y para mantener la flexibilidad de dicha condición se requiere un instrumento flexible. Suscribir un acuerdo es un proceso extendido que por lo usual es implementado a través de un documento operativo subsiguiente que detalla la manera de implementación del acuerdo. El Anexo 2-5 resume el proceso utilizado por los Estados Unidos para el reconocimiento mutuo.

ANEXO 2-5

Proceso utilizado por EE. UU. para establecer acuerdos de reconocimiento mutuo

FASE 1 — EVALUACIÓN

En general, el reconocimiento mutuo requiere que los programas de seguridad de la cadena de suministro de los países participantes tengan criterios de seguridad bien definidos, que sean totalmente operativos y que la aduana cuente con procedimientos establecidos para verificar que los OEA cumplan sus compromisos. Una vez cumplidos estos requisitos, cada administración de aduanas analiza el programa de asociación comercial de su contraparte:

- Los funcionarios del programa de asociación comercial de cada lado realizan un análisis paralelo minucioso de ambos programas y anotan las diferencias.
- Los funcionarios del programa visitan a sus contrapartes para desarrollar una comprensión más profunda de los procedimientos, políticas y prácticas de su programa.
- Las autoridades jurídicas de cada país determinan si existen los fundamentos legales para suscribir un acuerdo de reconocimiento mutuo.
- Se redacta un informe de las similitudes y diferencias de los dos programas (para efectos internos);
- Un documento de resultados conjuntos considera el anterior informe e incluye resoluciones propuestas;
- Se toman decisiones basadas en la viabilidad de proseguir a la siguiente etapa.

FASE 2 — PLANIFICACIÓN OPERATIVA Y PRUEBAS

Se realiza la planificación sobre cómo trabajará el reconocimiento mutuo entre las dos administraciones. Luego de resolverse las cuestiones operativas y de políticas, se desarrolla un programa piloto. Se toman los siguientes pasos:

- Identificar las empresas dispuestas a participar. Desarrollar metodologías y medidas de comunicación, retroalimentación y evaluación para la aduana y el sector.
- Determinar un protocolo para reportar infracciones de seguridad.
- Emitir un documento que define el piloto.
- Desarrollar una estrategia de comunicación.

FASE 3 — PILOTO

Al llevarse a cabo un piloto, se toman decisiones sobre qué tan extensa será su promoción. Si ambas administraciones de aduanas confían en el programa de la otra, un piloto puede ser innecesario. Las administraciones de aduanas:

- Llevan a cabo el piloto,
- Redactan una evaluación e informe internos, y
- Emiten un documento de resultados conjuntos que incluyen las opiniones, recomendaciones y resoluciones de la aduana y la comunidad empresarial.

FASE 4 — DECLARACIÓN DE RECONOCIMIENTO MUTUO

Las administraciones de aduanas deciden reconocer mutuamente el programa de cada una. Se publica una declaración del significado del reconocimiento mutuo y cómo funcionará. La declaración indica:

- Disposiciones de verificación,
- Periodos de revisión y metodologías, y
- Disposiciones de seguridad nacional como protocolos a seguir durante y después de un evento o cuando se amerita la suspensión del reconocimiento mutuo.

3. ESTUDIOS DE CASO

El Marco de Normas SAFE ofrece una orientación general para el diseño e implementación de programas OEA, con suficiente flexibilidad para acomodar distintas necesidades y perspectivas. Esta sección resalta estas diferencias mediante la presentación de estudios de caso de diversos lugares donde se han implementado con éxito programas OEA:

- En los Estados Unidos, la C-TPAT tiene una historia de colaboración entre la aduana y el sector privado en el aseguramiento de la cadena global de suministro que antecede los atentados del 11 de septiembre de 2001.
- Suecia ha desarrollado una sólida relación entre la aduana y el sector privado al implementar Stairway, un programa OEA que sirve de modelo para el programa de la Unión Europea. Al simplificar los procedimientos y mejorar los servicios, Suecia ha incrementado la participación del sector privado en el programa.
- El Plan de Exportaciones Seguras de Nueva Zelanda demuestra que los programas OEA no siempre tienen que ser dirigidos a la importación; la protección de los mercados de exportación también es una función de los OEA. El Plan de Exportaciones Seguras es un punto de referencia internacional estudiado por administraciones de aduanas en todo el mundo.
- Jordania diseñó e implementó su programa Lista Dorada con énfasis en principios de gestión de proyectos, un logro poco usual para las administraciones de aduanas en el mundo en vías de desarrollo. Jordania apalancó la ayuda de donantes para desarrollar un programa OEA que obtuvo el reconocimiento mutuo del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.
- La Unión Europea, el mayor bloque comercial del mundo, incluye algunos de los países más competitivos del mundo así como países cuyas economías no han madurado al mismo nivel. A pesar de diferencias culturales y económicas considerables entre sus miembros, la Unión Europea llegó a desarrollar directrices unificadas de OEA en el año 2008.

- En Argentina, el programa de Sistema de Operadores Confiables (SOC) reconoce a los OEA independientemente de tamaño. El SOC está abierto a empresas micro, pequeñas y medianas, así como a participantes mayores en la cadena de suministro internacional.

ESTADOS UNIDOS: APALANCAMIENTO DE UNA SÓLIDA TRAYECTORIA EN ASOCIACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

La Aduana de Estados Unidos (hoy CBP) tiene una larga trayectoria de colaboración con los líderes de las industrias para detener el flujo de contrabando a través de fronteras estadounidenses (véase el Anexo 3-1). La Administración de Aduanas de los EE.UU. reconoció a inicios de los años ochenta que para proporcionar el nivel más alto de seguridad, era necesario trabajar en asociación y estrecha colaboración con los principales dueños de la cadena de suministro: importadores, transportistas, corredores, operadores de almacenes y fabricantes.

La C-TPAT, que forma la base para el programa OEA de los Estados Unidos, fue implementada poco después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. El objetivo primordial de la C-TPAT es la prevención de armas de destrucción masiva y evitar que aquellos que las utilicen puedan comprometer la cadena de suministro internacional. La participación en el programa es voluntaria; los miembros se comprometen a asegurar la integridad de sus prácticas de seguridad y asegurar, por medios contractuales, que sus socios comerciales a lo largo de su cadena de suministro cumplan con las expectativas de seguridad. A cambio, el CBP se compromete a brindar procedimientos expeditos de liberación, carriles dedicados, menos inspecciones y procesamiento basado en cuentas. El CBP también designa a un especialista en seguridad de la cadena de suministro a ayudar a los miembros de la C-TPAT en cualquier asunto relacionado con seguridad.

El enfoque de asociación de la C-TPAT pone énfasis en la prevención más que la interdicción, la responsabilidad compartida y la concientización sobre seguridad y contrabando. La C-TPAT reconoce el papel complementario que desempeñan las empresas miembro y equilibra los intereses de la seguridad nacional con la facilitación del comercio legítimo y cumplido, lo cual permite que el CBP se enfoque en su mayor riesgo percibido: la lucha contra el terrorismo. En una encuesta de 1,756 miembros de la C-TPAT, cuatro de cada 10 participantes no contaban con un plan formal de seguridad de la cadena de suministro antes de integrarse al programa. Ocho de cada 10 indicaron que su capacidad de gestionar los riesgos en la cadena de suministro se vio fortalecida como resultado de integrarse al programa. En general, los criterios de seguridad fueron considerados como muy o relativamente fáciles de implementar y más de la mitad indicó que los beneficios sobrepasaban los costos o eran aproximadamente iguales.

El plan estratégico de la C-TPAT reconoce que a través de las asociaciones, el CBP educa y ha sido educado, tiene una mayor concientización de las debilidades y se ha ganado la confianza del sector empresarial. La C-TPAT tiene un efecto positivo sobre el comercio internacional, con empresas que solicitan información sobre seguridad de los proveedores de servicios, vendedores, suplidores y fabricantes. Muchas empresas

C-TPAT exigen contractualmente a sus socios comerciales a mejorar la seguridad para cumplir las directrices de la C-TPAT. Esto tal vez sea el éxito más grande de la C-TPAT. Estas asociaciones permiten al CBP agilizar los embarques de bajo riesgo a través de las fronteras y los puertos de entrada, conservando el comercio global a pesar de la amenaza de terrorismo.

ANEXO 3-I

Cronología de asociaciones voluntarias de las industrias con la Aduana de EE.UU.

1984. Se crea el Carrier Initiative Program como actividad conjunta entre los transportistas aéreos, marítimos, terrestres y ferroviarios para prevenir el contrabando de drogas por medio de transportistas comerciales. Los miembros del programa se comprometen a fortalecer sus medidas de seguridad en los terminales nacionales e internacionales, y cooperar de cerca con la Aduana de EE.UU. para identificar y reportar intentos de contrabando y otras actividades ilícitas. A cambio, la aduana se compromete a realizar auditorías de seguridad a las operaciones nacionales e internacionales del transportista, realizar análisis posterior a la incautación y proporcionar capacitación sobre identificación y eliminación de debilidades en los sistemas de seguridad interna.

1989. El Super Carrier Initiative Program se enfoca en grandes transportistas aéreos y marítimos que operan en sitios con gran potencial para el contrabando de drogas. Los miembros del programa se comprometen a implementar programas de seguridad proactivos y se vuelven menos vulnerables a sanciones relacionadas con drogas.

1995. El Land Border Carrier Initiative Program se enfoca en empresas de camiones, ferrocarriles y buses. Los miembros se comprometen a impedir que sus equipos e instalaciones sean utilizados para el contrabando de sustancias ilícitas, a realizar verificaciones de antecedentes de los empleados y a establecer estrictas normas de seguridad personales y físicas. La aduana se compromete a agilizar los procedimientos de despacho aduanero.

1996. Se forma la Coalición Empresarial Anticontrabando o BASC (Business AntiSmuggling Coalition), una alianza encabezada por las empresas para combatir el contrabando a partir de una propuesta de los importadores del puerto de San Diego. Aborda todo el proceso de fabricación con énfasis en la seguridad en los sitios de fabricación en el extranjero. La aduana colabora con comunidades empresariales en siete países a través de este programa.

1998. En la American Countersmuggling Initiative la aduana envía equipos especializados de funcionarios a cada país de la

Coalición Empresarial Anticontrabando cuatro veces al año para proporcionar capacitación y auditorías in situ.

2001. La C-TPAT tiene como objetivo proteger la entera cadena de suministro internacional, incluyendo importadores, transportistas, corredores, almacenes, operadores de terminales y fabricantes. La C-TPAT se convierte en el núcleo de todos los programas de asociación de las industrias.

2002. Se abre el Programa de Autoevaluación del Importador a los importadores C-TPAT que se comprometen a implementar controles internos y mantener una pista de auditoría. La aduana ofrece a los miembros mayor ayuda en el cumplimiento, evaluaciones de riesgos, controles internos, pistas de auditoría y apoyo en el análisis de datos. Los miembros del programa evalúan su propio cumplimiento con el reglamento y leyes aduaneros y son separados de la agrupación para auditoría reglamentaria por cada área específica en la cual se establecen controles internos adecuados para asegurar el cumplimiento.

2002. Los Estados Unidos, México y Canadá acuerdan coordinar sus procesos de despacho aduanero comercial en el Programa de Comercio Libre y Seguro (FAST, por su sigla en inglés) mediante el uso de principios comunes de gestión de riesgos, seguridad de la cadena de suministro, asociación industrial y tecnología avanzada para mejorar la eficiencia de la revisión y liberación del tráfico comercial en sus fronteras. FAST está abierto a transportistas, conductores, importadores y fabricantes C-TPAT y ofrece carriles dedicados, menos inspecciones, seguridad mejorada de la cadena de suministro y seguridad, a la vez de resguardar la prosperidad económica de los países miembro.

2006. El Programa de Beneficios Escalonados de la C-TPAT reconoce a los importadores que se esfuerzan más para asegurar sus cadenas de suministro. El Nivel 1 comprende importadores certificados que reciben los beneficios básicos de un miembro certificado de C-TPAT. Los Niveles 2 y 3 ofrecen un aumento progresivo de beneficios para aquellos que van más allá de los requisitos mínimos.

JORDANIA: USO EFICAZ DE PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE PROYECTOS Y AYUDA DE DONANTES

Jordania tiene mínimos recursos naturales, una población creciente que incluye muchos refugiados y países vecinos en conflicto. A pesar de estos retos, Jordania ha incrementado sus exportaciones, incluyendo importantes exportaciones a los Estados Unidos. Si bien permaneció seguro y estable en una región en discordia, Jordania fue perjudicada por los atentados terroristas del 11 de septiembre. Tras dicha fecha, las percepciones de riesgo aumentaron respecto a las importaciones de Jordania, lo cual trajo como consecuencia la reducción de su mercado de exportación hacia los Estados Unidos.

Para impulsar las exportaciones, la Aduana de Jordania actuó rápidamente para desarrollar e implementar un programa OEA, lo cual denomina la Lista Dorada. Las normas del Marco SAFE, que aún estaban en desarrollo en la OMA en ese momento, fueron incorporados al programa. El diseño e implementación del programa Lista Dorada se realizó con base a normas internacionalmente reconocidas del Instituto de Gestión de Proyectos (PMI, por su sigla en inglés), empezando con la identificación y análisis de las partes interesadas. La Aduana de Jordania ya tenía establecida una unidad de gestión de riesgos, por lo que era la selección lógica para encargarse del programa OEA. La Aduana de Jordania invitó al sector privado a participar desde el inicio, incluyendo todos los elementos comerciales claves en la cadena de suministro desde el exportador hasta el importador. Durante el proceso de identificación de las partes interesadas, la aduana además reconoció que existen otras agencias con un legítimo mandato en la frontera, en otras palabras, el cumplimiento para la gestión de riesgos significa cumplimiento con todos los reglamentos.

El programa Lista Dorada empezó con la identificación de los siguientes riesgos de seguridad y objetivos estratégicos:

- Reconocimiento por los países importadores del menor perfil de riesgo de los exportadores de Jordania.
- Mínimas interrupciones a las empresas por parte de la Aduana de Jordania durante la validación de cumplimiento con las normas del programa Lista Dorada.
- Incentivos adecuados para las empresas para compensar el costo de participación en el programa.
- Reconocimiento de que por la introducción de nuevos procesos tanto en la Aduana de Jordania como en el sector privado, el éxito del proyecto estaba sujeto a la asistencia técnica del proyecto auspiciado por la USAID para la aduana y el sector privado.
- Un sólo programa que incluye el reconocimiento de la alta probabilidad de cumplimiento con todas las medidas arancelarias y no arancelarias y la seguridad de la cadena de suministro en el reconocimiento de los participantes en la Lista Dorada.
- El acuerdo de la aduana con los participantes que durante la auditoría de cumplimiento planificada, cualquier error histórico u omisión involuntario sería corregido con el pago, en caso de adeudarse, de los derechos o impuestos adicionales, pero sin sanciones.

El resultado de la planificación estratégica fue un plan de proyecto que comprendía:

- Fechas límites e hitos;
- Selección de los miembros del equipo de implementación de proyecto, incluyendo la aduana y las empresas del sector privado;
- Desglose de trabajo, incluyendo paquetes de trabajo para los expertos técnicos financiados por donantes, la Aduana de Jordania y el sector privado; y
- Asignación de presupuesto, incluyendo niveles de financiamiento de donantes, financiamiento en especie por la Aduana de Jordania y financiamiento en especie y monetario del sector privado.

ANEXO 3-2

Cronología de desarrollo del programa Lista Dorada de la Aduana de Jordania

Septiembre 2003. La Aduana de Jordania y la USAID acuerdan diseñar e implementar un programa OEA.

Octubre 2003. La Aduana de Jordania termina la investigación jurídica requerida para crear un ambiente de habilitación.

Noviembre 2003. Se lleva a cabo la capacitación sobre auditoría de cumplimiento.

Febrero 2004. Se realiza el primer seminario de información pública.

Marzo 2004. Se seleccionan empresas voluntarias para el piloto de prueba de todas las industrias de la cadena de suministro.

Abril 2004. Se elabora el plan de programa OEA con fechas finales objetivas y responsabilidades.

Mayo 2004. El Departamento de Aduanas de Jordania termina su Manual de Auditoría de Cumplimiento y participa en un seminario de información pública patrocinado por la aduana y las empresas del piloto de prueba.

Octubre 2004. Se elaboran manuales de cumplimiento para cada segmento de industria.

Diciembre 2004. En la reunión semestral de la OMA en Ammán, se llevan a cabo discusiones informales entre el Departamento de Aduanas de Jordania y el CBP.

Marzo 2005. La OMA proporciona un ejemplar anticipado de las Normas SAFE para validar la planificación del programa Lista Dorada del Departamento de Aduanas de Jordania.

Mayo 2005. El Departamento de Aduanas de Jordania brinda capacitación a empresas del sector privado.

Junio 2005. La OMA emite las Normas SAFE. La Aduana de Jordania y las empresas del piloto de prueba realizan un seminario público.

Julio 2005. La Aduana de Jordania realiza auditorías de cumplimiento a las empresas del piloto de OEA. El CBP y la Aduana de Jordania inician el proceso de reconocimiento mutuo, empezando con la evaluación de los componentes de seguridad de la cadena de suministro de la Lista Dorada contra el programa C-TPAT.

Agosto 2005. La Aduana de Jordania hace la presentación oficial del Programa Lista Dorada y abre la participación a otras empresas calificadas de Jordania.

Febrero 2006. Se lleva a cabo el mercadeo del programa Lista Dorada de la Aduana con la Jordan Enterprise Development Corp., Jordan Investment Board y la Asociación de Exportadores de Jordania.

Marzo 2006. Concluye la asistencia técnica de la USAID y la Aduana de Jordania, los participantes del sector privado y el CBP continúan desarrollando el programa.

Junio 2008. La Aduana de Jordania y el CBP suscriben un acuerdo de reconocimiento mutuo en la reunión anual de la OMA, convirtiendo a Jordania en el segundo país que recibe este reconocimiento por el CBP.

Se aprendieron las siguientes lecciones del programa Lista Dorada de Jordania:

- Se requiere asistencia técnica para todas las partes interesadas, incluyendo el sector privado.
- Tanto la USAID como el CBP tienen papeles importantes que desempeñar en el desarrollo del programa OEA.

- Un enfoque por fases permite que participen más empresas con mayor prontitud.
- Es esencial mantener los compromisos para facilitar los embarques de bajo riesgo.
- El éxito del programa depende de la visión y compromiso a largo plazo.

En junio de 2008, el Departamento de Aduanas de Jordania y el CBP firmaron un acuerdo de reconocimiento mutuo para reconocer la compatibilidad entre los programas de seguridad de carga de Jordania y los Estados Unidos.

NUEVA ZELANDA: PROTECCIÓN DE LOS MERCADOS DE EXPORTACIÓN

Nueva Zelanda desarrolló el Plan de Exportaciones Seguras (Secure Exports Scheme) (SES, por su sigla en inglés) para los exportadores y lo introdujo en el año 2004. Previo al SES, la aduana tenía una mínima interacción con los exportadores y la carga de exportación, pero debido al cambio en el ambiente de seguridad posterior al 11 de septiembre de 2001, el país buscaba que sus exportaciones se movilizaran con el mínimo de alteración a través de fronteras y que fueran reconocidas como de riesgo bajo. De manera similar, los socios comerciales buscaban evitar interrupciones en la cadena de suministro internacional para tener la certeza de que sus mercancías llegaran a los destinos según lo previsto y de cumplir con los requisitos de sus clientes.

El SES fue desarrollado mediante la colaboración con las empresas y grupos industriales. La aduana revisó siete años de exportaciones en su base de datos y determinó que los 250 principales exportadores representaban, en concepto de valor y volumen, el 80 por ciento del comercio. A estos exportadores se les dio prioridad durante el desarrollo e introducción del programa. Se desarrollaron políticas y procedimientos a medida que evolucionaba el concepto.

El SES tiene 106 participantes y aun cuando se han realizado cambios al programa, ningún socio se ha retirado por falta de beneficios del programa. El SES ofrece los siguientes beneficios:

- El SES beneficia a los funcionarios aduaneros cuando toman decisiones respecto a si se debe inspeccionar una carga previo a su exportación dado que conocen que la carga del socio es de bajo riesgo.
- El SES beneficia y ayuda a los socios comerciales al proporcionarles un punto de contacto para abordar cualquier asunto aduanero y la expectativa de que recibirán la liberación prioritaria de sus mercancías para exportación.
- El SES beneficia a la aduana y a los socios al permitir que cada parte conozca los procesos de la otra parte. El personal de la aduana comenta que disfruta de la interacción con las empresas al nivel detallado en que opera el plan. En las reuniones pueden articular el impacto que tendrá cualquier cambio aduanero o comercial en las operaciones de un socio. La rotación de personal en esta área es baja y el resto del personal ve este papel como buena oportunidad de desarrollo profesional.

- El SES beneficia al gobierno y a la economía al asegurar que las exportaciones desde Nueva Zelanda sean reconocidas como de bajo riesgo de seguridad y mantener la reputación de Nueva Zelanda como país de comercio seguro.
- El SES asegura la comunicación entre el socio y los contactos designados de la aduana. No existen medios formales de comunicación o contacto, pero los funcionarios de atención al cliente de la aduana deben mantenerse en contacto y brindar ayuda a solicitud.

La aduana promueve el SES como parte del Programa de Primera Línea (FrontLine Programme), que fue introducido hace unos años para ofrecer orientación sobre procedimientos aduaneros y áreas de interés a las empresas en sus establecimientos y a grupos de interés público. Los funcionarios de atención al cliente se reúnen cada seis semanas para discutir el programa SES, su promoción y la contribución de los funcionarios a su implementación, además de recibir capacitación sobre seguridad de sitio. La implementación del programa SES por el Departamento de Atención se logró sin ningún incremento en los costos iniciales o el personal.

Al madurar el SES, la aduana produjo una gama de comunicaciones públicas, desde documentos informativos individuales para exportadores a comunicados semanales Customs Release para la prensa y revistas, y artículos de revistas Customs Contraband, el sitio web de la aduana y presentaciones públicas alrededor del país. El folleto Helping You Do Business y una serie de hojas de datos brindan información detallada sobre el SES a los solicitantes y sus participantes y/o socios de la cadena de suministro. Las hojas de datos están disponibles en formato impreso y electrónico en el sitio web de la aduana. (Se incluyen copias en el CD que acompaña este manual.)

El SES ha sido estudiado por organizaciones de aduanas desde Sudáfrica, Singapur, China, Japón, Vietnam, Canadá, Hong Kong, Malasia y Australia. Ha sido presentado en conferencias internacionales como los de APEC y la Organización Mundial de Aduanas. La Aduana de Nueva Zelanda ha firmado acuerdos de reconocimiento mutuo con los Estados Unidos y Japón.

SUECIA: SIMPLIFICACIÓN DE PROCESOS Y MEJORAMIENTO DE SERVICIOS

En el año 1998, la Aduana de Suecia, con un enfoque holístico orientado a la reforma y modernización, empezó el desarrollo e implementación de un nuevo sistema denominado Stairway. En la primera fase, la aduana y la comunidad empresarial trabajaron juntos para identificar las necesidades comerciales y las oportunidades para la simplificación de los procesos aduaneros. Las segundas y terceras fases fueron pruebas pilotos y el Stairway se abrió para todas las empresas en marzo de 2002. La implementación en fases pilotos fue importante para la creación de mejores soluciones para la aduana y el comercio.

Varias organizaciones comerciales y de las industrias han participado en el desarrollo del Stairway; esta asociación es la piedra angular de este sistema. Las dificultades fueron manejadas por medio del diálogo y la asociación. Las empresas reconocen el valor de portar el logotipo de Stairway y ser certificado en el sistema Stairway.

El Stairway ofrece procedimientos simplificados y servicio mejorado a los operadores que certifican la calidad y seguridad de sus empresas. Esto le permite a la aduana facilitar el legítimo comercio a la vez que promueve la seguridad para asegurar que no se den actividades ilegales. De ese modo, la aduana maximiza el uso de sus recursos y brinda un alto nivel de servicio a los socios comerciales confiables. El Stairway comprende todos los modos de transporte y está abierta a todas las empresas que tienen trato con la aduana como importadores, exportadores y agentes, independientemente de tamaño o actividad comercial.

El Stairway es una ventanilla única basada en un proceso electrónico sin papel. Las empresas presentan su información a la aduana una sola vez. La aduana determina el nivel adecuado de control de acuerdo a su propia evaluación de riesgos, la cual incluye información de otras agencias. La gestión de riesgos es parte importante del sistema Stairway dado que hace posible la identificación y control de mercancías de alto riesgo, procedimientos y operadores. Al mismo tiempo identifica los operadores y embarques de bajo riesgo para facilitar su liberación y simplificar sus procedimientos aduaneros.

Para ser operador certificado en el Stairway, una empresa pasa por un proceso de acreditación extendido. En primer lugar, los solicitantes deben asegurar la calidad de las rutinas y seguridad aduaneras. La aduana visita y evalúa la empresa utilizando un modelo de evaluación de riesgos. Si todo está en orden, se certifica a la empresa como OEA con un programa de control personalizado. Entonces es tratado como operador de bajo riesgo con acceso a una gama de posibilidades de facilitación. El Stairway consiste de cinco pasos. Cada paso ofrece oportunidades y requisitos específicos: mientras mayor sea la responsabilidad que tome un operador para la calidad y seguridad de sus procesos aduaneros, mayores serán las opciones de simplificación que puede ofrecer la aduana.

Como consecuencia de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, se han incrementado las exigencias de seguridad en la cadena global de suministro. En lugar de desarrollar un sistema separado que responde a riesgos de protección y seguridad, y a fin de lograr un equilibrio entre la facilitación y el control de transacciones internacionales, se desarrolló el módulo de seguridad StairSec® para el Stairway. Esta certificación proporciona seguridad a la cadena de suministro de la misma manera que la certificación de los procedimientos aduaneros proporciona calidad a la cadena de suministro.

El desarrollo del Stairway fue apoyado por la Comisión UE, financieramente y con ideas. La norma OEA europea fue introducida el 1 de enero de 2008 y ahora forma parte del Stairway. La Aduana de Suecia continúa desarrollando el Stairway con objeto de que sea plenamente compatible con el concepto de OEA e introdujo una nueva versión del Stairway en marzo de 2007. La nueva versión contiene criterios para OEA y Directrices OEA. Los conceptos detrás de la nueva norma UE OEA se pueden hallar en gran medida en el sistema sueco Stairway, por lo que fue fácil la implementación del concepto de OEA en Suecia.

UNIÓN EUROPEA—INCORPORACIÓN DE MIEMBROS DIVERSOS

La Unión Europea es el mayor bloque comercial del mundo. Sus estados miembros incluyen algunos de los países más competitivos del mundo así como algunos estados cuyas economías aún están en proceso de madurar. Con tantos idiomas y culturas y niveles económicos, desarrollar un programa unificado de OEA enfrentó dificultades considerables, pero en enero de 2008 entraron en vigencia las Directrices de la UE para Programas OEA de Estados Miembros.

Al desarrollar su Programa OEA, cada administración de aduanas miembro tuvo que considerar programas nacionales que reconocían a empresas participantes. Algunos países como el Reino Unido y Suecia ya contaban con programas comerciales compatibles bastante desarrollados. Otros todavía no han incorporado este enfoque a la gestión de riesgos.

La metodología de la UE consistió en primero desarrollar directrices y luego probarlas en el sector privado. La metodología incorpora solicitudes para asegurar el cumplimiento de medidas arancelarias y no arancelarias y de medidas de seguridad para prevenir atentados terroristas. La metodología de la UE califica a las empresas OEA en tres niveles:

- **Simplificación aduanera** — para operadores económicos que cumplen con los criterios de cumplimiento aduanero, normas de registros contables y solvencia financiera. El portador del certificado tiene derecho al acceso a la simplificación aduanera; menos controles físicos y controles basados en documentos; tratamiento prioritario de ser seleccionado para efectos de control; y la posibilidad de solicitar un lugar específico para dicho control.
- **Protección y seguridad** — para operadores económicos que cumplen con los criterios de cumplimiento aduanero, normas adecuadas de gestión de registros, solvencia financiera y mantenimiento de normas adecuadas de protección y seguridad.
- **Combinación de simplificación aduanera y protección y seguridad** — para operadores económicos que cumplen con los criterios de cumplimiento aduanero, normas adecuadas de gestión de registros, solvencia financiera y mantenimiento de normas adecuadas de protección y seguridad y aspiran a todos los beneficios OEA.

El enfoque de la UE hacia el desarrollo de directrices OEA de la Comisión Europea consideró diversos elementos y pasos de los cuales podrían aprender otros países en el desarrollo de sus propios programas OEA:

- Incorporar programas existentes que reconocen a comerciantes cumplidores.
- Determinar los objetivos del programa, en particular los objetivos del sector privado.
- Incorporar al grado máximo normas relacionadas de ISO como indicadores de probabilidad de cumplimiento con medidas arancelarias y no arancelarias, específicamente ISO 28001 para la reducción de riesgos en la cadena de suministro y reconocimiento del registro de terceros a estas normas.
- Incorporar toda la cadena de suministro como miembros para elegibilidad.

- Aplicar el concepto de proceso completo de debida diligencia, que requiere que los participantes verifiquen los factores de riesgo de su propia cadena de suministro.
- Realizar una prueba piloto del enfoque con empresas seleccionadas antes de finalizar las directrices.
- Publicar un manual de instrucciones que pueden seguir las empresas en preparación para solicitar el reconocimiento como OEA.
- Reconocer a las pequeñas y medianas empresas como una categoría especial.

El programa OEA en todo la UE, aunque nuevo, tiene la ventaja de contar con modelos de otras administraciones de aduanas que han implementado programas anteriores y programas comerciales compatibles de estados miembros.

ANEXO 3-3

Cronología de la creación del programa OEA de la Unión Europea

Julio 2004. La Comisión Europea presenta al Parlamento y Consejos los cambios propuestos para la seguridad de la cadena de suministro para su transformación en ley.

Mayo 2005. Se reforma el Código Aduanero de la Comunidad para incluir los requisitos de seguridad necesarios para permitir los programas OEA.

Junio 2005. La OMA publica las Normas SAFE. Junio 2006. Se

emite un Modelo Compacto de OEA.

Agosto 2006. Se publica un informe de un caso de estudio de piloto.

Junio 2007. Se emiten directrices para programas OEA de estados miembros.

Enero 2008. Los estados miembros dan inicio a programas OEA de conformidad con las directrices.

ARGENTINA: APERTURA DE PROGRAMAS OEA A EMPRESAS DE TODO TAMAÑO

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, al volverse más estrictos los controles aduaneros a nivel mundial, la Autoridad de Aduanas de Argentina empezó a replantear su manera de ejercer controles pese a la crisis económica que estaba atravesando el país. Al reconocer el grado de crecimiento en tamaño y complejidad del comercio internacional, la Aduana de Argentina empezó a reformular su esquema de control, a objeto de que la Aduana no sirviera sólo como instrumento de control y recaudación de ingresos sino que asumiera un papel más amplio como promotor de comercio e intercambio y protector de la seguridad nacional.

El proceso de modernización de Argentina empezó en el año 2004. Se establecieron directrices bajo el Marco de Normas SAFE y se formó la Dirección de Gestión de Riesgos en el 2006. La Dirección de Gestión de Riesgos asumió la responsabilidad de brindar apoyo a la nueva estructura aduanera con su competencia técnica en gestión de riesgos, incluso con el análisis de riesgos de mercancías potencialmente perjudiciales al medio ambiente o a la salud y seguridad de la población argentina, así como el análisis de riesgos relacionadas con infracciones del derecho de autor, narcotráfico y fraude comercial. La Dirección de Gestión de Riesgos también asumió responsabilidad por la implementación

de nueva tecnología para el control y la seguridad mediante sistemas especiales como el programa OEA.

En el año 2006, la aduana implementó su nueva visión de controles con el establecimiento del Sistema de Operadores Confiables (SOC) y encargó a la Dirección de Gestión de Riesgos la responsabilidad de evaluar las solicitudes de los registrantes, documentos de respaldo y el cumplimiento. (Estos documentos están disponibles en idioma español en el CD que acompaña este manual.)

La iniciativa de SOC se benefició de la interacción intensiva entre la aduana y las empresas en la etapa de diseño y durante las modificaciones y mejoras subsecuentes. Esta iniciativa dio como resultado un plan de trabajo que comprendió:

- Inversión tecnológica de US\$60 millones por cinco años (2003 a 2008),
- Flexibilidad para incorporar cambios reglamentarios, y
- Adaptación de sistemas existentes de software.

En el año 2008, el programa SOC fue ampliado para incluir empresas micro, pequeñas y medianas (con un máximo de 40 empleados). (El Anexo 3-4 resume la cronología de la implementación del programa SOC.)

ANEXO 3-4

Cronología de implementación del SOC de Argentina

Junio 2005: La OMA publica el Marco de Normas SAFE; la Aduana de Argentina inicia el diseño de su programa OEA.

Noviembre 2005: Se implementa la Iniciativa de Seguridad de Contenedores. El puerto de Buenos Aires es certificado como Puerto Seguro, el primero en América Latina.

Febrero 2006: La aduana establece una nueva Dirección de Gestión de Riesgos.

Agosto 2006: La aduana emite la Nota Externa No. 37/2006 que

establece el marco inicial del programa OEA.

Noviembre 2007: La Resolución General No. 2350 implementa el SOC.

Julio 2008: La Nota Externa No. 48/2008 amplía el programa a empresas micro, pequeñas y medianas.

Diciembre 2008: Se desarrolla un nuevo Sistema de Información Automatizada para la implementación de Operadores Confiables.

El programa SOC ofrece a los participantes los siguientes beneficios:

- Acceso prioritario a procedimientos eficientes.
- Reducción de costos operativos y tiempos y flexibilidad para el comercio exterior.
- Seguridad de información y red de logística.
- Uso del Canal Verde.
- Reconocimiento futuro por las administraciones de aduanas que han firmado un acuerdo de reconocimiento mutuo con la Aduana de Argentina.

El programa SOC parte de un marco jurídico basado en trazabilidad que no cede el control al sector privado. Establece requisitos flexibles para diversos tipos de negocios de acuerdo al grado de complejidad de los procesos comerciales. El diseño de SOC aplica tanto para operadores grandes como para empresas micro, pequeñas y medianas, un sector importante en Argentina.

A continuación se incluyen algunas lecciones aprendidas de la implementación:

- El sector privado es necesario en el desarrollo y perfeccionamiento del programa OEA.
- El programa ofrece beneficios mutuos — para el sector privado, significa valor agregado al producto y para el sector público, contar con una aduana segura.

4. REFERENCIAS DE MEJORES PRÁCTICAS

Los siguientes materiales de referencia están incluidos—en inglés—en el CD que acompaña este manual. Estos materiales están al alcance público en distintos sitios web y están actualizados al momento de publicación de este manual.

BENEFICIOS OEA

- Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.
 - Guía de Referencia FAST
 - Estudio de Costo Beneficio C-TPAT
- Unión Europea
 - Hoja de Datos de Certificado OEAC
 - Directrices de Operador Económico Autorizado, parte 1, sección 3

FORMULARIOS DE SOLICITUD

- Administración de Aduanas e Impuestos de Luxemburgo
 - Solicitud de Certificado de Simplificación Aduanera OEA
- Aduana de Singapur
 - Solicitud de Asociación para el Comercio Seguro (Secure Trade Association)
 - Manual de Asociación para el Comercio Seguro
- Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.
 - Solicitud en línea C-TPAT de los Estados Unidos

FOLLETOS PROMOCIONALES

- Servicio de Aduanas de Nueva Zelanda
 - Plan de Exportaciones Seguras
- Aduana de Suecia

- Folleto de Concepto del Stairway
- Libro Blanco sobre la Acreditación de Operadores y la Seguridad de la Cadena de Suministro
- Aduana de Singapur
 - Directrices de Asociación para el Comercio Seguro
- Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.
 - Hoja de Datos FAST
 - Guía de Referencia FAST
- Servicio de Aduanas e Impuestos del Reino Unido
 - Aviso 117 Operador Económico Autorizado

VIABILIDAD FINANCIERA

- Administración de Aduanas e Impuestos de Luxemburgo
 - Solicitud de Certificado de Simplificación Aduanera OEA (sección 4)
- Unión Europea
 - Hoja de Datos de Certificado OEAC
 - Directrices de Operador Económico Autorizado, parte 2, sección 4
 - Cumplimiento Informado/Medición de Cumplimiento
- Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.
 - Manual de Autoevaluación del Importador de la Oficina de Importadores Comerciales Estratégicos
 - Preguntas Frecuentes sobre la Autoevaluación del Importador
 - Diligencia Razonable — Lista de Verificación de Cumplimiento
- Unión Europea
 - Hoja de Datos de Certificado OEAC
 - Directrices de Operador Económico Autorizado, parte 2, sección 1
 - Planificación y Gestión de Programa
- Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.
 - Aseguramiento de la Cadena Global de Suministro – Plan Estratégico C-TPAT (2004)
- USAID
 - Manual de Modernización de Aduanas – Establecimiento de un Proceso de Gestión de Programa
- Departamento de Agricultura de EE.UU.
 - Anexos del Manual de Gestión de Proyectos, Versión 1.0

GESTIÓN DE REGISTROS

- Unión Europea
 - Hoja de Datos de Certificado OEAC

- Directrices de Operador Económico Autorizado, parte 2, sección 1.2.3.1 a 1.2.3.3
- Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.
 - Requisitos de Registros y Gestión de Registros
 - Perfiles de Seguridad
- Aduana de Argentina
 - Nota Externa N° 37/2006 (DGA) Sistema de Operadores Confiables para Destinos de Exportación.
- Aduana de Nueva Zelanda
 - Hoja de Datos 34 Plan de Exportaciones Seguras
 - Hoja de Datos 34A Plan de Seguridad del Plan de Exportaciones Seguras
 - Hoja de Datos 34B Mapa de Proceso del Plan de Exportaciones Seguras
 - Hoja de Datos 34C Plan de Sitio del Plan de Exportaciones Seguras
 - Hoja de Datos 34 D Operadores de Transporte del Plan de Exportaciones Seguras
- Aduana de Singapur
 - Directrices de Asociación para el Comercio Seguro
 - Guía para Definir el Perfil de Seguridad
 - Manual de Asociación para el Comercio Seguro
- Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU.
 - Criterios de Seguridad para Transportistas Aéreos
 - Criterios de Seguridad para Corredores
 - Criterios de Seguridad para Transportistas Terrestres
 - Criterios de Seguridad para Importadores
 - Criterios de Seguridad para Fabricantes
 - Criterios de Seguridad para Transportistas Ferroviarios
 - Criterios de Seguridad para Autoridades Portuarias y Operadores Portuarios
 - Catálogo de Mejores Prácticas de Seguridad de la Cadena de Suministro
- Federación Internacional de Asociaciones de Corredores de Aduanas
 - Directrices IFCBA: Marco para Aumentar la Seguridad de la Cadena de Suministro y Facilitar el Comercio

INTEGRIDAD

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
 - Manual de Modernización de Aduanas: Cómo Establecer e Implementar un Programa de Integridad Aduanera
- Organización Mundial de Aduanas
 - Compendio de Mejores Prácticas de Integridad
 - Guía de Desarrollo de Integridad





U.S. Agency for International Development
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, D.C. 20523
Tel: 202-712-0000
Fax: 202-216-3524
www.usaid.gov