

Julio Guadalupe Báscones^(*)

Operador económico autorizado: cuando el control aduanero sirve a los fines de la facilitación

«LAS EMPRESAS CERTIFICADAS COMO “SOCIOS FIABLES” DEBERÁN ACREDITAR DETERMINADOS NIVELES DE GARANTÍA Y SEGURIDAD RESPECTO DE SUS PROCESOS INTERNOS DE GESTIÓN LOGÍSTICA, MANIPULACIÓN Y EMPAQUE DE CARGA, EMBARQUE, ALMACENAJE, ETC. LAS VENTAJAS QUE PUEDAN DERIVARSE DE ESTA CERTIFICACIÓN PODRÁN ESTAR ORIENTADAS HACIA LA SEGURIDAD (INCIDENCIA EN LOS CONTROLES) O HACIA LA SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES Y PROCESOS (INCIDENCIA EN LOS DESPACHOS)».

1. Introducción

Seguramente las imágenes de lo acontecido en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 aún perduran en nuestras retinas. Nunca un evento tan catastrófico, atribuible al terrorismo internacional, causó tal estupor tanto por su nivel destructivo y de aniquilación de vidas humanas, como por la transmisión en vivo del acto de barbarie.

Estos sucesos originaron que los gobiernos del mundo modificaran la forma en la que entendían y enfrentaban a esta modalidad de terrorismo que trascendía fronteras y que operaba organizadamente en diversas latitudes. El hecho que esto sucediera en el país más poderoso del orbe resultó sintomático y puso en evidencia la fragilidad e ineficacia de sistemas antiterroristas sustentados en consideraciones de índole local (incidencia interna en el país de adopción de las medidas).

El entendimiento de que los peligros y problemas globales se deben combatir con soluciones también globales originó un cambio sustancial de enfoque en los más diversos ámbitos. El Comercio Internacional no estuvo ausente de este proceso.

Prueba de ello, es el documento denominado “Marco Normativo para asegurar y facilitar el Comercio Global” (en adelante “el Marco Normativo de la OMA”) aprobado en 2005 por la Organización Mundial de Aduanas

^(*) Abogado de Rodrigo, Elías & Medrano Abogados. Egresado de la Universidad de Lima. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Aduanero y Comercio Internacional - APDACI.



(OMA⁽¹⁾), mediante el cual, partiendo del reconocimiento de que “el comercio global es susceptible de ser utilizado con fines terroristas”, se crea un mecanismo que tiene por objetivo que las Administraciones de Aduanas puedan cooperar entre sí a un nivel tal que se pueda garantizar la seguridad de la cadena logística internacional de mercancías, de un lado, y se pueda facilitar el comercio internacional, de otro.

Así, los objetivos señalados en el Marco Normativo de la OMA están relacionados con: (i) el establecimiento de normas que garanticen la seguridad de la cadena logística y que, a la vez, faciliten el comercio global; (ii) permitir una gestión integral de la cadena logística en todos los medios de transporte; (iii) ampliar el papel y capacidades de las Administraciones de las Aduanas y reforzar el nivel de cooperación entre éstas; (iv) reforzar la

«EL “CONTROL” DEBERÍA SERVIR A LOS FINES DE LA “FACILITACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR” Y NO AL REVÉS. SÓLO DE ESTA FORMA PODRÍAMOS GENERAR UN FLUJO DINÁMICO DE MERCANCÍAS HACIA Y DESDE EL PAÍS REDUCIENDO COSTOS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL».

cooperación entre las Administraciones de las Aduanas y las empresas; y (v) fomentar la circulación fluida de mercancías a través de cadenas logísticas internacionales seguras.

2. Entre el control y la facilitación. He ahí el dilema

Como se puede apreciar, los hechos descritos “movilizaron” esfuerzos globales en torno al tema de la seguridad, lo cual, a un nivel aduanero, se traduce en la incidencia en el control ejercido por las Autoridades Aduaneras sobre las mercancías que entran y salen de cada territorio aduanero. No obstante, y aquí estriba la importancia del documento expedido por la OMA, se tomó conciencia que el control aduanero no podía afectar de modo negativo la dinámica del comercio internacional. Por ello, la declaración de la OMA en el sentido que resulta prioritaria la implementación de mecanismos que permitan dotar de seguridad al comercio global pero a la vez facilitararlo resulta del todo relevante.

Partiendo de ello, y en términos generales, podríamos decir que comúnmente, la normativa aduanera, al referirse a los principios que orientan el servicio aduanero (gestión administrativa a cargo de la Aduana) hace

(1) Organismo Internacional que cuenta con la participación de 174 Administraciones miembros que representan el 99% del comercio global. El Perú es miembro activo de la OMA.

Julio Guadalupe Báscones

referencia expresa a términos como “control aduanero” y “facilitación del comercio exterior”. De otro lado, nuestra tradición aduanera (en el ámbito normativo) se ha referido y se refiere también a un tercer concepto, que podría ser entendido, asimismo, como un “principio orientador”. Nos referimos al “interés fiscal”.

Empero, es interesante dejar constancia que el término “interés fiscal” ha ido diluyéndose en cuanto a su contenido. En efecto, a la fecha existe consenso en el sentido que la Aduana no tiene como finalidad primordial recaudar impuestos (contribuir con las arcas fiscales mediante la recolección de aranceles y demás tributos que gravan la importación y otros regímenes o modalidades aduaneras) y que, más bien, dicha actividad constituye una función meramente auxiliar o de complemento.

Prueba de ello, es el surgimiento de figuras como la del “Usuario Aduanero Certificado” (que será objeto de análisis más adelante), la misma que podría ser concebida como una “herramienta facilitadora” orientada a los operadores de comercio exterior en general (estén o no relacionados con la generación del hecho imponible y/o con el nacimiento de la obligación tributaria aduanera). Y es que, precisamente, lo interesante estriba en que las flexibilizaciones en torno al control y/o facilidades respecto de los procedimientos y trámites aduaneros vienen encontrando sustento en consideraciones distintas al tema tributario. El “Buen Contribuyente Aduanero” ya dejó de ser el eje o sustento primario de los beneficios y eso constituye ya un avance.

De otro lado, el referirnos al “control” y a la “facilitación” en el tema aduanero implica hacer mención a dos conceptos que pueden ser concebidos como parte de una solución o como parte de un problema. Nos explicamos:

Si estos términos son concebidos como conceptos antagónicos o contrapuestos y que, por tanto, uno debería prevalecer totalmente sobre el otro, la consecuencia sería que:

a) Podríamos extremar las medidas de seguridad y tornarnos totalmente controlistas y fiscalistas. Con ello, no sólo se incrementaría el número de procedimientos operativos aduaneros, sino que los mismos se verían plagados, además, de formalidades inútiles e innecesarias. Se privilegiaría la forma sobre el fondo ya que la tendencia natural, bajo

esta perspectiva, sería la de desconfiar del administrado, institucionalizándose así una “cultura de la desconfianza”; ó

b) Podríamos flexibilizar y/o minimizar, de modo imprudente, medidas de control razonable relacionadas con el ingreso o salida de mercancías. Ello implicaría volver obsoleto e inoperativo el sistema de inteligencia aduanera, así como discontinuar y/o inaplicar indicadores de riesgo en las operaciones de comercio exterior. Todo ello sustentado en una “cultura de la confianza mal entendida” en donde se dejaría de atacar y combatir a aquellas operaciones en las sí resulta necesaria la presencia y “mano dura” de nuestras autoridades aduaneras.

Como vemos, el aplicar uno u otro escenario generaría más problemas que soluciones.

De otro lado, el hecho de considerar estos términos como conceptos complementarios permitiría efectuar una adecuada “gestión del riesgo”, así como la instauración de requisitos formales razonables en los procedimientos aduaneros. Se podría destinar esfuerzos, recursos y capacidades en la verificación y/o análisis de aquello que verdaderamente lo amerite. Estaríamos contribuyendo a ser parte de una solución para el comercio exterior. Pero, esta complementariedad ¿es posible?

Creemos que dicha interacción “complementaria” será posible en la medida que encontremos un balance adecuado y saludable entre el “control” y la “facilitación”. No obstante, dicho balance no debería ser concebido como “un punto medio” que mantenga plenamente equilibrada la balanza (con los respectivos contrapesos que ambos conceptos representarían) pues ello podría originar un efecto de inercia que haría imposible poder avanzar hacia un lado o hacia el otro.

Operador económico autorizado: cuando el control aduanero sirve a los fines de la facilitación

Necesariamente deberíamos privilegiar uno de estos dos importantes roles de la Aduana. No obstante, dicho acto de “privilegiar” no debería ser entendido como una acción en desmedro del concepto no privilegiado, sino mas bien como una acción de “orientarse hacia los fines” del concepto privilegiado.

En nuestra opinión, el “control” debería servir a los fines de la “facilitación del comercio exterior” y no al revés. Sólo de esta forma podríamos generar un flujo dinámico de mercancías hacia y desde el país reduciendo costos en el comercio internacional y manteniendo un nivel adecuado de competitividad en estas operaciones. Ello, de paso, permitiría la implementación adecuada de acuerdos internacionales ya suscritos o por suscribirse, los mismos que se sustentan o sustentarán en estándares internacionalmente establecidos y de aplicación global.

Por ello, como ya mencionamos, la creación de figuras que sirvan para orientar las acciones de control aduanero hacia aquello que verdaderamente lo amerite (incidencia en operaciones de alto riesgo) va de la mano con una concepción moderna del rol de la Aduana (facilitadora del comercio exterior que no descuida su rol de control) y contribuye, como veremos mas adelante, a generar soluciones globales a problemas globales, trascendiendo, de este modo, fronteras y regulaciones locales.

3. El marco normativo de la OMA

Como hemos mencionado, la OMA propugna un sistema para la facilitación del comercio exterior sustentado en el aseguramiento de la cadena logística internacional. A continuación analizaremos los aspectos más importantes de este sistema.

3.1. Elementos básicos del Marco Normativo

El marco Normativo de la OMA establece cuatro principios básicos:

- a) Información electrónica previa
- b) Enfoque coherente de análisis de riesgos
- c) Inspección de contenedores y de carga de alto riesgo en el país de exportación; y

d) Definición de las ventajas del sistema

Estos principios deben ser concebidos como pautas mínimas para la actuación de las autoridades aduaneras de los países miembros de la OMA, sobre las cuales corresponderá a cada país generar y regular su respectiva legislación local teniendo en consideración aquellos “matices” propios de cada realidad y problemática en particular.

Como se aprecia, los mencionados principios se apoyan en un entendimiento primario (podríamos decir tradicional) del rol de inspección de la Aduana en relación con la carga que ingresa y sale por las fronteras. Y es que el tema aduanero, en su génesis, esta relacionado con el acto de ingresar o retirar mercancías de un territorio específico y con el control que, sobre dichos actos, sea ejercido por la autoridad aduanera.

De otro lado, si concebimos las operaciones aduaneras como un “espejo” en donde lo que es importado, necesariamente, es previamente exportado, y lo que se exporta tiene por finalidad (o normalmente la tiene) su importación en el país de destino, entenderemos la importancia que reviste el hecho que las autoridades aduaneras de ambos países (el de exportación y el de importación) no sólo estén debidamente informadas de lo que pasa en el otro territorio, sino también que mantengan un nivel de cooperación e interacción óptimo que permita asegurar la oportunidad y calidad de dicha información.

Ello encuentra sustento en el hecho que resulta imposible, además de inaceptable e innecesario (conforme se señala en el Marco Normativo de la OMA), que cada envío pueda ser inspeccionado en el país de exportación o en el de importación o en ambos. Así, lo que se busca también es un manejo integral, estandarizado e integrado de sistemas informáticos de análisis de riesgo

Julio Guadalupe Báscones

para determinadas mercancías y/u operaciones unido a la “posibilidad de anticiparse” (manejo de información con efectos *ex ante*). Como se aprecia, la intención es no duplicar esfuerzos a fin de utilizar debidamente recursos administrativos escasos y no trasladar dicha ineficiencia a los operadores de comercio exterior (ineficiencia que siempre se traducirá en sobrecostos, los mismos que normalmente no podrán ser trasladados ni resarcidos).

Pero no solo es necesario contar con sistemas y programas aduaneros sustentados en los principios antes esbozados, sino que también reviste igual nivel de importancia el establecer, divulgar y publicitar debidamente las ventajas que la aplicación efectiva de los mismos suponen para los operadores de comercio exterior. En efecto, como veremos mas adelante, la efectivización del sistema propuesto por la OMA supone la participación activa y voluntaria del sector privado, lo cual, a su vez, supondrá el incurrir en costos operativos de implementación que no necesariamente, al menos a priori, todos estarán dispuestos a asumir. Por ello, este sistema deberá ser adecuadamente “marketead” y difundido, para lo cual sus ventajas y beneficios deberán ser debidamente identificados y percibidos por los operadores como algo “muy concreto”. El mensaje deberá ser muy claro en dicho sentido: “inversión antes que costo”.

A mayor abundamiento, es de mencionar que, en lo relativo a la identificación de las “ventajas del sistema”, el Marco Normativo de la OMA ha efectuado la siguiente clasificación:

- a) Ventajas al nivel País - Gobierno
 - a.1. Cumplir con los objetivos primordiales de asegurar y facilitar el comercio global
 - a.2. Contribuir con el crecimiento y desarrollo económico
 - a.3. Proteger al comercio internacional contra la amenaza del terrorismo global
 - a.4. Facilitar la circulación del denominado “comercio legítimo”
 - a.5. Modernización de los regímenes aduaneros
 - a.6. Mejorar la recaudación de ingresos fiscales
 - a.7. Contribuir a hacer mas atractiva la inversión extranjera directa
 - a.8. Cooperación entre Gobiernos, así como la posibilidad de efectuar una gestión y control integrados de las fronteras.
- b) Ventajas al nivel Aduanas
 - b.1. Generación de la denominada “red de Aduanas” a fin

- de promover la circulación segura y sin trabas de mercancías
- b.2. Intercambio oportuno de información relevante y precisa
- b.3. Mejorar controles a lo largo de la cadena logística internacional
- b.4. Aumento de capacidad para la detección de envíos de alto riesgo
- b.5. Mejorar y hacer más rentable la asignación de recursos aduaneros
- b.6. Establecimiento mutuo de controles en determinadas circunstancias (justificantes)
- b.7. Contar con un sistema que promueve la uniformidad y la predictibilidad
- c) Ventajas al nivel Empresas
 - c.1. Eliminación de requisitos complejos
 - c.2. Tramitación más rápida
 - c.3. Reducción de controles e inspecciones
 - c.4. Ahorro de tiempo y de costos
 - c.5. Modernización de sistemas internos de seguridad en cada empresa
 - c.6. Modernización de procesos y controles internos en cada empresa

3.2. Pilares del Marco Normativo

El marco Normativo de la OMA establece dos principios fundamentales:

- a) La colaboración Aduanas – Aduanas; y
- b) La colaboración Aduanas – Empresa

Como es de apreciar, la palabra clave es “colaboración”, es decir, trabajo en conjunto. Es por ello, que la OMA ha entendido que la única forma de implementar adecuadamente el marco normativo sugerido es mediante la cooperación a todo nivel, trascendiendo el sector público. Y es que en la tarea de la seguridad estamos involucrados tanto públicos como privados. Es una tarea de todos que impacta al comercio internacional, que tiene que ver mucho con la responsabilidad y la visión de futuro.

Operador económico autorizado: cuando el control aduanero sirve a los fines de la facilitación

a) A un nivel meramente público (Aduanas – Aduanas) lo que la OMA propugna es el establecimiento de estándares comunes que permitan la aplicación de una normativa común teniendo a las disposiciones de la propia OMA como un catalizador idóneo para lograr este objetivo.

Existe pues un cambio drástico en la forma en que el control y la seguridad son entendidos. El control aduanero deja de ser concebido como una inspección o verificación al momento de ingreso de las mercancías en el país de importación para pasar a ser concebido como la inspección o verificación de los envíos de alto riesgo “tan pronto como sea ello posible”. Así, estas acciones podrían incluso ser realizadas en el puerto de embarque, o, si ello fuese factible, aún antes de dicho momento (local del fabricante, por ejemplo).

Así las cosas, no es extraño que uno de los fundamentos básicos para el cumplimiento del pilar Aduanas – Aduanas sea el adecuado intercambio electrónico de información con sustento en mensajes armonizados que sean interoperables. Ello, a su vez implica: (i) la administración y proceso de información electrónica adecuada y previa (concepto ligado con lo “oportuno”); (ii) el uso de tecnologías modernas “no intrusivas” para la revisión de envíos de alto riesgo (uso de máquinas de rayos X o de rayos Gama, así como dispositivos para detectar radiación para la revisión de carga y contenedores); y (iii) la armonización de criterios de selección de riesgos, así como de los mecanismos y procesos informáticos en función a los cuales dichos criterios deberán ser utilizados (esta armonización supondrá también la utilización de sistemas y mecanismos informáticos compatibles).

De otro lado, es de mencionar que la adecuada puesta en marcha de este pilar pasa también por el cumplimiento de disposiciones de otros instrumentos internacionales como, por ejemplo, el Convenio de Kyoto Revisado⁽²⁾.

b) A un nivel privado (Aduanas – Empresas), lo que la OMA pretende es rescatar la figura del “Socio Fiable”, entendiendo

por tal a aquellos operadores del comercio exterior que sean “generadores de confianza” para la autoridad aduanera.

Para ello, se parte de la posición que cada uno de los operadores ocupa en la cadena logística internacional y del nivel de “involucramiento” que cada uno de ellos tiene respecto de la mercancía que es objeto de tráfico internacional.

Las empresas certificadas como “socios fiables” deberán acreditar determinados niveles de garantía y seguridad respecto de sus procesos internos de gestión logística, manipulación y empaque de carga, embarque, almacenaje, etc. Las ventajas que puedan derivarse de esta certificación podrán estar orientadas hacia la seguridad (incidencia en los controles) o hacia la simplificación de trámites y procesos (incidencia en los despachos). Ello dependerá del operador de que se trate y del rol que cumpla en la cadena (para lo cual deberá

«LA CERTIFICACIÓN DE UAC DEBERÁ SER ENTENDIDA COMO UNA HERRAMIENTA CON VOCACIÓN DE “INTERNACIONALIZACIÓN”, ES DECIR, PENSANDO EN QUE A FUTURO (REPETIMOS, UNO NO MUY LEJANO), LA CERTIFICACIÓN PERUANA DEBERÍA SER VÁLIDA PARA LAS ADUANAS DEL PAÍS DE DESTINO DE NUESTROS PRODUCTOS».

(2) El numeral 3.32 del Capítulo 3 del Anexo General del Convenio de Kyoto (Revisado) – Convenio Internacional para Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros – esta relacionado con el establecimiento de regímenes aduaneros especiales para personas autorizadas y con el otorgamiento (para dichas personas) de determinados beneficios consistentes, entre otros, en la posibilidad de retiro de las mercancías contra presentación de información mínima para su identificación (con cargo a luego ser complementada), desaduanamiento de mercancías en las instalaciones del declarante, etcétera.

Julio Guadalupe Báscones

tenerse en cuenta si el operador esta involucrado sólo con un eslabón de la cadena – expedidor, transportista internacional; etc. - ó si, por el contrario, esta involucrado con varios eslabones - empresas de servicio expreso, por ejemplo -).

Como se aprecia, estamos hablando de requisitos y certificaciones diferenciadas que conllevan también a ventajas distintas, por lo que dependerá de cada operador el optar por un solo tipo de certificación (seguridad o simplificación) o por ambas a la vez.

De otro lado, reiteramos que, en nuestra opinión, los beneficios de estas certificaciones deberán ser transmitidos en forma muy clara a los operadores del comercio exterior, máxime si partimos del hecho que las mismas no son obligatorias (certificaciones voluntarias). Por ello, la difusión debería ir de la mano de un adecuado programa de capacitación al sector empresarial.

No obstante, creemos que más allá de las acciones que las respectivas autoridades puedan llevar a cabo para que el sistema tenga una debida acogida, también jugará un rol muy importante el efecto global que la implementación de este mecanismo ya esta teniendo y tendrá en otras latitudes. Ello, debido a que el comercio internacional opera en función a una lógica global respecto de la cual los países y distintos territorios aduaneros no puedan permanecer al margen.

En efecto, la lógica a la que hacemos referencia estriba en el hecho que en el tráfico internacional de mercancías necesariamente se verán involucrados al menos dos países, esto es, el país de embarque, expedición o exportación y el país de desembarque, destino o importación. Incluso, en algunas ocasiones podrían verse involucrados más de dos países, como, por ejemplo, en aquellos casos en que la mercancía sea objeto de tránsito aduanero (paso y estadía temporal en territorios de terceros países) antes de arribar al país de destino.

En función a esta “lógica global” es que el comercio internacional, y las medidas de seguridad que en torno a él sean adoptadas, interesarán al menos a dos países. Así, podríamos, por ejemplo, de una “exportación segura” que servirá a los propósitos de una ulterior “importación segura”. Esto, en esencia, sintetizaría el concepto de la denominada “Aduana Global”, que surge como consecuencia de la necesaria

cooperación entre Administraciones Aduaneras con la finalidad de compartir información, aunar esfuerzos, ahorrar tiempos y estandarizar procesos de control a fin de permitir el ejercicio efectivo y eficiente de su labor mediante una adecuada gestión del riesgo.

Todo ello origina que el tema de la seguridad de la cadena logística internacional sea concebido como una “responsabilidad compartida” entre las Aduanas involucradas, la misma que trasciende las acciones individuales de control que cada Administración Aduanera pueda llevar a cabo en su propio territorio. Ello va de la mano con el entendido que las acciones locales de cada Aduana resultarán insuficientes para resolver problemas que trascienden sus respectivos ámbitos geográficos. Como ya mencionamos, los problemas globales requieren soluciones globales.

De otro lado, y desde el punto de vista del operador del comercio exterior, la “lógica global” a la que hemos hecho referencia reposaría en el hecho que el tráfico internacional de mercancías requiere la intervención activa de diversos actores en cada una de las etapas de la cadena logística internacional. A modo de ejemplo, y en términos simples (estructura básica), podríamos decir que el consumidor final de una mercancía importada (nivel consumo) no podría consumirla si alguien previamente no la importó (nivel importación). A su vez, el importador no podría importar esta mercancía si no solicita la colaboración de un agente de aduanas que efectúe los trámites aduaneros a su nombre; y si, en algunos casos, no ingresa la mercancía a un depósito temporal (también a un nivel despacho aduanero). De otro lado, se tiene que la mercancía deberá haber arribado al país (nivel transporte internacional), para lo cual previamente deberá haber sido exportada en el país de embarque (nivel exportación). Por último, para que la mercancía pueda ser embarcada para su exportación deberá

Operador económico autorizado: cuando el control aduanero sirve a los fines de la facilitación

previamente tener existencia física, es decir, haber sido fabricada (nivel producción).

Como podemos apreciar, la “lógica global” de la denominada “Cadena Segura” pasa tanto por un trabajo conjunto y compartido entre las Aduanas involucradas en el tráfico internacional de las mercancías por dicha cadena, como por el hecho de asegurar cada uno de sus tramos. Esto último implica “certificar” cada eslabón de la cadena (operadores). En nuestra opinión, estas importantes consideraciones son las que subyacen a las disposiciones del Marco Normativo de la OMA objeto de comentario.

4. El operador económico autorizado: la experiencia europea

La caja internacional de resonancia que supuso el ataque terrorista del “11 de septiembre”, las propias experiencias vividas (no menos nefastas), así como los riesgos de diversa índole asociados, en mayor o menor medida, al comercio internacional (tráfico ilegal de armas, tráfico ilegal de drogas, falsificación y piratería, comercialización de mercancías peligrosas para el medio ambiente, etc.), obligaron a los países de la Unión Europea a adoptar un estatuto que les permitiese enfrentar estos problemas globales sin descuidar la necesaria fluidez y dinamismo del comercio internacional. Es decir, se buscó un equilibrio entre la seguridad y el control, de un lado, y la facilitación y la simplificación, de otro.

Así, sobre la base del Marco Normativo de la OMA, fueron dictados el Reglamento (CE) 648/2005 por el que se creó la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), y el Reglamento (CE) 1875/2006 por el que se establecieron disposiciones para la implementación de esta figura (Certificaciones para los OEA). Mediante estos Reglamentos también se estableció un sistema comunitario de análisis de riesgo (estandarización y aplicación armonizada de controles aduaneros) sustentado en la utilización de declaraciones previas para el ingreso y salida de mercancías, así como un sistema de análisis e intercambio electrónico de información relevante.

Conforme a estos dispositivos, el OEA es aquella persona natural o jurídica que realiza actividades que se encuentran reguladas por la legislación aduanera comunitaria europea (relación directa) o que interesan a los efectos de dicha legislación aduanera (relación indirecta).

Así, podría ser un OEA tanto un transportista (relación directa con la mercancía objeto del control aduanero y con la legislación aduanera específica) como un fabricante, el mismo que si bien no necesariamente realizará actividad aduanera propia (como exportador), sí resulta un elemento importante para el aseguramiento de la cadena logística internacional en su origen.

Los requisitos para ser certificado como un OEA están relacionados con el rol que cada operador desempeña en la cadena logística y con su participación en uno o varios de sus eslabones (requisitos diferenciados).

En términos generales estos requisitos son:

- a) Historial satisfactorio de cumplimiento de la normativa aduanera (comisión de infracciones graves, reiterancia, etcétera).
- b) Sistema adecuado de gestión administrativa (contabilidad adecuada y confiable, mecanismos de archivo y conservación de información, control de inventarios, seguridad tecnológica, etcétera).
- c) Solvencia (situación financiera satisfactoria relacionada con el cumplimiento de compromisos de pago, etcétera).
- d) Requisitos de seguridad (controles de accesos y salidas a y de instalaciones, medidas para la manipulación de mercancías, etcétera).
- e) Situación tributaria general
- f) Capacitación profesional

Conforme a los estamentos de la Unión Europea, podría afirmarse que los beneficios que otorga el ser certificado como un OEA son de dos tipos:

Julio Guadalupe Báscones

- a) Beneficios Directos
 - a.1. Declaración sumaria de entrada y salida
 - a.2. Reducción de la información requerida
 - a.3. Notificación anticipada de la selección para inspección física (siempre que esta notificación no suponga un riesgo para el propio control)
 - a.4. Dispensa de presentar garantía en los trámites y procedimientos a su cargo
 - a.5. Reducción de inspecciones físicas y documentales (Índice de Riesgo menor)
 - a.6. Procesos simplificados
 - a.7. Carriles de control exclusivos
 - a.8. Elección del lugar de inspección
 - a.9. Acceso más sencillo a la Aduana, así como a las simplificaciones aduaneras
 - a.10. Reconocimiento como Socio Fiable que garantiza niveles de seguridad y protección con menores niveles de riesgo
 - a.11. Reconocimiento mutuo de la certificación OEA en países de la Unión Europea
 - a.12. Reconocimiento de la certificación OEA por parte de los principales socios comerciales de la Unión Europea mediante la suscripción de Acuerdos Comerciales
- b) Beneficios Indirectos
 - b.1. La declaración de Socio Fiable otorga una ventaja comercial (valor agregado relacionado con la mejora de la categoría y de la reputación del operador) y administrativa (el "aseguramiento" de la cadena logística en el tramo que a cada operador le compete incidirá en forma positiva en la evaluación del riesgo relativo a los siguientes tramos de la cadena)
 - b.2. La ventaja comercial y administrativa se traduce en un incremento del nivel de competitividad
 - b.3. Tendencia a comerciar en una cadena logística en donde todos los involucrados cuenten con la misma certificación, razón por la cual no contar con ella sería visto como un demérito (peligro de "contaminar la cadena")
 - b.4. La inversión realizada por el operador para acceder y mantener la certificación servirá también para mejorar el nivel de trazabilidad de las operaciones de comercio exterior del operador, los niveles de seguridad de los procesos internos (logísticos, de selección de proveedores, etc.), así como los recursos

tecnológicos con que se cuentan. Dichas mejoras permitirían, a la larga, administrar recursos de una manera más eficiente, aminorar el costo de la operación y reducir niveles de contingencia (mejora en la gestión interna del riesgo)

- b.5. Reconocimiento internacional (en el ámbito de la Unión Europea) sin que sea necesario iniciar un procedimiento de acreditación en cada país. El OEA que es fiable para la Aduana de su país, lo será también para el resto de Aduanas de la Unión Europea

De otro lado, es de mencionar que los operadores de comercio exterior de los países de la Unión Europea pueden optar por diferentes tipos de certificaciones en forma acorde con sus necesidades. Básicamente se otorgan tres certificaciones:

- a) Certificado OEA de Simplificación Aduanera
- b) Certificado OEA de Protección y Seguridad
- c) Certificado OEA de Simplificación Aduanera y de Protección y Seguridad

Como es de ver, la certificación pasa por el interés que demuestre el propio operador de comercio exterior de aplicar a certificaciones orientadas hacia la facilitación (por ejemplo, importadores), hacia el control (por ejemplo, transportistas), o hacia ambas (por ejemplo, empresas de servicio expreso). La orientación final en cuanto al tipo de certificación dependerá en forma exclusiva del operador pues no sólo la elección de la modalidad del certificado, sino también el hecho de decidir el inicio del propio procedimiento de certificación constituyen una facultad y no una imposición. Recordemos que el sistema de las certificaciones OEA es voluntario.

Operador económico autorizado: cuando el control aduanero sirve a los fines de la facilitación

A los fines de la certificación OEA, la autoridad aduanera tomará en cuenta aspectos como el sector de actividad económica a la que pertenece el operador, las simplificaciones o facilitaciones que hayan podido ser obtenidas por éste en el pasado, etc.

Estas certificaciones son temporales y las mismas deberán ser renovadas cada cierto tiempo, para lo cual se ha establecido un sistema de revaluación periódica en función al cual los operadores deben acreditar que mantienen las mismas condiciones que en su oportunidad sirvieron para concederles una calificación favorable. Ello, como es lógico, no es óbice para que la autoridad aduanera pueda efectuar una revisión específica antes del vencimiento del plazo autorizado (inicialmente concedido) si es que estima que existen indicios razonables de que el OEA ya no cumple con las condiciones y requisitos respectivos.

Finalmente, hay un dato interesante que es importante resaltar. El sistema europeo de certificaciones OEA ha sido diseñado para ser aplicado en forma gradual. Así, si bien este mecanismo empezó a funcionar en la Unión Europea a partir del 1 de enero de 2008, algunos aspectos relacionados con su operatividad (declaraciones sumarias de entrada y salida con datos reducidos; notificaciones previas de la decisión de reconocimiento físico, por ejemplo) han sido diferidos hasta el 1 de julio de 2009.

Como se aprecia, la instauración y puesta en marcha de un sistema innovador que implica la modificación y “modernización” de la forma en que los operadores y las propias Administraciones Aduaneras han venido trabajando requiere de tiempo para que cada quien asimile y entienda tanto los beneficios como las responsabilidades que se derivarán del uso de esta nueva herramienta.

5. El acuerdo de promoción comercial suscrito con los Estados Unidos

Para algunos, el Capítulo Cinco sobre Facilitación del Comercio Exterior del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos (al que en adelante denominaremos “TLC” por lo difundido de este término en nuestro medio) no contendría disposiciones en función a las cuales puedan ser creadas ni desarrolladas figuras similares a las del OEA. Estas opiniones, entendería, estarían sustentadas en el hecho que el TLC no

contiene disposiciones expresas referidas al aseguramiento de la cadena logística internacional, ni a las facilidades que puedan ser concedidas a aquellas personas calificadas como “socios fiables” y, por ende, “generadores de confianza” por las respectivas Autoridades Aduaneras (la americana y la peruana).

Nosotros no compartimos es punto de vista. Creemos que el Capítulo Cinco del TLC fue estructurado en función a una lógica de gestión del riesgo que es del todo compatible con la figura del OEA y, por tanto, con la tesis de que el control aduanero debe servir a los fines de la facilitación.

El Artículo 5.4 del Capítulo Cinco del TLC señala que “cada Parte se esforzará por adoptar o mantener sistemas de administración de riesgos que permitan a su autoridad aduanera focalizar sus actividades de inspección en mercancías de alto riesgo y que simplifiquen el despacho y movimiento de mercancías de bajo riesgo respetando la naturaleza confidencial de la información que se obtenga mediante tales actividades”.

Por otro lado, el literal d) del Artículo 5.3 del referido Capítulo señala que “cada Parte se esforzará para usar tecnología de información que haga expeditos los procedimientos para el despacho de mercancías. Al escoger la tecnología de información a ser utilizada para tal efecto, cada Parte (...) empleará sistemas electrónicos o automatizados para el análisis y direccionamiento de riesgos”.

Como se aprecia, el TLC hace referencia directa a mecanismos de administración de riesgos (tecnología de la información puesta al servicio de la inteligencia aduanera) en función a los cuales se focalicen las acciones de control en las mercancías de alto riesgo y se simplifiquen los despachos (se flexibilice el control aduanero) en el caso de mercancías de bajo riesgo.

Julio Guadalupe Báscones

Es por ello, que, en nuestra opinión, la regulación de una figura similar a la del OEA resulta compatible con las disposiciones del TLC y permitirá que la implementación de este Acuerdo sea llevada a cabo de una manera mas eficiente preservando el espíritu del mismo y la intención manifiesta de las partes. Ello, además, resultaría coherente con la política que el gobierno americano ha instaurado en lo referente a la adopción de medidas de seguridad para la lucha contra el terrorismo internacional (uno de los aspectos mas importantes que sustentan el Marco Normativo de la OMA al que hemos hecho referencia previamente).

En efecto, el programa *Customs Trade Partnership Against Terrorism* (C – TPAT) es una muestra del interés del gobierno americano de dotar de seguridad a la cadena logística internacional dado que, como ya se mencionó, la misma podría ser utilizada como un canal conductivo para actividades ilícitas, dentro de las que se encuentran aquellas relacionadas con el terrorismo internacional. A estos efectos, resulta ilustrativo el documento denominado “C-TPAT *Security Guidelines for Air Freight Consolidators, Ocean Transportation Intermediaries and Non Vessel Operating Common Carriers – NVOCC-*” en el cual se incide en los Procedimientos de Seguridad a ser llevados a cabo en el “punto de origen” y en el hecho que los consolidadores están obligados (*must*) a asegurarse que sus socios en negocios desarrollen procedimientos de seguridad que sean consistentes con los lineamientos en materia de seguridad del C – TPAT para asegurar la integridad del embarque en el punto de origen.

Asimismo, en este documento se hace mención directa a la certificación OEA o similares, al señalarse que “a los actuales o futuros socios en negocios que hayan obtenido una certificación en un programa de aseguramiento de la cadena logística administrado por Autoridades Aduaneras de otros países se les requerirá indicar su estatus de participación con el Consolidador C- TPAT” (el énfasis es nuestro).

Como se aprecia, la normativa americana no es ajena al manejo de figuras que, como el OEA, tiendan a dotar de seguridad a la cadena logística internacional de mercancías. Así, cualquier iniciativa que tienda al establecimiento de una figura similar resultará compatible con dichas regulaciones. Por ello, en nuestra opinión, el proceso de implementación del TLC no debe verse privado de la creación ni de la adecuada regulación de una figura similar a la del OEA.

6. El usuario aduanero certificado regulado en la nueva Ley General de Aduanas

Hemos podido apreciar cómo ha venido y viene evolucionando la normativa aduanera en materia de seguridad de la cadena logística internacional. Asimismo, hemos analizado cuales han sido las consideraciones más importantes que desencadenaron el legítimo y necesario interés de diferentes países en regular esta materia.

A herramientas como la de la certificación europea del OEA se unen mecanismos similares adoptados por diversos países como, por ejemplo, el programa canadiense *Partners in Protection* (PIP); el programa sueco *StairSec*; los programas australianos *Frontline* y *Accredited Client*; entre otros, en donde se pone de manifiesto que el aseguramiento de la cadena logística internacional es una de las formas mas eficientes para orientar el control aduanero hacia aquellas operaciones que verdaderamente lo ameritan (operaciones consideradas de alto riesgo) y, por ende, propiciar la facilitación del denominado “comercio legítimo” con los consecuentes beneficios que ello importa tanto para los operadores de comercio exterior, como para las propias Autoridades Aduaneras.

Por lo expuesto, resulta obvio que nuestra legislación no podría quedar al margen del rumbo seguido por la normativa aduanera internacional, la misma que resulta del todo acorde con la concepción moderna del rol de la Aduana.

6.1. Usuario Aduanero Certificado

Por ello, es plausible que en la nueva Ley General de Aduanas (aprobada por el Decreto Legislativo 1053 y a la cual denominaremos en adelante “la Nueva LGA”) haya sido incorporada la figura del “Usuario Aduanero Certificado” (en adelante “UAC”), concebido como un operador

Operador económico autorizado: cuando el control aduanero sirve a los fines de la facilitación

de comercio exterior certificado por la SUNAT al haber cumplido con los criterios y requisitos dispuestos por ley.

La calificación como UAC, conforme a lo establecido en el Artículo 45 de la Nueva LGA, concederá “facilidades en cuanto a control y simplificación aduaneros siempre que se cumpla con los criterios de otorgamiento establecidos. Las referidas facilidades serán establecidas e implementadas gradualmente, en la forma y condiciones que establezca la Administración Aduanera” (el subrayado es nuestro).

De lo expuesto, se aprecia la similitud existente con la figura del OEA, no sólo en cuanto a los beneficios que la certificación como UAC concederá, sino también a la aplicación gradual de los mismos.

Al respecto, es de mencionar que los beneficios directos aplicables a los OEA (a los cuales nos hemos referido anteriormente) podrían resultar un buen punto de partida y ejemplo a seguir para el establecimiento de las ventajas de la figura local. Por su parte, de la aplicación del sistema también se derivarían beneficios indirectos (a los que nos hemos referido anteriormente) relacionados con el incremento de los niveles de competitividad.

De otro lado, el establecimiento e implementación gradual de dichos beneficios directos es una medida adecuada por varias razones.

En primer lugar, la certificación como UAC implica la necesidad de “administrar un nivel de confianza” al cual no hemos estado acostumbrados. Si bien es cierto, dicha confianza no será ciega (como lo veremos mas adelante), el hecho de flexibilizar el control aduanero (y flexibilizarlo sustancialmente) podría no ser un paso tan sencillo ni para los operadores (implementación, mejora y mantenimiento de controles internos que sirvan para “generar confianza”), ni para la Aduana (el cambio normativo debe ir acompañado con la instauración de una “mentalidad facilitadora” - que a la fecha podría aún no estar debidamente desarrollada-)

En segundo lugar, la certificación como UAC (que al igual que el OEA no es obligatoria sino voluntaria) requiere de una debida labor de difusión y capacitación relacionada con los beneficios

tangibles que el sistema otorga. Esta labor es fundamental a los efectos que la implementación de la herramienta no sea vista como un costo sino como una inversión, no solamente porque permitirá al operador mejorar sus procesos internos, sino también ir adecuándose a los estándares que, en un futuro no muy lejano, resultarán propias del comercio exterior (entendimiento global del comercio exterior), ya que como hemos visto las exigencias en cuanto al aseguramiento de la cadena logística internacional se han convertido en un asunto relevante en el escenario mundial.

En tercer lugar, resulta importante “dosificar” la aplicación de esta nueva figura debido a que su implementación implicará contar con: (i) una plataforma informática adecuada; (ii) personal aduanero capacitado para efectuar el debido control de cumplimiento de los requisitos de acceso, así como para fiscalizar el mantenimiento de los mismos (teniendo en cuenta que conforme a la Nueva LGA la Certificación de UAC contará con un plazo de vigencia renovable de 3 años); y (iii) mecanismos que permitan medir al nivel de utilización y mal utilización de la herramienta.

6.2. Requisitos de acceso

El Artículo 44 de la Nueva LGA señala que los criterios para el otorgamiento de la certificación de UAC incluyen: (i) una trayectoria satisfactoria de cumplimiento de la normativa vigente; (ii) un sistema adecuado de registros contables y logísticos que permita la trazabilidad de las operaciones; (iii) solvencia financiera y patrimonial debidamente comprobada; y (iv) un nivel de seguridad adecuado. Señalándose, asimismo, que mediante Decreto Supremo del Ministerio de Economía y Finanzas se podrán incluir criterios adicionales y se establecerán los requisitos e indicadores para el cumplimiento de los criterios⁽³⁾.

(3) A la fecha de elaboración del presente artículo, aún no había sido publicado el Decreto Supremo al que hace referencia la nueva Ley General de Aduanas.

Julio Guadalupe Báscones

Como vemos, la forma en que los operadores de comercio exterior cumplirán cada uno de los requisitos establecidos por la ley (e incluso de aquellos requisitos que puedan ser establecidos en el futuro) deberá ser desarrollada mediante normas reglamentarias. Nótese, no obstante, la importancia de dichas normas de desarrollo, ya que dependerá de ellas la rigidez y razonabilidad de los “filtros” que finalmente sean impuestos, los mismos que deberían considerar requisitos diferenciados en función al lugar que ocupe el operador en la cadena logística internacional.

De otro lado, el mecanismo de certificaciones del UAC relacionadas con el control, de un lado, y con la facilitación, de otro, deberán tener en consideración los distintos intereses, necesidades y responsabilidades de cada uno de los operadores de comercio exterior. Por esta razón, al igual que en el caso del OEA, resultaría adecuado el establecimiento de tres tipos de certificaciones: (i) la Certificación de Simplificación Aduanera (Facilitación); (ii) la Certificado de Protección y Seguridad (Control); y (iii) la Certificado de Simplificación Aduanera y de Protección y Seguridad (Facilitación y Control a la vez).

6.3. Internacionalización de la herramienta

Finalmente, un aspecto del todo importante que se desprende claramente del análisis efectuado en el presente artículo, es que la Certificación de UAC deberá ser entendida como una herramienta con vocación de “internacionalización”, es decir, pensando en que a futuro (repetimos, uno no muy lejano), la certificación peruana debería ser válida para las Aduanas del país de destino de nuestros productos.

Ello permitiría que los exportadores peruanos puedan verse beneficiados con una calificación de “socios fiables” reconocida internacionalmente (se convertirán en “generadores de confianza” a nivel global), con el consecuente beneficio para los compradores internacionales (importadores en sus respectivos países), los mismos que también se verían beneficiados con el aseguramiento de la cadena logística internacional en el origen (situación que, a su vez, les irrogaría beneficios relacionados con la simplificación aduanera, por ejemplo). A los efectos de esta “internacionalización”, los Acuerdos y Convenios que el Perú suscriba con otros países constituyen una herramienta idónea para lograr este objetivo.

Una calificación internacional así concebida, permitiría que, en el corto y mediano plazo, los exportadores peruanos cuenten

con una ventaja competitiva en relación con exportadores de otros países que no cuenten con una calificación similar.

No obstante, y por los rumbos que hemos visto se orientan las necesidades del comercio internacional, en el largo plazo consideramos que la ventaja competitiva se convertirá en un requisito para poder competir sin desventajas.

7. Conclusiones

- a) Lo países del mundo han volcado su interés en el aseguramiento de la cadena logística internacional con la finalidad de hacer frente a actividades ilícitas y de barbarie que afectan o podrían a afectar a todos por igual. El establecimiento del Marco Normativo de la OMA es una buena muestra de que se ha buscado generar soluciones globales a problemas globales.
- b) El gran reto estriba en generar mecanismos de control adecuados y eficaces para la lucha contra el “comercio ilegítimo” que no alteren la necesaria fluidez y dinámica del “comercio legítimo” en el plano internacional.
- c) El reto asumido ha originado una redefinición del rol de la Aduana, la misma que ya no es concebida mas sólo como un ente meramente controlador o fiscalizador, sino también, y principalmente, como un ente facilitador del comercio exterior. En función a ello, y en forma acorde con este nuevo rol, los instrumentos o medidas de seguridad (control aduanero) que puedan ser establecidos, deberían estar orientados a servir a los fines de la facilitación (simplificación aduanera).
- d) La figura del Operador Económico Autorizado (OEA), implementada en la Unión Europea, es un muy buen ejemplo de

una herramienta mediante la cual se busca la incidencia de los controles aduaneros en aquellos casos que verdaderamente lo ameriten (operaciones de alto riesgo) y su flexibilización en aquellos casos que también verdaderamente lo ameriten (operaciones de bajo riesgo) propugnando así la simplificación y facilitación del “comercio legítimo” en el ámbito internacional. Esta figura otorga beneficios tanto a nivel privado (operadores de comercio exterior), como a nivel público (Autoridades Aduaneras).

- e) En el ámbito local, la nueva Ley General de Aduana ha creado la figura del Usuario Aduanero Certificado (UAC), la misma

que básicamente se inspira en la misma lógica y finalidad que el OEA; esto es, “controlar sin dejar de facilitar”. La implementación de esta figura no sólo resulta coherente con figuras similares aplicadas en distintas partes del mundo, sino que también estaría en consonancia con las disposiciones que, en materia de facilitación del comercio exterior, están contenidas en el Acuerdo de Promoción Comercial suscrito con los Estados Unidos.

- f) La internacionalización de la figura del UAC (certificación con reconocimiento internacional) resulta del todo prioritaria. En el corto y mediano plazo tal calidad redundaría en una ventaja competitiva para los exportadores peruanos. En el largo plazo, creemos, tal calidad se convertirá en un requisito para competir sin desventajas en el comercio internacional.©