

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso  
Centro de Estudios y Asistencia Legislativa

Operador Económico Autorizado: una herramienta para mejorar la competitividad de las  
empresas y aumentar la seguridad de nuestras fronteras.

Gerard Richard Oligier Abaroa.

Profesor Guía: Manfred Wilhelmy von Wolff.

Valparaíso

Marzo 2016

## ÍNDICE

Índice.....	1
Resumen.....	4
Listado de abreviaturas .....	5
1. <b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
1.1. Problematización.....	14
1.2. Planteamiento del problema.....	15
1.3. Objetivos de la investigación.....	16
1.3.1. Objetivo general.....	16
1.3.2. Objetivos específicos .....	16
1.4. Hipótesis .....	17
1.5. Metodología.....	17
1.6. Preguntas directrices .....	18
1.7. Resumen capitular.....	18
2. <b>VISIÓN GENERAL DEL IMPACTO DE LAS “NUEVAS AMENAZAS” EN EL COMERCIO EXTERIOR</b> .....	19
2.1. Breve caracterización de las “nuevas amenazas” .....	20
2.2. Del horror de S-11 en Nueva York a N-13 en París .....	22
3. <b>EL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO PROPUESTO POR EL MARCO SAFE</b> .....	26
3.1. Cuatro elementos clave del Marco SAFE.....	27
3.2. Pilar Aduanas –Aduanas .....	28
3.3. Pilar Aduanas – Empresas .....	28
3.3.1. Reconocimiento mutuo .....	32
3.4. Pilar Aduana y otros organismos gubernamentales e intergubernamentales.....	33
4. <b>C-TPAT: CUSTOMS – TRADE PARTNERSHIP AGAINST TERRORISM</b> .....	41
4.1. ¿En qué consisten los acuerdos de reconocimiento mutuo en C-TPAT? .....	41
4.2. Objetivos de C – TPAT.....	42
4.3. Requisitos para obtener la membrecía C – TPAT .....	43
4.4. Beneficios de la membrecía C – TPAT .....	44
4.5. Desafíos de C – TPAT hacia el futuro .....	45
5. <b>ACTORES Y PROGRAMAS QUE INTERVIENEN EN LA DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DEL OEA</b> .....	52
5.1. Programa Columbus.....	53
5.2. Organización Mundial de Comercio (OMC) .....	54
5.3. Cámara Internacional de Comercio (CIC) .....	56
5.4. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).....	56
5.5. Federación Internacional de Operadores Económicos Autorizados (IFAEO)...	57
5.6. Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE), de la Organización de	

Estados Americanos.....	57
5.7. Foro de Cooperación Económica de Asia – Pacífico (APEC).....	60
5.8. Alianza del Pacífico .....	61
5.9. BASC y COEALAC, privados que promueven internacional el OEA.....	63
<b>6. EL OEA EN AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>64</b>
6.1. Operador Económico Autorizado, México .....	65
6.1.1. Principales características del PACS .....	65
6.1.2. Requisitos para obtener PACS.....	66
6.1.3. Beneficios asociados a la certificación PACS .....	66
6.1.4. El Nuevo Esquema de Empresa Certificado (NEEC).....	66
6.1.5. Requisitos para que una empresa sea certificada NEEC .....	67
6.1.6. NEEC se llamará OEA.....	68
6.2. Operador Económico Autorizado, Colombia .....	69
6.3. Operador Económico Autorizado, Perú.....	71
<b>7. EL ARDUO CAMINO HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL OEA EN NUESTRO PAÍS .....</b>	<b>73</b>
7.1. Relación del Servicio Nacional de Aduanas y otros organismos de la administración pública encargados de la seguridad.....	73
7.2. ¿Es aconsejable que el Servicio Nacional de Aduanas impulse el OEA en Chile? .....	77
7.3. Hitos más importantes en el camino de hacia la implementación del OEA en Chile .....	81
7.4. Programa OEA Chile iniciado el año 2013.....	87
7.5. Síntesis de las directrices de las autoridades chilenas en relación al OEA.....	103
7.6. Virtudes del programa chileno.....	104
<b>8. CONCLUSIONES.....</b>	<b>107</b>
<b>9. REFLEXIÓN FINAL .....</b>	<b>112</b>
<b>10. REFERENCIAS.....</b>	<b>113</b>
<b>11. ANEXOS.....</b>	<b>131</b>
Anexo 1 – Entrevista efectuada a Marcelo Reyes, expresidente de ANFACH, el 16 de noviembre de 2015, en dependencias del S.N.A. (Errázuriz 755, oficina 401, Valparaíso).....	131
Anexo 2 – Entrevista efectuada a Jorge Yany, Coordinador del Programa OEA Chile, el 27 de noviembre de 2015, en dependencias del S.N.A. (Soto Mayor 60, quinto piso, Valparaíso).....	134
Anexo 3 – Entrevista efectuada a Denitt Farías, Jefe de Estudios de la Cámara Aduanera de Chile A.G., el 10 de diciembre de 2015, en dependencias de la Cámara Aduanera de Chile (O’Higgins 1266, Valparaíso).....	138
Anexo 4 – Entrevista efectuada a Alejandro Laínez, Gerente General de la	

Asociación Nacional de Agentes de Aduana (ANAGENA), el 23 de diciembre de 2015, en dependencias de ANAGENA (Blanco Encalada N° 625, oficina 81, Valparaíso).....	141
Anexo 5 – Entrevista efectuada a Zvonimir Yuras, Gobernador de Puerto de San Antonio, candidato a Magíster en Relaciones Internacionales CEAL – PUCV (enviada mediante correo electrónico)	145
Anexo 6 – Entrevista efectuada a Alejandro Acuña, Encargado Nacional del Plan Integrado de Seguridad, candidato a Magíster en Relaciones Internacionales CEAL – PUCV (enviada mediante correo electrónico).....	147
Anexo 7 – Entrevista efectuada a Rodrigo Mujica, Gerente de Asuntos Internacionales y Servicios Empresariales de la Cámara de Comercio de Santiago (CCS), el 29 de febrero de 2016, en dependencias de la Cámara de Comercio de Santiago (Monjitas 392, piso 1, Santiago).....	150
Anexo 8 – Entrevista efectuada a Alejandro Corvalán, Director Regional ProChile Valparaíso, el 14 de marzo de 2016, en dependencias de ProChile Valparaíso (Limache 3405, oficina 92, El Salto, Viña del Mar).....	152
<b>12. APÉNDICES</b> .....	154
Apéndice 1 – Comentarios y propuestas Cámara Aduanera de Chile A.G. en relación al proyecto de ley que moderniza la legislación aduanera (informe obtenido mediante correo electrónico) .....	154
Apéndice 2 – Minuta: Económica. De misión OMC a DIRECONMULTI. Referencia: Agentes de Aduana. 16 de octubre de 2013. Remimem 603 .....	156

## Resumen.

Sobre la base de la necesidad de buscar los medios más adecuados para enfrentar los actuales desafíos a la seguridad de la cadena de suministros, y la necesidad del concurso de los distintos actores de ésta en la lucha contra las “nuevas amenazas” que utilizan la cadena con fines ilícitos, nace el Operador Económico Autorizado (OEA) que, pese a su larga existencia a nivel internacional (una década bajo esa denominación), aún no es incorporado a nuestra normativa, lo que puede repercutir en una pérdida de competitividad de nuestras empresas en el mercado internacional, y de la oportunidad de proteger nuestras fronteras mediante una alianza pública – privada, a través de la cual se crea una relación de confianza entre las empresas OEA y las Aduanas, relación en que las empresas cooperan en la seguridad de la cadena logística, favoreciendo una más eficiente gestión de riesgo de las Aduanas, no sólo debido a que la confianza favorece la focalización de los recursos públicos hacia los eslabones más riesgosos, sino que también porque esta relación permite que la Aduana conozca la cadena de suministros de una manera que sería muy difícil de alcanzar sin el OEA.

En este trabajos se busca evidenciar que, a través de C-TPAT (precursor del OEA), se han promovido las cuatro “P” con que Bruce Jentleson analiza los objetivos esenciales de la política exterior estadounidense (poder, paz, prosperidad y principios), pudiendo alcanzar una optima complementariedad. Este mismo marco teórico sirve para destacar la manera que el OEA puede contribuir a los objetivos de la política exterior chilena y, a nivel global, a la seguridad, prosperidad y paz internacionales, evidenciando ventajas absolutas para el sistema internacional, lo que se evidencia en los esfuerzos multilaterales en la promoción de la figura, promoción que también es efectuada por organizaciones no gubernamentales de alcance regional y mundial.

Este trabajo intentará develar la necesidad de una política coherente en la materia, de modo que se implemente el OEA en nuestro país, destacando la necesidad que, además del Servicio Nacional de Aduanas, los demás organismos públicos que participan en el control del comercio exterior chileno participen de esta iniciativa y, en lo posible, favorezcan la armonización de sus respectivos programas de seguridad con el OEA.

## Listado de Abreviaturas.

ABAC: siglas en inglés del Consejo Consultivo Empresarial de APEC.

AGA: Administración General de Aduanas de México.

AIEA: Agencia Internacional de Energía Atómica.

ANAGENA: Asociación Nacional de Agentes de Aduanas.

ANFACH: Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile.

APEC: Siglas en inglés para Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico.

ATS: Siglas en inglés para Automated Targeting System (Sistema Automatizado de Objetivos).

ASOEX: Asociación de Exportadores de Fruta de Chile A.G.

BASC: Business Alliance for Secure Commerce.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CBP: Customs and Border Protection (Aduana estadounidense).

CCT: Comité Contra el Terrorismo de Naciones Unidas.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CIC: Cámara Internacional de Comercio (siglas en inglés ICC).

CICTE: Comité Interamericano contra el Terrorismo.

COEALAC: Confederación de Operadores Económicos Autorizados de Latinoamérica, España y el Caribe.

CSI: Container Security Initiative.

C-TPAT: Customs-Trade Partnership Against Terrorism.

DGTM: Dirección General del Territorio Marítimo.

DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Colombia).

DIRECON: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Chile).

FAST: Free and Secure Trade for Commercial Vehicles.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

GATT: Siglas en inglés de Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

IATA: Siglas en inglés de Asociación Internacional de Transporte Aéreo.

ICA: Instituto Colombiano Agropecuario.

IFAEO: International Federation of Authorized Economic Operator.

INTERPOL: Siglas en inglés para Organización Internacional de Policía Criminal.

INVIMA: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Colombia).

ISO: International Organization for Standardization.

ISP: Instituto de Salud Pública.

ISPS: Siglas en inglés de Código Internacional para la Protección de los Buques e Instalaciones Portuarias (En español PBIP).

NEEC: Nuevo Esquema de Empresas Certificadas.

OACI: Organización de Aviación Civil Internacional.

OEA: Operador Económico Autorizado.

OMA: Organización Mundial de Aduanas.

OMC. Organización Mundial del Comercio.

OMI: Organización Marítima Internacional.

OMPI: Organización Mundial de Propiedad Intelectual.

ONG: organización no gubernamental.

OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.

PACS: Programa Alianza para el Comercio Seguro.

PDI: Policía de Investigaciones de Chile.

PIB: Producto Interno Bruto.

PIP: Partners in Protection (programa equivalente al OEA de la Aduana canadiense).

PYME: Pequeña y mediana empresa.

SAG. Servicio Agrícola y Ganadero (Chile).

SAFE Framework: en español “Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial”.

SICEX: Sistema Integrado de Comercio Exterior (Chile).

S.N.A.: Servicio Nacional de Aduanas (Chile).

SOFOFA. Sociedad de Fomento Fabril (Chile).

STAR: Secure Trade in the APEC Region

SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Perú).

TIC: Tecnologías de la información y de la comunicación.

UPU: Unión Postal Universal.

USAID: Siglas en inglés para Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

VICTE: Vigilancia, Tecnología, Estadística y Coordinación Intersectorial (ISP).

VUCE: Ventanilla Única de Comercio Exterior.



## 1. INTRODUCCIÓN.

El mundo de la década de los años noventa del siglo pasado parecía haber resuelto todas las grandes disputas que impedían el libre intercambio cultural y económico alrededor del globo. La caída del muro de Berlín en 1989 fue la primera clarinada de los vientos de libertad imperarían en el planeta, el socialismo real comenzaba a desmoronarse en una de los países que vivió más intensamente los efectos de la doctrina marxista aplicada a la realidad nacional. Fueron los propios ciudadanos de Alemania Democrática quienes, cansados del rezago económico (y quizás la falta de libertades políticas), quienes derribaron con sus propias manos el muro que dividía las “dos Alemanias”. La órbita soviética perdía a uno de sus más importantes aliados y, de un modo inesperado y prácticamente incruento, la propia Unión Soviética se autodisolvió en septiembre de 1991 ante la mirada atónita de gran parte del mundo. Muchos celebraban aunque otros veían como se desmoronaba el único mundo que conocían y no tenían motivos para festejar<sup>1</sup>. “Anunciado por el presidente Bush a principios de 1991, nacía un “nuevo orden mundial”<sup>2</sup>. Francis Fukuyama declaró en 1988 “el fin de la historia”, debido a que el triunfo del sistema liberal en el globo era inevitable<sup>3</sup>. El mundo abandonaba abruptamente el sistema bipolar que había reinado durante la segunda mitad del siglo XX y el poderío estadounidense parecía incontrarrestable, el momento unipolar había comenzado.

Estados Unidos transmitió a nivel global sus ideas, valores y modo de vida con una rapidez y profundidad nunca antes vista, ya no existía la alternativa soviética y China ya había liberalizado parte de su economía y estaba centrada en metas de crecimiento más que en presentarse como una contendora a la hegemonía norteamericana, y más bien buscaba su ayuda “para contrapesar a unos vecinos que considera poderosos y voraces”<sup>4</sup>.

Europa en los década de los noventa consolidaba su proyecto de integración y poco a poco lo expandió hacia países que habían sido “satélites soviéticos”, y no representaba una oposición al poderío norteamericano, por el contrario, no amenazaba su predominio de modo alguno, ya que compartían “una comunidad de valores”<sup>5</sup>.

Este ambiente llevó a Henry Kissinger a declarar en su obra, “La Diplomacia”, que se habían “ido las certidumbres de la amenaza física y la ideología hostil, tan características de la Guerra Fría”<sup>6</sup>.

Siete años después de la primera edición de “La Diplomacia”, el panorama cambió radicalmente. Un grupo radical islámico (Al Qaeda), liderado por Osama Bin Laden, destruyó

---

<sup>1</sup> Wladimir Putin llamó a la disolución de la Unión Soviética “la catástrofe geopolítica más grande del siglo XX”. Vid. El desafío de Putin a Occidente y su deseo de restablecer el poder de la ex URSS (2014). La Tercera. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/11/678-603706-9-el-desafio-de-putin-a-occidente-y-su-deseo-de-restablecer-el-poder-de-la-ex-urss.shtml>>. Consultado el 1 de mayo de 2015.

<sup>2</sup> Ocaña, Juan Carlos (2003). Historia de las Relaciones Internacionales durante el Siglo XX. El fin de la Guerra Fría. HistoriasigloXX.org. Madrid. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.historiasiglo20.org/FGF/fin2.htm>>. Consultado el 1 de mayo de 2015.

<sup>3</sup> “La lucha por el reconocimiento, la voluntad de arriesgar la propia vida por una meta puramente abstracta, la lucha ideológica a escala mundial que exigía audacia, coraje, imaginación e idealismo, será reemplazada por el cálculo económico, la interminable resolución de problemas técnicos, la preocupación por el medio ambiente, y la satisfacción de las sofisticadas demandas de los consumidores.” Fukuyama, Francis (1998). ¿El fin de la historia? Historia de los Bio-derechos y del Pensamiento Bio-ético. Dr. Teodora Zamudio. Buenos Aires. Disponible en la World Wide Web en: <<http://bioetica.org/cuadernos/bibliografia/fukuyama.pdf>>. Consultado el 1 de mayo de 2015.

<sup>4</sup> Kissinger, Henry (2001). La Diplomacia. Fondo de Cultura Económica. Nueva York. Segunda edición. P. 829.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Kissinger, Henry. Op. cit. p. 835.

las Torres Gemelas. El fin de las ideologías y el triunfo de las ideas liberales fue, finalmente, sólo una ilusión. También se develó con fuerza devastadora la idea de que ningún Estado, ni siquiera el más poderoso del mundo, podía hacer frente por sí sólo a las amenazas a su seguridad.

Es legítimo en este punto preguntarse como los Estados, que normalmente cuentan con grandes recursos, pueden ser enfrentados (e incluso derrotados), por fuerzas irregulares.

Los cambios tecnológicos han tenido una notable influencia en la emergencia de actores no estatales que pueden desafiar a los Estados, de modo que la asimetría no es una desventaja sino, por el contrario, una ventaja. La capacidad letal de las armas ligeras ha permitido esto, así como también el avance en telecomunicaciones e informática. *“Los mensajes se ven amplificados. Un vídeo en internet puede ser visto por miles de personas en pocos minutos por lo que nadie tiene el monopolio de la información, y ésta puede ser distribuida de manera global”*<sup>7</sup>.

Es importante destacar el trabajo en red de las “Nuevas Amenazas”, las que enfrentan fuerzas regulares que forman parte de la burocracia estatal. Se enfrentan grupos no jerárquicos, con estructura en red, lo que se traduce en jefaturas inexistentes o irrelevantes (fácilmente reemplazables), en que muchas de sus acciones pueden ser desarrolladas por “lobos solitarios” o células independientes.

Esta red normalmente se potencia gracias a las TICs, ya que pueden distribuir la información de manera rápida, barata y eficiente.

Volviendo a septiembre once de dos mil uno, este evento es un claro ejemplo de los cambios que han sufrido los conflictos bélicos actuales, no sólo se enfrentan ejércitos regulares con fuerzas irregulares, sino que también se ha experimentado un cambio en el teatro de operaciones.

Los tradicionales campos de batallas en muchos casos han sido reemplazados por las ciudades, los uniformes han desaparecido, y la tradicional distinción entre población civil y beligerantes se vuelve gris, lo que por supuesto representa un fuerte desafío al derecho humanitario.

Según Garay *“el fuerte nunca es fuerte en un punto, no tiene centro de gravedad, no tiene foco”*<sup>8</sup>, esa es la principal desventaja de los ejércitos en relación a las fuerzas irregulares. Esto explica la razón por la cual las Torres Gemelas caen en el centro financiero de la mayor superpotencia económica y militar que haya conocido la historia de la humanidad.

Las fronteras de los países, en especial en aquellos tan bastos como Estados Unidos, a pesar de cualquier esfuerzo, son vulnerables a violaciones a su seguridad. Transitan diariamente narcotraficantes y terroristas sin que los países puedan ejercer un control eficiente de ello. Es muy difícil distinguir a quienes cruzan los límites de los países con fines lícitos de aquellos que usan la frontera para internar o exportar droga o armas, a lo que hay que añadir que los propios medios de transportes se pueden transformar en poderosas armas, tal como lo fueron los aviones que destruyeron las Torres Gemelas y, junto con ellas, la ilusión de invulnerabilidad de

---

<sup>7</sup> Oligier, Gérard (2013). El Operador Económico autorizado: Un Freno a la Securitización de la Frontera. Tesina de Diplomado Política Mundial: El mundo que viene. Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), Universidad de Santiago.

<sup>8</sup> Garay, Cristián. Módulo (In) Seguridad Post Guerra Fría, Diplomado Política Mundial: El Mundo que Viene. [Apunte de Clases]. Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), Universidad de Santiago. Año 2013.

la sociedad norteamericana<sup>9</sup>.

Adicionalmente este acto terrorista securitizó el comercio internacional, aumentándose las medidas de seguridad y, de paso, el precio de las primas de seguros<sup>10</sup>.

El comercio internacional de bienes es indispensable para el desarrollo de los países en un mundo crecientemente interdependiente, pero es indesmentible que las actividades ilícitas también tienen están globalizadas y utilizan los canales comerciales lícitos para el tráfico de drogas y armas de toda clase.

Las Aduanas no son capaces por sí solas de combatir las “Nuevas Amenazas”. La era global exige una colaboración extendida en la lucha contra estos actores no estatales, sin centro, que trabajan en redes potenciadas tecnológicamente, y en esta tarea la sociedad civil juega un rol primordial<sup>11</sup>.

En este contexto de incertidumbre se debían tomar medidas por no paralizar el tránsito de personas, bienes, servicios y capitales por las fronteras y, al mismo tiempo, mantener la seguridad.

Estados Unidos fue el país que más rápido reaccionó creando una institucionalidad acorde a los desafíos que plantea la emergencia de esta nueva clase de terrorismo transnacional lo que además permite, usando las mismas herramientas, luchar contra otros flagelos como el narcotráfico.

El gobierno norteamericano, como respuesta casi inmediata a este nuevo escenario de seguridad de la cadena de suministros lanzó dos iniciativas, a saber, Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) y U.S Container Security Initiative (CSI).

Ambos programas gubernamentales reconocen que el Estado requiere de la colaboración de otros actores para mantener la seguridad de sus fronteras.

CSI tiene por objeto las amenazas a las fronteras y al comercio global que representa el potencial uso de contenedores para el tráfico de armas. CSI propone un régimen de seguridad que asegure que todos los contenedores que potencialmente representen un riesgo terrorista sean identificados e inspeccionados en puertos extranjeros antes de ser embarcados con destino a Estados Unidos<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Existen esfuerzos por desentrañar las nuevas dificultades que enfrenta el comercio internacional. Se desarrolló un estudio llamado Supply Chains Under the Treat of Internacional Terrorism en la University Transportation Center (UTC) de Estados Unidos. Esta investigación es una “...muestra en el campo académico de un caso que se extiende a nivel global por la necesidad de hacer frente a la mayor amenaza que existe en este siglo para el comercio exterior y la economía: el terrorismo. Es el fenómeno socio-político que se vale de los avances tecnológicos en el transporte, el comercio y las finanzas, para lograr sus propósitos. Su potencial de destrucción quedó demostrado al empezar el nuevo siglo con los sucesos del 11 de septiembre 2001 (léase 9/11) contra Estados Unidos. Fue una lección de que el terrorismo tiene como agenda utilizar los beneficios de la globalización para desarrollar un ambiente de sofisticados e impredecibles ataques”. Nueva Era para las Cadenas de suministro (2010). Cargo Security. Año 3. Business Alliance for Secure Commerce (BASC). P. 4. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20140127/asocfile/20140127140746/basc\\_la\\_nueva\\_era\\_de\\_la\\_cadena\\_de\\_suministro\\_\\_publi\\_4669638654\\_.pdf](http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20140127/asocfile/20140127140746/basc_la_nueva_era_de_la_cadena_de_suministro__publi_4669638654_.pdf)>. Consultado el 1 de mayo de 2015.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> “Los estudiosos señalan que los aspectos defensivos de esta guerra se van a desarrollar en el frente interno de las naciones occidentales, no por un ejército profesional, sino por las organizaciones empresariales y los ciudadanos de a pie. De ahí que proteger el sistema de transporte y la protección de las cadenas de suministro de fabricación y distribución, de los trastornos que pueden causar un atentado terrorista, es un asunto de seguridad nacional y económica”. *Idem*.

<sup>12</sup> “CSI addresses the threat to border security and global trade posed by the potential for terrorist use of a maritime container to deliver a weapon. CSI proposes a security regime to ensure all containers that pose a potential risk for terrorism are identified and inspected at foreign ports before they are placed on vessels destined for the United States.” CSI: Container Security Initiative (sin año). Department of

En tanto C-TPAT “es una iniciativa anti-terrorista de la Aduana de Estados Unidos de Norteamérica que conmina a la industria a tomar medidas conjuntas a fin de evitar que la carga comercial sea contaminada con sustancias ilegales o no manifestadas, tales como armas, drogas o explosivos”<sup>13</sup>.

Tanto CSI como C-TPAT son programas que nacieron poco después del once de septiembre de 2001, y estuvieron plenamente operativos el año 2002.

A nivel multilateral destaca el Marco SAFE<sup>14</sup> de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), que cuenta con versiones los años 2005, 2007, 2010, 2012 y 2015<sup>15</sup>.

En todas sus versiones el Marco SAFE propone dos pilares fundamentales, a saber, el pilar Aduanas – Aduanas<sup>16</sup> y el pilar Aduanas – Empresas<sup>17</sup>, con excepción de la versión 2015, ya que añade el pilar Aduana otros órganos gubernamentales e intergubernamentales.

El pilar Aduanas – Aduanas dice relación con el trabajo conjunto de éstas para procurar la seguridad y facilitación del comercio internacional.

Por su parte el pilar Aduanas – Empresas busca que las Aduanas inviten al sector privado a participar en la seguridad de la cadena logística internacional, destacando en este contexto el Operador Económico Autorizado (OEA).

*“Operador Económico Autorizado: es una parte que participa en el movimiento internacional de mercaderías en representación de la Administración Aduanera o en cualquier función que ésta hubiera autorizado, de acuerdo con las normas de seguridad de la OMA. Los Operadores Económicos Autorizados incluyen entre otros a importadores, exportadores, despachantes, transportistas, intermediarios, operadores portuarios, aeroportuarios y de terminales, distribuidores, operadores integrados y de depósitos”*<sup>18</sup>.

Esta relación de confianza entre las aduanas y las empresas que se acogen al estatus OEA tiene múltiples beneficios para los gobiernos, las aduanas y las empresas<sup>19</sup>, permitiendo un más expedito flujo de mercancías y, a su vez, una fiscalización más eficiente por parte de las Aduanas y demás servicios públicos que adhieren a la iniciativa, gracias a que propicia una

---

Homeland Security. U.S. Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief>>. Consultado el 1 de mayo de 2015.

<sup>13</sup> ¿Qué es el C-TPAT? (2015) SRI Consultores. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.sriconsultores.com/ctpat-y-seguridad/ique-es-el-c-tpat>>. Consultado el 1 de mayo de 2015.

<sup>14</sup> “Marco SAFE: es el marco normativo para asegurar y facilitar el comercio global. La Organización Mundial de Aduanas (OMA) emite directrices a los países miembros para garantizar la seguridad de la cadena logística internacional, permitiendo una gestión integral de la cadena logística en los medios de transporte y reforzando la cooperación entre las Administraciones Aduaneras, a fin de mejorar las capacidades para la detención de los envíos de alto riesgo y fortalecer la circulación de los flujos de mercancías a través de una cadena logística internacional segura.” Oligier, Gérard. Op. cit. p. 5.

<sup>15</sup> Otros acuerdos multilaterales que tienen por objeto facilitar el comercio internacional y, al mismo tiempo, proponer altos estándares de seguridad, son el Convenio Revisado de Tokio (OMA), el Acuerdo Sobre Facilitación de Comercio de la OMC (BALI 2013), refrendado en noviembre de 2014. No se abordarán en extenso en este trabajo porque su análisis excede con creces su objetivo.

<sup>16</sup> “Las Administraciones Aduaneras deben trabajar conjuntamente utilizando normas aceptadas (sic) para optimizar la seguridad y la facilitación de la cadena logística internacional cuando la carga y los contenedores circulan por el sistema comercial. El pilar Aduanas-Aduanas cumple con este objetivo. Este pilar ofrece un mecanismo efectivo para proteger a la cadena logística internacional contra el terrorismo y otros delitos transnacionales.” Marco SAFE 2012 (2012). Organización Mundial de Aduanas. Bruselas. P. 8. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx>>. Consultado el 10 de abril de 2015.

<sup>17</sup> “Cada Administración Aduanera creará una asociación con el sector privado para asegurar la seguridad logística internacional. El objetivo principal de este pilar es la creación de un sistema internacional para identificar a las empresas privadas que ofrecen un alto grado de garantías de seguridad para su papel en la cadena logística. Estos socios pueden recibir beneficios tangibles dentro de dichas asociaciones como por ejemplo el procesamiento expeditivo y otras medidas”. Marco SAFE 2012. Op. cit. P. 27.

<sup>18</sup> Marco SAFE 2012. Op. cit. P. 7.

<sup>19</sup> Vid. Marco SAFE 2012. Op. cit. p. 6 y 7.

mejor gestión de riesgos.

Los criterios de seguridad y transparencia de las empresas que adhieren a la iniciativa, las constituyen socias confiables de las aduanas y de los servicios públicos que, concediendo beneficios a las empresas certificadas OEA, se integren al programa.

El OEA aumenta su eficacia con la firma de convenios de reconocimiento mutuo de operadores entre países o grupo de países, ya que de este modo la calidad de OEA reconocida a una empresa en un país, es validada por este sólo concepto en otro país o grupo de países con el que se ha realizado dicho reconocimiento.

El programa de seguridad en comento es promovido por diversos organismos a nivel mundial. A la ya señalada OMA hay que sumar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como también por foros plurilaterales que Chile integra, como el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) y La Alianza del Pacífico<sup>20</sup>.

También el mundo privado promueve activamente el OEA en todo el mundo, dos ejemplos son World BASC Organization<sup>21</sup> y la Confederación de Operadores Económicos Autorizados de Latinoamérica, España y el Caribe (COEALAC)<sup>22-23</sup>

Ambas organizaciones tiene por objetivo coadyuvar en la tarea de mejorar la seguridad de la cadena logística, BASC es de espectro más amplio ya que tiene alcance mundial y participa la promoción de otros programas de seguridad; por su parte COEALAC está dedicada al OEA y es de alcance regional.

Nuestro país no cuenta con normativa que ampare el OEA, lo que constituye una desventaja para nuestras empresas, toda vez que las empresas chilenas al no ser OEA no pueden acceder a los beneficios que dicho estatus concede y, por tanto, están imposibilitadas de gozar de una más rápida expedición de sus mercaderías al ingreso de éstas a los más importantes mercados de

---

<sup>20</sup> La Organización Mundial de Comercio también está interesada en la promoción del OEA. Vid. Aigner, Susanne (2014). El Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC y el programa Mercator El cometido de la OMA. 7 de julio de 2014. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/7ed9183118bd0c8d03257a4b005b637f/01013edd0fef6c6603257d120045be2e/\\$FILE/Kunio%20Mikuriya.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/7ed9183118bd0c8d03257a4b005b637f/01013edd0fef6c6603257d120045be2e/$FILE/Kunio%20Mikuriya.pdf)>. Consultado el 6 de abril de 2015.

<sup>21</sup> “WBO es una organización liderada por el sector empresarial cuya misión es generar una cultura de seguridad a través de la cadena de suministro, mediante la implementación de sistemas de gestión e instrumentos aplicables al comercio internacional y sectores relacionados”. ¿Quiénes Somos? (2015). Business Alliance for Secure Commerce. BASC. Cartagena. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wbasco.org/espanol/quienessomos.htm>>. Consultado el 10 de abril de 2015.

Un ejemplo de cómo BASC participa en la promoción del OEA es la participación de esta ONG en la implementación del OEA en Bolivia. Vid. Operador Económico Autorizado (OEA). Aduana Nacional. Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.aduana.gob.bo/aduana7/content/curso-denominado-formaci%C3%B3n-de-audidores-internos-oeabasc-en-t%C3%A9nicas-de-auditor%C3%AD-por>. Consultado el 10 de abril de 2015.

<sup>22</sup> COEALAC tiene los siguientes objetivos: a) Contribuir al crecimiento y fortalecimiento de la figura del Operador Económico Autorizado de Latinoamérica, España y el Caribe a través de la creación de programas regionales que permitan robustecer el marco de la alianza público – privada; b) fortalecer la relación con el sector público a través de un unificado Operador Económico Autorizado basado en los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas, en conjunto con el sector empresarial; c) representar a los actores de la cadena de suministro internacional sujetos a la certificación de un Operador Económico Autorizado con la finalidad de coadyuvar en la implementación, fortalecimiento y reconocimiento mutuo de los programas de los países de la región Latinoamérica, España y el Caribe en conjunto con los Organismos Internacionales promotores del OEA. Vid. Somos (sin año). COEALAC. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://coealac.org/about-us>>. Consultado el 10 de abril de 2015.

<sup>23</sup> También es relevante en la promoción de este programa la Cámara Internacional de Comercio con sede en París. Esta organización ha tenido una activa participación en el proceso de expansión y profundización del programa, un ejemplo claro es el siguiente: “At an April 2011 meeting in Washington of the International Chamber of Commerce (ICC) customs commission, Cook urged then-CBP Deputy Commissioner David Aguilar to capitalize on strong U.S.-European ties to establish a mutual recognition agreement with the EU, one of our most trusted trading partners.” Business Welcomes U.S.-EU Mutual Recognition of “Trusted Trader” Programs (2012). United States Council for International Business. Nueva York. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.uscib.org/index.asp?documentID=4318>>. Consultado el 10 de abril de 2015.

destino.

Lo anterior sin mencionar que las medidas de seguridad propuestas por programas como el OEA y C-TPAT permiten a las empresas certificadas evitar robos y ser víctimas de otros ilícitos.

Otro aspecto que se debe considerar al evaluar el impacto de la institución es el hecho que Chile está expuesto a las infiltraciones en el comercio lícito, por lo que no se debe poner, al menos exclusivamente, énfasis en certificar exportadores, ya que las falsificaciones, el narcotráfico y, en pequeña escala el terrorismo, afectan a nuestro país y el OEA permite ampliar la zona de seguridad del país hasta el origen de la mercancía, por lo que es claro que la adopción de este programa de facilitación y seguridad de la cadena internacional de suministros colabora en la Seguridad Nacional, en específico en la lucha contra las “nuevas amenazas.”

No obstante lo anterior, la implementación del OEA en Chile está aún lejos de ser una realidad. Pese a que ya el año dos mil nueve hubo un proyecto, dificultades técnicas y, sobre todo, los intereses (o el desinterés) de varios de los principales actores involucrados, impidieron su éxito. Algunas de las aprensiones de los actores son atendibles, pero pueden ser abordadas, tal como analizaremos más adelante, de modo que sea una relación ganar-ganar, tanto para el Servicio Nacional de Aduanas, otros órganos gubernamentales encargados de la seguridad del país, la Seguridad del Estado en general, y todos los operadores de la cadena de suministro.

Es importante destacar que el OEA mejora la imagen país<sup>24</sup>.

Bruce Jentleson sostiene que el interés nacional estadounidense puede definirse sobre el análisis de sus objetivos en relación al poder, la paz, la prosperidad y los principios<sup>25</sup>.

Según este autor estas categorías rara vez se presentan armoniosamente, en perfecta complementariedad y, la mayoría de las veces, las políticas públicas comprometen unas a favor de las otras, o entran en abierto disenso.

En este trabajo se sostiene que C-TPAT es una política pública norteamericana que representa una perfecta complementariedad entre los cuatro objetivos de su política exterior.

Desde la perspectiva del poder, esta relación de confianza con sus importadores, unida con la validación de toda su cadena logística, le permite ampliar su zona de seguridad hasta el origen de las mercancías. Permitiendo a la Aduana estadounidense concentrarse en la inspección de los envíos de más alto riesgo.

La paz es directamente beneficiada con C-TPAT, toda vez que este programa permite un uso eficiente de los recursos dedicados a la seguridad, facilitando la detección de “contaminaciones” de la carga; invita a las empresas a involucrarse en la conformación de una cadena de suministro segura y, de este modo, participan más actores y se invierten más recursos en la lucha contra las infiltraciones de drogas, armas convencionales, químicas o nucleares,

---

<sup>24</sup> Rodrigo Mujica, refiriéndose a la posibilidad de que Chile no adopte el OEA, o retrase su implementación, afirmó: *“Es malo para la imagen de nuestro país con Estados Unidos. Va a haber una tendencia natural a ir simplificando la vida a los productos que lleguen con el operador y de dificultársela a los que lleguen de manera normal, y se puede hacer más complejo para los exportadores llegar a Estados Unidos, y esto puede llegar a más países en el mundo.*

*Entre más tarde se implemente (el OEA), se hará más difícil estar arriba del carro, y vamos a quedar más atrasados.”*

Mujica, Rodrigo. Gerente de Asuntos Internacionales y Servicios Empresariales de la Cámara de Comercio de Santiago. Entrevista efectuada en dependencias de la Cámara de Comercio de Santiago. [Entrevista]. Cámara de Comercio de Santiago.

<sup>25</sup>Jentleson, Bruce (2010). American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century. Norton & Co Inc. Nueva York. Cuarta edición. P. 9.

productos falsificados y, en general, comercio ilícito, con lo que se favorece la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

En cuanto a la prosperidad este programa permite a la Customs and Border Protection (CBP), ahorrar recursos debido a la ayuda del sector privado en materia de seguridad y la empresa C-TPAT, además de las ganancias asociadas a un mayor control de su mercancía, obtiene más rapidez en su despacho y menos inspecciones, con el consecuente ahorro en tiempo y dinero.

Los principios son servidos ya que C-TPAT es una alternativa a un aumento progresivo de controles aduaneros, con las consecuentes afectaciones (todas ellas razonables) a la libre circulación de los bienes, con posibles perturbaciones al derecho a realizar cualquier actividad económica lícita. Este último punto puede parecer difícil de entender pero un breve ejemplo puede permitir una mejor comprensión.

Si una empresa es frecuentemente inspeccionada eso de seguro puede implicar costos extraordinarios que no podían ser considerados en la planificación inicial de la exportación o importación, de modo que en el tiempo la situación podría tornarse intolerable.

Además si atendemos a la historia de C-TPAT, después de la caída de las Torres Gemelas debía buscarse una alternativa que permitiera racionalizar los controles aduaneros, de allí el claro interés de los más grandes importadores por acogerse rápidamente a un programa que conjugase la seguridad con la facilitación del comercio. Era ruinoso continuar tal como estaban. Lo que se dice de C-TPAT puede sostenerse, con los debidos matices, sobre otros programas alrededor del globo, aunque la mayor diferencia es que muchas de las naciones que han incorporado el OEA, han tenido como objetivo principal la certificación de la cadena exportadora, esto debido a que su interés principal es que la mercancía de sus empresas llegue lo más rápido posible a los mercados de destino, para lo que realizan acuerdos de reconocimiento mutuo de operadores con los países que importan dichas mercancías. De este modo el principal interés de estas naciones es la prosperidad, de modo que se pueden producir tensiones con los otros objetivos de la política exterior aquí mencionados (seguridad, paz y principios) subordinándolos a los intereses económicos.

### 1.1. Problematización.

La incorporación del OEA en el ordenamiento jurídico chileno no ha sido un proceso exento de dificultades, ya que existen diversos actores que temen verse perjudicados con su adopción, por ejemplo, algunos Agentes de Aduana no están tan seguros del beneficio que pueden obtener con esta certificación y, por el contrario, piensan que su incorporación puede tener efectos negativos para buena parte del gremio.

También es digna de mención la oposición de la Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile (ANFACH) al OEA declarada mediante circular gremial número seis de dos mil trece. En la práctica la citada asociación vetó el proyecto, impidiendo la realización del

piloto por más de un año<sup>26</sup>, lo que ha representado una seria dificultad para la implementación del OEA en Chile.

Muy probablemente estas presiones han influido en la falta de directrices únicas y permanentes que expresen la voluntad del gobierno en la materia, lo que también ha ocurrido en administraciones anteriores.

Al parecer, más que una política coherente de nuestro país sobre el Operador Económico Autorizado, las autoridades nacionales buscan “ponerse al día” con la regulación internacional. Si en otro tiempo Chile estaba a la vanguardia en materia aduanera, hoy claramente no lo está. Una gran incógnita es la posición del sector privado en la materia. Muy probablemente cada empresa deberá evaluar, según las reglas de sus mercados de destino, si le conviene o no optar por la certificación.

No obstante lo anterior, se percibe un tímido apoyo por parte de asociaciones gremiales como Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y la Asociación de Exportadores de Fruta de Chile (ASOEX), además de la Asociación Nacional de Agentes de Aduana (ANAGENA) y la Cámara Aduanera, aunque quizás ésta última manifiesta más aprensiones respecto al proyecto en actual discusión.

Por el momento las PYMES no han apreciado pérdida alguna de competitividad frente a las grandes empresas, pero es indiscutible el hecho que las empresas que no cuentan con esta certificación no sólo no gozan de los beneficios aduaneros y de otra naturaleza, sino que son menos atractivas para las empresas OEA debido al distinto estándar de seguridad que ostentan. Por supuesto que las PYMES se pueden certificar, y es del todo deseable, pero para lograr la obtención de este estatus muchas veces deben realizar de importantes inversiones.

## 1.2. Planteamiento del problema.

Sobre la base de la necesidad de buscar los medios más adecuados para enfrentar los actuales desafíos a la seguridad de la cadena de suministros, y la necesidad del concurso de los distintos actores de ésta en la lucha contra las “nuevas amenazas” que utilizan la cadena con fines ilícitos, nace el Operador Económico Autorizado que, pese a su larga existencia a nivel internacional, aún no es incorporado a nuestra normativa, lo que puede repercutir en una pérdida de competitividad de nuestras empresas en el mercado internacional.

La adopción de este sistema de aseguramiento de la cadena de suministro tiene tanto simpatizantes como detractores, aunque al parecer se avanza hacia un consenso sobre la necesidad de su adopción. El problema radica en que este tema no es sólo técnico sino también político, y no todos los actores entienden esta dimensión y tienden a tratarlo desconectando la discusión de los intereses de los actores y los recursos que cuentan para influir en su incorporación (y en qué condiciones), a nuestro ordenamiento jurídico.

Este último punto abre otra arista interesante ¿El Director de Servicio Nacional de Aduanas está facultado para crear el OEA o es necesaria una ley que lo habilite? De ser necesario una ley

---

<sup>26</sup> Se proyectaba comenzar con el piloto OEA exportador a fines de 2013 y finalmente éste comenzó el 25 de agosto de 2015.



para adoptar este esquema de seguridad aumentarían los actores involucrados, extendiéndose a los parlamentarios y, por extensión, la posibilidad de intervención otros actores, ya sea actuando en su propia representación y/o a través de lobistas.

Al parecer se creará la figura del Operador Económico Autorizado a través de ley, pero hay que estar atentos al progreso del proyecto de “Modernización de la Legislación Aduanera”.

Hasta la fecha no se registran acciones de lobby sobre el Operador Económico Autorizado informadas bajo la ley que regula la materia, pero es posible que se hayan producido en el marco de las conversaciones relativas al proyecto de “Modernización Aduanera”, pero no existe registro de ello.

En todo caso, gracias a las entrevistas que se efectuaron a diversos actores, las posturas de éstos quedarán, a lo menos parcialmente, expresadas en este trabajo.

### 1.3. Objetivos de la investigación.

#### 1.3.1. Objetivo general.

Dar a conocer el Operador Económico Autorizado como una forma de contribuir a la seguridad de la cadena internacional de suministro y, al mismo tiempo, facilitar la circulación de mercaderías a través de las fronteras, contribuyendo a una mejor gestión del riesgo que implican las “nuevas amenazas” a la seguridad exterior e interior de los Estados, de manera que mediante este trabajo se intentará demostrar que es muy conveniente que Chile adopte esta figura.

#### 1.3.2. Objetivos específicos.

- ✓ Evidenciar la activa participación de diversos actores, de distinta naturaleza, a nivel internacional y nacional, en la promoción y consolidación del OEA.
- ✓ Dar a conocer la importancia que tiene el OEA, en tanto manifestación de una alianza público – privada, específicamente Aduana-Empresas, en la lucha contra los atentados a la seguridad (security) de la cadena de suministro.
- ✓ Develar la necesidad de su implementación en Chile por dos grandes motivos: La indispensable colaboración de las empresas en el control de las infiltraciones del tráfico ilícito en el comercio exterior, permitiendo al Servicio Nacional de Aduanas contar con empresas de confianza, de modo de elaborar mejores perfiles de riesgo y, de otra parte, facilitar el tráfico de mercaderías de dichas empresas, haciéndolas más competitivas, en especial gracias al reconocimiento mutuo de los OEA, ya que las empresas certificadas además de exportar de manera más fácil y segura sus mercancías, gozan de la misma expedición al ingreso de éstas a los países de destino que reconozcan dicha calidad.
- ✓ Presentar el OEA como parte de la necesaria modernización del Estado.
- ✓ Dar a conocer los desafíos que implica la adopción de este modelo de asociación público – privada, tanto desde de un punto de vista técnico como político.

- ✓ Destacar la necesidad de convocar a las bases del Servicio Nacional de Aduanas en este desafío.
- ✓ Evidenciar la importancia de aprovechar esta iniciativa para que otros Servicios Públicos (además de la Aduana), concedan beneficios a los OEA, sobre todo si se considera el costo que implica certificarse OEA (debido a la implementación de medidas de seguridad muy rigurosas).
- ✓ Aconsejar la adopción de medidas de fomento que faciliten la incorporación de las PYMES y, de este modo, tener una gran cantidad de empresas certificadas, lo que haría más competitiva nuestra oferta exportadora.
- ✓ En el mismo sentido, evidenciar la necesidad de que el país cree una amplia red de acuerdo de reconocimiento mutuo de OEA para que, tal como el país cuenta con los accesos privilegiados a bastos mercados gracias a los múltiples tratados de libre comercio celebrados, pueda llegar más rápido y seguro con sus mercaderías a los mismos destinos.

#### 1.4. Hipótesis.

El Operador Económico Autorizado parece ser una buena estrategia para incorporar a la empresa en la lucha contra las “nuevas amenazas” que buscan utilizar las cadenas internacionales de suministros para fines ilícitos.

Su implementación en Chile sería importante pero enfrenta grandes desafíos técnicos y políticos debido al amplio espectro de actores que se podrían ver beneficiados (o perjudicados) por el proyecto.

No obstante lo anterior, existen múltiples entidades públicas y privadas, incluso organismos multilaterales y regionales, que están interesados en que el proyecto prospere, por lo que muy probablemente será una realidad en el mediano plazo.

Con todo, y en sintonía con los opositores al proyecto, el OEA puede representar ciertos peligros, como la concentración económica, y podría afectar la igualdad de oportunidades.

#### 1.5. Metodología.

Este trabajo sigue, principalmente, el modelo documental, pues la identificación del problema como su conceptualización y, en general, todo el proceso investigativo, está dirigido hacia el estudio de revistas especializadas y publicaciones de organismos públicos y privados (tanto nacionales como extranjeros). No obstante ello, también se entrevista a quienes influyen decididamente en la implementación del OEA en nuestro país, y a otros actores relevantes en el comercio exterior chileno.

Otra fuente importante de este trabajo es la asistencia de su autor a talleres y actividades de difusión del OEA.

De manera descriptiva - analítica se analizará la evolución del OEA en el mundo con especial énfasis en la región para, finalmente, estudiar los distintos intentos por implementar este

modelo de cooperación público-privada en nuestro país, y aconsejar las medidas que se estiman necesarias para que el OEA sea incorporado en la normativa nacional sin perjudicar, a mediano o largo plazo, a importantes sectores que forman parte de la cadena internacional de suministros, en especial las PYMES que participan en ésta.

#### 1.6. Preguntas directrices.

- ¿En qué contexto nace el OEA?
- ¿Qué es el OEA? ¿Dónde está regulado? ¿Cuáles son sus fines?
- ¿Qué actores promueven su implementación? ¿Cuál es la naturaleza de dichos actores? ¿Qué intereses tienen en la materia?
- ¿La implementación, o no, del OEA es una opción o es francamente una pérdida de competitividad para las empresas de los países que no lo adoptan? ¿Su no adopción implicará a futuro una barrera paraarancelaria? ¿Existen grandes perdedores con su implementación? De ser así ¿es inevitable que grandes sectores de la cadena logística se vean perjudicados?
- ¿Está Chile en condiciones del implementar el OEA? ¿Es recomendable que lo haga? De ser así ¿cómo debería implementarlo? ¿En qué plazo? ¿Qué actores deberían estar involucrados en la discusión del proyecto?
- ¿Las PYMES chilenas están en condiciones de certificarse OEA en los términos planteados en el programa que el Servicio Nacional de Aduanas actualmente impulsa o es muy oneroso para éstas? ¿Es conveniente apoyar la certificación de las PYMES a través de medidas de fomento? ¿Este esfuerzo del Estado impactaría favorablemente el fortalecimiento de las PYMES exportadoras?

#### 1.7. Resumen capitular.

En primer término se analiza el impacto del terrorismo y el crimen organizado en la seguridad del comercio internacional, en especial como afecta la cadena de suministro.

A continuación se analiza el programa de Operador Económico Autorizado propuesto por el Marco SAFE, que representa la oportunidad de establecer una alianza estratégica entre las empresas y las Aduanas para armonizar la fluidez del comercio requerida por el mundo privado, y la seguridad de los Estados.

En el cuarto capítulo se describen las principales características de C-TPAT, programa de seguridad precursor del OEA, implementado por la Aduana norteamericana como una respuesta necesaria frente a los atentados del once de septiembre de dos mil uno.

Este trabajo continúa identificado distintos actores que, de un modo u otro, participan a nivel internacional (y transnacional) en la difusión y promoción del OEA.

En el sexto capítulo se tratan brevemente experiencias comparadas, tomando como referencia los países latinoamericanos que han adoptado el OEA, específicamente aquellos que forman parte de la Alianza del Pacífico. Esto es del todo pertinente si se toma en cuenta que en este

marco nuestro país no sólo se comprometió a implementar el OEA, sino que también a celebrar acuerdos de reconocimiento mutuo con los otros países de la Alianza.

En el séptimo capítulo se describirán, de manera crítica, los esfuerzos que se han realizado para implementar el OEA en Chile.

Finalmente se abordan las conclusiones y una reflexión general de la importancia de adoptar el OEA en el marco de una agenda modernizadora integral de los organismos públicos que intervienen en el comercio exterior.

## 2. VISIÓN GENERAL DEL IMPACTO DE LAS “NUEVAS AMENAZAS” EN EL COMERCIO EXTERIOR.

Existe una compleja relación entre defensa, seguridad y desarrollo. Complejidad que deriva, entre otros factores, de la multiplicidad y diversidad de actores que se ven afectados por dicha relación.

El concepto de seguridad nacional evoca la imagen acústica del resguardo de la integridad territorial de un país a través de sus Fuerzas Armadas. Se piensa en la estatura estratégica de los países para disuadir a los otros de emprender cualquier proyecto de conquista territorial o defenderse de una empresa de estas características.

No obstante lo anterior, la seguridad tiene un alcance más amplio, por lo que se entiende que es *“la condición en la que los estados pueden libremente continuar con su desarrollo y progreso, al no existir el peligro de un ataque militar, presión política o coerción económica”*<sup>27</sup>.

Por su parte *“la defensa contribuye a la seguridad de un país tanto por medio de su preparación para el empleo legítimo de la fuerza, su contribución a la disuasión y la participación de sus medios en misiones de cooperación internacional”*<sup>28</sup>.

Rodolfo Codina resalta el hecho de que la defensa no es un fin en sí misma, sino un medio para lograr el bien común. Él sostiene que se orienta, principalmente, a neutralizar posibles riesgos y amenazas contra nuestros objetivos nacionales<sup>29</sup>.

La estructura de la defensa está constituida por la identificación de los riesgos y amenazas y definir los medios con que se materializará. *“Medios humanos y materiales que se desarrollan gradual y proporcionalmente de acuerdo a la capacidad económica del país”*<sup>30</sup>.

El desarrollo, además de recursos económicos, aporta componentes de estabilidad necesarios para la seguridad<sup>31</sup>.

Es importante destacar que *“la seguridad se logra mediante un razonable equilibrio entre defensa y desarrollo.*

---

<sup>27</sup> “Los conceptos de seguridad” ONU, Departamento Asuntos de Desarme, Informe del Secretario General. Documento A/40/553, 1986. Resolución del 20 diciembre 1983.

<sup>28</sup> Libro de la Defensa Nacional 2010 (2010). Ministerio de Defensa. P. 128. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010/>. Consultado el 20 de abril de 2015.

<sup>29</sup> Codina, Rodolfo. Políticas de Seguridad y Defensa. Magíster en Relaciones Internacionales. [Apunte de Clases]. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL). Universidad Católica de Valparaíso. Año 2014.

<sup>30</sup> Ídem.

<sup>31</sup> El desarrollo no es solo económico, también tiene una dimensión social, cultural e institucional. En este trabajo se presta mayor atención al desarrollo económico debido al objeto de esta investigación.

*La defensa otorga un ambiente de paz para el desarrollo socio-económico y éste aporta los recursos para la defensa”<sup>32</sup>.*

Tras la Guerra Fría ha adquirido gran relevancia la irrupción de actores no estatales que desafían a los Estados, siendo esta clase de conflicto, tanto en los años recientes como en la actualidad, más frecuentes y cruentos que los enfrentamientos entre éstos.

La seguridad nacional debe responder a nuevos desafíos, tanto en el sector defensa, como en todas aquellas áreas de la administración pública que, de un modo u otro, intentan resguardarla. En este sentido es de vital importancia el control fronterizo, tanto del tránsito de personas como de bienes y capitales.

Se puede apreciar que el desarrollo depende, entre otros factores, de la seguridad, y las “nuevas amenazas” representan un peligro que requiere una respuesta específica, es decir, no basta con los medios ordinarios de defensa y seguridad (tanto en el ámbito externo como interno), e integral, ya que los esfuerzos aislados de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad y/o de otros sectores de la administración del Estado (especialmente del Servicio Nacional de Aduanas en lo que dice relación con el tránsito transfronterizo), es absolutamente insuficiente, sobre todo si se consideran los inmensos recursos económicos, ligados a grandes utilidades, que tienen los narcotraficantes, delincuentes que suelen estar ligados a complejas estructuras de crimen organizado que, por ejemplo, generan actividades lícitas para el lavado de dinero y/o mediante ingeniosos métodos se infiltran en la cadena internacional de suministros para llegar con la droga a los mercados de destino. Lo mismo se puede decir respecto de actividades terroristas, lo que se potencia en el caso narcoterrorismo<sup>33</sup>, concepto discutido pero que nomina una realidad.

## 2.1. Breve caracterización de las “nuevas amenazas.”

Las llamadas “nuevas amenazas” (“amenazas emergentes” o “amenazas no convencionales”, entre otras denominaciones), son aquellas amenazas a la seguridad llevadas a cabo por actores no estatales, dinámicos y transnacionales, que emplean la fuerza en forma alternativa a la militar, con un fuerte sesgo asimétrico. *“Las nuevas amenazas del siglo XXI no reconocen fronteras”<sup>34</sup>.*

Una de las principales características es la asimetría de los actores involucrados. Por una parte

---

<sup>32</sup> En el marco de este intento de distinción conceptual, es importante destacar que el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado constituyen amenazas en sentido estricto porque en ellos hay una voluntad hostil y deliberada. Estas nuevas amenazas afectan principalmente a las personas, la población civil, las comunidades y sus valores, la integridad de sus instituciones, pero no necesariamente la soberanía de los Estados ni la integridad de sus territorios.

<sup>33</sup> El concepto de narcoterrorismo es discutido sobre la base de entender que implica una hiper-simplificación que alimenta la política de seguridad dominante. *“(El) concepto de “narcoterrorismo”, la tarea teórica, conceptual y metodológica deberá tener como objetivo establecer claramente las distinciones entre los dos fenómenos, los cuales han querido ser confundidos y mezclados de forma deliberada por la potencia hegemónica, con el fin de simplificar y criminalizar aún más la problemática y de lograr una justificación adicional para el uso de la guerra y la intervención a nivel global. Debemos entonces tener presente que narcotráfico y terrorismo son dos fenómenos los cuales tienen que ser analizados y abordados de manera individual, pues aunque en la práctica se hayan establecido diversos puntos de conexión entre uno y otro, cada uno responde a prácticas, estrategias e intereses particulares, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de buscar soluciones integrales a estas problemáticas.”* Mantilla-Valbuena, Silvia (2008). Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global. Papel Político, volumen 13, número 1. Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-44092008000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-44092008000100008&script=sci_arttext)>. Consultado el 10 de abril de 2015.

<sup>34</sup> Codina, Rodolfo. Políticas de Seguridad y Defensa. Magíster en Relaciones Internacionales. [Apunte de Clases]. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL). Universidad Católica de Valparaíso. Año 2014.

están los Estados, los que actúan a través de la administración del estado, organización burocrática y jerárquica compuesta por funcionarios, que actúan en base a órdenes políticas que se traducen en normas de diverso rango; los que enfrentan grupos que pueden o no contar con una jerarquía, que incluso pueden trabajar en pequeñas células independientes con recursos limitados. Esta asimetría puede ser utilizada como una ventaja estratégica, ya que la ausencia de jerarquía, o su fácil reemplazo, sumado a que sus miembros toman decisiones con cierta (o total) autonomía, les permite actuar con gran flexibilidad.

La burocracia estatal, representada en materia de defensa por las Fuerzas Armadas, debe respetar leyes y reglamentos, además de tratados de derechos humanos y derecho humanitario y, en general, el Derecho Internacional, a diferencia de las “nuevas amenazas”, fuerzas irregulares o inusuales que no son conocidas por respetar las leyes de la guerra o de control de armas.

También es importante considerar que quienes pertenecen a las “nuevas amenazas” generalmente no portan uniforme, por lo que se confunden con la población civil (carácter híbrido).

La existencia de células, potenciado por las nuevas tecnologías de comunicación (TICs), establece condiciones propicias para el trabajo en red.

El avance tecnológico en material bélico también ha favorecido el desarrollo de organizaciones criminales y terroristas, toda vez que ha desaparecido la otrora clara distinción entre material ligero y pesado. Un ejemplo de ello son los RPG<sup>35</sup>, especie de bazuca capaz de derribar un helicóptero.

Este nuevo escenario de seguridad es parte de la complejidad de la globalización.

Las amenazas asimétricas *“se ven acrecentadas producto de la globalización y la mayor interdependencia entre estados y organizaciones transnacionales”*<sup>36</sup>. El terrorismo, la piratería, el narcotráfico y el crimen organizado no respetan fronteras.

*“Las amenazas transnacionales obligan a definir procesos de neutralización, de cooperación internacional y acción multilateral”*<sup>37</sup>.

Estos esfuerzos de neutralización deben involucrar, no sólo a los actores estatales, ni menos restringirse a sus instituciones de orden y seguridad, sino que debe extenderse a la sociedad en su conjunto.

El teatro de operaciones en que se “libra la batalla” contra las “nuevas amenazas”, generalmente es urbano. Los atentados terroristas suelen tener lugar en sitios de concurrencia masiva tales como actividades deportivas<sup>38</sup>, medios de transporte público<sup>39</sup>, edificios públicos de relevancia<sup>40</sup>, o incluso una combinación de estos elementos<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> Rocket Propelled Grenade (Granada propulsada por cohete).

<sup>36</sup> Codina, Rodolfo. Políticas de Seguridad y Defensa. Magíster en Relaciones Internacionales. [Apunte de Clases]. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL). Universidad Católica de Valparaíso. Año 2014.

<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> Un triste ejemplo de la vulnerabilidad de los Estados ante ataques terroristas en eventos deportivos es el atentado acaecido el quince de abril de 2013 en la maratón de Boston. Bastó el trabajo coordinado de dos hermanos para atentar contra la seguridad de cientos de personas y reavivar el sentimiento de vulnerabilidad de tantos otros. Para un completo seguimiento de las noticias relativas a este atentado, vid. Atentado en Boston (2015). Rtve.es. Madrid. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.rtve.es/noticias/atentado-boston/>>. Consultado el 15 de mayo de 2015.

Una importante nota de las “Nuevas Amenazas” es su carácter multifacético, por lo que la respuesta a su accionar debe abarcar todas las herramientas posibles<sup>42</sup>.

Un espacio donde se ha discutido la necesidad de enfrentar los desafíos de la seguridad del siglo XXI es APEC.

En los Cabos, México, el año dos mil dos los líderes de APEC acordaron la Secure Trade in the APEC Region (STAR) para afrontar los desafíos de la región en seguridad del comercio.

Un área a la que esta iniciativa ha prestado atención es la coordinación público – privada en la materia, la que se califica como altamente necesaria para contrarrestar las amenazas terroristas a través de la cadena de suministro.<sup>43</sup>

## 2.2. Del horror de S-11 en Nueva York a N-13 en Paris.

La ciudad, como nuevo teatro de operaciones en los conflictos bélicos, la naturaleza “interméstica”<sup>44</sup> de la mayoría de los conflictos armados, y los actores no estatales involucrados, adquirieron especial relevancia luego de una fecha imborrable: el once de Septiembre de dos mil uno.

El horror ante esta tragedia de proporciones provocó un repudio generalizado alrededor del mundo y reacciones incluso desproporcionadas en la política exterior norteamericana, lo que implicó la restricción de libertades públicas.

La Patriotic Act, promulgada el veintiséis de Octubre de dos mil dos, limitaba importantes libertades públicas y se divide en nueve ejes: Aumentar la seguridad interior contra el terrorismo; aumento de procesos de vigilancia; reducir el blanqueo de dinero y controlar sus flujos; control en las fronteras; allanar el camino a las investigaciones sobre terrorismo; ayudar a las víctimas de terrorismo; mayor cooperación entre agencias de seguridad y protección de infraestructuras; aumento de penas y; mejora de la información<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> Es difícil olvidar el 11-M, es decir, el atentado que el once de marzo de 2004 sufrió la red de trenes de Madrid. Sobre el origen y fines de este atentado vid. ¿Por qué pasó el 11-M?: El origen y las causas del trágico atentado (2014). El Huffingtonpost. Madrid. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.huffingtonpost.es/2014/03/10/causas-11-m\\_n\\_4934191.html](http://www.huffingtonpost.es/2014/03/10/causas-11-m_n_4934191.html)>. Consultado el 10 de abril de 2015.

<sup>40</sup> El atentado a la mutual judío-argentina AMIA en 1994, el mayor de la historia argentina con 85 muertos, arrastra más de 20 años sin esclarecimiento, pistas truncas e irregularidades que investigaba el fiscal Alberto Nisman, muerto misteriosamente. Vid. Las Pistas Nunca Esclarecidas del Atentado a la Mutual Judía AMIA en Argentina (2015). La Tercera. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.latercera.com/noticia/mundo/2015/02/678-615158-9-las-pistas-nunca-esclarecidas-del-atentado-a-la-mutual-judia-amia-en-argentina.shtml>>. Consultado el 10 de abril de 2015.

<sup>41</sup> Conocido es el atentado a las Torres Gemelas de Nueva York, en que los terroristas derribaron los edificios mediante aviones que chocaron la estructura.

<sup>42</sup> “Cada herramienta que se usa en la lucha contra el terrorismo tiene algo que contribuir, pero también tiene límites importantes en lo que puede lograr. Por lo tanto, el antiterrorismo requiere usar todas las herramientas disponibles, porque ninguna de ellas sola puede realizar la tarea. De la misma manera en que el propio terrorismo es multifacético, también debe serlo la campaña en su contra (...) los organismos reguladores responsables de la seguridad de la aviación civil y de otros modos de transporte tienen que desempeñar lo que en realidad es una función diplomática para lograr la coordinación necesaria donde sus sistemas de seguridad convergen con los de otros países. Los funcionarios de aduanas y de inmigración deben hacer lo mismo”. Pillar Paul R. Las Herramientas Antiterroristas. En Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América, vol. 6 número 3. P.11. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Terrorismo.pdf>. Consultado el 24 de mayo de 2015.

<sup>43</sup> Secure Trade in the APEC Region (2015). APEC. Singapore. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Counter-Terrorism/Secure-Trade-in-the-APEC-Region.aspx>>. Consultado el 24 de noviembre de 2015.

<sup>44</sup> Interméstico es un neologismo para denominar aquellos fenómenos que son internacionales y nacionales a la vez.

<sup>45</sup> Wikipedia. Ley US Patriot (sin año). Disponible en la World Wide Web en: <[http://es.wikipedia.org/wiki/Ley\\_Patri%C3%B3tica](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley_Patri%C3%B3tica)>. Consultado el 6 de noviembre de 2015.

Adicionalmente se tomaron medidas contra el lavado de dinero, el bioterrorismo, y el control de las mercancías que ingresan al país, tales como CSI y C-TPAT (precursor del Operador Económico Autorizado).

El “acta patriótica” es parte de lo que se podría denominar “una primera reacción” a la caída de las Torres Gemelas.

El presidente George W. Bush volcó una agenda centrada en temas domésticos hacia una nueva dirección. Estados Unidos debía defenderse del “eje del mal”, así como también de terroristas cada vez más osados y determinados en el uso de medios nunca antes imaginados.

Las medidas extraordinarias tomadas no tuvieron gran oposición<sup>46</sup>. El mensaje emitido por George W. Bush (actor securitizador), había convencido a la inmensa mayoría del pueblo norteamericano (su audiencia) de la necesidad de las duras medidas implementadas, de modo que el escenario era propicio para que un presidente que estaba centrado en asuntos locales<sup>47</sup> comenzase a actuar con consecuencias globales, donde destaca el concepto de “guerra preventiva”<sup>48</sup>, una muestra palmaria de que Estados Unidos podía imponer las reglas del sistema.

Un segundo momento, no muy distante en el tiempo pero sí decisivo luego de la caída de las Torres Gemelas, es el que se produce después de las primeras medidas excepcionales de seguridad.

La discusión política se había desplazado hacia el campo de soluciones técnicas que permitan “normalizar” el nuevo escenario de seguridad mundial, y en específico la norteamericana.

Los atentados el once de septiembre de dos mil uno no sólo “legitiman”<sup>49</sup> la “guerra preventiva” (o al menos la hacen aceptable y sólo moralmente reprochable), sino toda una robusta institucionalidad que demuestra el “poder estructural”<sup>50</sup> estadounidense ya que, como

---

<sup>46</sup> Eric Nguyen se refiere al estado de ánimo de Estados Unidos el doce de septiembre de 2001 en los siguientes términos: “Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, les Etats Unis prennent conscience de leur vulnérabilité face au terrorisme. Mais, paradoxalement, les attentats du 11 septembre permettent au président Bush de se doter d’une mission d’essence quasiment religieuse : lutter contre les groupes terroristes et les Etats qui les soutiennent. (“Al día siguiente de los atentados del once de septiembre de 2001, los Estados Unidos tomaron conciencia de su vulnerabilidad de cara al terrorismo. Pero, paradójicamente, los atentados del once de septiembre permitieron al presidente Bush dotarse de una misión de esencia casi-religiosa: luchar contra los grupos terroristas y los Estados que los apoyan”). Traducción del autor. Nguyen, Eric (2004). La Politique Étrangère des Etats – Unis depuis 1945. De Yalta à Bagdad. Studyrama. Levallois-Perret, Île-de-France, Primera edición. P. 188.

<sup>47</sup> El primer viaje al exterior de George W. Bush fue a México, lo que claramente demuestra que estaba centrado en los asuntos que más directamente atañen a la realidad local estadounidense, es decir, inmigración y las relaciones económicas con dicha nación. Al respecto Vid. George Bush Comenzó Su Primera Gira Presidencial (2001). La Tercera. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.emol.com/noticias/internacional/2001/02/16/46367/george-bush-comenzo-su-primera-gira-presidencial.html>>. Consultado el 20 de abril de 2015.

<sup>48</sup> “... el Presidente (Bush) afirmó que de ningún modo Estados Unidos debe aceptar que sus nuevos enemigos puedan volver a realizar contra ellos o sus aliados ataques análogos a los que padeció este país el 11 de septiembre, ni tampoco admitir que puedan atacar, como lo hicieron en el pasado, embajadas, unidades navales o guarniciones estadounidenses. Así pues, anunció que la estrategia de Washington apuntaría en adelante a impedir que tales amenazas se materialicen, poniendo en marcha “acciones preventivas (preventive actions) contra sus enemigos. De la Gorce, Paul Marie (2003). Nuevo concepto: guerra preventiva. Una Guerra para la Dominación. El Imperio contra Irak. Selección de artículos publicados en Le Monde Diplomatique (cinco inéditos en Chile). Editorial Aún Creemos En Los Sueños. Primera edición. P. 12.

<sup>49</sup> Suena duro pensar que la guerra preventiva es legitimada por el escenario post 11/S, pero no es menos cierto que a fin de cuentas hechos como la invasión en Irak se produjeron y no hay indicio alguno de que quienes influyeron en la toma de decisión de invadir, partiendo por el presidente de la época, vaya a ser juzgado por un tribunal, por lo que quizás no sea legítimo de iure, pero los hechos hablan por sí solos.

<sup>50</sup> “*Strange subrayaba que el poder estructural, que es mucho más sutil, es el que se utiliza cada vez más en las relaciones internacionales, especialmente cuando nos referimos al ámbito económico. Se refiere a la capacidad de un actor, normalmente un país, de moldear las estructuras de la economía política internacional en las que se desenvuelven tanto otros países como las empresas, las instituciones internacionales u otros actores no estatales, desde los sindicatos hasta las comunidades científicas. El poder estructural incluye, por tanto, la capacidad de dominar el mundo de las ideas y de imponer una interpretación de la realidad que sea hegemónica e incontestable y que, por tanto, determine indirectamente tanto las decisiones que se adoptan en política económica como las prioridades sobre las que se debate.*”



veremos más adelante (y de algún modo ya hemos mencionado en este trabajo), es capaz de influir a escala global en materias de seguridad de modo tan masivo y cotidiano que afecta el tránsito diario de mercancías alrededor del globo. El Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT), es un claro ejemplo de esta realidad.

La necesidad de programas como C-TPAT, CSI, entre otros, se justifican hoy más que nunca, ya que las células terroristas son crecientemente más osadas, sofisticadas y despiadadas.

El recuento de eventos que dan cuenta de la aseveración anterior puede ser extenso, pero los sucesos de noviembre de dos mil quince son más que suficientes para revelar que el terrorismo es un problema actual y prácticamente incontrolable, por lo que los Estados evidentemente requieren la colaboración de la sociedad civil como un todo y, en específico, de sus empresas para mitigar los efectos del terrorismo.

Los atentados de París de trece de noviembre<sup>51</sup> representan un duro golpe para el mundo y occidente en especial. Las reacciones de solidaridad emergen espontáneamente y el repudio generalizado se escucha en los cinco continentes pero hay preguntas sin resolver, como por ejemplo, ¿cómo acceden a las armas?, ¿las adquirieron en Francia o en el extranjero? Si las obtuvieron en el extranjero ¿cómo ingresaron a territorio francés?<sup>52</sup>

A los atentados de París se suman otros en Beirut (Líbano)<sup>53</sup>, y Bamako (Mali)<sup>54</sup> y Túnez<sup>55</sup>, todos responsabilidad de radicales islámicos con vinculaciones internacionales. Los atentados de Túnez y Beirut (al igual que los de París), los reivindica el autodenominado Estado Islámico. En el caso del atentado en dependencias del hotel Radisson Blu de Bamako, *“los grupos terroristas Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI) y Al Murabitun habrían reivindicado el ataque.”*<sup>56</sup>

---

Steinberg, Federico (2013). El Poder Estructural de Alemania. Opinión. El País. España. Disponible en la World Wide Web en: <[http://elpais.com/elpais/2013/04/18/opinion/1366299890\\_083315.html](http://elpais.com/elpais/2013/04/18/opinion/1366299890_083315.html)>. Consultado el 10 de abril de 2015.

<sup>51</sup> Las alertas están lejos de ser levantadas, y el nivel de daño de los atentados puede aumentar. En ese sentido “el primer ministro francés, Manuel Valls, ha advertido del “riesgo de armas químicas y bacteriológicas” en futuros ataques terroristas.” Ataques en Francia. Directo. La última hora de los atentados en París (2015). El País. España. Disponible en la World Wide Web en: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/13/actualidad/1447451281\\_752084.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/13/actualidad/1447451281_752084.html)>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.

<sup>52</sup> Estás incógnitas están siendo despejadas. Las pesquisas indican que los cuatro fusiles de asalto fueron adquiridos por internet a un traficante alemán. *“El presunto traficante de armas, domiciliado en Magstadt e identificado como Sascha W., era sospechoso en un caso de venta de armas y municiones en el “Darknet”, la cara oculta de internet donde se compran y venden armas, drogas y servicios ilegales, siempre según con Bild.*

*El diario afirma que intercambios de mensajes electrónicos probarían que habría vendido “los cuatro kalashnikovs a un árabe de París”.* Armas utilizadas en atentados de París fueron compradas en Alemania (2015). Emol. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.emol.com/noticias/Internacional/2015/11/27/761212/Armas-utilizadas-en-atentados-de-Paris-fueron-compradas-en-Alemania.html>>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.

<sup>53</sup> *“Líbano ha declarado un día de luto oficial por los ataques que dejaron al menos 41 víctimas mortales y 200 heridos, tras la explosión el jueves de dos bombas suicidas en su capital, Beirut.*

*Fueron los atentados más mortíferos en Líbano en 25 años, desde el final de la guerra civil, en 1990.*

*El autodenominado grupo Estado Islámico (EI) se atribuyó la autoría de los ataques, que tuvieron lugar en Burj al-Barajneh, un área mayoritariamente chiíta y bastión del grupo islámico libanés Hezbolá, el cual está luchando contra EI en la vecina Siria.”* Líbano de luto tras ataques de Estado Islámico en Beirut, los más mortíferos en 25 años (2015). Mundo. BBC. Londres. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151115\\_ataques\\_beirut\\_libano\\_estado\\_islamico\\_lb](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151115_ataques_beirut_libano_estado_islamico_lb)>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.

<sup>54</sup> *“Ya han saltado a la luz los primeros balances de víctimas y se contabilizan decenas de muertos. Por el momento, los cascos azules han encontrado a 19 muertos, según el Presidente de Mali, Ibrahim Boubacar Keïta.”* Liberan a los rehenes del hotel de Mali; los cascos azules han encontrado ya 19 muertos (2015). El Mundo. Madrid. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.elmundo.es/internacional/2015/11/20/564edffa46163f7f2c8b45e6.html>>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.

<sup>55</sup> *“Más de diez personas murieron en el ataque, en que el autor entró a un vehículo y se “hizo estallar”.* Estado Islámico reivindica el atentado contra la guardia presidencial tunecina (2015). T13. Santiago.

Disponible en la World Wide Web en: <http://www.t13.cl/noticia/mundo/estado-islamico-reivindica-atentado-guardia-presidencial-tunecina>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.

<sup>56</sup> Liberan a los rehenes del hotel de Mali; los cascos azules han encontrado ya 19 muertos. Op. cit.

C-TPAT tiene por objeto disminuir el riesgo de infiltraciones ilícitas en el comercio internacional de mercaderías, de modo de disminuir el riesgo que el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico (en general las “nuevas amenazas”), utilicen la cadena internacional de suministros para sus fines ilícitos, lo que representa una creciente importancia en nuestros días.

La nota distintiva de C-TPAT es que enfrenta la actividad ilícita de las “nuevas amenazas” teniendo a la sociedad civil como protagonista. Es la empresa privada la que financia su seguridad y, gracias a ello, extiende la zona de seguridad nacional de Estados Unidos hasta el país de origen de la mercancía.

El corolario de esta estrategia de seguridad norteamericana está constituido por la extensión de este esquema de colaboración público-privada (Aduana-Empresas) a nivel global, a través de la cooperación y coordinación con la comunidad internacional. El Marco SAFE 2005 va en esta dirección, ya que crea la figura del Operador Económico Autorizado (OEA) el que, como veremos más adelante, permite certificar como operadores confiables de las Aduanas a miembros de la cadena de suministros y, a través de acuerdos de reconocimientos mutuo, los Estados aceptan como operadores confiables a quienes haya reconocido la Aduana del país con el cual se ha celebrado el acuerdo.

Podemos apreciar que el Marco SAFE (estándar que nace de una instancia multilateral) y C-TPAT, son poderosas medios de colaboración internacional en materia de seguridad, que permiten a los particulares colaborar en esta tarea, pudiendo conformar una cadena de suministros segura, lo que por su naturaleza pone en contacto a actores nacionales que traspasan sus fronteras, además de otros estrictamente locales que influyen directamente en el tránsito internacional de mercancía y, por lo mismo, también pueden (o deben) ocasionalmente ponerse en contacto con empresas más allá de sus fronteras.

Esta actividad tiene un carácter claramente transnacional, por lo que asistimos a un fenómeno de transnacionalización de la seguridad, en que los Estados, sin renunciar a su competencia para realizar las acciones pertinentes para mantener la seguridad interior y exterior, y en específico del tráfico internacional de mercaderías que circulan por sus fronteras, descansan en esfuerzos privados para el control fronterizo, de modo de orientar sus perfiles de riesgo de manera más eficiente enfocándose en los miembros de la cadena que no se suman a este esfuerzo de seguridad y que, por la naturaleza de la mercancía u otros antecedentes relevantes, parezcan una mayor amenaza para la seguridad.

También se debe considerar el esfuerzo de privados como World BASC Organization<sup>57</sup> y la Confederación de Operadores Económicos Autorizados de Latinoamérica, España y el Caribe (COEALAC) que promueven la implementación del OEA y ofrecen servicios de capacitación en la materia.

Este esquema de seguridad de la cadena internacional de suministro, que como analizaremos más detenidamente en el siguiente capítulo es promovido por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), es también apoyado por la Organización Mundial de Comercio (OMC), en el

---

<sup>57</sup> Un ejemplo de cómo BASC participa en la promoción del OEA es la participación de esta ONG en la implementación del OEA en Bolivia. Vid. nota 21.

ámbito regional por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como también es impulsado por diversos foros a nivel internacional, destacando el compromiso adquirido por nuestro país de implementar el OEA y celebrar acuerdos de reconocimiento mutuo de operadores con sus socios de la Alianza del Pacífico, acuerdo en el que Chile es el más atrasado en su cumplimiento, ya que de los integrantes de este pacto de “integración profunda”, Chile es el único país que no cuenta con Operador Económico Autorizado.

Un lector sin conocimientos específicos en la materia pero con conocimiento en relaciones internacional y/o economía política internacional, podría pensar que este esquema iba a ser más fácilmente adoptado por economías abiertas y, por el contrario, sería más difícilmente incorporado en ordenamientos jurídicos con Estado más activos en materia económica, pero esto no es necesariamente así. Argentina cuenta con Operador Económico Autorizado desde el año dos mil siete<sup>58</sup> y Bolivia<sup>59</sup> desde este año, lo que demuestra como la influencia norteamericana en materia de facilitación del comercio y seguridad logra hacerse camino en todo el mundo.

En síntesis, este esfuerzo de seguridad es, en primerísimo orden, impulsado por los diversos departamentos de la administración pública norteamericana, donde destaca la Customs and Border Protection, así como también organismo no gubernamentales de dicha nacionalidad. También es innegable el rol de diversas organizaciones multilaterales globales y regionales en esta materia y, finalmente, son los propios Estados y las empresas las que en definitiva ejecutan el programa, esto en función de sus propios intereses de seguridad o, en el caso de las empresas de países con un claro perfil exportador, para garantizar un acceso expedito de sus mercaderías a los mercados de destino, en especial a Estados Unidos.

### 3. EL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO PROPUESTO POR EL MARCO SAFE.

Una importante ventaja de adoptar el Marco SAFE es la universalidad de su regulación. Pertenecen a la Organización Mundial de Aduanas (OMA) ciento setenta y nueve Administraciones Aduaneras del planeta, lo que representa el noventa y ocho por ciento del comercio global, por lo que la uniformidad de sus normas permite la simplificación de los controles aduaneros y una mejor gestión, haciéndola más eficaz y evitando, por ejemplo, duplicidad de revisiones y, más aún, disminuyendo, a través del uso de la tecnología, procesos invasivos. Para lograr dichos objetivos la transmisión anticipada y electrónica es fundamental. Es importante destacar que las Aduanas pueden contar con la asesoría técnica necesaria para la implementación de estas normas.

---

<sup>58</sup> Vid. Sistema Aduanero de Operadores Confiables (sin año). AFIP. Buenos Aires. Disponible en la World Wide Web en: <[www.afip.gob.ar/aduana/operadoresConfiables/](http://www.afip.gob.ar/aduana/operadoresConfiables/)>. Consultado el 10 de abril de 2015.

<sup>59</sup> Vid. OMA: Lanzamiento del Programa Operador Económico Autorizado en Bolivia (2015). Despachantes Argentinos. Buenos Aires. Disponible en la World Wide Web en: <[www.despachantesargentinos.com/detalle\\_noticia.php?id=10370](http://www.despachantesargentinos.com/detalle_noticia.php?id=10370)>. Consultado el 11 de abril de 2015.

El Marco SAFE tiene los siguientes objetivos:

- ✓ Establecer normas que garanticen la seguridad de la cadena logística y que faciliten el comercio a escala mundial con el objeto de aumentar la certidumbre y la predictibilidad.
- ✓ Permitir una gestión integral de la cadena logística en todos los medios de transporte.
- ✓ Ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las Aduanas de modo que puedan hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI.
- ✓ Reforzar la cooperación entre las Administraciones de Aduanas a fin de mejorar sus capacidades para la detección de los envíos de alto riesgo.
- ✓ Reforzar la cooperación entre las administraciones de Aduana y los otros servicios gubernamentales intervinientes en los intercambios internacionales y la seguridad<sup>60</sup>.
- ✓ Reforzar la cooperación entre las Aduanas y las empresas<sup>61</sup>.
- ✓ Fomentar la circulación fluida de las mercancías a través de cadenas logísticas internacionales seguras.

Es destacable que la concreción de estos principios no sólo ayuda a un comercio global más fluido y seguro y una mejor recaudación de impuestos, sino que también favorece el clima de inversión.

El Marco SAFE (en sus diversas versiones), fomenta la cooperación entre Aduanas (pilar Aduanas – Aduanas), además la colaboración entre las Aduanas y las empresas (pilar Aduana – Empresas) y, desde su incorporación en el Marco SAFE 2015, la cooperación Aduanas y otros órganos gubernamentales e intergubernamentales (pilar Aduana – otros órganos gubernamentales e intergubernamentales).

### 3.1. Cuatro elementos clave del Marco SAFE<sup>62</sup>.

El Marco SAFE armoniza la información previa de la declaración al embarque que debe ser transmitida por vía electrónica para los envíos a la entrada, salida o transito de la mercancía.

En segundo lugar, los países que adhieren al Marco SAFE se comprometen a aplicar políticas coherentes en materia de gestión de riesgos a fin de luchar contra las amenazas en materia de seguridad.

Este segundo elemento clave del Marco SAFE es fundamental para el Operador Económico Autorizado. De poco sirven los beneficios aduaneros concedidos a las empresas que se comprometen con las Aduanas a realizar importantes esfuerzos en materia de seguridad si la misma aduana u otros organismos públicos vinculados al control del comercio internacional de mercancías no tienen una política coherente.

En tercer lugar, el Marco SAFE exige que, bajo petición razonable de la nación destinataria

---

<sup>60</sup> Finalidad agregada en el Marco SAFE 2015. Cadre de Normes SAFE 2015 (2015). Organisation Mondiale des Douanes. Bruselas. P. 2. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/FAB61C7AD0644CDAACBD111CD3A3CA7C.ashx>>. Consultado el 17 de agosto de 2015.

<sup>61</sup> Adelantamos que este principio es al que dedicaremos una mayor reflexión en este trabajo. Como principio no merece reparo alguna pero sus concreciones, como veremos más adelante, pueden vulnerar derechos fundamentales, por lo que es necesario tener en cuenta dicha dificultad para lograr el efecto querido, es decir, un comercio global más fluido y seguro, pero sin atentar contra la igualdad de oportunidades (a través de barreras de entrada) ni la libre competencia (a consecuencia de la formación o reforzamiento de estructuras oligopólicas).

<sup>62</sup> Vid. Cadre des Normes SAFE 2015. P. 2.

fundada en una metodología comparable de análisis de riesgo, la administración de aduana de expedición efectúe una inspección a la salida del embarque y de los otros medios de transporte de alto riesgo utilizando, preferentemente, materiales de detección no intrusivo tales como las maquinas de rayos X de gran capacidad y los detectores de radiación.

Finalmente, el Marco SAFE expone las ventajas que la Aduana ofrecerá a las empresas que siguen las practicas aconsejadas y respetan las normas mínimas en materia de seguridad de la cadena logística.

A esta última clave del Marco SAFE se dedicará este trabajo.

### 3.2. Pilar Aduanas – Aduanas.

Las normas del pilar Aduanas – Aduanas del Marco SAFE de la Organización Mundial de Aduanas concretan los principios que rigen esta materia ya que facilitan la fluidez del comercio. Implican un uso inteligente de las herramientas de control, de modo que la selectividad y la eficacia de éstas estén en la base del sistema. Todo esto facilitado por la tecnología, de modo que haya pocas revisiones y que éstas sean rápidas y no dañen la mercancía. Actividad coordinada y estandarizada entre las distintas Aduanas y otros organismos competentes.

La integridad de los funcionarios es fundamental porque sin funcionarios probos es inviable cualquier método de control, lo que recoge de manera expresa este instrumento.

Las normas del pilar Aduanas - Aduanas sirven de base para la mayor innovación que presenta el Marco SAFE en todas sus versiones, a saber, el Operador Económico Autorizado (OEA).

El OEA plantea una invitación a los distintos eslabones de la cadena logística del comercio exterior, fabricantes, importadores, exportadores, corredores de comercio, transportistas, agrupadores, intermediarios, puerto, aeropuertos, operadores de terminales, operadores integrados, almacenistas y distribuidores, entre otros, a colaborar con las Aduanas para que el comercio internacional sea más seguro y fluido.

### 3.3. Pilar Aduanas – Empresas.

El pilar Aduanas – Empresas, está casi completamente dedicado a los principios propuestos para la puesta en marcha y desarrollo del OEA.

Como hemos señalado, el Operador Económico Autorizado es una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías, cualquiera sea la función que haya asumido en nombre de una Administración de Aduanas Nacional, y que cumpla las normas de la OMA o normas equivalentes de seguridad de la cadena logística<sup>63</sup>. Implica la certificación de los distintos eslabones de la cadena dando origen a la cadena logística autorizada, es decir, la aprobación otorgada por las Aduanas a todos los participantes de la cadena internacional de

---

<sup>63</sup> Marco SAFE 2005 (2005). Organización Mundial de Aduanas. Bruselas. P.10. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.oas.org/cip/docs/areas\\_tecnicas/7\\_facilit\\_port\\_cadena\\_logistica/3\\_marco\\_norm\\_aseg\\_facil\\_comer\\_%20glob.pdf](http://www.oas.org/cip/docs/areas_tecnicas/7_facilit_port_cadena_logistica/3_marco_norm_aseg_facil_comer_%20glob.pdf)>. Consultado en 15 de abril de 2015.

suministro en razón del cumplimiento de las normas establecidas para el manejo seguro de las mercancías y de la información<sup>64</sup>. Esta cadena logística autorizada es integrada por empresas que voluntariamente participan, pero existen fuertes argumentos para creer que las economías más influyentes del orbe muy pronto van a exigir que las mercancías que ingresen a sus países lo hagan a través de esta cadena, como también es posible que la labor de las empresas que no estén certificadas se vuelva más gravosa en el mediano plazo. En este sentido es importante señalar que en la ronda de Bali de la OMC se estableció el compromiso de otorgar beneficios aduaneros a los Operadores Autorizados<sup>65</sup>, y los países que suscriban este acuerdo de facilitación que no cuenten con figuras similares al OEA, tendrán que conceder beneficios a las empresas certificadas foráneas o establecer un régimen general que los contemple, sin que a su vez las empresas de dicho país puedan acceder a facilidades análogas.

Si bien es cierto el Marco SAFE no propone un sistema autoejecutable, ni tampoco tiene carácter obligatorio, muchos países lo utilizan como base para la concreción del OEA en sus países. Según la OMA a junio de dos mil nueve, ciento cincuenta y siete países habían expresado su voluntad de implementar el Operador Económico Autorizado<sup>66</sup>, lo que se ha concretado en más de sesenta, incluyendo a las economías más poderosas del mundo, es decir, Estados Unidos de Norteamérica, la Unión Europea, China, Japón, Corea del Sur, México, entre otros.

El Marco SAFE busca que las empresas que son parte de la cadena se vuelvan socios confiables de las Aduanas, para ello se requiere que éstas evalúen sus amenazas, generen planes de seguridad para hacerles frente, tengan canales de comunicación permanentes con la Aduana autorizante, implementen medidas que eviten que mercaderías irregulares o indocumentadas ingresen a la cadena logística internacional, mantengan la seguridad de lugares de carga o depósito, de contenedores y de carga, y de los medios de transportes, así como también controlen al personal que trabaja para ellos y custodien la seguridad de sus sistemas informáticos<sup>67</sup>.

En el Marco SAFE se dice que muchos factores deben ser considerados para certificar (o no) a una empresa. Desde ya adelantamos que la decisión no es sólo técnica sino que también política, ya que el dejar fuera a unos u otros determinará que tan inclusivo (o exclusivo) es el OEA en un país. Esta quizás sea la crítica más fuerte que se puede efectuar al OEA, ya que puede fomentar la concentración económica y ser altamente discriminador (afectando la igualdad de oportunidades).

El Marco SAFE propone seis normas para regular la relación de mutuo beneficio que plantea el OEA a las Aduanas y las empresas que obtienen la certificación de parte de éstas.

Como hemos señalado, a grandes rasgos hasta aquí, el Operador Económico Autorizado permite celebrar acuerdos sectoriales de cooperación para incrementar la seguridad en la cadena

---

<sup>64</sup>Marco SAFE 2007 (2007). Organización Mundial de Aduanas. Bruselas. P. 23. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.afip.gob.ar/Aduana/documentos/MARCO\\_NORMATIVO\\_SAFE.pdf](http://www.afip.gob.ar/Aduana/documentos/MARCO_NORMATIVO_SAFE.pdf)>. Consultado el 15 de abril de 2015.

<sup>65</sup> El Exportador autorizado, al igual que la persona autorizada, son precursores del Operador Económico autorizado.

<sup>66</sup> Holler, Robert (2010). Manual de modernización de aduanas: programas de operadores económicos autorizados. Elaborada por Nathan Associates Inc. para revisión por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Washington. P. 1. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduanas.gob.do/oea/documentos/OEA-USAID.pdf>>. Consultado el 23 de febrero de 2016.

<sup>67</sup> Marco SAFE 2007. Op. cit. P. 39 y siguientes.

logística y para facilitar el comercio, para ello propone reglas destinadas a orientar los esfuerzos conjuntos de las Aduanas y las empresas en materia de asociación, seguridad, autorización, tecnología, comunicación y facilitación.

#### Norma 1 – Asociación.

Esta norma propone que las empresas que sean OEA deben tener políticas de seguridad que se basan en autoevaluaciones y, las Administraciones Aduaneras, por su parte, deben determinar y documentar los procedimientos que las empresas deben implementar y mantener. Además se regula el compromiso de los socios comerciales de éstas con el cumplimiento de las normas propuestas en el Marco SAFE. Todo lo anterior se controla de forma periódica<sup>68</sup>

#### Norma 2 – Seguridad.

El OEA debe incorporar las mejores prácticas de seguridad en sus operaciones comerciales, seguridad que abarca sus instalaciones, control perimetral y de accesos. Además debe resguardar la información comercial.

Por otra parte deben incorporar planes de seguridad del personal.

Además deben aplicar programas y medidas de seguridad para promover la integridad de los procesos de los socios comerciales que estén relacionados con el transporte, manejo y almacenamiento de la carga en la cadena logística.

Los trabajadores del OEA deben ser capacitados para mantener la integridad de la carga. El mismo celo debe aplicarse en la transmisión y resguardo de información<sup>69</sup>.

#### Norma 3 – Autorización.

La certificación como OEA, sobre la base de la confiabilidad que brindan las medidas de seguridad, debe conceder a las empresas certificadas beneficios asociados al esfuerzo efectuado.

La Administración Aduanera deberá documentar los beneficios que espera suministrar (dentro de su jurisdicción) a los socios que participen completamente en la cadena logística. Estos beneficios serán controlados e informados y además deberán estar acordes con las obligaciones que las Aduanas introducen en los programas nacionales. Además los Administradores deben estar de acuerdo con el reconocimiento mutuo de los Operadores Económicos Autorizados.

El bajo riesgo y la certificación de la cadena logística son elementos que deben ser considerados para el más fluido tránsito de la mercancía por las fronteras<sup>70</sup>.

#### Norma 4 – Tecnología.

*“Todas las partes mantendrán la integridad de la carga y de los contenedores facilitando el uso de la tecnología moderna”<sup>71</sup>.*

#### Norma 5 – Comunicación.

*“La Administración Aduanera actualizará periódicamente los programas de asociación Aduanas-Empresas para promover normas mínimas de seguridad y mejores prácticas”<sup>72</sup>.*

La Aduana debe establecer procedimientos para la investigación de delitos aduaneros, los que

---

<sup>68</sup> *Ibíd.* P. 42.

<sup>69</sup> *Ibíd.* P. 42-44.

<sup>70</sup> *Ibíd.* P. 44-45.

<sup>71</sup> *Ibíd.* P. 45-46.

<sup>72</sup> *Ibíd.* P. 46.

deben incluir la comunicación directa entre los OEA y ésta.

Norma 6 – Facilitación: *“La Administración Aduanera trabajará junto con los OEA para incrementar la seguridad y la facilitación de la cadena logística internacional que se origine o lleve a cabo a través de su territorio aduanero”*<sup>73</sup>.

En síntesis, las Aduanas, a través del OEA en general, y dentro del Marco SAFE en particular, se benefician de la colaboración prestada en materia de seguridad por parte de las empresas certificadas. Las empresas custodian las mercancías desde la fábrica hasta destino, entregando información fidedigna y en forma rápida, incluso anticipada, resguardando dicha información mediante tecnología. Todo lo anterior sobre la base de una mejora continua de la seguridad, la que tiene como fundamento la autoevaluación. Este rol de custodia tiene como sustento la integridad y competencia de los trabajadores de la empresa (los que son capacitados para ello) y la de los socios comerciales de la empresa certificada como OEA.

Por su parte el Marco SAFE da cuenta de múltiples beneficios para las empresas que participan en el programa OEA. Algunos de estos son: Medidas para acelerar el despacho de la carga; reducir el tiempo de tránsito y los costos de almacenamiento; acceso a información como los nombres de otras empresas OEA y del listado de países que adoptaron el Marco SAFE; medidas especiales para afrontar la interrupción del comercio o altos niveles de amenaza; reducción de los daños y perjuicios o de las multas administrativas impuestos por la Aduana, excepto cuando es por fraude; procesamiento digital de los envíos comerciales de exportación e importación; respuesta prioritaria a las solicitudes que piden que las autoridades aduaneras nacionales tomen decisiones; posibilidad de iniciar acciones correctivas antes que se inicie un procedimiento aduanero administrativo no penal, excepto cuando es por fraude<sup>74</sup>.

Todas estas ventajas parecen muy atractivas para las empresas que participan en el proceso pero pueden afectar intereses gremiales, por ejemplo, de los Agentes de Aduanas. Con estas facilidades y cooperación de las Aduanas ¿es necesario recurrir a un Agente de Aduanas? Es difícil responder esta pregunta pero podemos adelantar en este punto que los Agentes de Aduanas en Chile les asiste la misma duda, la que es además muy razonable tomando en cuenta que en otras latitudes, donde se ha adoptado el programa OEA, ha cesado el carácter obligatorio de su intervención.

La versión 2012 del Marco SAFE incorpora una nueva sección (parte cinco) relativa a la administración coordinada de frontera y una nueva sección (parte seis) sobre continuidad del comercio y su reanudación.

La parte cinco de la citada versión apela a la coordinación de las distintas entidades gubernamentales que participan en la seguridad y facilitación del comercio tales como Aduanas, ministerios de transporte, autoridades de inmigración, policías, entre otras. Por otra parte en esta sección el programa impulsa a que las citadas agencias públicas trabajen con sus similares de otros países para la armonización de sus funciones de control, así como la

---

<sup>73</sup> Ibíd. P. 47.

<sup>74</sup> Ibíd. P. 70-73.



adopción de estándares internacionales<sup>75</sup>.

Otro aspecto importante de este apartado es la búsqueda de la implementación de ventanillas únicas, esto es, todos los tramites involucrados en el proceso importación – exportación en un solo lugar, tanto a nivel nacional como internacional, lo que facilita la gestión inteligente del riesgo (Pilar Aduanas – Empresas). Ventanilla que por cierto ya estaba presente en las versiones anteriores<sup>76</sup>.

El apartado seis versa sobre la continuidad y reanudación en caso de incidentes del comercio internacional. Se destaca en esta sección la participación de todos los actores en esta labor de mantener la fluidez del tráfico internacional de mercancías. El Marco SAFE 2012, propone que las Aduanas y los otros organismos gubernamentales, junto al sector privado, identifiquen sus roles y responsabilidades para mantener la continuidad en dichos casos, desarrollando anticipadamente mecanismos y planes con este fin y actualizándolos tanto como sea necesario. Todos los actores involucrados deben colaborar de diversas formas, por ejemplo, compartiendo información, siendo los OEA especialmente convocados a dicha labor.

Los OEA, en caso de interrupción, gozan de un trato preferencial, dada la confianza depositada en ellos y el acuerdo estratégico que éstos tienen con la Aduana<sup>77</sup>.

El apartado siete, tanto en la versión 2012 como en la 2015, trata sobre el reconocimiento mutuo, tanto de Operadores Económicos Autorizados como de controles aduaneros. Además destaca el rol de la OMA en los citados reconocimientos.

La mayor novedad del Marco SAFE 2015, como se verá más adelante, es el pilar Aduana - otros órganos gubernamentales e intergubernamentales, el que reemplaza el apartado cinco de la versión anterior, o más bien lo amplía y profundiza, tema que se abordará más adelante en este trabajo.

### 3.3.1. Reconocimiento mutuo Operadores Económicos Autorizados.

El Marco SAFE plantea como un objetivo importante el reconocimiento mutuo de los OEA entre las distintas Aduanas a nivel global<sup>78</sup>.

Como dicho reconocimiento depende de muchos factores, a saber, carácter similar de los OEA (que estén regidos por normas compatibles, en otras palabras, que sean programas armonizables), voluntad política, y sobre todo confianza entre los países que adoptan esta modalidad, es que la Organización Mundial de Aduanas OMA, invita a un reconocimiento progresivo, siendo un posible primer estadio el bilateral, siguiendo por acuerdos subregionales

---

<sup>75</sup> Marco SAFE 2012. Op. cit. Pp 31 y 32. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/media/55F00628A9F94827B58ECA90C0F84F7F.ashx>. Consultado el 25 de abril de 2015.

<sup>76</sup> En Chile existe un programa de ventanilla única llamado SICEX (Sistema Integrado de Comercio Exterior), aunque por el momento no está integrado a otros programas extranjeros similares, ni tampoco es una realidad consolidada en nuestro comercio exterior. SICEX (Sistema Integrado de Comercio Exterior) (2015). Ministerio de Hacienda. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.sicexchile.cl/portal/web/sicex/inicio>. Consultado el: 27 de abril de 2015.

<sup>77</sup> *Ibíd.* P. 32 y 33.

<sup>78</sup> *Ibíd.* P. 33 y 34.

y regionales hasta un reconocimiento mundial.<sup>79</sup>

### 3.4. Pilar Aduana - otros órganos gubernamentales e intergubernamentales.

Este pilar del marco SAFE es una de las novedades de la versión 2015. A través de él la OMA busca estimular la cooperación de las Aduanas y otros organismos gubernamentales, con la finalidad de asegurar una respuesta gubernamental eficiente y eficaz a los desafíos de la seguridad de cadena logística<sup>80</sup>, así como también con órganos intergubernamentales.

Esta colaboración se vislumbraba necesaria cuando se redactó el marco SAFE 2005, pero ahora ya existe camino recorrido en este sentido, algunos ejemplos de ellos son las compilaciones sobre la gestión coordinada de riesgo en las fronteras y la ventanilla única.

No obstante lo anterior, probablemente este pilar tenga un desarrollo progresivo y no exento de dificultades, ya que tradicionalmente los otros organismos públicos ven con recelo compartir sus funciones con la Aduana respectiva, y si es difícil la cooperación a nivel local, más lo es en el plano internacional.

Hay países que experimentan menos dificultades ya que la aduana es concebida con una función prioritariamente vinculada a la seguridad, como es el caso de la aduana norteamericana, pero es una excepción, ya que la mayoría de las aduanas fueron concebidas para recaudar impuestos, tal como es el caso del Servicio Nacional de Aduanas de Chile, organismo público dependiente del ministerio de Hacienda.

Un ejemplo claro de las dificultades de coordinación entre organismos públicos es la ventanilla pública de nuestro país. El proyecto SICEX (Sistema Integrado de Comercio Exterior) es de larga data y, a pesar de los avances del piloto, está lejos de ser una realidad<sup>81</sup>.

Esta realidad es muy variable ya que países como Perú, por dar un ejemplo cercano a nuestra realidad, tiene Operador Económico Autorizado<sup>82</sup> y Ventanilla (VUCE)<sup>83</sup> hace bastante tiempo. Es el propio Marco SAFE 2015 quien identifica la clase de servicios gubernamentales que

---

<sup>79</sup> Vid. Cadre de Normes SAFE 2015 (2015). Organisation Mondiale des Douanes. Bruselas. P. 37. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/FAB61C7AD0644CDAACBD111CD3A3CA7C.ashx>. Consultado el 17 de agosto de 2015.

Carlos Ochoa, Jefe para el hemisferio occidental del programa C-TPAT sostuvo, en un taller organizado por la Aduana chilena, que es más conveniente que los reconocimientos mutuos de operadores tengan un carácter bilateral, intervención que fue precedida por la de Andrés Davies Uribe (en esa época secretario de CICTE, organismo dependiente de la Organización de Estados Americanos al que se dedicará un apartado más adelante), quien consultado por la posibilidad de reconocimientos mutuos a nivel subregional, regional o mundial señaló: "Ese es el sueño". Taller de Fortalecimiento de Capacidades del Piloto OEA. Tres al cinco de agosto de 2015. Realizado en dependencias del Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>80</sup> Vid. Cadre de Normes SAFE 2015. *Op. cit.*. Prólogo.

<sup>81</sup> Marcelo Reyes, presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile hasta noviembre de 2015, consultado sobre el impacto del Marco SAFE en Chile sostuvo: "En cuanto a SICEX es una barbaridad la cantidad de recursos que se han gastado en Hacienda, proceso dirigido por personas que no conocen el comercio exterior.

Además actúan en un marco de ilegalidad. Según la Ordenanza de Aduana las bases del comercio exterior corresponden a lo almacenado por el Servicio Nacional de Aduanas. No existe reglamentación oficial de Aduana respecto SICEX." Reyes, Marcelo. Expresidente de ANFACH. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

Si bien es cierto el dirigente ya no ostenta la presidencia de la citada asociación, estas declaraciones son inquietantes si se aspira a una pronta implementación de este proyecto de Ventanilla Única de Comercio Exterior.

<sup>82</sup> El plan piloto de OEA Perú culminó el año 2012. En la actualidad existen veintidós empresas certificadas OEA en Perú. Vid. Empresas certificadas OEA. SUNAT. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/empresasCertificadas.html>. Consultado el 22 de febrero de 2016.

<sup>83</sup> "La VUCE fue creada mediante Decreto Supremo N° 165-2006-MEF, otorgándose rango de Ley a su creación, a través de la Primera Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1036". Ventanilla Única de Comercio Exterior (2010). Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.vuce.gob.pe/>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.

deberían llegar a acuerdos con las aduanas para coordinar los esfuerzos en materia de seguridad. Algunos ejemplos son las policías, servicios que operan en las fronteras para controles vinculados a la Agricultura (como sería el caso de nuestro Servicio Agrícola y Ganadero) y las agencias que emiten determinadas licencias<sup>84</sup> (en el caso chileno un ejemplo es la autorización para la importación de medicamentos, cosméticos y dispositivos médicos para uso personal, otorgado por el Instituto de Salud Pública -ISP-)<sup>85</sup>.

El Marco SAFE propone una lista meramente enunciativa ya que cada país tiene un distinto marco regulatorio e institucional, pero lo interesante es que explicita una evidente necesidad de coordinación entre todos las autoridades que intervienen en la cadena logística<sup>86</sup>. La carencia de dicha coordinación se sufre cotidianamente debido a costos asociados a dobles inspecciones<sup>87</sup> y

---

<sup>84</sup> “La sûreté de la chaîne logistique fait l’objet d’une coopération entre la douane et de nombreux services gouvernementaux dont, notamment, les autorités chargées de la sûreté des transports et des affaires intérieures (la police, p.ex.), les services opérant aux frontières (agriculture, entre autres) et les agences émettant des licences (biens à double usage, p.ex.). (La seguridad de la cadena logística es objeto de cooperación entre la Aduana y numerosos servicios gubernamentales, entre los cuales cabe destacar las autoridades encargadas de la seguridad del transporte y el orden interno, los servicios que operan en las fronteras (agricultura, entre otros) y las agencias que emiten licencias (bienes de doble uso, por ejemplo).” Traducción del autor. Cadre de Normes SAFE 2015. *Op. cit.* p 30.

*Los bienes de doble uso son aquellos susceptibles tanto de uso civil como uno militar, pudiendo, total o parcialmente, contribuir al desarrollo, producción y mantención, funcionamiento, conservación, reserva, detección, identificación y diseminación de armas de destrucción masiva.* Vid. Les biens à double usage : définition

Direction Générale des Entreprises. Ministerio de Economía, de la industria y tecnología digital de Francia. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.entreprises.gouv.fr/biens-double-usage/accueil>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.

En cuanto a los bienes de doble uso su control en Chile depende del Ministerio de Defensa. Vid. Ley N° 17.798 sobre control de armas, publicada el 13 de abril de 1978. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13031>. Consultado el 3 de noviembre de 2015.

<sup>85</sup> Vid. Importación de Medicamentos, Cosméticos, y Dispositivos Médicos para uso personal (sin año). Instituto de Salud Pública. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.ispch.cl/anamed/importacion>. Consultado el 3 de noviembre de 2015.

<sup>86</sup> En el caso chileno “la exportación de ciertos productos requiere una licencia de exportación, al igual que controles fitosanitarios y de calidad en el caso de los productos controlados por los servicios de salud (Instituto Nacional de Salud Pública), agrícolas (Servicio Agrícola y Ganadero, SAG) y piscícola (Servicio Nacional de Pesca, SERNAP (sic, debería decir SERNAPESCA)).

*El Ministerio de Defensa Nacional de Chile es responsable de las exportaciones de productos comerciales que puede tener usos militares (de doble uso). La aplicación de licencias depende entre otras cosas de las características técnicas del producto, de su destino, su uso final y el usuario final. Entre los productos controlados figuran las sustancias químicas, pescados y especies salvajes en vía de desaparición, servicios y artículos de defensa, armas y municiones, materias nucleares, equipamiento y tecnología, carburantes, medicamentos y aparatos medicales (sic).”* Chile Exportación de Productos. Santander Trade Portal (2015). Banco Santander. Madrid. Disponible en la World Wide Web en: <https://es.santandertrade.com/gestionar-embarques/chile/exportacion-de-productos>. Consultado el 3 de noviembre de 2015.

Lo que se dice aquí respecto de las exportaciones tiene un símil en las importaciones, donde se deben emitir, por ejemplo, certificados de destinación aduanera, dependiendo de la mercancía que se trate, por parte del Seremi de Salud, Instituto de Salud Pública, Servicio Agrícola y Ganadero y el Servicio Nacional de Pesca. Estos certificados son documento de base del despacho aduanero y, por tanto, insoslayables para la importación del producto respectivo.

Además las llamadas cargas “IMO” (carga peligrosa) requieren de determinadas autorizaciones, por ejemplo, administrador del puerto respectivo. Vid. Resolución N° 96. Actualiza y Modifica Reglamento de Manipulación y Almacenamiento de Cargas Peligrosas en Recintos Portuarios. (1997). Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Subsecretaría de Transportes. Empresa Portuaria de Chile. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=60403>. Consultado el 3 de noviembre de 2015.

En la convención CITES se establece una regulación para el comercio y transporte de especies de flora y fauna silvestre. “Las autoridades administrativas son quienes otorgan permisos o certificados necesarios para la importación y exportación de las especies incluidas en CITES, así como de evaluar la legalidad de los ejemplares a exportar.” En el caso chileno estas autoridades son: SAG: Fauna flora no forestal; CONAF: Flora forestal; SERNAPESCA: Fauna hidrobiológica. Estas autoridades administrativas son apoyadas y asesoradas por autoridades científicas, las que también otorgan vistos buenos a las exportaciones de especímenes provenientes del medio silvestre. En nuestro país las autoridades científicas son: Museo Nacional de Historia Natural: Fauna, y flora no forestal; CONICYT: Fauna y flora no forestal; Instituto Forestal, INFOR: Flora forestal; Pontificia Universidad Católica de Chile, Valparaíso: Fauna hidrobiológica. Vid. Convención CITES (Sin año). Servicio Agrícola y Ganadero. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.sag.cl/ambitos-de-accion/convencion-cites>. Consultado el 3 de noviembre de 2015.

Finalmente, tal como se mencionó anteriormente, a cargo del Ministerio de Defensa está el control de algunos de los denominados “bienes de doble uso”, específicamente bajo el control de Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), la que también se encarga el control de armas y explosivos. Vid. Armas y Explosivos. Dirección General de Movilización Nacional (DGMN). Disponible en la World Wide Web en: [http://www.dgmn.cl/?page\\_id=95](http://www.dgmn.cl/?page_id=95). Consultado el 3 de noviembre de 2015.

<sup>87</sup> Esta es una realidad que no sólo se enfrenta en nuestro país. En Colombia se intentó reducir los tiempos de inspección de los contenedores. Para lograr dicho objetivo se implementó un programa de inspección simultánea denominado SIIS. SIIS es un módulo de la ventanilla única de comercio exterior colombiana. Vid. Módulo VUCE – Inspección Simultánea (2013). Mincomercio, industria y turismo (Colombia). Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=6484>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.

critérios dispares en la interpretación de normas, entre otros contratiempos de común ocurrencia, pero también puede afectar de modo masivo y permanente a amplios sectores, un ejemplo de ello es el conflicto de las “cargas limpias” en Valparaíso<sup>88</sup>.

A nivel internacional la tarea dependerá de la percepción de los otros organismos que están vinculados a la seguridad de la cadena de suministro.

La colaboración y la armonización de programas de seguridad entre los distintos órganos intergubernamentales tienen diversos beneficios. En primer lugar favorece la labor de cada uno de dichos organismos por la natural sinergia que emerge del intercambio y, en segundo término, al generarse un cuerpo normativo (duro o soft<sup>89</sup>) que converge en la creación de una institucionalidad coherente (o mejor aún armónica), favorece el avance hacia una gobernanza<sup>90</sup> en materia de facilitación y seguridad del comercio.

¿De qué tipo de gobernanza hablamos?

Es difícil arribar a una respuesta certera pero, siguiendo la propuesta de Carlos Fortín expuesta en su artículo ¿Gobernanza mundial o gobernanzas?<sup>91</sup>, nos acercáramos mucho a lo que él denomina gobernanza III, en la que sus actores son “aduaneros”, el ámbito es sectorial, existe un alto grado de consenso (lo que lleva a que, como veremos más adelante, otras normas, emanadas de otros organismos internacionales, como la OMC, tengan un contenido similar), y

---

<sup>88</sup> En nuestro país no contamos con una ventanilla de comercio exterior, por lo que no existe coordinación de inspecciones, las que pueden involucrar varios organismos (por ejemplo, además de la Aduana, SERNAPESCA, SAG, SEREMI de Salud, entre otros).

La disparidad de criterios de los organismos fiscalizadores, además de los intereses divergentes no coordinados de los distintos actores de la cadena logística, ha acarreado un largo conflicto en Valparaíso, a consecuencia del servicio de “Cargas Limpias”.

En este caso la disputa tiene varias aristas y todas ellas revelan intereses encontrados entre los diversos actores de la cadena de suministro.

Respecto a las dificultades relacionadas con la inspección de la carga, no existe problema para que la Aduana la realice en dependencias del puerto de Valparaíso (Terminal Pacífico Sur, TPS), pero cuando debe ser inspeccionada por el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) la mercancía deba ser inspeccionada en ZEAL (distante a once kilómetros del puerto), lo que genera un costo extra para los transportistas que retiran la carga importada y, por otra parte, priva a TPS de una fuente de ingresos.

Este conflicto fue debatido en tribunales ya que TPS impetró un recurso de protección por estimar que se la discriminaba arbitrariamente, lo que me parece discutible toda vez que las condiciones que cuenta ZEAL para dichas inspecciones son mejores a las del puerto, con lo que se protege más eficientemente el patrimonio fito y zosanitario del país.

La Tercera Sala de la Corte Suprema desestimó el recurso ya que reconoce que EPV tiene la facultad de coordinación del sistema portuario (artículo octavo de la ley n° 19.542 y, por otra parte, según el máximo tribunal nacional, la recurrida no actuó desde de una posición de preeminencia en perjuicio de TPS. Vid. “Cargas limpias”: Fallo de Corte Suprema favorece a Empresa Portuaria Valparaíso (2015). SimFruit, Portal Oficial de la Fruta Chilena de Exportación. Un aporte de ASOEX. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.simfruit.cl/nacionales/1408-cargas-limpias-fallo-de-corte-suprema-favorece-a-empresa-portuaria-valparaiso.html>>. Consultado el 21 de enero de 2016.

Sobre el conflicto de las Cargas Limpias ver, por ejemplo, SAG descarta revisar cargas limpias en el puerto de Valparaíso y conflicto continúa (2015). Mundo Marítimo. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.mundomaritimo.cl/noticias/sag-descarta-revisar-cargas-limpias-en-el-puerto-de-valparaiso-y-conflicto-continua>>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.

<sup>89</sup> “La expresión *soft law* busca describir la existencia de fenómenos jurídicos caracterizados por carecer de fuerza vinculante aunque no carentes de efectos jurídicos o al menos con cierta relevancia jurídica.

Con el uso del término no sólo se pretende evidenciar la existencia de determinados instrumentos internacionales que no obstante no ser vinculantes tienen relevancia jurídica, si no también albergar bajo su mando diversas manifestaciones de acuerdos interestatales y consensos internacionales que independientemente de su valor jurídico se incorporan al discurso internacional y producen ciertos efectos que repercuten de diferentes formas en la formación, desarrollo, interpretación, aplicación y cumplimiento del derecho internacional, tanto en el ámbito interno de los Estados como en el propio seno del derecho internacional.” Soft Law. Derecho Internacional (2006). Diccionario Jurídico. Ciudad de México. Disponible en la Word Wide Web en: <<http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1754>>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.

<sup>90</sup> “Governance, at whatever level of social organization it occurs, refers to the systems of authoritative norms, rules, institutions, and practices by means of which any collectivity, from the local to the global, manages its common affairs. Global governance is generally defined as an instance of governance in the absence of government.” Ruggie, John Gerard (2014). Global Governance and “New Governance Theory”: Lessons from Business and Human Rights. Global Governance 20. pp. 5–17. Cambridge. P. 5. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.hbs.edu/faculty/conferences/2014-business-beyond-the-private-sphere/Documents/Global%20Governance%20and%20New%20Governance%20Theory.pdf>>. Consultado el 6 de noviembre de 2015.

<sup>91</sup> Vid. Fortín, Carlos (2013). ¿Gobernanza mundial o gobernanzas? Chile y América Latina en el escenario internacional. Patricio Leiva Lavalle, editor, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales. Universidad Miguel de Cervantes. Santiago. Primera Edición. Pp. 251-257.

cuenta con una estructura compleja.

El único punto en que no existe coincidencia es el plano de las sanciones, ya que la gobernanza III entrañaría sanciones bilaterales de carácter económico, lo que no existe en este caso, ya que estas normas soft configuran una propuesta que requiere ser refrendada por leyes internas y tratados posteriores, en que se recojan las normas de facilitación y seguridad del comercio que estamos comentando<sup>92</sup>. En estricto rigor más que sanciones el efecto adverso que puede tener un Estado por no incorporar estas normas en su derecho interno es la pérdida de una oportunidad de colaborar con otros Estados y los distintos eslabones de la cadena de suministro. En la última edición del Marco SAFE se sostiene *“que en atención a la naturaleza de la cadena logística mundial, una colaboración eficaz debe ser promovida a nivel bilateral y multilateral, en y entre las organizaciones que representan los diferentes sectores e instancias reglamentarias, con la finalidad de impulsar y garantizar la armonización internacional, y de reducir la carga impuesta a los operadores comerciales y a los gobiernos.”*<sup>93</sup>

La Organización Mundial de Aduanas también da ejemplos del tipo de colaboración que pueden llevar a cabo los órganos gubernamentales e intergubernamentales con las Aduanas, por ejemplo la citada armonización normativa, compartir edificios y material de sus bases de datos<sup>94</sup>.

Finalmente en el Marco SAFE se invita a los miembros de la OMA a utilizar sus herramientas e instrumentos, en especial la Convención de Kyoto revisada, así como las Compilaciones sobre gestión coordinada de fronteras, ventanilla única, OEA y gestión de riesgos<sup>95</sup>.

A pesar de que el foco de nuestro análisis se encuentra en el segundo pilar, no se puede negar que la profundidad e impacto real del OEA a nivel local, bilateral o multilateral depende del avance de las políticas propuesta en este nuevo pilar del Marco SAFE.

Una segunda razón para profundizar un tanto más este apartado es la novedad de este tercer

---

<sup>92</sup> Esto puede cambiar a partir del momento que se apruebe el Acuerdo de Facilitación de Bali (el que se analizará más adelante) ya que, por ejemplo, no conceder los beneficios que allí se señalan para los “Operadores Autorizados” podría ser sancionado, lo que nos acerca a una gobernanza III en esta materia, aunque subsistirán aspectos en que las medidas propuestas en el Marco SAFE y otros instrumentos de la OMA, mantendrán la calidad de mejores prácticas recomendadas y la mayor sanción para quienes no las adopten continuará siendo la pérdida de competitividad de sus economías.

<sup>93</sup> Cadre SAFE 2015. OP. cit. p. 30.

<sup>94</sup> *“Ils peuvent également procéder à des échanges d’informations, mener des opérations conjointes de ciblage/d’évaluation des risques, de validation de programmes et effectuer, ensemble, les inspections.”* (Ellos (los organismos y las Aduanas) pueden igualmente proceder a intercambios de información, conducir operaciones conjuntas de focalización / evaluación de riesgos, de validación de programas y efectuar, juntos, las inspecciones” (traducción del autor). *Ibid.*

Es de sentido común que las inspecciones conjuntas pueden facilitar enormemente el tránsito por las fronteras, evitando horas y, en algunos casos, hasta varios días de espera. En lo personal en los casi cinco años trabajando en comercio exterior, he visto como los particulares padecen los inconvenientes de la falta de coordinación, problema que no sólo retrasa la cadena logística, sino que hace incurrir en costos no contemplados. Algo equivalente se puede decir de los esfuerzos descoordinados de los organismos públicos involucrados. Un ejemplo de ambas situaciones es el llamado conflicto de las “cargas limpias” de Valparaíso, aunque su impacto es extendido, es marginal en relación a la gravedad que estas descoordinaciones pueden tener en casos particulares.

En el caso Colombiano, gracias al Sistema de Inspección Simultánea de la Ventanilla Única de Comercio exterior, han obtenido mejoras substanciales. *“Entre el 1 de enero de 2013 y el 25 de agosto de 2015 se han evitado 8.105 movilizaciones de contenedores. Se estima que con una TRM de \$3.101,10 y un valor promedio de movilización de 250 dólares americanos, el ahorro por movilizaciones evitadas es de más de 6 mil millones de pesos (2 millones de dólares) Asimismo, se dio una reducción en tiempo promedio de operación de inspección de 3 días a 1 día. De otra parte, se han automatizado trámites de las entidades de control y terminales marítimos a través de la VUCE, permitiendo conectividad a nivel nacional con la información aduanera y sanitaria, actuación en tiempo real por todos los actores de la cadena de comercio exterior para generar seguimiento y auditoría de las operaciones, trazabilidad de las operaciones de inspección para las entidades, agencias de aduana y empresarios, promoviendo mayor transparencia, racionalización y automatización de trámites, etc.”* Sistema de Inspección Simultánea - SIIS de la VUCE (2015). E-xperiencia 2015. Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <<http://experience.gobiernoenlinea.gov.co/626/w3-article-13091.html>>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.

<sup>95</sup> Cadre SAFE 2015. OP. cit. p. 30.

pilar.

El documento en comento contiene once normas que proponen los trazos fuertes de lo que según la OMA ayudaría a una relación fluida y cooperadora entre las Aduanas y los órganos gubernamentales e intergubernamentales.

A continuación se describirán los aspectos que parecen más relevantes para el objeto de este trabajo<sup>96</sup>.

Norma 1 - Cooperación mutua.

*“Los gobiernos deberían impulsar la cooperación mutua entre sus Aduanas y los otros órganos gubernamentales competentes.”*<sup>97</sup>

Los organismos a coordinar son de distinta naturaleza. Según el Marco SAFE es aconsejable incluir aquellos que tienen relación con el transporte de mercancías, es decir, autoridades de aviación, de la seguridad marítima y portuaria, aquellas encargadas de la seguridad terrestre, y los operadores postales.

Destacamos de esta norma que se busca la cooperación en materia de programas de seguridad, la que se puede concretar, por ejemplo, entre el OEA y el Agente acreditado y expedidor conocido<sup>98</sup>, y el mismo OEA con el Código Internacional para la Protección de los Buques e Instalaciones Portuarias, ISPS (sigla en inglés)<sup>99</sup>.

Un ejemplo de coordinación entre el OEA y otros programas de seguridad es el intercambio de información entre las autoridades aduaneras europeas y la autoridad civil de aviación competente en dicho Estado<sup>100</sup>.

Norma 2 – Procedimientos/ acuerdos en materia de cooperación.

*“Los gobiernos deberían concebir y tener al día procedimientos y acuerdos en materia de cooperación entre sus órganos implicados en el comercio internacional y la seguridad”*<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Se encuentra tratado bajo el epígrafe *“Normes et spécifications techniques aux fins de leur mise en œuvre.”* (Normas y especificaciones técnicas para su puesta en marcha). Traducción del Autor. Cadre SAFE 2015. Op cit. pp. 31 – 34.

<sup>97</sup> *“Les gouvernements devraient encourager la coopération mutuelle entre leur Administration des douanes et les autres organes gouvernementaux compétents.”* Cadre SAFE 2015. Op cit. p. 31.

<sup>98</sup> Esta figura es recomendada la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (conocida por sus siglas en inglés como IATA). Básicamente consiste en que determinados Agentes adquieren compromisos ligados al cumplimiento de obligaciones de seguridad en relación al transporte de carga, mensajería y paquetes exprés por vía aérea. El parecido con el OEA es evidente, de hecho no se justifica una doble regulación, sólo quizás la aplicación de algunas normas que especifiquen ciertos aspectos vinculados al rubro. Esta misma acotación es válida para otras figuras que mencionaremos a continuación. Para más información respecto al programa ver, por ejemplo, Version of IATA Recommended Practice 1630 has been adopted by the 35th Cargo Services Conference (CSC/35) held in Doha, Qatar on 10 March 2013 and will be declared effective by IATA upon receipt of requisite government approvals (2013). IATA. Montreal. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.iata.org/whatwedo/cargo/security/Documents/csc-recommended-practice1630.pdf>>. Consultado el 3 de noviembre de 2015.

<sup>99</sup> *“El Código Internacional para la Protección de los Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP) constituye una de las reacciones mundiales a los atentados terroristas que han venido impresionando al mundo desde el año 2001 a la fecha (...) El Código apunta a identificar y eliminar riesgos de sucesos que amenacen a la protección marítima, concepto que entendemos es más amplio, esto es, abarca, pero excede a los ataques terroristas. El Código y el Capítulo XI-2 de SOLAS “constituyen el nuevo sistema internacional de medidas destinadas a incrementar la protección marítima que permiten que los buques y las instalaciones portuarias cooperen para detectar y prevenir los actos que supongan una amenaza para la protección en el sector del transporte marítimo” (Parte B 1.1).* Barroilhet A., Claudio (2004). El Código Internacional para la Protección de los Buques e Instalaciones Portuarias (Código PBIP). Orígenes del Código PBIP. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXV [pp. 33 - 48]. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewFile/545/513>>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.

<sup>100</sup> “EU legislation requires member states customs authorities and national authorities responsible for civil aviation security to exchange information on the status of AEOS authorisation holders and regulated agents or known consignors.”

“La legislación de la Unión Europea exige a los Estado miembros, autoridades aduaneras y autoridades nacionales responsables de la seguridad en la aviación, intercambiar información sobre las empresas que ostenten la calidad de OEA y Agente acreditado y expedidor conocido”. Traducción del autor. Business tax – guidance (2015). Authorised Economic Operator. Gov.UK. HM Revenue & Customs. Londres. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.gov.uk/guidance/authorised-economic-operator-certification#criteria-for-granting-aeo-status>>. Consultado el 19 de enero de 2016.

Esta norma busca la coordinación entre servicios para aumentar la eficacia de las medidas de seguridad de la cadena logística<sup>102</sup>.

Norma 3 – Armonización de programas de seguridad.

*“Los gobiernos deberían, si es el caso, armonizar las exigencias de los diversos programas/sistemas de seguridad puestos en obra para mejorar la seguridad de la cadena logística internacional”*<sup>103</sup>.

En el Marco SAFE se dan ejemplos de programas en que se debería hacer un esfuerzo de coordinación, en especial en la evaluación y validación de operadores seguros, y estos programas son: OEA, Agente acreditado y expedidor conocido, Código ISPS y Programas de Conformidad Interna (ICP)<sup>104</sup>.

Norma 4 – Armonización de medidas nacionales de control.

Los gobiernos deberían armonizar las medidas nacionales de control de la seguridad de la cadena logística aplicadas por los órganos gubernamentales, especialmente las medidas de gestión y de atenuación de riesgo, a fin de evitar que ellos no tengan un efecto negativo sobre los intercambios lícitos y los movimientos internacionales<sup>105</sup>.

La colaboración interinstitucional se puede traducir en inspecciones comunes, gestión coordinada de riesgo y reconocimiento mutuo de controles<sup>106</sup>.

Norma 5 – Elaboración de medidas de continuidad y reanudación.

La Aduana debería trabajar con los otros órganos gubernamentales y el sector privado para identificar sus roles y responsabilidades respectivas, considerando medidas de continuidad y

---

<sup>101</sup> *“Les gouvernements devraient concevoir et tenir à jour des procédures et des arrangements en matière de coopération entre leurs organes impliqués dans le commerce international et la sûreté.”* La versión del cuerpo fue traducida por el autor de este trabajo. Cadre SAFE 2015. Op cit. p. 32.

<sup>102</sup> *“Ces mécanismes devraient permettre d’aligner les fonctions et les responsabilités des différents organes concernés, afin d’assurer l’efficacité des opérations, la qualité optimale des données et une gestion des risques plus effective, et d’éviter la redondance des efforts consentis par le gouvernement pour sécuriser et faciliter les échanges”* (Estos mecanismos deberían permitir alinear las funciones y las responsabilidades de los diferentes órganos concernidos, a fin de asegurar la eficacia de las operaciones, la calidad óptima de la información y una gestión de riesgo más efectiva, evitando redundancia en los esfuerzos consentidos por el gobierno para la seguridad y facilidad de los intercambio). Traducción del autor. Ídem.

<sup>103</sup> *“Les gouvernements devraient, le cas échéant, harmoniser les exigences des divers programmes/systèmes sécuritaires mis en oeuvre pour améliorer la sûreté de la chaîne logistique internationale.”* La versión del cuerpo fue traducida por el autor de este trabajo. Cadre SAFE 2015. Op cit. p. 32.

<sup>104</sup> *“Governments, therefore, have to seek to enshrine an ‘export control culture’ among the relevant companies. One common method for achieving this goal, which many governments support, involves companies (entities) putting in place a system that minimises the risks of illegal exports. Such a system is generally referred to as an internal compliance programme (ICP) or an internal compliance system (ICS).”* Internal Compliance Programs (2011). South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of the Small Arms and Light Weapons (SEESAC). Belgrado. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/publications/other\\_publ/other\\_publ\\_default/other%20publications/Internal%20Compliance%20Programmes.pdf](http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/publications/other_publ/other_publ_default/other%20publications/Internal%20Compliance%20Programmes.pdf)>. Consultado el 4 de noviembre de 2015.

*“An internal compliance system is an arrangement in which a company ensures that it is completing legal transactions, obeying the regulations enacted by the government, and fulfilling company export policies. Internal compliance systems typically include a set of procedures that company officials must satisfy before an item leaves the company. Such procedures include a thorough investigation of the buyer and end-user prior to the shipment of a purchased item off-site.”* Key Elements of an Effective Export Control System (2003). Institute for Science and International Security (ISIS). Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://exportcontrols.info/print/key\\_elements.htm](http://exportcontrols.info/print/key_elements.htm)>. Consultado el 4 de noviembre de 2015.

<sup>105</sup> *“Les gouvernements devraient harmoniser les mesures nationales de contrôle de la sûreté de la chaîne logistique appliquées par les organes gouvernementaux, notamment les mesures de gestion et d’atténuation du risque, afin d’éviter qu’elles n’aient un effet négatif sur les échanges licites et les mouvements internationaux.»* La versión del cuerpo fue traducida por el autor de este trabajo Cadre SAFE 2015. Op cit. p. 32.

<sup>106</sup> *“La douane devrait collaborer avec toutes les instances partenaires pour harmoniser, dans la mesure du possible, les procédures, mesures ou politiques de contrôle, et assurer ainsi la sûreté et la compétitivité économique. Cette collaboration peut se traduire par des inspections communes (matérielles et/ou documentaires), une gestion coordonnée du risque et la reconnaissance mutuelle des contrôles.»* (La Aduana debería colaborar con todas las instancias asociadas para armonizar, en la medida posible, los procedimientos, medidas o políticas de control, para asegurar tanto la seguridad como la competitividad económica). Traducción del autor. Ídem.

reanudación de intercambios de manera que éstos últimos no sean interrumpidos en caso de perturbación<sup>107</sup>.

Norma 6 – Cooperación Mutua.

*“Los gobiernos deberían impulsar la cooperación mutua entre las Aduanas y otros órganos gubernamentales competentes que intervienen en la seguridad de la cadena logística de ambos lados de la frontera, o en el marco de una unión aduanera.”*<sup>108</sup>

Cooperación que puede consistir en intercambio de información, formación, asistencia técnica, refuerzo de capacidades, alineamiento de horarios de apertura de oficinas y el intercambio de material<sup>109</sup>.

Norma 7 – Elaboración de acuerdos o protocolos de cooperación.

*“Los gobiernos deberían establecer los arreglos o los protocolos de cooperación entre los órganos que trabajan a ambos lados de una frontera común o en el seno de una unión aduanera.”*<sup>110</sup>

Los acuerdos de coordinación de funciones en las fronteras son de común ocurrencia. Nuestro país tiene varios acuerdos de esta clase<sup>111</sup>, algunos con países limítrofes pero otros con países distantes.

Norma 8 – Armonización de programas de seguridad.

Los gobiernos deberían, dado el caso, armonizar las exigencias de los diversos programas de seguridad puestos en marcha para reforzar la seguridad de la cadena logística internacional<sup>112</sup>.

Esta norma tiene mucho sentido si se piensa en lo engorroso que puede ser para una empresa ajustarse a reglas de seguridad disímiles.

Además de alinear las exigencias, estos órganos deberían mejorar las ventajas ofrecidas y evitar redundancias<sup>113</sup>.

Norma 9 – Armonización de medidas de control transfronterizas.

Los gobiernos deberían trabajar en la armonización de las medidas de control trasfronterizo<sup>114</sup>.

Medidas como el reconocimiento mutuo de controles y de programas, compartición de recursos, y aceptación de desaduanamientos efectuados por la otra parte, son promovidas por el Marco SAFE<sup>115</sup>.

---

<sup>107</sup> *“La douane devrait travailler avec les autres organes gouvernementaux et le secteur privé à identifier leurs rôles et responsabilités respectifs à l’égard des mesures de continuité et de reprise des échanges de manière à ce que ces derniers ne soient pas interrompus en cas de perturbation.”* La versión del cuerpo fue traducida por el autor de este trabajo. Cadre SAFE 2015. Op cit. p. 33.

<sup>108</sup> *“Les gouvernements devraient encourager la coopération mutuelle entre les administrations douanières et les autres organes gouvernementaux compétents qui interviennent dans la sûreté de la chaîne logistique de part et d’autre des frontières ou dans le cadre d’une Union douanière.”* La versión del cuerpo fue traducida por el autor de este trabajo. Cadre SAFE 2015. Op cit. p. 33.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> *“Les gouvernements devraient établir des arrangements ou des protocoles de coopération entre les organes qui travaillent côte à côte à une frontière commune ou au sein d’une Union douanière.”* La versión del cuerpo fue traducida por el autor de este trabajo Cadre SAFE 2015. Op cit. p. 33.

<sup>111</sup> Destaco en la materia el Acuerdo de Asistencia Mutua Aduanera con los Estados Partes del Mercosur. Vid. Acuerdos de Cooperación Aduanera (2015). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/acuerdos-de-cooperacion-aduanera/aduana/2008-07-11/171847.html>>. Consultado el 6 de noviembre de 2015.

<sup>112</sup> *“Les gouvernements devraient, le cas échéant, harmoniser les exigences des divers programmes de sûreté mis en œuvre pour renforcer la sûreté de la chaîne logistique internationale.”* La versión del cuerpo fue traducida por el autor de este trabajo. Cadre SAFE 2015. Op cit. p. 33.

<sup>113</sup> *Ibidem.*

<sup>114</sup> *“Les gouvernements devraient travailler à l’harmonisation des mesures de contrôle transfrontalier.”* La versión del cuerpo fue traducida por el autor de este trabajo. Cadre SAFE 2015. Op cit. p. 33.

<sup>115</sup> *Ibid.*



Norma 10 – Puesta en marcha de la cooperación mutua.

Los gobiernos deberían impulsar la cooperación mutua en y entre las organizaciones internacionales que participan en la seguridad de la cadena logística<sup>116</sup>.

Un ejemplo de esa búsqueda de armonización es el operador autorizado del acuerdo ministerial de Bali de la Organización Mundial de Comercio<sup>117</sup>.

Norma 11 – Elaboración de acuerdos o protocolos de cooperación.

A nombre de sus miembros, la OMA debería elaborar y tener al día mecanismos de cooperación con organizaciones gubernamentales internacionales que intervienen en la seguridad de la cadena logística<sup>118</sup>.

La relación entre la Organización Mundial Aduanas y organismos internacionales de diversa naturaleza es bastante profunda.

Dentro de los organismos internacionales que pueden, directa o indirectamente estar relacionados con temas de seguridad, se puede mencionar: INTERPOL, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Organización para la prohibición de las armas químicas y el Secretariado de la Commonwealth.

Algunos ejemplos de organizaciones intergubernamentales de carácter regional que coordinan esfuerzos en materia de seguridad con la OMA son el Centro Regional de Lucha contra la Criminalidad Transfronteriza (Centro SESI), EUROPOL, el Observatorio europeo de drogas y toxicomanías, la Unión Africana, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos a través del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE).

Dentro del sistema de las Naciones Unidas se puede mencionar la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA), el Comité de Naciones Unidas contra el Terrorismo (CCT), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, el Órgano Internacional de Control de Estupefacientes, la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Unión Postal Universal (UPU)<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> “*Les gouvernements devraient encourager la coopération mutuelle parmi et entre les organisations internationales qui participent à la sûreté de la chaîne logistique.*” La versión del cuerpo fue traducida por el autor de este trabajo. Cadre SAFE 2015. Op cit. p. 34.

<sup>117</sup> El art. 7.7. del citado acuerdo establece que los miembros de la OMC deben conceder medidas especiales de facilitación a los “operadores autorizados” figura completamente análoga al OEA.

La citada norma también establece que beneficios se deben conceder (cada país elige 3 de una lista de 6). A su vez se invita a los países que elaboren sistemas de operadores autorizados a que lo hagan bajo esquemas internacionales (aunque no es taxativa al respecto). Esto demuestra el interés por armonizar la normativa a nivel global en relación a esta importante herramienta de facilitación.

Finalmente, “*los Miembros intercambiarán en el Comité información pertinente sobre los sistemas de operadores autorizados en vigor.*” (Artículo 7.7.6). Vid. Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio. Conferencia Ministerial: Noveno periodo de sesiones, Bali, 3-6 de diciembre de 2013 (2013). WT/MIN(13)/35, WT/L/910. 11 de diciembre de 2013. Organización Mundial de Comercio. Ginebra. Disponible en la World Wide Web en : <[https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mc9\\_s/desci36\\_s.htm#art7](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/desci36_s.htm#art7)>. Consultado el 6 de noviembre de 2015.

<sup>118</sup> “*Au nom de ses Membres, l'OMD devrait élaborer et tenir à jour des mécanismes de coopération avec les organisations gouvernementales internationales (OACI, OMI et UPU par exemple) qui interviennent dans la sûreté de la chaîne logistique.*” La versión del cuerpo fue traducida por el autor de este trabajo. Cadre SAFE 2015. Op cit. p. 34.

<sup>119</sup> Para ver la lista completa de todas las organizaciones que son “socias” de la OMA, ver Organisations partenaires (2015). Organization Mondiale des Douanes. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.wcoomd.org/fr/about-us/partners/international\\_organizations.aspx#Organisations%20intergouvernementales%20r%3a%9gionales](http://www.wcoomd.org/fr/about-us/partners/international_organizations.aspx#Organisations%20intergouvernementales%20r%3a%9gionales)>. Consultado el 6 de noviembre de 2015.

#### 4. C-TPAT: CUSTOMS-TRADE PARTNERSHIP AGAINST TERRORISM.

C-TPAT nace en noviembre de dos mil uno en el contexto de la lucha contra el terrorismo, amenaza que se había materializado en los atentados del 11-S y que debía controlarse eficazmente por el costo de vidas humanas y la sensación de inseguridad reinante. Tal como el OEA es un programa de seguridad de carácter voluntario, en que las Administraciones de Aduanas invitan a empresas que forman parte de la cadena de suministro a participar, C-TPAT es un programa de seguridad nacional voluntario, en que la US Customs and Border Protection<sup>120</sup> invita a las empresas a establecer una relación de confianza.

El programa C-TPAT es un precursor del OEA. A nuestro juicio es una clara manifestación del liderazgo de Estados Unidos de Norteamérica en materia de seguridad a nivel global y, dado la madurez del programa y sus similitudes con el OEA propuesto por el Marco SAFE, es importante conocerlo.

Comenzó con siete importadores y ya cuenta con más de once mil trescientos veintiún compañías certificadas y veintisiete mil doscientos ochenta validaciones y revalidaciones<sup>121</sup> en ciento diecinueve países<sup>122</sup>.

El crecimiento de este programa de seguridad y facilitación del comercio se refleja también en el hecho que Estados Unidos ya contaba con diez acuerdos de reconocimiento mutuo a enero de dos mil quince<sup>123</sup>.

##### 4.1. ¿En qué consisten los acuerdos de reconocimiento mutuo en C-TPAT?

Los acuerdos de reconocimiento mutuo, en el marco del C-TPAT, consisten en convenios entre la U.S. Customs and Border Protection (Aduana estadounidense) y alguna Administración Aduanera extranjera, en que acuerdan intercambiar información.

Estos acuerdos prescriben que las exigencias de seguridad de los programas extranjeros sean similares a las de C-TPAT, así como también lo sean los procedimientos de verificación del

---

<sup>120</sup> Es interesante como la Aduana estadounidense ni siquiera menciona la recaudación de impuestos como uno de sus fines (función tradicional de las Aduanas). CBP, según Picado, tiene por misión detectar y evitar la entrada de terroristas y armas de destrucción masiva a los Estados Unidos, mientras eficientemente se facilita el flujo del comercio legítimo y de gente en y a través de sus fronteras. Picado, Bryan (2013). Customs – trade partnership against terrorism. Primera parte. Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Eventos/2013/04/17\\_BPicado1.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2013/04/17_BPicado1.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.

Otro aspecto a destacar es que CBP es un Departamento de Seguridad Nacional, a diferencia de Aduanas como el Servicio Nacional de Aduanas chileno, que es un servicio público dependiente del Ministerio de Hacienda. Art. 1 de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas. 16 de abril de 1979. Diario Oficial. 20 de junio de 1979. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5441&idParte=0>>. Consultado el 20 de octubre de 2015.

El hecho que el promotor del primer y más extendido programa OEA del mundo (incluso precursor del propio OEA) sea parte del Departamento de Seguridad de la Superpotencia dominante del planeta, claramente refuerza la idea que C-TPAT, así como el OEA, son programas primordialmente de seguridad y, por consiguiente, su universalización y futura obligatoriedad, dependen más de decisiones político – estratégicas que comerciales (aunque es innegable que, de un modo u otro, normalmente estos campos están imbricados).

<sup>121</sup> La validación consiste en que, a requerimiento de una empresa importadora estadounidense, el programa C-TPAT verifica que una empresa manufacturera extranjera cumple con los requisitos para ser certificada C-TPAT.

<sup>122</sup> Ochoa, Carlos. C-TPAT, el OEA de los Estados Unidos (2015). Taller de Fortalecimiento de Capacidades del Piloto OEA. 3 al 5 de agosto de 2015. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/programa-del-taller-de-fortalecimiento-de-capacidades-del-piloto-oea/aduana/2015-08-05/170142.html>>. Consultado el 20 de noviembre de 2015.

<sup>123</sup> FAQ. What exactly is Mutual Recognition? C-TPAT (2015). Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/Mutual%20Recognition%20FAQs%20January%202015.pdf>. Consultado el 20 de octubre de 2015.

cumplimiento de estas reglas de seguridad.

La idea fuerza del reconocimiento mutuo es que gracias a estos acuerdos una empresa certificada ante una Administración Aduanera sea reconocida en la otra y, más aun, el gobierno norteamericano está interesado en que estos primeros pasos bilaterales sean el fundamento de un futura red mundial unificada y sustentable de seguridad y, de este modo, asegurar y facilitar el comercio global, ya que el Reconocimiento Mutuo promueve la creación de una cadena de suministro segura<sup>124</sup>.

Para convenir el Reconocimiento Mutuo con Estados Unidos el Estado socio debe tener un programa OEA plenamente operativo. No sirven los planes pilotos. Además debe tener un estricto programa de validación.

El programa del país socio debe tener un fuerte componente de seguridad y, finalmente, un Acuerdo de Asistencia Aduanera con Estados Unidos en funcionamiento [Customs Mutual Assistance Agreement (CMAA)]<sup>125</sup>.

#### 4.2. Objetivo de C-TPAT.

El objetivo de este programa es evitar que el transporte internacional de mercancías se utilice para el tráfico ilícito de drogas, bombas, armas de destrucción masiva, biológicas o químicas y componentes para el ensamblaje de armas.

¿Cómo se logran dichos objetivos?

La Aduana de Estados Unidos al emitir la nueva certificación C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism), invita a las empresas a una alianza. Iniciativa que tiene por objeto reforzar la seguridad en todos los puntos de fabricación y distribución de mercancías antes que ingresen a territorio estadounidense.

Toda la cadena productiva y logística puede participar en el programa, es decir, Importadores de EEUU, Agentes de Aduana de EEUU, Transportistas (Tierra, Ferrocarril, Mar, Aire), Autoridades Marítimas de Puerto/Operadores de Terminales y Consolidadores.

Ya que el Estado no puede luchar sólo contra las amenazas al mundo libre que tienen por protagonistas a actores no gubernamentales (terroristas, traficantes de drogas, mafia, entre otros), requiere la colaboración de la sociedad civil.

En síntesis sus metas son: Asegurar que sus miembros mejoren la seguridad en la cadena de suministro; proporcionar incentivos y beneficios para acelerar el flujo de mercancía dentro del sistema e; incorporar los principios del programa en la comunidad internacional a partir de la cooperación y coordinación.

Consecuencia de este esfuerzo que realiza el gobierno norteamericano, a través de CBP, es que la OMA hace suyos estos principios de comercio seguro y fluido, proponiendo normas para la

---

<sup>124</sup> Vid. Krupinsky, Steve (2013). Unified Global Security: The challenge Ahead. U.S. Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/mutual\\_recognition\\_3.pdf](http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/mutual_recognition_3.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.

<sup>125</sup> Vid. Picado, Bryan. (Sociedad de Fomento Fabril). Customs – trade partnership against terrorism. Santiago, Chile. Segunda Parte. Disponible en la World Wide Web en: [http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Eventos/2013/04/17\\_BPicado2.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2013/04/17_BPicado2.pdf). Segunda parte. Consultado el 20 de octubre de 2015.

implementación a nivel global del OEA (versión OMA de C-TPAT).

El Marco SAFE de la OMA propone un sistema de cooperación en tres niveles, Aduana a Aduana, Aduanas sector privado, y Aduana y otros órganos gubernamentales o intergubernamentales.

Es en el Pilar Aduanas – Empresas donde desarrolla detalladamente el OEA, incluyendo el reconocimiento mutuo, lo que conlleva la armonización de la normativa en este aspecto a escala planetaria.

Además C-TPAT busca apoyar otras iniciativas y programas de la Aduana de Estados Unidos.

#### 4.3. Requisitos para obtener la membrecía C-TPAT.

Los requisitos para obtener la membrecía, en cualquiera de sus niveles, dependen de la clase de empresa que quiera obtenerla, más concretamente, del eslabón que ocupa en la cadena de abastecimiento.

Cabe destacar que la membrecía es, principalmente, para empresas estadounidenses, pero no exclusivamente para éstas, ya que las empresas manufactureras extranjeras pueden certificarse también.

Dado que este trabajo no trata exclusivamente de C-TPAT, aquí se elaborará una breve síntesis de los requisitos de una clase de compañía que accede a la membrecía, a saber, las manufactureras extranjeras.

La decisión tiene por fundamento el que es un régimen bastante estricto y representativo de las medidas que se deben adoptar para pertenecer a este selecto grupo de compañías confiables. Además puede ser de utilidad para ilustrar los costos que tiene para una empresa adscribirse al programa.

Es importante destacar que C-TPAT entiende la complejidad de la cadena de suministro, por ello es flexible y se adapta según el modelo empresarial.

Las exigencias del programa se clasifican en requisitos asociados a los socios del negocio, de seguridad de contenedores y remolques, de controles de acceso físico, de seguridad del personal, de seguridad de los procesos, de seguridad física, de seguridad de tecnología y de informática y, finalmente, de capacitación en seguridad y concientización sobre amenazas<sup>126</sup>.

Los requisitos asociados a los socios del negocio plantean exigencias a los fabricantes extranjeros que, en síntesis, dicen relación con el deber de éstos de tener procesos escritos y verificables para la selección de asociados de negocios, incluso transportistas, otros fabricantes, proveedores y vendedores de productos (proveedores de partes y materias primas, etc.).

Por su parte las exigencias de seguridad de contenedores y remolques, implican su protección contra la introducción de materiales y/o personas no autorizados. Debiendo haber en el punto de empaque procedimientos para sellar correctamente y mantener la integridad de los

---

<sup>126</sup> Picado, Bryan (2013). Customs – trade partnership against terrorism. Santiago, Chile. Segunda Parte. Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Eventos/2013/04/17\\_BPicado2.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2013/04/17_BPicado2.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.

contenedores y remolques de envío. Se debe aplicar un sello de alta seguridad a todos los contenedores y remolques cargados destinados a los Estados Unidos. Todos los sellos deben cumplir o exceder la norma PAS ISO 17712 para sellos de alta seguridad.

Los controles de acceso deben impedir la entrada no autorizada a las instalaciones, mantener el control de los empleados y visitantes, y proteger los bienes de la compañía. Los puntos de acceso deben incluir la identificación positiva de todos los empleados, visitantes y proveedores en todos los puntos de entrada.

En relación con la seguridad del personal, deben existir procesos para evaluar a los candidatos con posibilidades de empleo y realizar verificaciones periódicas de los empleados actuales.

La compañía debe contar con medidas de seguridad establecidas para garantizar la integridad y seguridad de los procesos relevantes al transporte, manejo y almacenaje de carga en la cadena de suministro.

Las instalaciones de manejo y almacenaje de carga en ubicaciones internacionales deben tener barreras físicas (un cierre perimetral) y elementos de disuasión como sistema de alarmas, cámaras, iluminación y una estructura de edificios que impida el ingreso ilegal, para resguardar contra el acceso no autorizado.

*“Para los sistemas automatizados se deben utilizar cuentas asignadas individuales que exijan un cambio periódico de la contraseña. Debe haber políticas, procedimientos y normas de tecnología de informática establecidos que se deben comunicar a los empleados mediante capacitación (...) Debe haber un sistema establecido para identificar el abuso de los sistemas de computación y detectar el acceso inapropiado y la manipulación indebida o alteración de los datos comerciales. Se aplicarán medidas disciplinarias apropiadas a todos los infractores”<sup>127</sup>.*

Debe haber programas sobre las amenazas terroristas y contrabandistas en cada punto de la cadena de suministro, de modo que los empleados conozcan los procedimientos establecidos por la compañía para reconocerlas y denunciarlas. Se debe brindar capacitación adicional a los empleados en las áreas de envíos y recibos, y también a aquellos que reciben y abren el correo. Además se debe capacitar a los empleados para mantener la integridad de la carga, reconocer conspiraciones internas y proteger los controles de acceso. Ofreciendo incentivos por la participación activa de los empleados.

#### 4.4. Beneficios de la membresía C-TPAT.

Hacer una relación costo - beneficio es bastante difícil ya que va a depender de la realidad de cada empresa pero, más allá del dinero, la prevención de riesgos, el trabajo común para hacer la cadena de suministro más segura, haciendo posible a éstas competir por contratos en que se exige la membresía, tomando ventaja de ésta, son importantes beneficios<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Ídem.

<sup>128</sup> Vid. Furia P.; D. Rexrode; Y. Il-Kim; J. Lee; J. Ellis; T. Guterbock (2011). Customs-Trade Partnership Against Terrorism: 2011 Costs & Savings Survey. Virginia, Estados Unidos de Norteamérica. U.S. Customs and Border Protection. Virginia. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/2011\\_cost\\_savings\\_3.pdf](https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/2011_cost_savings_3.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.

Algunos de los beneficios aduaneros son: Reducción de inspecciones (por reducción de la puntuación ATS<sup>129</sup>); pasar al frente de la línea en caso de inspecciones de la carga; posibilidad de solicitar inspección en un lugar específico, por ejemplo, bodegas propias; participar en seminarios CBP; alertas de seguridad (correos electrónicos); requisitos reducidos de aportación de datos de las declaraciones; acceso al portal C-TPAT; acceso al “Status Verification Interface” (SVI)<sup>130</sup>; elegibilidad para otros programas de CBP, como FAST<sup>131</sup>; suministro más eficiente y seguro de la cadena y mayor transparencia; énfasis en la auto-vigilancia; reanudación de negocios; guías C-TPAT y catálogos de mejores prácticas. Más allá de los beneficios que entrega el programa, es destacable que muchos de los empresarios que certificaron sus empresas lo hicieron por patriotismo<sup>132</sup>.

#### 4.5. Desafíos de C-TPAT hacia el futuro.

Aunque la información disponible es escasa, dado el alto costo que debe hacer una compañía para obtener la membresía (unos \$187.480 US dólares por año), y el costo de mantención (\$118.244 dólares por año)<sup>133</sup>, es fácil pensar que las PYMES tienen una baja participación. Hoy alrededor de un sesenta por ciento de la carga que ingresa a los Estados Unidos lo hace amparada mediante una cadena segura, es decir, por la intervención de una empresa certificada C-TPAT, certificación que ostenta solo el uno por ciento de los importadores. El desafío consiste en que participe parte del noventa y nueve por ciento restante<sup>134</sup>.

Frente al alto costo que implica obtener la membresía y mantenerla, se puede sostener que hay compañías que manifiestan haber ahorrado gracias a la implementación de C-TPAT. Estas empresas, en promedio, ahorraron alrededor de \$1.000.000 de US dólares (incluso la que más ahorró alcanzó la cifra de \$20.000.000 de US dólares<sup>135</sup>). Aunque se puede contra argumentar que solamente grandes empresas ahorran en tales magnitudes.

---

<sup>129</sup> El ATS (siglas en inglés para Automated Targeting System, es decir, Sistema Automatizado de Objetivos), es un sistema de inteligencia aduanera basado en el nivel de riesgo que personas y carga que transitan por las fronteras estadounidenses representan para dicho país.

Vid. Privacy Impact Assessment for the Automated Targeting System: DHS/CBP/PIA-006(b) (2012). U.S. Department of Homeland Security. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy\\_pia\\_cbp\\_ats006b.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy_pia_cbp_ats006b.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.

<sup>130</sup> Este acceso permite a las compañías con la membresía verificar que otra compañía es también miembro. Vid. Frequently asked questions (FAQ'S) for the C-TPAT status verification interface (SVI) (sin año). Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/verification\\_interface\\_faq\\_3.pdf](https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/verification_interface_faq_3.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.

<sup>131</sup> FAST es un programa que permite que los importadores miembros puedan ingresar bienes desde Canadá y México a través de embarques calificados, sin necesidad de trasbordo alguno. Vid. FAST: Free and Secure Trade for Commercial Vehicles (sin año). U.S. Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs/fast>>. Consultado el 20 de octubre de 2015.

Este tema no es pacífico siendo una bandera de lucha mejicana el libre tránsito de sus camiones hacia Estados Unidos y Canadá. Medina S. Apertura fronteriza al transporte de carga mexicano: ¿fin del problema? Ciudad de México, México. p. 9 – 11. Disponible en la World Wide Web en: [http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/138/12/VOL\\_62-1\\_Apertura.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/138/12/VOL_62-1_Apertura.pdf). Consultado el 20 de octubre de 2015.

<sup>132</sup> “The primary motivation for importers to join C-TPAT is to reduce the risk of supply chain disruptions due to a terrorist attack. Several company managers added patriotism and a sense of community responsibility as reasons for seeking C-TPAT certification, Hartman noted”. Customs-Trade Partnership Against Terrorism. Cost/Benefit Survey. Report of Results, 2007. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.virginia.edu/surveys/press/2007/ctpat/text.htm>. Consultado el 1 de diciembre de 2015.

<sup>133</sup> Vid. Álvarez, Mariano (2008). C-TPAT Y AEO: las nuevas vías del Comercio Internacional. CEPAL. Boletín FAL número 258. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.eclac.cl/Transporte/noticias/bolfall/8/33528/FAL-258.web.pdf>>. Consultado el 20 de octubre de 2015.

<sup>134</sup> Información proporcionada por Bryan Picado. Picado, B. 2013, abril. Customs Trade Partnership Against Terrorism. [Conferencia]. Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Acting Director, C-TPAT, U.S. Customs and Border Protection.

<sup>135</sup> Furia, P., et al. Op. cit. p. 35.

Otro desafío pendiente hasta el año dos mil quince era la incorporación de C-TPAT exportador, lo que en palabras de Carlos Ochoa (Chief – International Branch / Exports, Programa C-TPAT), hoy constituye la segunda revolución de la Aduana estadounidense<sup>136</sup> (la primera fue la creación de C-TPAT).

C-TPAT exportador es consecuencia necesaria de una política pública que busca generar un nuevo estándar en seguridad de la cadena logística.

La gobernanza de la cadena de suministro es muy importante para el comercio global, y la incertidumbre que produce la inseguridad de ésta es uno de los focos de atención de los actores de la cadena.

No era razonable que C-TPAT no favoreciera a sus exportadores de los beneficios asociados a esfuerzos para cerrar brechas en la seguridad del eslabón de la cadena que le corresponde.

Ellos también debían favorecerse del mayor grado de certidumbre respecto del transporte y distribución de la carga, disminuyendo costos indirectos no previstos y permitiendo que su carga sea menos inspeccionada, o revisada por medios no invasivos de manera rápida.

Estimo que con la cantidad de países con programas OEA en funcionamiento, los tratados de reconocimiento mutuo entre éstos y con C-TPAT, así como el florecimiento o el nuevo perfil adquirido por otros programas que tiene por objeto la seguridad de algún eslabón de la cadena logística (como el Código ISPS de la OMI y el Agente acreditado y expedidor conocido de IATA), Estados Unidos está logrando generar un nuevo estándar de seguridad que, sin lugar a dudas, juega un rol fundamental en la gobernanza global del comercio exterior, lo que es una manifestación del poder estructural de la superpotencia global.

Como se comentó al inicio de este trabajo, las políticas públicas estadounidenses en materia internacional, según Bruce Jentleson, son expresión de cuatro objetivos nacionales (poder, prosperidad, paz y principios).

*“Estas cuatro ‘Ps’ no son estrictamente categorías en las que una política calce en una caja y otra en una diferente. Realmente nunca es así de claro. El interés nacional casi siempre combina una o más de estas ‘Ps’”*<sup>137</sup>. Lo más interesante de este marco teórico es que permite apreciar de mejor manera cuales son las prioridades de una determinada política pública.

Según Jentleson el poder es el objetivo político más básico de la política exterior<sup>138</sup>, y éste es favorecido por la emergencia de C-TPAT y profundizado por el OEA, toda vez que el poder se traduce, en primer término, en la capacidad para proteger su seguridad y prevenir, evitar o doblegar las amenazas a su seguridad<sup>139</sup>, meta en la que se puede avanzar con estas figuras de colaboración público – privada, así como otras mencionadas en este trabajo.

El principal objetivo de C-TPAT es extender la zona de seguridad fronteriza de Estados Unidos.

Al respecto la Aduana estadounidense sostiene: *“Al extender la zona de seguridad estadounidense al punto de origen, la colaboración aduanero-comercial permite una mejor*

---

<sup>136</sup>Ochoa, Carlos. 2015, Agosto. Taller de Fortalecimiento de Capacidades del Piloto OEA. [Conferencia] 3 al 5 de agosto de 2015.

<sup>137</sup> *These “4 Ps” are not strict categories in which this policy goes in one box and that one in another. Reality is never that neat. The national interest almost always combines one or more of the “4 Ps.”* Traducción del cuerpo efectuada por el autor. Jentleson, Bruce. Op. cit. p. 10.

<sup>138</sup> Ídem.

<sup>139</sup> Respecto del poder según la concepción de Bruce Jentleson, vid. Jentleson, Bruce. Op. cit. p. 10.

*evaluación y focalización del riesgo, liberando a la Aduana para asignar recursos a los envíos más cuestionables.*”<sup>140</sup>

El trabajo de la Organización Mundial de Aduanas va en la misma dirección, es por ello que la Aduana norteamericana afirma que el Marco SAFE complementa y globaliza los esfuerzos de la Aduana norteamericana<sup>141</sup>.

Bruce Jentleson sostiene que las alianzas contra un enemigo mutuo son un componente clave tanto de la defensa como de la disuasión estratégica<sup>142</sup>.

El autor en comento se refiere a alianzas interestatales para enfrentar amenazas de guerra, pero como ya se ha comentado en este trabajo la seguridad en la actualidad enfrenta desafíos de distinta naturaleza, donde el enemigo es un actor no estatal.

En este contexto los programas de seguridad como C-TPAT y el OEA, incorporan alianzas de naturaleza estatal (a través de reconocimientos mutuo de operadores certificados), así como también colaboran mediante la gestión coordinada de fronteras.

Pero considerando las dificultades de los Estados para enfrentar las “nuevas amenazas”, lo que incluye sus limitaciones presupuestarias, una respuesta natural es que éstos recurran a la colaboración de la sociedad civil.

Es por ello que las Aduanas invitan a las empresas de la cadena internacional de suministros, a colaborar en la seguridad de ésta, ayudando a detectar contaminaciones de la carga con envíos ilícitos, conformando una alianza público-privada.

Tal como se comentó en los dos primeros capítulos de este trabajo, las “nuevas amenazas” funcionan en redes acéfalas o con líderes fácilmente reemplazables, redes que se ven potenciadas por las nuevas tecnologías de la información, por lo que las burocracias estatales tienen serias dificultades para enfrentarlas y, si se aprecia lo sucedido, por ejemplo, en la lucha contra el narcotráfico y el yihadismo islámico, los Estados a lo sumo pueden contener estos flagelos, pero parece imposible que obtengan una victoria definitiva.

En el caso del tráfico trasfronterizo de mercancías, nadie está en mejor condición para detectar las brechas de seguridad que las propias empresas que conforman la cadena logística, por lo que los Estados pueden obtener al menos dos beneficios de la alianza con las empresas que conforman la cadena, a saber, la seguridad autogestionada de sus eslabón de la cadena y, en segundo término, esta relación de confianza permite que los funcionarios del programa C-TPAT u OEA aprendan de los modelos de negocio de los privados y utilicen dicha información para detectar irregularidades en las actividades de otras empresas de la cadena internacional de suministros.

Mirando de una perspectiva amplia el fenómeno descrito, se puede concluir que, gracias al C-TPAT, OEA y otros programas de seguridad similares, se crean redes interestatales (conformadas por Estados representados por sus Aduanas) gracias a los acuerdos de

---

<sup>140</sup> “By extending the United States’ zone of security to the point of origin, the customs-trade partnership allows for better risk assessment and targeting, freeing CBP to allocate inspectional resources to more questionable shipments.” (traducción del cuerpo del autor de este trabajo final de graduación). C-TPAT: Customs-Trade Partnership against Terrorism (sin año). U.S. Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism>>. Consultado el 27 de abril de 2015.

<sup>141</sup> Vid. Customs-Trade Partnership Against Terrorism. U.S. Customs And Border Protection. Op. cit.

<sup>142</sup> Vid. Jentleson, Bruce. Op. cit. p. 12.



reconocimiento mutuo y, adicionalmente, múltiples cadenas de empresas certificadas que van conformando una segunda red (de naturaleza privada), que se conecta con las Aduanas que las certifican.

Desde esta perspectiva, la alianza público – privada de C-TPAT u OEA que se reconoce por otros Estados gracias a sus acuerdos, tiene el potencial de generar una respuesta, de similar naturaleza, a las redes que conforman las “nuevas amenazas”.

Por supuesto que esta relación de confianza, cimentada en el cumplimiento de compromisos de las empresas con la seguridad de la cadena, se ve potenciada si, además de las Aduanas, participan del programa otros organismos gubernamentales y/o intergubernamentales.

Es evidente el hecho que el OEA y C-TPAT son figuras que colaboran a aumentar la paz mundial, ya que busca impedir las infiltraciones ilícitas en el tráfico legal de mercancías en cadenas internacionales de suministro, iniciativa que nace en un marco nacional (Estados Unidos crea C-TPAT), pero que se expande a nivel global, como veremos más adelante, gracias a la promoción y desarrollo de diversos organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales que reivindican un interés público (seguridad y facilitación del comercio).

Según Jentleson el institucionalismo internacional ve el mundo como un jardín cultivable más que una jungla<sup>143</sup>, con lo que adquiere importancia la noción de “orden mundial”.

Estados Unidos movilizó ideas y preferencias para que su perspectiva de cómo resolver el dilema que planteaba la seguridad de la cadena de suministros y la facilitación del comercio fuera una receta impulsada por organismo de diversa naturaleza, comenzando a configurar, junto a otras figuras similares, un incipiente régimen internacional, el que por supuesto va más allá de C-TPAT, el Operador Económico Autorizado o el Operador Autorizado del Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio adoptado en Bali el once de diciembre de dos mil trece, ya que está configurado, precisamente, por un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de decisiones “alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales”<sup>144</sup>

Se podría sostener que en lugar de señalar que las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales, debería afirmarse que convergen en un área de las relaciones económicas internacionales pero, eso significaría desconocer el elemento esencial de C-TPAT, CSI, ISPS, OEA, Agente acreditado y expedidor conocido, entre otros programas de seguridad vinculados al comercio exterior; además de conceptos como la gestión de riesgos en materia aduanera y la gestión coordinada de fronteras, entre otros elementos, que hacen indisoluble la facilitación del comercio (que pertenece al ámbito de las relaciones económicas internacionales), y la seguridad (que evidentemente con los actores de naturaleza estatal, transnacional y nacional que participan en tales programas, o se ven afectados por éstos, debe ser entendida como un tema de relaciones internacionales).

Además el OEA, que insistimos tiene sus antecedente directo en C-TPAT y en Estados Unidos

---

<sup>143</sup> Jentleson, Bruce. Op. cit. p. 13.

<sup>144</sup> Vid. Investigación. Regímenes Internacionales (sin año). Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales (IEI). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.iei.uchile.cl/investigacion/lineas-de-investigacion/58620/regimenes-internacionales>>. Consultado el 8 de febrero de 2016.

un fuerte promotor, es impulsado por instituciones económicas como Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de Aduanas; y organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos a través del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE), y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Para Jentleson, (autor que se centra su análisis en Estados Unidos, lo que no obsta que su trabajo permite entender los objetivos nacionales de cualquier Estados), la prosperidad se manifiesta como objetivo de la política exterior cuando se otorga una alta prioridad al interés nacional definido en términos económicos, el que se expresa en la búsqueda de ganancias obtenidas gracias a medidas que permiten confiables y bajos costos para las importaciones, crecimiento de los mercados para las exportaciones, aprovechar oportunidades de inversión, y otras oportunidades económicas internacionales<sup>145</sup>.

En la economía globalizada de nuestros días no cabe duda que la facilitación del comercio juega un rol fundamental.

Si en las décadas pasadas el éxito de las economías que más crecieron encontró uno de sus principales fundamentos en el regionalismo abierto, el que se expresaba en la celebración de tratados de libre comercio, hoy los países buscan mejorar la competitividad de sus empresas mediante la facilitación del comercio<sup>146</sup>.

*“Una integración exitosa a cadenas de suministro se inicia con la capacidad de las empresas para mover mercancías a través de las fronteras de manera confiable, rápida y a bajos costos.”*<sup>147</sup>

Según la CEPAL, institución que se refiere a la facilitación en el ámbito latinoamericano, *“la aplicación de medidas de facilitación del comercio provocan tres tipos de impactos económicos: (i) afectan positivamente los flujos de comercio (acceso a mercados y eficiencia de las exportaciones); (ii) impactan la atracción de inversiones (costos de transacción versus costos laborales); y (iii) inciden sobre la recaudación fiscal.”*<sup>148</sup>

La CEPAL también destaca que *“los países con menores costos de transacción han experimentado un mayor aumento de su producto interno bruto a partir de un incremento de las exportaciones de manufacturas. Más aún, pequeñas reducciones de los costos de transacción incrementan significativamente los flujos de comercio.”*<sup>149</sup>

Desde esta perspectiva el Operador Económico Autorizado en Latinoamérica y C-TPAT en Estados Unidos, en tanto herramientas de facilitación del comercio, contribuyen al desarrollo

---

<sup>145</sup> Vid. Jentleson, Bruce. Op. cit. p. 15.

<sup>146</sup> Un ejemplo de la enorme relevancia que adquiere la facilitación del comercio en la actualidad es la importancia para el desarrollo latinoamericano que le atribuye CEPAL.

<sup>147</sup> “La CEPAL está trabajando en el área de la facilitación del comercio dada la enorme relevancia que este tema tiene actualmente para la competitividad de las exportaciones latinoamericanas. Es así que ha realizado seminarios y reuniones de expertos para debatir acerca del grado de implementación de las herramientas de la facilitación del comercio en los países de la región, como así también acerca de la forma de estimular a los gobiernos a seguir avanzando en este aspecto. En un estudio reciente (Arvis, Jean-François, et al., 2007), se afirma que los países en desarrollo para aprovechar el comercio a nivel mundial y cosechar los beneficios de la globalización, deben desarrollar sus sistemas logísticos.” Echeverría, Myriam (2007). La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales, multilaterales y bilaterales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3593-la-facilitacion-comercio-negociaciones-comerciales-multilaterales-bilaterales>. Consultado el 8 de febrero de 2016.

<sup>148</sup> Ídem.

<sup>149</sup> Ídem.

Ídem.

del país.

Esta es una buena explicación de la razón por la que Estados Unidos creó C-TPAT exportador, la llamada segunda revolución de la Aduana estadounidense.

Jentleson sostiene que hay dos escuelas de pensamiento que tienen un énfasis en la economía.

Para este trabajo es relevante la que denomina “Economicismo”, escuela que otorga mayor importancia, como objetivo de la política exterior, a los beneficios económicos generales de la nación. En consecuencia la meta es la prosperidad colectiva.

De hecho según el mismo autor el setenta por ciento de los tratados celebrados por Estados Unidos durante el siglo diecinueve dieron relación con el intercambio y el comercio internacional, lo que sentó las bases para la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (conocido como GATT, por sus siglas en inglés).<sup>150</sup>

El GATT, el primero de enero de 1995, fue sustituido por la Organización Mundial del Comercio, institución que hoy promueve fuertemente la facilitación del comercio, en cuyo contexto se encuentra el operador autorizado, figura equivalente a C-TPAT y al OEA, que también admite similitud con otras figuras de facilitación y seguridad de la cadena internacional de suministro.

La OMC, a través del denominado “Paquete de Bali” busca, entre otros objetivos, que se adopte el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, Acuerdo que *“entrará en vigor cuando dos tercios de los Miembros hayan completado el proceso interno de ratificación.”*<sup>151</sup>

En el capítulo siguiente se abordará la manera como se regula el “operador autorizado” en el citado Acuerdo de Facilitación, lo que nos interesa resaltar es que es evidente que las figuras como C-TPAT y el OEA son herramientas que están a favor de la prosperidad de las naciones, realidad reconocida y promovida por muchos Estados (en especial Estados Unidos), pero también por diversas organizaciones internacionales que favorecen el “Orden Mundial” desde una perspectiva económica, esto sin olvidar las organizaciones no gubernamentales con incidencia (e incluso dedicación) en la promoción de esta herramienta de facilitación.

También es importante recordar que, tal como se señaló en el capítulo anterior, estas figuras de facilitación son fruto de lo que Carlos Fortín denomina Gobernanza III, esto con la salvedad allí señalada.

Es destacable que esta figura, de adopción voluntaria, permite aumentar la prosperidad de todos quienes participen, en primer lugar a través de alianzas entre las empresas y sus Aduanas y luego entre éstas últimas. Lo que hoy permite que exista una verdadera red mundial de alrededor de treinta mil empresas certificadas en figuras de seguridad y facilitación del comercio aquí estudiadas<sup>152</sup>, además de decenas de programas nacionales, dentro de los cuales se encuentran las principales economías del planeta.

---

<sup>150</sup> Vid. Jentleson Bruce, op. cit. p. 15.

<sup>151</sup> La Facilitación del Comercio (2016). Organización Mundial del Comercio. Ginebra. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm)>. Consultado el 8 de febrero de 2016.

<sup>152</sup> Vid. Operador Económico Autorizado. Programas OEA en el Mundo (2013). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/programas-oea-en-el-mundo/aduana/2013-11-28/135114.html>>. Consultado el 25 de abril de 2015.

Este esfuerzo en materia de seguridad de la cadena de suministro es una invitación a la colaboración entre los distintos actores de ésta, tanto públicos como privados, en la búsqueda de extender los principios antiterroristas globalmente, lo que se complementa con el Marco SAFE de la OMA<sup>153</sup>. Esta colaboración es una clara manifestación de los más altos principios de la política exterior estadounidense, ya que C-TPAT es un programa que convoca a un esfuerzo común respetuoso de los derechos humanos<sup>154</sup>.

Pero también puede ser entendido, de manera más amplia, como un esfuerzo de quienes participan en programas OEA, de colaborar activamente con la paz y la seguridad mundial ya que, existiendo múltiples formas de luchar contra las “nuevas amenazas”, se busca una fórmula correcta, respetuosa de la libertad de quienes participan (ya que el programa es voluntario), que respeta los derechos de las personas (ya que prefiere la colaboración antes que la coerción) ,y representa una respuesta que articula los actores empoderándolos, en vez de hacerlos meros sujetos de regulación y control, status que las empresas ostentan en las tradicionales fiscalizaciones fronterizas, las que no han logrado detener el comercio ilícito, ni tampoco permiten un tránsito fluido de las mercancías, por lo que es pertinente que se busquen la alianzas público-privadas como C-TPAT y el OEA.

Jentleson sostiene que los principios envuelven valores, ideales y creencias que Estados Unidos cree deben ser abrazados a nivel mundial<sup>155</sup>.

Además de que programas como C-TPAT y el OEA son respetuosos de la libertad e incluyen a la sociedad civil en la lucha contra el comercio ilícito, hay una idea clave que se encuentra detrás de estas figuras, la confianza.

Jentleson afirma que el “idealismo democrático” se funda en dos principios.

El primero de ellos sostiene que cuando se deben establecer compromisos siempre se debe elegir lo que es correcto por sobre lo que el poder permite hacer<sup>156</sup>. Desde esta perspectiva promover una figura fundada en la confianza entre los actores, que permite la lucha contra un enemigo común (las “nuevas amenazas”), es preferible a pesados controles estatales que expresen desconfianza hacia los operadores de la cadena internacional de suministros.

El segundo principio sostiene que *“in the long run “right” makes for “might,” and that in the end interests such as peace and power are well served by principles.*”<sup>157</sup>

Esto quiere decir que perseverar en la línea de los principios, permite a los Estados alcanzar sus objetivos a largo de plazo de mejor manera y, podríamos decir en relación al OEA y a C-TPAT,

---

<sup>153</sup> “A corollary is to extend the partnership antiterrorism principles globally through cooperation and coordination with the international community. Back in 2005, the World Customs Organization created the Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, which complements and globalizes CBP’s and the partnership’s cargo security efforts.” C-TPAT: Customs-Trade Partnership Against Terrorism. Op. cit.

<sup>154</sup> Los principios, en política exterior norteamericana, se manifiestan en su “excepcionalismo”. Respecto a esta idea inspiradora de la actuación estadounidense en el mundo Bruce Jentleson afirma: “We find assertions of this notion of “American exceptionalism” throughout U.S. history. Thomas Jefferson, the country’s first secretary of state and its third president, characterized the new United States of America as such: “the solitary republic of the world, the only monument of human rights . . . the sole depository of the sacred fire of freedom and self-government, from hence it is to be lighted up in other regions of the earth, if other regions shall ever become susceptible to its benign influence.” Jentleson, Bruce. Op. cit. pp. 16-17. Este mismo autor proporciona a continuación otros ejemplos de presidentes que invocaron el excepcionalismo como fuente inspiradora de su actuación.

<sup>155</sup> Vid. Jentleson, Bruce. Op. cit. p. 16.

<sup>156</sup> Expresar esta idea en castellano es un poco complejo por lo que se transcribirá la expresión en inglés: “when trade-offs have to be made, “right” is to be chosen over “might.” Jentleson, Bruce. Op. cit. p. 16.

<sup>157</sup> Jentleson, Bruce. Op. cit. p. 17.

que la confianza como motor de la lucha contra el comercio ilícito es el camino más idóneo para favorecer la prosperidad de los países, para mejorar la seguridad, y propiciar la paz.

## 5. ACTORES Y PROGRAMAS QUE INTERVIENEN EN LA DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DEL OEA.

Según la Organización Mundial de Aduanas el Operador Económico Autorizado ha sido implementado por cincuenta y tres países al año dos mil catorce<sup>158</sup>, pero esta cifra va en aumento y al parecer la repercusión mundial del programa no declinará, a lo menos, en el mediano plazo<sup>159</sup>.

Este crecimiento es fruto del trabajo de distintas organizaciones de carácter mundial y regional, intergubernamental y privadas, que han buscado que el OEA sea adoptado en la mayor cantidad de países de acuerdo a normas armonizadas, de modo que puedan producirse acuerdos de reconocimiento mutuo de “operadores”, lo que facilita el comercio y permite un tránsito más seguro de las mercancías a través de las fronteras, ya que este reconocimiento permite que las empresas certificadas en un país sean consideradas confiables por la Aduana de la economía<sup>160</sup> con la que exista un acuerdo al respecto.

A nivel multilateral destaca el esfuerzo desplegado por la Organización Mundial de Aduanas, organismo del que son miembros ciento setenta y nueve aduanas que representan el 98% de los intercambios comerciales a nivel global<sup>161</sup>.

En junio de dos mil cinco la Organización Mundial de Aduanas crea el Marco SAFE, buscando que a través de sus normas se logren mayores estándares de facilitación y seguridad en los intercambios comerciales internacionales mediante medidas disuasivas para el terrorismo internacional.

En este contexto destaca el Operador Económico Autorizado como una respuesta necesaria para facilitar el comercio internacional de mercaderías y, al mismo tiempo, promover buenas prácticas de seguridad entre quienes adscriben al modelo, así como en todas las empresas que se relacionan con aquellas que obtienen la certificación y que, de un modo u otro, participan de la misma cadena de suministro.

---

<sup>158</sup> Recueil sur les Programmes d'Opérateurs économiques agréés (2014). Organization Mondiale des Douanes. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/BD74C306EB1F4588A4924695B47F462B.ashx>>. Consultado el 25 de abril de 2015.

<sup>159</sup> Una muestra de que con el tiempo se implementan más programas de Operador Económico Autorizado en el mundo, es el hecho que la página web de Servicio Nacional de Aduanas informa que más de 57 países ya se han sumando. Vid. Operador Económico Autorizado. Programas OEA en el Mundo. Op. cit.

Es también importante considerar que el 24 de marzo de 2015 se sumó La República Plurinacional de Bolivia. Vid. Lanzamiento del Programa OEA en Bolivia. Organización Mundial de Aduanas. Oficina Regional de Fortalecimiento de Capacidades para las Américas y el Caribe. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.americaribe.org.ar/es/programTO/oea.aspx>. Consultado el 25 de abril de 2015.

<sup>160</sup> Uso el término economía porque hay un acuerdo que no fue celebrado directamente por países, sino que a través de instituciones públicas, esto debido al no reconocimiento de la República de Taiwan por parte de Estados Unidos. “This MRA is signed between the American Institute in Taiwan (AIT) and the Taipei Economic and Cultural Representative Office (TECRO) in the United States. C-TPAT and Taiwan AEO are the designated parties responsible for implementing the MRA.” Customs-Trade Partnership Against Terrorism Mutual Recognition (2015). U.S. Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism/mutual-recognition>>. Consultado el 25 de abril de 2015.

<sup>161</sup> Vid. Les Membres (2015). Organisation Mondiale des Douanes. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wcoomd.org/fr/about-us/wco-members/membership.aspx>>. Consultado el 25 de abril de 2015.

En el Marco SAFE 2007 se agregó una sección sobre las condiciones y exigencias para las Aduanas y las empresas que se certifiquen OEA<sup>162</sup>.

Para la puesta en marcha del proyecto era (y es) necesario reforzar las capacidades técnicas de las aduanas. Para este efecto la OMA creó el Programa Columbus.

### 5.1. Programa Columbus.

Columbus tiene por objeto “ayudar a los Miembros a poner en aplicación íntegramente el Marco Normativo SAFE, pero también a prepararse para los posibles resultados de las Negociaciones sobre facilitación del comercio que se celebran en la sede de la OMC en Ginebra, sin olvidarse de respaldar la puesta en aplicación de otras normas de la OMA, especialmente del Convenio de Kyoto revisado”<sup>163</sup> -<sup>164</sup>. Este programa de apoyo de SAFE cuenta con tres fases. La primera dedicada a la evaluación de las necesidades de acuerdo al “Marco de Diagnóstico de la OMA”<sup>165</sup>; la segunda es la puesta en aplicación, que consiste en el apoyo integral en todas las etapas del ciclo de desarrollo del programa.

Finalmente la fase tres es la de supervisión, la que consiste en el seguimiento y evaluación del programa implementado.

La OMA trabaja con sus diversos órganos en la puesta en marcha del proyecto (en especial el Grupo SAFE), pero además convoca al sector privado a través del Grupo Consultivo del Sector

---

<sup>162</sup> Vid. Dossier SAFE (2015). Organisation Mondiale des Douanes. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe\\_package.aspx](http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx)>. Consultado el 25 de abril de 2015.

<sup>163</sup> Argumento Comercial para el Programa Columbus (sin año). Organización Mundial de Aduanas. Bruselas. P. 6. Disponible en la World Wide Web en: [http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/~media/WCO/Public/ES/PDF/Topics/Capacity%20Building/Activities%20and%20Programmes/Columbus/columbus\\_pg\\_bc\\_es\\_ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/~media/WCO/Public/ES/PDF/Topics/Capacity%20Building/Activities%20and%20Programmes/Columbus/columbus_pg_bc_es_ashx). Consultado el 25 de abril de 2015.

<sup>164</sup> En el Acuerdo de Kioto Revisado se establecen beneficios similares a los que señala el Acuerdo de Bali para “los operadores autorizados”. El Anexo 3, capítulo 3, número 3.32 prescribe: “Regímenes especiales para personas autorizadas 3.32 Norma transitoria Para las personas autorizadas que cumplan con ciertos criterios establecidos por la Aduana, incluso quienes tengan antecedentes satisfactorios en materia aduanera y que utilicen un sistema eficaz para el manejo de registros comerciales, la Aduana implementará: - el retiro de mercancías contra presentación de la mínima información necesaria para identificar las mercancías y completar posteriormente la declaración de mercancías definitiva; - el desaduanamiento de las mercancías en las instalaciones del declarante o en otro lugar habilitado por la Aduana; y además en la medida que sea posible se considerará la implementación de otros procedimientos especiales como: - la presentación de una sola declaración de mercancías para todas las importaciones o exportaciones dentro de un plazo determinado, cuando las operaciones mencionadas sean realizadas frecuentemente por la misma persona; - la posibilidad para personas autorizadas de liquidar ellas mismas sus derechos e impuestos utilizando sus propios registros comerciales, en los cuales se basará la Aduana, cuando corresponda, para verificar la aplicación de otros reglamentos. - presentación de la declaración de mercancías por medio de una mención en los registros de la persona autorizada, a completar posteriormente con una declaración de mercancías complementaria”. Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (revisado). El parecido con el “Operador Autorizado” (o como se denomina en el Marco SAFE “Operador Económico Autorizado”) es evidente.

<sup>165</sup> “La herramienta central para el fortalecimiento de capacidades elaborada por la OMA es el Marco de diagnóstico en materia de fortalecimiento de capacidades aduaneras que en la actualidad es reconocido a escala internacional. Este marco de diagnóstico se basa en orientaciones relativas a la planificación estratégica cubriendo siete elementos claves: (1) La gestión estratégica; (2) Los recursos (humanos y presupuestarios); (3) El marco jurídico; (4) Los sistemas y procedimientos aduaneros; (5) La tecnología de la información y la comunicación; (6) La cooperación, comunicación, y colaboración con el exterior; y (7) La buena gobernabilidad (especialmente la lucha contra la corrupción). El marco de diagnóstico se presenta en forma de tablas que contienen una serie de preguntas dirigidas a establecer el diagnóstico, las lagunas e insuficiencias frecuentes, las soluciones posibles y las opciones susceptibles de mejorar la situación, y los documentos de referencia útiles”. Informe sobre tendencia y prácticas de la OMA (2007). Organización Mundial de Aduanas. Bruselas. P. 10. Disponible en la World Wide Web en: <http://operadoreconomico.jimdo.com/app/download/5257982569/Informe+sobre+tendencias+y+practicadelaOMA.pdf?t=1301342257>. Consultado el 25 de abril de 2015.

Privado, el que colabora en el desarrollo de un cierto número de instrumentos y directivas<sup>166</sup>, las que están compendiadas en el “Expediente SAFE”<sup>167</sup>.

Además del Marco SAFE (cuya última versión data de dos mil quince), la OMA ha emitido diversas normas que tienen por finalidad de implementar y perfeccionar el OEA, tales como<sup>168</sup>:

- ✓ Directivas relativas a la gestión de la cadena logística integrada.
- ✓ Directivas sobre la puesta en funcionamiento de los programas OEA.
- ✓ Modelo de procedimientos de recurso para los OEA.
- ✓ Ventajas de los OEA.
- ✓ Directrices relativas a la adquisición y puesta en funcionamiento de equipo de exploración / captación de imágenes.
- ✓ Mecanismo de modificación de elementos de datos del Marco Normativo SAFE.
- ✓ Directrices de la OMA sobre la recuperación del comercio.
- ✓ Los Operadores Económicos Autorizados y las pequeñas y medianas empresas.
- ✓ Directiva de los fines de la elaboración de un acuerdo/arreglo de reconocimiento mutuo.
- ✓ Modelo de OEA.

## 5.2. Organización Mundial de Comercio (OMC).

Un organismo intergubernamental que promueve activamente que sus miembros no solamente sancionen en sus normas nacionales el OEA, sino que además celebren acuerdos de reconocimiento mutuo, es la Organización Mundial de Comercio.

En este sentido se destaca el número 7 del artículo 7 de la Sección 1 del Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio (fruto de la decisión ministerial de Bali de once de diciembre de dos mil trece), que establece los miembros se comprometen a otorgar facilidades a los operadores autorizados o a *“ofrecer tales medidas de facilitación del comercio a través de procedimientos aduaneros de disponibilidad general para todos los operadores, y no estará obligado a establecer un sistema distinto.”*<sup>169</sup>

En la práctica esto se puede traducir en la obligación de otorgar facilidades a operadores autorizados (extranjeros) independientemente de que las empresas de dicho país no cuenten con ese estatus por no existir el programa.

Los requisitos que se deben establecer para que las Aduanas concedan los beneficios son: *“un historial adecuado de cumplimiento de las leyes y reglamentos de aduana y otras leyes y reglamentos conexos; un sistema de gestión de los registros que permita los controles internos*

---

<sup>166</sup> Para ver información actualizado de la colaboración del Grupo Consultivo del Sector Privado ver Comité Technique Permanent - PC0418F1a 207ème/208ème sessions - 3 – 6 mars 2015 (2015). Organisation Mondiale des Douanes. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/resources/~/-/media/39AA92ECBA174BB7B29FA69D1D793507.ashx>>. Consultado el 25 de abril de 2015.

<sup>167</sup> Expediente SAFE (sin año). Organización Mundial de Aduanas. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/-/media/B234A4EA9F224B24961F721D76B419A2.ashx>>. Consultado el 25 de abril de 2015.

<sup>168</sup> Lista completa de herramientas que complementan el Marco Safe en Dossier SAFE. Op. cit.

<sup>169</sup> Artículo 7, número 7.1. Acuerdo sobre facilitación del comercio. Op. cit.

*necesarios; solvencia financiera, incluida, cuando proceda, la prestación de una fianza/garantía suficiente; y la seguridad de la cadena de suministro.*

*Los criterios especificados para acceder a la condición de operador: no se elaborarán ni aplicarán de un modo que permita o cree una discriminación arbitraria o injustificable entre operadores cuando prevalezcan las mismas condiciones; y en la medida de lo posible, no restringirán la participación de las pequeñas y medianas empresas”<sup>170</sup>.*

Al respecto caben varios comentarios. En primer lugar el “historial de cumplimiento” es un concepto que requiere mucha precisión para que su aplicación no se preste para decisiones caprichosas de las Aduanas al momento de permitir (o no) el acceso de una empresa que participa de la cadena de suministro al estatus de OEA.

El requisito de solvencia envuelve un tema relevante, a saber, la entrega de información financiera “sensible” a la autoridad aduanera al momento de participar del proceso de certificación, lo que debe abordarse con mucha seriedad al implementarse el proyecto en un país determinado.

También se debe tomar en cuenta que este programa puede ser difícil de cumplir por las pequeñas y medianas empresas, por lo que hay que prestar especial atención a este requisito, pues las PYMES son las grandes creadoras de empleos y no suelen tener una gran participación en las exportaciones, tal como es el caso chileno, por lo que parece aconsejable que el OEA no se transforme en una ventaja inalcanzable y, porque no decirlo, una barrera de ingreso a la actividad.

En este Acuerdo se establece que se deben conceder a lo menos tres de los siguientes beneficios a los operadores autorizados: *“número reducido de requisitos de documentación y datos, según proceda; número reducido de inspecciones físicas y exámenes, según proceda; levante rápido, según proceda; pago diferido de los derechos, impuestos, tasas y cargas; utilización de garantías generales o reducción de las garantías; una sola declaración de aduana para todas las importaciones o exportaciones realizadas en un período dado; y despacho de las mercancías en los locales del operador autorizado o en otro lugar autorizado por la aduana.”<sup>171</sup>*

Se promueve que los países tiendan a adoptar sistemas armonizados y que se celebren acuerdos de reconocimientos mutuo de operadores, así como también los miembros del Comité se comprometen a intercambiar información pertinente sobre los sistemas de operadores autorizados en vigor.

El citado Acuerdo de facilitación es recogido en un Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> Artículo 7, número 7.2. Acuerdo sobre facilitación del comercio. Op. cit.

<sup>171</sup> Artículo 7, número 7.3. Acuerdo sobre facilitación del comercio. Op. cit.

<sup>172</sup> Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (2014). Decisión de 27 de noviembre de 2014. Organización Mundial del Comercio. Ginebra. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm)>. Consultado el 8 de enero de 2016.



### 5.3. Cámara Internacional de Comercio (CIC).

La Cámara Internacional de Comercio también apoya el OEA. Una expresión de ello son las recomendaciones hacia un acuerdo de reconocimiento mutuo de operadores entre Estados Unidos y la Unión Europea de dos mil nueve.<sup>173</sup>

Más allá de la actividad de promoción precedentemente comentada, la institución ha publicado una colección de estándares de seguridad para ayudar a las autoridades a determinar quien es un operador confiable y, en consecuencia, otorgarle beneficios a través de programas de operadores de esta especie, los que comúnmente se denominan programas de Operador Económico autorizado.<sup>174</sup>

### 5.4. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

A nivel regional destaca la labor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-IDB).

El trabajo del BID en este sentido ha sido muy variado, el que va desde organizar reuniones informativas, capacitaciones, hasta un apoyo integral a la implementación del programa.

Un ejemplo de esta labor es el proyecto RG-T2368: Facilitación Comercial y Seguridad en la Alianza del Pacífico mediante el OEA.

Este programa tiene como objeto adicionar a las tradicionales ventajas asociadas a la implementación del OEA, es decir, disminuir brechas de seguridad a través del trabajo conjunto del sector público, aduanas y el privado, facilitar el comercio, dar prestigio a las empresas que participan y modernizar las aduanas; otorgar *“una oportunidad para la integración regional y global de los países de la Alianza del Pacífico mediante la optimización y armonización de procesos aduaneros.”*<sup>175</sup>

Pero existen otros proyectos que se pueden conocer en la página web del BID. Cabe destacar que varios se han ejecutado en nuestro país.<sup>176</sup>

El Banco Interamericano de Desarrollo tiene planificado, con contribuciones del Fondo de Infraestructura de Integración Regional (FIIR), de múltiples donantes como Canadá, Colombia, México, España y EE.UU, promover la profundización del programa en Latinoamérica y el Caribe, de modo que no sea sólo un conjunto de beneficios aduaneros para operadores confiables, sino que, por el contrario, se involucre a otros organismos públicos que fiscalizan la cadena internacional de suministro, esto es, *“la policía, funcionarios del área*

---

<sup>173</sup> ICC recommendations on Mutual Recognition of US-EU Trade Partner Programs for Border Security. Discussion paper (2009). Cámara Internacional de Comercio. París. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Document-centre/2009/ICC-recommendations-on-Mutual-Recognition-of-US-EU-Trade-Partner-Programs-for-Border-Security/>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>174</sup> New ICC standards help define trusted traders (2013). Cámara Internacional de Comercio. París. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.iccwbo.org/News/Articles/2013/New-ICC-standards-help-define-trusted-traders/>>. Consultado el 25 de noviembre de 2015.

<sup>175</sup> RG-T2368: Facilitación Comercial y Seguridad en la Alianza del Pacífico mediante el OEA (2014). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=RG-T2368>>. Consultado el 25 de abril de 2015.

<sup>176</sup> Vid. Curso On-Line de Operador Económico Autorizado (OEA) (2014). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/curso-on-line-de-operador-economico-autorizado-oea/aduana/2014-04-04/123259.html>>. Consultado el 24 de abril de 2015.

Existieron otras iniciativas en el pasado, estos ejemplos son a título ilustrativo.

agropecuaria y de salud, control de drogas, medio ambiente y sanidad. Una certificación conjunta de este tipo permitiría identificar riesgos en forma sistemática y holística, y reflejaría el concepto de ventanilla única, según el cual un solo certificado demuestra cumplimiento con los requisitos impuestos por todos los organismos”<sup>177</sup>.

El BID destaca el imbricado carácter de iniciativas como la ventanilla única con el OEA, es iluso pensar que sea relevante el libre tránsito de la mercancía desde un punto de vista aduanero si la misma es revisada de modo intrusivo y constante por otros servicios<sup>178</sup>.

#### 5.5. Federación Internacional de Operadores Económicos Autorizados (IFAEO)<sup>179</sup>.

Es poco lo que de momento se puede hablar de la Federación Internacional de Operadores Económicos Autorizados ya que fue fundada el dieciséis de septiembre de dos mil quince. Quizás lo más interesante es el hecho que la naciente federación es encabeza por Alejandro Arola, Agente de Aduana español que ha visitado Chile en múltiples ocasiones con el objeto de promover la implementación del OEA en nuestro país, actividad de promoción desarrollada, por ejemplo, en reuniones en dependencias de SOFOFA y del Servicio Nacional de Aduanas.

#### 5.6. Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE), de la Organización de Estados Americanos.

En la década de los noventa comenzaron a experimentarse cambios en la forma como el terrorismo actuaba a nivel global. La conciencia sobre la necesidad de enfrentar los nuevos desafíos que se vivían en el hemisferio impulsó a los miembros de la Organización de Estados Americanos a crear mediante resolución de siete de junio de mil novecientos noventa y nueve el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), cuyo propósito es “*desarrollar la cooperación a fin de prevenir, combatir y eliminar los actos y actividades terroristas.*”<sup>180</sup>  
La caída de las Torres Gemelas el once de septiembre de dos mil uno provocó la adopción de un nuevo enfoque en CICTE.

---

<sup>177</sup> Rankin, Brian (2015). La Facilitación del Comercio en América Latina y el Caribe. Una Agenda de Implementación. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sector de Integración y Comercio. Nota Técnica IDB-TN-733. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6864/La%20facilitaci%C3%B3n%20del%20comercio%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20una%20agenda%20de%20implementaci%C3%B3n%20ESP.pdf?sequence=4>>. Consultado el 25 de abril de 2015.

<sup>178</sup> También es indispensable para la modernización de las Aduanas y colabora con la facilitación de comercio (gracias a que ayuda a gestionar mejor el riesgo), la carpeta de despacho electrónica. En este mismo sentido vid. Respuestas de la Tecnología a una Gestión Aduanera Efectiva (sin año). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington. P. 30. Disponible en la World Wide Web en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=916595>. Consultado el 27 de abril de 2015.

<sup>179</sup> Constituida la Federación Internacional de Operadores Económicos Autorizados (IFAEO) (2015). Noticias OEA. Agencia Tributaria. Gobierno de España. Madrid Disponible en la World Wide Web: <[http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/Aduanas\\_e\\_Impuestos\\_Especiales/Procedimientos\\_Aduaneros/Operadores\\_Economicos\\_Autorizados\\_OEA/Noticias\\_OEA/Noticias\\_OEA.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/Aduanas_e_Impuestos_Especiales/Procedimientos_Aduaneros/Operadores_Economicos_Autorizados_OEA/Noticias_OEA/Noticias_OEA.shtml)>. Consultado el 19 de octubre de 2015.

<sup>180</sup> Estatuto del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) (1999). Organización de Estados Americanos. Washington. Artículo 1°. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/ag\\_res\\_1650\\_xxix\\_o\\_99\\_spa.pdf](http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/ag_res_1650_xxix_o_99_spa.pdf)>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.

El veintiuno de septiembre de dos mil uno, en la vigésimo tercera reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos, se emitió una resolución condenando los atentados y expresando condolencias al pueblo y gobierno norteamericanos; exhortando a la cooperación de los países miembro para sancionar a los terroristas que intervinieron en dichos atentados; reafirmando el compromiso con los derechos humanos y el respeto a las libertades en la lucha contra el terrorismo; exhortando al respeto a la diversidad y a la no discriminación; instando a la suscripción o ratificación de la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo, adoptada en Nueva York el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y nueve; instruyendo al Consejo permanente para que convoque lo antes posible una reunión del Comité Interamericano contra el Terrorismo; encomendando al Consejo Permanente la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo, con miras a presentarlo a la próxima Asamblea General de la Organización; encargando a la Comisión de Seguridad Hemisférica acelerar sus labores con miras a la Conferencia Especial sobre Seguridad (tomando en cuenta los aportes del CICTE) y solicitándole formular recomendaciones específicas al Consejo Permanente; encomendando al Secretario General prestar la asistencia necesaria a la actividad del CICTE e; invitando a la Junta Interamericana de Defensa a que preste la asesoría necesaria a la Comisión de Seguridad Hemisférica.<sup>181</sup>

El mismo día, en la vigésimo cuarta reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos, se establecieron los trazos fuertes de la reacción de la Organización frente a los actos terroristas ocurridos el once de de septiembre de dicho año y las estrategias con miras a evitar atentados terroristas en el continente, lo que implica un claro compromiso con la lucha contra el terrorismo, en un marco de colaboración de los Estados miembros.

A consecuencia de las citadas resoluciones y otras que se emitieron en aquella época, es que CICTE convocó a sesiones extraordinarias con el objeto de identificar acciones antiterroristas a implementar con los Estados Miembro de la OEA.<sup>182</sup>

En el año dos mil dos CICTE estableció un Secretariado Ejecutivo en el marco del Secretariado General de la OEA<sup>183</sup>.

Quizás el hito más importante en materia de la lucha contra el terrorismo a nivel hemisférico es la Convención Interamericana contra el Terrorismo, la que tiene por objeto: *“prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. Para tal efecto, los Estados Parte se comprometen a*

---

<sup>181</sup> Vid. Fortalecimiento de la Cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo. Tercera reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos. OEA/Ser.F/II.23, RC.23/RES.1/01 (2001). Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/doc\\_rc\\_23\\_res\\_1\\_01\\_spa.pdf](http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/doc_rc_23_res_1_01_spa.pdf)>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.

<sup>182</sup> “En vista de estas y otras resoluciones posteriores de los órganos del Sistema Interamericano, el CICTE realizó dos sesiones extraordinarias el 15 de octubre de 2001 y el 29 de noviembre de 2001. Entre estas sesiones, tres subcomités (Controles Financieros, Controles Fronterizos y Plan de Trabajo) trabajaron diligentemente a fin de identificar acciones antiterroristas a ser implementadas por los Estados Miembros de la OEA, al nivel regional, sub-regional y nacional, y para redactar una agenda concreta pero ambiciosa para el CICTE, a ser cumplida en 2002-2003.” Historia. Acerca CICTE (2015). Organización de Estados Americanos. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.oas.org/es/sms/cicte/acerca\\_nosotros\\_historia.asp](http://www.oas.org/es/sms/cicte/acerca_nosotros_historia.asp)>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.

<sup>183</sup>El Secretariado del CICTE fue integrado con tres Adscriptos al mismo, en representación de los gobiernos de El Salvador, Estados Unidos y Uruguay respectivamente. Ídem.

*adoptar las medidas necesarias y fortalecer la cooperación entre ellos, de acuerdo con lo establecido en esta Convención.*<sup>184</sup>

Respecto a CICTE dicha convención establece que “*Los Estados Parte propiciarán la más amplia cooperación en el ámbito de los órganos pertinentes de la Organización de los Estados Americanos, incluido el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), en materias relacionadas con el objeto y los fines de esta Convención... (y éstos) ...podrán solicitar a los órganos pertinentes de la Organización de los Estados Americanos, incluido el CICTE, que faciliten las consultas referidas en los párrafos anteriores y preste otras formas de asistencia respecto de la aplicación de esta Convención*”<sup>185</sup>.

CICTE en la actualidad cuenta con diez programas en seis áreas, a saber, “*controles fronterizos, controles financieros, protección de infraestructura crítica, asistencia legislativa y consultas, ejercicios de gestión de crisis, y desarrollo de políticas y coordinación internacional.*”<sup>186</sup>

Pese a que el Operador Económico Autorizado tiene más de una década de existencia a nivel internacional, y la importancia que tiene en el hemisferio, en especial para los países de América del Norte<sup>187</sup>, no fue incluido en un programa formal sino hasta el año dos mil catorce<sup>188</sup>.

---

<sup>184</sup> Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002). AG/RES. 1840 (XXXII-O/02). Organización de Estados Americanos. Washington. Art. 1°. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/AG%20RES%201840%202002%20espanol.pdf>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.

<sup>185</sup> Convención Interamericana contra el Terrorismo. OP. cit.

<sup>186</sup> Historia. Acerca CICTE. Op. cit.

<sup>187</sup> Tal como se ha comentado C-TPAT es el primer programa de esta naturaleza en el mundo; Partners in Protection (PIP), programa canadiense que nació con el objeto de promover la conciencia en los negocios y el cumplimiento de normas aduaneras, a partir de fines de dos mil uno (como consecuencia de las nuevas medidas de seguridad adoptadas luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001), incorporó fuertemente el componente “seguridad” de la cadena logística, el que se manifiesta en exigencia de seguridad física, en la infraestructura y procedimientos de las empresas adscritas. La importancia de PIP aumentó desde que el programa se consideró un requisito para participar en el programa Free and Secure Trade (FAST). Vid. About Partners in Protection (2015). History. Pacific Customs Brokers Ltda. British Columbia. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.pcb.ca/brokerage-pip.cfm>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.

En el caso mexicano la situación es similar, ya que las empresas que querían tener las facilidades de transporte que implica el programa FAST, tanto en Canadá como en Estados Unidos, requerían ser certificadas C-TPAT pero, a partir del acuerdo de reconocimiento mutuo que opera en la actualidad, sólo necesitan certificarse de acuerdo al estándar OEA mexicano, es decir, el Nuevo Esquema de Empresa Certificadas (NEEC). Vid. NEEC (2011). XTRA IT. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <http://certificacionneec.com/noticias.html>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.

<sup>188</sup> “2014 marcó el lanzamiento del Programa de Seguridad de la Cadena Global de Suministro del CICTE, a través del cual la Secretaría asiste a los Estados Miembros en el diseño, el desarrollo y la implementación de programas de Operador Económico Autorizado. Estos programas permiten que las agencias de control fronterizo se alíen con el sector privado para proteger el comercio internacional contra amenazas criminales y contrabando. El CICTE prestó asistencia técnica a siete Estados Miembros que actualmente están desarrollando o implementando programas de Operador Económico Autorizado, mediante once misiones de asistencia técnica”. May Loten, Jennifer (2015). Informe de la Presidenta del Comité Interamericano contra el Terrorismo 2014-2015. Presentado en la Primera Sesión Plenaria, el 20 de marzo de 2015. CICTE, Organización de Estados Americanos. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <https://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/sesiones/2015/CICTE%20DOC%204%20COR%201%20INFORME%20DE%20LA%20PRESIDENTA%20DEL%20COMITE%20CICTE00962S04.pdf>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.

## 5.7. Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC).

La APEC tiene como su principal objetivo constituir un área de libre comercio Asia-Pacífico. Uno de los medios para alcanzar este fin es desarrollar iniciativas sectoriales “*en áreas como inversiones, servicios, comercio electrónico, reglas de origen, facilitación del comercio, incluyendo la conectividad de la cadena de suministro y de Operador Económico Autorizado (OEA).*”<sup>189</sup>

Si bien es cierto los acuerdos de APEC no tienen carácter vinculante, sus economías representan el 57% del PIB mundial<sup>190</sup>, además de que pertenece a este foro Estados Unidos, país que es el principal promotor del OEA como esquema de seguridad y facilitación del Comercio.<sup>191</sup>

La preocupación de APEC por la implementación del OEA se expresa en diversos instrumentos, siendo uno muy importante el APEC Authorised Economic Operator Compendium, en el que se establece lo siguiente:

*“The main objectives of the APEC Sub-Committee on Customs Procedures (SCCP) are to simplify and harmonize regional customs procedures to ensure that goods and services move efficiently, effectively and safely through the Asia-Pacific region, and to reconcile and facilitate border controls.”*<sup>192</sup>

Este subcomité tiene dos tareas específicas, a saber: trabajar para que un OEA de una misma envergadura sea implementado en las economías miembros de APEC y, apoyar el establecimiento de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo entre las economías de la región.<sup>193</sup>

En la 26° Reunión Ministerial de APEC realizada en Beijing el ocho de noviembre de dos mil catorce, se acordó en su anexo C intitulado “Marco Estratégico 3M de Aduanas APEC” lo siguiente en relación al OEA: “*Operador Económico Autorizado (AEO). Objetivos de corto plazo: Continuar llevando a cabo el desarrollo de capacidades para las economías que no han establecido el programa OEA y avanzar aún más la formulación de los estándares mínimos para las empresas OEA, incluyendo las PYMEs. Objetivos de largo plazo: Continuar los programas de fortalecimiento de capacidades, promover el reconocimiento mutuo del*

---

<sup>189</sup> Foro de Cooperación Asia Pacífico 2010. “Cambio y Acción”. 13 y 14 de noviembre de 2010. Yokojama. P. 19. Disponible en la World Wide Web en: <[www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-03-11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-03-11.pdf)>. Consultado el 25 de abril de 2015.

<sup>190</sup> Vid. ¿Qué es APEC? (2015) DIRECON. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.direcon.gob.cl/apec>>. Consultado el 27 de abril de 2015.

<sup>191</sup> La U.S. Customs and Border Protection busca a través de su programa C-TPAT extender su zona de seguridad al punto de origen de las mercaderías, lo que se perfecciona a través de los acuerdos de reconocimiento mutuo. “*CBP has numerous Mutual Recognition Arrangements with other countries. The goal of these arrangements is to link the various international industry partnership programs so that together they create a unified and sustainable security posture that can assist in securing and facilitating global cargo trade.*”. C-TPAT: Customs-Trade Partnership Against Terrorism. Op. cit.

<sup>192</sup> “El principal objeto de Subcomité de Procedimientos Aduaneros de APEC (SCPA) son (sic) simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros regionales, para asegurar que los bienes y servicios transiten de manera eficiente, efectiva y segura a través de la región Asia – Pacífico, conciliándolo con la facilitación de los controles fronterizos.” (Traducción del autor). APEC Authorised Economic Operator Compendium. Third Committee on Trade and Investment Meeting. Sendai, Japan. 22-23 September 2010 (2010). APEC. Sendai. Disponible en la World Wide Web en: <[http://mddb.apec.org/documents/2010/CTI/CTI3/10\\_cti3\\_013.pdf](http://mddb.apec.org/documents/2010/CTI/CTI3/10_cti3_013.pdf)>. Consultado el 25 de noviembre de 2015.

<sup>193</sup> Ídem.

*AEO entre las economías miembro, y elaborar la lista de beneficios del AEO al MRA para facilitar aún más el comercio en la región Asia Pacífico.*”<sup>194</sup>

Otra muestra de la importancia del Operador Económico Autorizado en la APEC es la manera transversal en que es abordado en el Subcomité de Procedimientos Aduaneros.

En la cita desarrollada en Filipinas entre el veintisiete y veintinueve de enero de dos mil quince, el Operador Económico Autorizado fue un tema que se incluyó en varios puntos de la agenda y el octavo de consagró íntegramente al OEA.

Del citado octavo punto de la agenda parece pertinente a este estudio destacar el compromiso peruano a promover la implementación de la figura en el continente, incrementar el número de operadores OEA y fortalecer la alianza entre los privados y los gobiernos u organismos internacionales, así como los acuerdos de reconocimiento mutuo.<sup>195</sup>

El Consejo Consultivo Empresarial de APEC (ABAC, por sus siglas en inglés), reconoce la importancia de que las economías miembro de APEC adopten la figura, pero señalan que debido a las actuales necesidades en materia de seguridad en el mundo, a veces es difícil percibir que un OEA tiene mayores beneficios que quien no lo es.<sup>196</sup>

El Consejo recomienda incluir a las PYMES manteniendo altos y armonizados estándares y, en segundo término, considerar otras facilidades para los OEA como una flexibilización de la regla de las veinticuatro horas.<sup>197</sup>

## 5.8. Alianza del Pacífico.

La Alianza del Pacífico, proyecto de integración conformado por México, Colombia, Perú y Chile, surgió con la idea de ser un contrapeso de Brasil en la región, lo que no fue una buena idea, pero hoy se está consolidando como un bloque de economías abiertas.

Cuando comience a regir el protocolo adicional se liberalizará el comercio de bienes para un 92% de las mercancías.

La idea es continuar con el programa de desgravación hasta llegar a un 100%, pero la “integración profunda” significa algo más.

Lo que no es la Alianza del Pacífico, ni pretende serlo, es una unión aduanera. La Alianza busca llegar a ser un “mercado común”, ya que tiene como metas la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales.

---

<sup>194</sup>26° Reunión Ministerial APEC Beijing, China 8 de Noviembre del 2014 (2014). Declaración Ministerial Conjunta. Anexo C Marco Estratégico 3M de Aduanas APEC. Beijing. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/apec/declaracion-china-2014/anexo\\_C\\_marco\\_estrategico\\_3m\\_de\\_aduanas\\_.pdf](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/apec/declaracion-china-2014/anexo_C_marco_estrategico_3m_de_aduanas_.pdf)>. Consultado el 25 de noviembre de 2015.

<sup>195</sup> Vid. Clark Freeport Zone, Philippines. 27-29 January 2015. Report of the First Meeting of SCCP. APEC Sub-committee on Customs Procedures (SCCP). Filipinas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://mddb.apec.org/Documents/2015/SCCP/SCCP1/15\\_sccp1\\_summary.pdf](http://mddb.apec.org/Documents/2015/SCCP/SCCP1/15_sccp1_summary.pdf)>. Consultado el 1 de diciembre de 2015.

<sup>196</sup> Resilient Inclusive Growth. A fair Deal for all. Report to APEC Economic Leaders. Philippines 2015. P. 28.

<sup>197</sup> “Encourage APEC to develop an AEO certification system which is inclusive of MSMEs and maintains high and harmonized standards with transparency, predictability, and stability.

Consider positive waivers to AEOs to maintain higher security standards and trade facilitation, such as relaxing the reporting deadline of 24-hour rules.” “APEC apoya el desarrollo de un sistema de certificaciones OEA que sea inclusivo con las PYMES y mantenga altos y armonizados estándares con transparencia, predictibilidad y estabilidad.” Traducción del autor. Ídem.

Pero lo que finalmente es un sello de esta Alianza con cuatro miembros y treinta y dos países observadores<sup>198</sup>, es la meta de constituirse en una plataforma de integración político-comercial con miras al Asia-Pacífico. Aunque esta misma configuración también tiene por objetivo relacionarse de manera más fructífera con otros bloques y Estados, los que en su gran mayoría quieren profundizar, al igual que Chile, Perú, Colombia y México, sus vínculos con el Asia-Pacífico, lo que al parecer está logrando<sup>199</sup>.

A la búsqueda del desarrollo económico y bienestar de la población, la Alianza del Pacífico suma como objetivo la equidad social.

A los tres objetivos macro hasta aquí planteados hay que agregar varias iniciativas que impactan a las economías pertenecientes a este bloque económico, y entre las que destacan las medidas de facilitación y cooperación aduanera<sup>200</sup>.

Una importante medida de facilitación es la creación de una ventanilla comercio exterior, lo que implicaría un gran avance, ya que los exportadores de los cuatro países (o el número que llegue a integrar el bloque en el futuro), podrán hacer todos sus trámites en un solo portal.

En este sentido nuestros socios tienen mucho terreno avanzado ya que cuentan con sus respectivas ventanillas únicas. Chile sólo cuenta con un proyecto, aunque el gobierno de la presidenta Bachelet quiere darle un nuevo impulso acortando los plazos para el piloto.

*“Según el subsecretario (Alejandro Micco), el plan original de unión estaba proyectado para el año 2020, pero precisó que Hacienda adelantó este proceso a partir de 2015, debiendo concluir su implementación a fines de 2016. Luego de su implementación total, este portal único estará disponible para los 80 puertos marítimos, aéreos y terrestres del país, lo que debiera traducirse en mejoras de eficiencia y rebaja de costos logísticos para las empresas.”*<sup>201</sup>

También en facilitación del comercio hay que destacar que uno de los objetivos de la Alianza del Pacífico es el mutuo reconocimiento de “operadores económicos autorizados” (OEA).<sup>202</sup>

---

<sup>198</sup> “La Alianza del Pacífico se ha convertido en una de las alianzas internacionales más dinámicas del mundo, somos cuatro países que comparten sinergias en sus políticas económicas y financieras, y este año tendremos 50 observadores en la Alianza del Pacífico, lo que demuestra el interés internacional que despierta esta unión”, dijo el viceministro de Economía (del Perú), Enzo Defilippi”. MEF: Alianza del Pacífico tendrá 50 observadores supervisando su proceso de integración (2016). Gestión. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <<http://gestion.pe/economia/mef-alianza-pacifico-tendra-50-observadores-supervisando-su-proceso-integracion-2152659>>. Consultado el 19 de enero de 2016.

<sup>199</sup> “Mariano Rajoy: ‘Me atrevo a decir que es (la Alianza del Pacífico) el movimiento nuevo de integración más atractivo de cuantos se desarrollan hoy en el mundo’.” Mariano Rajoy rediseña los pilares de la política exterior española hacia América latina (2014). Infolatam. Madrid. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.infolatam.com/2014/10/08/mariano-rajoy-redisena-los-pilares-de-la-politica-exterior-espanola-hacia-america-latina/>>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.

<sup>200</sup> Estas medidas están desarrolladas en el Protocolo adicional al acuerdo marco de la Alianza del Pacífico, suscrito en Cali, Colombia, el 10 de febrero de 2014 (2014). Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sice.oas.org/Trade/PAC\\_ALL/Index\\_PDF\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Index_PDF_s.asp)>. Consultado el 1 de diciembre de 2015.

<sup>201</sup> Subsecretario anuncia inicio de portal único de trámites (2014). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/subsecretario-anuncia-inicio-de-portal-unico-de-tramites/aduana/2014-11-17/113708.html>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>202</sup> “Con el objetivo de facilitar el comercio entre los países de la Alianza del Pacífico, se acordó un capítulo de Facilitación de Comercio y Cooperación Aduanera, que se estructura sobre la base de los principios de transparencia, previsibilidad y cooperación entre aduanas. De esta manera, Chile, Colombia, México y Perú han acordado una serie de compromisos para hacer más efectivos y simplificados los procedimientos aduaneros así como métodos, procesos y sistemas de actuación racionalizados basados en la gestión del riesgo. Esto, con el objetivo de proveer agilidad en el despacho de las mercancías; automatización de sus procesos; información disponible en bases de datos; eliminación del papel; interoperabilidad de las ventanillas únicas, así como la implementación de los programas de operador económico autorizado para la posterior suscripción de acuerdos de reconocimiento mutuo.” Temas de Trabajo (sin año). Comercio e Integración. Alianza del Pacífico. Disponible en la World Wide Web en: <<https://alianzapacifico.net/temas-de-trabajo/>>. Consultado el 11 de enero del 2016.

Cabe destacar que nuestros socios de la Alianza del Pacífico tienen más terreno avanzado, ya que cuentan con programas de operador económico autorizado en funcionamiento hace más de dos años, lo que se profundizará en otro apartado de este trabajo.

#### 5.9. BASC y COEALAC, privados que promueven internacionalmente el OEA.

BASC (Business Alliance for Secure Commerce), se presenta como “*una alianza empresarial internacional que promueve un comercio seguro en cooperación con gobiernos y organismos internacionales.*”<sup>203</sup>

BASC es una ONG estadounidense liderada por el sector empresarial, que ha impactado fuertemente tanto el sector público como el privado, y no sólo a nivel local sino que también internacional.

En esta organización participan empresas de toda la cadena logística del comercio exterior, esto es, exportadores, transportadores, puertos marítimos, sociedades de intermediación aduanera, líneas navieras, almacenes, Aerolíneas, aeropuertos, importadoras, empresas de seguridad, operadores logísticos, agentes de naves, consolidadores de carga y operadores marítimos.

BASC se relaciona con actores públicos de todo el mundo, Administraciones de Aduanas de los Estados Unidos, México, Francia, España, Italia, Colombia, Venezuela, Ecuador, Uruguay, Argentina, República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica, Salvador, Panamá, Bolivia, Departamentos de control Antinarcóticos, Autoridades Portuarias, entre otros.

También esta ONG se relaciona con los siguientes organismos internacionales y asociaciones:

- Organización Mundial de Aduanas.
- Organización de los Estados Americanos (OEA / CICAD).
- Asociación Americana de Exportadores e Importadores (AAEI).
- Maritime Security Council-MSC (Consejo de Seguridad Marítima).
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDC).
- Cámara de Comercio Internacional.
- Cámaras Americanas de Comercio.
- Asociación Latinoamericana de Logística.
- Cross-Border Research Institute<sup>204</sup>.

Una misión similar desarrolla la Confederación de Operadores Económicos Autorizados de Latinoamérica, España y el Caribe (COEALAC).

Dicha organización declara como misión:

- ✓ Contribuir al crecimiento y fortalecimiento de la figura del Operador Económico Autorizado.

---

<sup>203</sup> ¿Quiénes Somos? (2015). Business Alliance for Secure Commerce. Op. cit.

<sup>204</sup> Quiénes somos / Quiénes participan (2011). Business Alliance for Secure Commerce. BASC. Cartagena. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wbasco.org/espanol/quienes-participan.htm>>. Consultado el 28 de abril de 2015.



- ✓ Fortalecer la relación con el sector público buscando que el OEA se unifique de acuerdo a los lineamientos de la OMA.
- ✓ Representar a los actores de la cadena de suministro en la promoción del reconocimiento mutuo de OEA<sup>205</sup>.

Esta asociación tiene alianzas con la Asociación de Representantes Aduaneros Certificados ARACOE (Europa) y la Asociación Nacional de Comercio Exterior (Colombia).

Sus servicios están orientados tanto a actores públicos como privados, y van desde representación, colaboración en la gestación de políticas públicas, consultoría y capacitación, hasta generación de estudios regionales, todo en relación al OEA<sup>206</sup>.

El presidente de COEALAC participó en el taller OEA organizado por el BID en dependencias de SOFOFA en enero de dos mil catorce<sup>207</sup>, lo que es una clara muestra del carácter internacional de su asociación, ya que tiene su asiento en México.

## 6. EL OEA EN AMÉRICA LATINA.

Debido a la influencia de los Estados Unidos en el continente, es pertinente pensar que en América Latina el OEA, programa de seguridad de la cadena de suministros ampliamente apoyado por dicho país, es adoptado por un gran número de países.

A poco más de una década del nacimiento del OEA en el marco de la OMA, la mayoría de los países han implementado el Operador Económico Autorizado y, países como Chile, tiene programas piloto en ejecución.

México, país con una fuerte dependencia económica respecto de Estados Unidos, es uno de los países que más se han visto impactado por este programa de facilitación y seguridad del comercio, pero también han adoptado el OEA países de América Central y el Caribe.

En marzo de dos mil doce ya existían seis programas OEA en Latinoamérica, a saber, Argentina, Guatemala, Costa Rica, México, Colombia y República Dominicana<sup>208</sup>.

Suramérica no está al margen del impacto del OEA en su comercio exterior, y sólo Venezuela, Surinam y Chile aún no cuentan con un programa en régimen.

Dado que Chile pertenece a la Alianza del Pacífico, a continuación se efectuará un breve análisis crítico de los países que los han implementado para luego, en el capítulo siguiente, hacer lo propio respecto a los avances y retrocesos de los proyectos que han tenido por objeto

<sup>205</sup> Somos (sin año). Op. cit.

<sup>206</sup> Vid. Servicios (2012). COEALAC. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://coealac.org/services>>. Consultado el 28 de abril de 2015.

<sup>207</sup> Vid. Taller OEA, Santiago de Chile (2014). COEALAC. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://coealac.org/actualidad/firma-coealac-ampip>>. Consultado el 28 de abril de 2015.

<sup>208</sup> Vid. República Dominicana lanza el programa de Operador Económico Autorizado (OEA) con el apoyo del BID (2012). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.iadb.org/es/temas/comercio/republica-dominicana-lanza-el-programa-de-operador-economico-autorizado-oea-con-el-apoyo-del-bid.6548.html>. Consultado el 18 de marzo de 2016.

la implementación del OEA en el único país de la Alianza del Pacífico que todavía no lo adopta, a saber, Chile.

### 6.1. Operador Económico Autorizado, México.

Dada la cercanía geográfica con Estados Unidos, país donde se creó el programa precursor del Operador Económico Autorizado, parece atingente el análisis del programa mexicano.

La relación de México con la institución objeto de este estudio es de una cierta data, comenzando por el Programa de Alianza para el Comercio Seguro (PACS), el cual comenzó después de C-TPAT, incorporándose a la legislación aduanera mexicana en dos mil dos.

Los desafíos de México no eran menores, el narcotráfico y el crimen organizado son una cruda realidad, y lo eran también a principios de la década pasada.

La violencia generada por los carteles de droga y el crimen organizado, fue un fuerte aliciente para la creación de esta institucionalidad. Por supuesto que la amplia frontera con Estados Unidos es otro elemento a considerar, así como también la existencia de estrictas normas que impedían el acceso de camiones desde México hacia Estados Unidos y Canadá, lo que comenzó a solucionarse durante el año dos mil dos gracias al programa FAST, el que está íntimamente relacionado con el OEA, ya que la membrecía C-TPAT es requerida para la adscripción de las compañías a FAST.

El programa PACS buscaba adoptar las normas y principios del Marco SAFE y, a su vez, las exigencias de C-TPAT y del programa *Partners in Protection* canadiense, lo que parece muy razonable, considerando que, por la cercanía geográfica y el constante comercio entre estos tres países, un pronto reconocimiento mutuo de sus programas de seguridad era aconsejable.

#### 6.1.1. Principales características de PACS.

La Administración General de Aduanas de México (AGA) desarrolló el Programa Alianza para el Comercio Seguro con el objetivo de certificar las empresas que brindan seguridad a la cadena de suministro, desde la producción del bien hasta su exportación definitiva hacia el país destino de la mercancía.

Esta certificación permite que AGA se enfoque en la revisión de los embarques que implican más riesgo<sup>209</sup>.

En su diseño se usaron como base el Marco SAFE de la OMA, el asesoramiento estadounidense a través de C-TPAT, además del intercambio y asesoría de España, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Corea, Japón y Guatemala<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> Vid. Programa Alianza para el Comercio Seguro (2010). 37 Convención Nacional de la Industria Maquiladora Manufacturera de Exportación. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.slideshare.net/a.urena.ms/programa-alianza-para-el-comercio-seguro-pacs>>. Consultado el 20 de octubre de 2015.

<sup>210</sup> Ídem.

Los objetivos específicos del programa son mitigar el riesgo; facilitar y agilizar el comercio exterior; fomentar adopción de los estándares; identificar puntos vulnerables y; dar a conocer las personas físicas y morales inscritas, como socios comerciales confiables<sup>211</sup>.

#### 6.1.2. Requisitos para obtener la certificación PACS.

Los requisitos para ser parte este programa son similares a los que propone el Marco SAFE complementados con aquellos prescritos para C-TPAT y, grosso modo, estos son: Seguridad física (instalaciones), controles de acceso físico, seguridad de tracto-camiones, contenedores y remolques, seguridad de la información y tecnología de la información, seguridad del personal, manejo e investigación de incidentes, control de sus contratos y de las medidas de seguridad de sus socios comerciales y, finalmente, manejo de crisis y recuperación después de un incidente<sup>212</sup>.

#### 6.1.3. Beneficios asociados a la certificación PACS.

Los beneficios son muy similares a los propuestos por otros programas, a saber, uso de carriles exclusivos, prioridad en el reconocimiento aduanero, uso preferente de inspección no intrusiva en los reconocimientos, impresión simplificada del pedimento, capacitación de funcionarios aduaneros para la aplicación del programa, en caso de desastres naturales en la Aduana de despacho, las empresas PACS podrán modular por cualquier Aduana del país (este último requisito corresponde a uno más genérico incluido en el Marco SAFE, que dice que se deben tomar medidas especiales a favor de los OEA para afrontar la interrupción del comercio o altos niveles de amenaza).

A estos beneficios hay que sumar el despacho a domicilio a la exportación (que busca solucionar trabas al comercio hacia Estados Unidos y Canadá); el pago del pedimento en aduanas fronterizas hasta treinta minutos antes del ingreso; la simplificación de los requisitos para obtener la autorización de sus apoderados aduanales; la impresión simplificada del pedimento (en cierto casos) y; retornos de mercancías sin pedimentos.

#### 6.1.4. El Nuevo Esquema de Empresa Certificada (NEEC).

PACS estaba orientado sólo a grandes empresas, en cambio NEEC también tiene como objetivo la certificación de las PYMES<sup>213</sup>. Su reemplazo por un programa más justo era indispensable.

---

<sup>211</sup> Este programa comenzó en dos mil dos y ya se aprecian importantes reformas que serán tratadas más adelante.

<sup>212</sup> Estos requisitos son muy similares a los estudiados a propósito de C-TPAT, por lo que no nos referiremos a ellos para no incurrir en reiteraciones que distraen del objeto de esta investigación.

<sup>213</sup> El 2 de enero de 2012 el programa PACS comienza a denominarse NEEC. Vid. Medellín, Claudia (2013). MEXICO: Nuevo Esquema de Empresas Certificadas NEEC. Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Eventos/2013/04/17\\_CMMedellin.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2013/04/17_CMMedellin.pdf)>. Consultado el: 20 de octubre de 2015.

Esto es muy importante ya que si sólo las grandes empresas pueden ser certificadas, gracias a este privilegio, sólo sus mercancías transitarán más rápido por las fronteras por ser consideradas más confiables por otros miembros de la cadena de suministros, lo que constituiría una clara desventaja para las PYMES.

El Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC), representó un avance sustancial, al punto que se podría sostener que sólo NEEC es un programa OEA.

Adelantamos que las empresas certificadas NEEC gozan de reconocimiento en Estados Unidos, al igual que las empresas certificadas C-TPAT gozan del mismo status en México, gracias a un acuerdo de reconocimiento mutuo de operadores.

#### 6.1.5. Requisitos para que una empresa sea certificada NEEC.

La empresa que postule a la certificación debe haber efectuado operaciones de comercio exterior, por lo menos, tres años previos a la fecha de solicitud<sup>214</sup>.

Contar con certificado de sello digital para expedir comprobantes fiscales digitales de conformidad con el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación.

Realizar a través del esquema electrónico, el pago del derecho que corresponda la fecha de la presentación de la solicitud, a que se refiere el artículo 40, inciso m) de la Ley Federal de Derechos.

Presentar solicitud de inscripción en el registro de empresas certificadas, la cual se debe acompañar de la siguiente documentación:

- Copia certificada del acta constitutiva y sus modificaciones relacionadas con el objeto social.
- Copia certificada de la documentación con la que se acredite la representación legal de la persona que suscribe la solicitud, en los términos del artículo 19 del Código Fiscal de la Federación.
- Cumplir con sus obligaciones fiscales y aduaneras según el artículo 100-A de la Ley Aduanera vigente<sup>215</sup>.

---

<sup>214</sup> Esta norma es común en varios programas y, por ejemplo, se propone el mismo criterio para el OEA chileno.

<sup>215</sup> "ARTICULO 100-A. El Servicio de Administración Tributaria podrá autorizar la inscripción en el registro de empresas certificadas, a las empresas que cumplan con los siguientes requisitos: Párrafo reformado DOF 09-12-2013 I. Que estén constituidas conforme a la legislación mexicana; II. Que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; III. (Se deroga). Fracción derogada DOF 09-12-2013 IV. Que demuestren el nivel de cumplimiento de sus obligaciones aduaneras en los términos que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas; V. (Se deroga). Fracción derogada DOF 09-12-2013 VI. Que designen a las empresas transportistas autorizadas para efectuar el traslado de las mercancías de comercio exterior, señalando su denominación, clave del Registro Federal de Contribuyentes y domicilio fiscal. VII. Los demás que el Servicio de Administración Tributaria establezca mediante reglas. Fracción adicionada DOF 09-12-2013 Para obtener la autorización prevista en el párrafo anterior, los interesados deberán presentar solicitud ante el Servicio de Administración Tributaria, acompañando la documentación que se establezca en reglas, con la cual se acredite el cumplimiento de los requisitos necesarios para su obtención. El Servicio de Administración Tributaria autorizará la inscripción en el registro de empresas certificadas, bajo la modalidad de operador económico autorizado, cuando además de cumplir con lo anteriormente señalado, las empresas den cumplimiento a los estándares mínimos en materia de seguridad y requisitos específicos que dicho órgano desconcentrado establezca mediante reglas. Párrafo adicionado DOF 09-12-2013 La inscripción en el registro de empresas certificadas deberá ser renovada por las empresas, en los plazos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, siempre que se acredite que cumplen con los requisitos señalados para su inscripción. La resolución deberá emitirse en un plazo no mayor a 180 días naturales, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución que corresponda, se entenderá que la misma es favorable. Párrafo reformado DOF 09-12-2013. En ningún caso procederá la renovación de la inscripción o la autorización de una nueva inscripción, cuando a la empresa le hubiera sido cancelada su autorización para estar inscrita en el registro de empresas certificadas, dentro de los cinco años anteriores." Ley aduanera (2013). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de

- Perfil de la empresa debidamente requisitado (sic) y en medio magnético.
- Además se debe cumplir con estándares mínimos de seguridad en los siguientes aspectos:
  - Planeación de la seguridad en la cadena de suministros, seguridad física, controles de acceso físico, socios comerciales, seguridad de procesos, gestión aduanera, seguridad de los vehículos de carga, contenedores, remolques y/o semirremolques, seguridad del personal, seguridad de la información y documentación, capacitación en seguridad y concientización, manejo e investigación de incidentes.

A partir del año dos mil quince comienza a regir el acuerdo de reconocimiento mutuo (NEEC – C-TPAT) entre México y Estados Unidos de Norteamérica<sup>216</sup>.

El crecimiento de NEEC no es sorprendente si se considera la importancia que tiene la seguridad del comercio para sus socios de NAFTA, pero no dejan de ser interesantes los guarismos que el programa ostenta en tan poco tiempo.

*“En México hay 473 empresas y 896 instalaciones certificadas con el Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC), lo que representa 46% del comercio exterior a nivel nacional, además de 62 transportistas y 30 agentes aduanales.”*<sup>217</sup>

Muy probablemente el mayor beneficio del programa NEEC, gracias al reconocimiento mutuo con Estados Unidos, sea la posibilidad de postular al programa FAST, el que permite a los transportistas transitar desde México o Canadá hacia Estados Unidos sin trasbordos.

#### 6.1.6. NEEC se llamará OEA.

Una noticia actualmente en desarrollo es el cambio de nombre del programa, pasando de llamarse NEEC a Operador Económico Autorizado (OEA).

*“El nombre que otorgó México para el programa que certifica la seguridad en la cadena de suministro de una empresa que participa en el comercio exterior, es decir, el Nuevo Esquema de Empresa Certificada (NEEC), será homologado oficialmente a Operador Económico Autorizado (OEA).*

*Esta iniciativa, impulsada por la misma autoridad mexicana, busca evitar confusiones o distorsiones cuando entre países se realizan reconocimientos mutuos de sus OEA, comentó a T21 Carlos Farfán, Presidente de la Confederación de Operadores Económicos Autorizados de Latinoamérica, España y el Caribe (Coéalac).”*<sup>218</sup>

---

la Federación el 15 de diciembre de 1995. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 09-12-2013. Cámara de diputados. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12\\_291214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12_291214.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.

<sup>216</sup> El acuerdo de reconocimiento mutuo fue firmado en octubre de 2014. Vid. FAQ What exactly is Mutual Recognition? Op. cit.

<sup>217</sup> 46% del comercio exterior certificado en NEEC (2015). T21 Directorio de Transporte, Logística y Carga. Ciudad de México Disponible en la World Wide Web en: <<http://t21.com.mx/logistica/2015/11/12/46-comercio-exterior-certificado-neec>>. Consultado el 9 de febrero de 2016.

<sup>218</sup> Duarte, Enrique (2015). Ya no será NEEC sino OEA. T21mx. Disponible en la World Wide Web en: <<http://t21.com.mx/logistica/2015/11/25/ya-no-sera-neec-sino-oea>>. Consultado el 25 de noviembre de 2015.

## 6.2. Operador Económico Autorizado, Colombia.

EL OEA colombiano es, junto al peruano que se presentará (en sus trazos fuertes) a continuación, uno de los más antiguos de Suramérica, solamente precedidos por el argentino. El OEA nace en Colombia mediante Decreto 3568 de veintisiete de septiembre de dos mil once, como un producto de la construcción colectiva del gobierno y el sector privado, el Operador Económico autorizado<sup>219</sup>.

Si bien es cierto los convenios entre las Aduanas y otros organismos que dicen relación con el comercio exterior no son extraños a los OEA en muchas latitudes, tanto es así que la OMA lo propicia a través del tercer pilar del Marco SAFE, no es habitual que el OEA sea implementado, desarrollado y mantenido por otras instituciones distintas a la Aduana, como es el caso colombiano, en el que además de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), son parte del programa la Policía Nacional de Colombia, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).<sup>220</sup>

El OEA en este país reconoce dos categorías, a saber, categoría OEA seguridad y facilitación, y categoría OEA seguridad y facilitación sanitaria.

La diferencia entre estas categorías consiste en que a las tradicionales exigencias y beneficios que se establecen para los operadores confiables de la cadena de suministro, se añaden otros, los que dicen relación con la labor fiscalizadora de Invima e ICA.<sup>221</sup>

En cuanto a los beneficios tradicionales hay uno que es destacable mencionar porque, como veremos más adelante, es uno de los temores más grandes de muchos agentes de aduana en Chile, a saber, el autodespacho.

El artículo 8 del citado decreto establece los beneficios del Operador Económico Autorizado, destacando los siguientes: reconocimiento como operador seguro y confiable; asignación de un oficial (algo así como un ejecutivo que coordina entre el OEA y los entes fiscalizadores); participación en congresos y capacitaciones; disminución de reconocimientos e inspecciones y, en caso que se efectúen, éstos se harán mediante procedimientos especiales y simplificados; utilización de canales y mecanismos especiales para la realización de las operaciones de comercio exterior que se surtan ante las autoridades de control; actuación directa de exportadores e importadores como declarantes en los regímenes de importación, exportación y tránsito (autodespacho); reconocimiento de mercancías en los términos señalados en la

---

<sup>219</sup> Vid. Santos, Juan Manuel (2011). Decreto 3568 de 27 de septiembre de 2011. Considerando. Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/2015/Decreto\\_3568\\_de\\_2011.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/2015/Decreto_3568_de_2011.pdf)>. Consultado el 23 de noviembre de 2015.

<sup>220</sup> Vid. Santos, Juan Manuel. Op. cit. artículo 4.

<sup>221</sup> Vid. Santos, Juan Manuel. Op. cit.

legislación aduanera para importadores, cuando actúen como declarantes y así lo requieran; autorización para llevar a cabo la inspección de mercancías en las instalaciones del exportador y depósito habilitado; inspección no intrusiva por parte de la Policía Nacional de Colombia, cuando existieren los medios tecnológicos necesarios; *“Inclusión de la autorización como Operador Económico Autorizado como una de las variables por considerar en el Sistema de Administración de Riesgos de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para obtener mayor rapidez de respuesta en la evaluación de las solicitudes.”*

Este último beneficio es muy relevante ya que es una forma de unir las principales herramientas facilitadoras que establece el Marco SAFE (en sus diversas versiones).

Por supuesto que implementar un proyecto de esta clase es un gran avance para cualquier Aduana y mucho más si es fruto del trabajo conjunto con otros organismos fiscalizadores del comercio exterior, pero como toda figura voluntaria requiere despertar el interés de los actores a la que está dirigida.

El caso colombiano no ha sido muy exitoso en atraer a los privados, sólo en febrero de dos mil quince se certificaron las cuatro primeras empresas, a saber, *“Inproquim S.A.S., empresa de Medellín, líder en distribución de productos químicos básicos (derivados del petróleo) perteneciente al grupo empresarial Orbis; (...)Compañía Global de Pinturas, también de Medellín, productora de pinturas; Bel Star S.A. Belcorp, del sector cosmético, y Metecno de Colombia SA, empresa caucana dedicada a la fabricación y comercialización de paneles y soluciones arquitectónicas con aislamiento térmico y acústico.”*<sup>222</sup>

Muy probablemente el bajo número de empresas certificadas se haya debido a que el proceso fue considerado excesivamente burocrático<sup>223</sup>.

El Consejo Gremial Nacional colombiano en Agenda Empresarial 2014 – 2018, manifestó que el OEA, así como la Ventanilla Única y la inspección simultánea, están poniendo a prueba la articulación interinstitucional<sup>224</sup>, términos que develan que el proceso de implementación del OEA no ha sido fácil, en consecuencia, las dificultades asociadas a la citada articulación podría ser una de las causas de la baja cantidad de empresas certificadas OEA.

---

<sup>222</sup> Dian da sello de confianza a primeras 4 exportadoras (2015). Economía. El Tiempo. Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.eltiempo.com/economia/sectores/dian-autoriza-a-cuatro-primeras-empresas-como-operadores-economicos-autorizados-/15237577>>. Consultado el 23 de noviembre de 2015.

<sup>223</sup> “Gremios locales de logística (colombianos) aseguran que no hay empresas certificadas (OEA) porque hay muchos trámites. ¿Cuántos son?”

No hay un estándar, depende de cada país. En nuestro caso, hemos trabajado para tratar de reducir el número de preguntas y el número de espacios para llenar tanto como nos es posible. En unas áreas ha funcionado y en otras esa labor no ha sido tan exitosa.” Cuatro exportadores, cerca de acelerar procesos de aduana (2014). Portafolio.co. Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.portafolio.co/economia/cuatro-exportadores-cerca-acelerar-procesos-aduana>>. Consultado el 21 de diciembre de 2015.

<sup>224</sup> Vid. Competitividad para el desarrollo y el bienestar. Agenda Empresarial 2014 - 2018. Consejo Gremial Nacional, Colombia. P. 208. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.cgn.org.co/documentos/pdf/Agendaempresarial2014.pdf>. Consultado el 21 de diciembre de 2015.

Según informa DIAN, a diciembre de dos mil quince existían trece empresas certificadas OEA en Colombia, todas ellas exportadoras<sup>225</sup>, lo que refleja una mejoría respecto a años anteriores pero dista de programas más exitosos como el mexicano y el estadounidense, los que desde un comienzo experimentaron un rápido crecimiento, tal como se da cuenta en los respectivos apartados.

### 6.3. Operador Económico Autorizado, Perú.

Algo que caracteriza el OEA peruano es la gradualidad e inclusividad de su proceso de implementación.

En la ley General de Aduanas, aprobada el veintisiete de junio de dos mil ocho, “*se incluye por primera vez el término "Operador Económico Autorizado"*”.<sup>226</sup>

Al año siguiente se suscribe el Marco SAFE y el país participa en proyecto del BID para apoyar la implementación del OEA.

En dos mil diez se conforma un equipo para su diseño, lo que en dos mil once se traduciría en la conformación de diversas mesas de trabajo con diversos gremios, para luego iniciar un plan piloto.<sup>227</sup>

El catorce de agosto de dos mil trece Terminal Internacional del Sur S.A. es certificada por un periodo de tres años (mismo periodo que se contempla para los OEA en Colombia y que, al parecer, será el lapso de vigencia en el caso chileno), primera empresa peruana en adoptar la figura.<sup>228</sup>

A diciembre de dos mil quince se habían certificado veintidós empresas (más de la mitad son Agentes de Aduanas.)<sup>229</sup>

De continuar este bajo nivel de adhesión el programa será un rotundo fracaso.

De cualquier modo es alentador el hecho que en enero de dos mil dieciséis se han sumado catorce nuevas empresas certificadas<sup>230</sup>.

---

<sup>225</sup> Usuarios autorizados (2015). DIAN. Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.dian.gov.co/dian/oea.nsf/pages/Usuarios\\_autorizados](http://www.dian.gov.co/dian/oea.nsf/pages/Usuarios_autorizados)>. Consultado el 23 de noviembre de 2015.

<sup>226</sup> Implementación Operador Económico Autorizado-OEA (2012). SUNAT. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/implementacion.html>>. Consultado el 23 de noviembre de 2015.

<sup>227</sup> *Ibidem*.

<sup>228</sup> Empresas certificadas OEA. Op. cit.

<sup>229</sup> *Ídem*.

<sup>230</sup> Implementación Operador Económico Autorizado-OEA. Op. cit.



Los operadores peruanos han “manifestado que el OEA no resultaba atractivo para la mayoría del empresariado debido a que los mínimos beneficios que se otorgaban no justificaban los elevados costos de su implementación.”<sup>231</sup>

En ese mismo contexto “se habló de un “Mini OEA”, concebido como aquél operador que generaba confianza pero que no contaba con los recursos necesarios para cumplir con el 100% de requisitos para el acceso al OEA convencional. Así, se propuso que dicho operador pudiese acceder sólo a algunos de los beneficios del OEA constituyendo ello un primer paso para gozar posteriormente de los beneficios completos.”<sup>232</sup>

Esto que en principio parece una buena idea no lo es tanto debido que es muy difícil que un “mini OEA” sea reconocido por otros países en el marco de un Acuerdo de Reconocimiento mutuo de Operadores Confiables, por lo que estos “mini OEA” sólo podrían aspirar a beneficios facilitadores en su país de origen y no podrían ser, en estricto rigor, parte de una cadena de suministro segura OEA, con lo que las empresas OEA podrían verse tentadas a escoger otros socios de negocios con la misma certificación y no una “mini”, con lo que gran parte de los beneficios concedidos al OEA tendrían escaso valor.

Esta percepción podría cambiar en un futuro cercano ya que SUNAT pretende fortalecer el Operador Económico Autorizado, de modo de hacerlo más atractivo al empresariado en general, y en específico a las PYMES.<sup>233</sup>

En cuanto a los actuales beneficios de la figura para las empresas peruanas, cabe destacar los siguientes: La obtención de la simplificación de trámites aduaneros; reconocimiento internacional en sus relaciones comerciales cuando se suscriban acuerdos con otros países; trazabilidad y seguridad en las operaciones de comercio exterior; reducción de los controles y priorización de los trámites aduaneros; capacitaciones periódicas y; fortalecimiento del buen nombre de la empresa y consolidación de su marca.<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> Guadalupe, Julio (2015). ¿Mini OEA? Gestión. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <<http://blogs.gestion.pe/zonaintercambio/2015/11/mini-oea.html>>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.

<sup>232</sup> Ídem.

<sup>233</sup> “La Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat) fortalecerá el programa del Operador Económico Autorizado (OEA), certificación que permite contar con una atención aduanera más eficiente y que reduce el riesgo de “contaminación” en el envío de mercancías al exterior.

Una mayor fortaleza de dicho mecanismo permitirá luchar contra el narcotráfico, según la Sunat.

“Se implementarán nuevos beneficios para el sector privado, así como la promoción de la participación de las pequeñas y medianas empresas y otros organismos gubernamentales vinculados al comercio exterior”, anotó el intendente de gestión y control de la Sunat, Gustavo Romero.

“También se han firmado planes de acción con miras a un reconocimiento mutuo con las aduanas de Corea y EEUU”, informó en la clausura del Subcomité sobre Facilitación Aduanera del Foro APEC liderado por Perú.” Fortalecerán Operador Económico Autorizado para comercio exterior (201&). El Economista. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.eleconomistaamerica.pe/mercados-eAmperu/noticias/7398797/03/16/Fortaleceran-Operador-Economico-Autorizado-para-comercio-exterior.html>>. Consultado el 17 de marzo de 2016.

<sup>234</sup> Preguntas frecuentes (2015). SUNAT. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/preguntas\\_frecuentes.html](http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/preguntas_frecuentes.html)>. Consultado el 23 de noviembre de 2015.

## 7. EL ARDUO CAMINO HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL OEA EN CHILE.

Todo programa OEA puede y debe evolucionar, y eso es lo que ha ocurrido en aquellos hasta aquí estudiados, así como también con C-TPAT, que según se comentó está sufriendo la segunda gran revolución a partir del año dos mil quince, a saber, C-TPAT exportador.

En ningún caso la experiencia chilena en la materia es una excepción, ya que el sólo diálogo tendiente a la adopción del programa ha sido sumamente intenso y ha sufrido una gran evolución.

Previamente es necesario explicar brevemente el contexto en que el OEA se desea implementar, para luego analizar críticamente los primeros pasos de la Aduana chilena para lograr su adopción, estudio que en ningún caso será relatado en toda su extensión en este trabajo, ya que la adopción del OEA en Chile es un capítulo inconcluso que requiere bastante tiempo y diálogo social para concluir.

### 7.1. Relación del Servicio Nacional de Aduana y otros organismos de la administración pública encargados de la seguridad.

La seguridad de las fronteras del país, respecto del ingreso y salida del país, es de responsabilidad del Servicio Nacional de Aduanas.

El inciso segundo del artículo primero de la Ordenanza de Aduanas reza: *“A este Servicio le corresponderá vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, y de generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras, sin perjuicio de las demás funciones que le encomienden las leyes.”*<sup>235</sup>

No obstante lo anterior, también participan de la seguridad fronteriza las policías y la Armada de Chile, entre otros servicios.

La relación entre estos servicios debiese ser fluida, tal como lo señalan en entrevista efectuada en el marco de este trabajo el Gobernador Marítimo del Puerto de San Antonio y el Encargado Nacional del Plan Integrado de Seguridad del S.N.A.<sup>236</sup>, pero no siempre es así, lo que hoy más que nunca es muy relevante, debido a los nuevos desafíos en materia de seguridad, lo que es especialmente destacado por el citado funcionario del S.N.A.<sup>237</sup>

En artículo publicado el veinte de agosto de dos mil ocho en la Estrella de Arica se da cuenta de un hecho puntual de roces entre funcionarios de la Policía de Investigaciones (PDI) y uno del S.N.A. pero, reglón seguido, se indica lo siguiente: *“El director regional suplente de Aduanas, Mario Araneda, confirmó una versión "extraoficial" de una "agresión verbal" a su*

---

<sup>235</sup> Artículo 1 inciso 2° Ordenanza de Aduanas (2015). Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=238919>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>236</sup> Vid. Anexos 5 y 6.

<sup>237</sup> Ídem.

*funcionario y explicó que a veces existe "celo exacerbado de parte de cualquiera de los servicios".*

*Indicó que hacen "reuniones de análisis que permitan solucionar este tipo de desencuentros con la Policía de Investigaciones".*

*Expresó que maneja otra versión del mismo suceso, en la que los funcionarios de la PDI son agredidos por los de Aduanas.*

*"Si usted me dice cuál versión creo... tengo que creerle a mis funcionarios, pero lo desconozco", manifestó. (...) Por su parte, en jefe regional de la policía civil, Víctor Avellaira, manifestó que hubo de por medio "celo profesional" y que el altercado fue protagonizado "por personas y no por instituciones".*

*Las atribuciones de ambas instituciones en la frontera parece un tema pendiente.*<sup>238</sup>

Como se puede apreciar la nota da cuenta de que no se trató de un hecho aislado.

En noviembre de dos mil trece ANFACH amenazó con un paro por un tema estrechamente vinculado con lo que aquí se está tratando y, en específico, por el "Marco de Cooperación Interinstitucional para el Control del Tráfico de Drogas en complejos fronterizos, puertos y terminales marítimos", el cual según informaron "sería para coordinar sus trabajos de fiscalizaciones, las que son una labor natural que no requiere de documentos adicionales a lo que establecen la Constitución y las Leyes de la República"<sup>239</sup>.

La Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas (ANFACH) se declaró en estado de alerta con convocatoria a paro nacional para los próximos días, "de concretarse un secreto convenio que el Servicio Nacional de Aduanas estaría por firmar con el Ministerio de Hacienda, a espaldas de los funcionarios, que sólo busca deslegitimar la labor aduanera y policializar las fronteras del país."<sup>240</sup>

Otros incidentes fueron denunciados a principios del año dos mil catorce, época en que ANFACH publica artículo intitulado "Continúan las intromisiones de la PDI en zonas primarias, ahora en Osorno. Aduaneros en estado de alerta."<sup>241</sup>

Básicamente lo ocurrido consistió en que la PDI actuó antes de que se le requiriera en zona primaria, sin respetar la potestad aduanera para el control.

"Directorio Nacional (de ANFACH), calificando de "gravísimos" los hechos perpetrados por PDI, hizo un llamado a todos sus dirigentes y asociad@s (as) del país, "a prepararse y entrar en un estado de alerta a Paro Nacional de Actividades, que se convocará en cualquier momento de persistir hechos que hoy se vuelven a constituir en la Aduana de Osorno, pero que desafortunadamente son visibles en gran parte de los pasos fronterizos del país"<sup>242</sup>

<sup>238</sup> Incidente entre Investigaciones y Aduana (2008). La Estrella de Arica. Arica. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.estrellaarica.cl/prontus4\\_not/site/artic/20080820/pags/20080820030024.html](http://www.estrellaarica.cl/prontus4_not/site/artic/20080820/pags/20080820030024.html)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>239</sup> Anfach convocó a paro nacional para este 19 de noviembre (2013). ANFACH. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.anfach.cl/sitio/2013/11/anfach-convoco-a-paro-nacional-para-este-19-de-noviembre/>>. Consultado el 19 de noviembre de 2015.

<sup>240</sup> Trabajadores de Aduanas anuncian paro nacional por policialización de fronteras (2013). La Nación. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.lanacion.cl/trabajadores-de-aduanas-anuncian-paro-nacional-por-policializacion-de-fronteras/noticias/2013-11-12/145304.html>>. Consultado el 24 de noviembre de 2015.

<sup>241</sup> Continúan las intromisiones de la PDI en zonas primarias, ahora en Osorno. Aduaneros en estado de alerta (2014). ANFACH. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.anfach.cl/sitio/2014/01/continuan-intromisiones-de-pdi-en-zonas-primarias-ahora-en-osorno-aduaneros-en-estado-de-alerta/>>. Consultado el 19 de noviembre de 2015.

<sup>242</sup> Ídem.

Un ejemplo de la clara desavenencia entre la Aduana y la PDI es la molestia pública expresada tanto por el Director Nacional del S.N.A. como por ANFACH, por los ochocientos veintidós kilos de cocaína decomisados en mayo de dos mil quince gracias al trabajo conjunto de las Aduanas de Chile y Bolivia, y que la policía chilena se atribuyó.

En misiva enviada por el Director Nacional de Aduanas, Gonzalo Pereira, al Director General de la PDI, Marcos Vásquez, se expresa la molestia en los siguientes términos:

*“En la reunión (en que estaba representada la PDI) se acordó el relato a utilizar en el punto de prensa, así como la necesidad de mantener la reserva hasta el fin de la formalización para que no afectara el proceso investigativo. En forma especial y por los efectos que pudiera causar en las relaciones con Bolivia, se hizo énfasis en la importancia de destacar el trabajo en conjunto con la Aduana del vecino país.; incluso se gestionó la participación de la representante de la Aduana de Bolivia en la actividad, señora Jhovana Poma Águila, y se acordó invitar al intendente regional, señor Emilio Rodríguez...*

*...Lamentablemente, debido a la filtración del procedimiento no se respetó la línea argumental tendiente a describir con veracidad el desarrollo de los hechos y el trabajo conjunto de las Aduanas, en especial por el impacto en nuestra relación con Bolivia y su Aduana.*

*A ello debo agregar que la exposición oficial de la PDI no sólo omitió el desarrollo real de los hechos, sino que también anuló la presencia de la Aduana. Lo anterior se hace evidente en la información oficial entregada en la conferencia de prensa y que se aprecia en <https://www.facebook.com/policiadeinvestigaciones?fref=ts><sup>243</sup>. En dicho audiovisual no se menciona en ningún momento a Aduanas y se exhiben las declaraciones del intendente, de la fiscal regional, del Prefecto y del Jefe de Antinarcóticos, omitiendo únicamente la de nuestro Subdirector de Fiscalización nacional, quien estuvo en la misma conferencia...”<sup>244</sup>*

El Marco SAFE 2015 invita a coordinar esfuerzos y armonizar reglamentaciones y certificaciones, esto para lograr una mejor fiscalización a través de una mejor gestión de riesgos derivada de dicha relación, así como también facilitar el comercio gracias a esta coordinación.

La gestión de riesgos es un claro déficit de nuestra seguridad, así lo afirman respecto de la labor del Servicio Nacional de Aduanas tanto el Coordinador del Programa OEA Chile, Jorge Yany, como el expresidente de la Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile (ANFACH), Marcelo Reyes<sup>245</sup> (quien es Jefe del Departamento de Desarrollo de Sistemas del S.N.A.).

---

<sup>243</sup> A pesar de la protesta del Director Nacional de Aduanas todavía hoy (12 de marzo de 2016) se puede apreciar el citado video en la página de Facebook de la PDI.

<sup>244</sup> Pereira, Gonzalo (2015). Director Nacional de Aduana. Carta de Protesta dirigida al Director General de la PDI. Sr. Marcos Vásquez, de 12 de mayo de 2015. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: [http://www.anfach.cl/sitio/wp-content/uploads/carta\\_dna\\_a\\_director\\_pdi\\_12\\_05\\_15.pdf](http://www.anfach.cl/sitio/wp-content/uploads/carta_dna_a_director_pdi_12_05_15.pdf). Consultado el 19 de noviembre de 2015.

<sup>245</sup> “Un fuerte golpe recibió la Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas de Chile (Anfach), luego de que el Tribunal Electoral de Valparaíso impugnara y dejara nula la elección de la directiva nacional y ordenara realizar un nuevo proceso eleccionario. Así se desprende del fallo emitido el 3 de noviembre pasado por el órgano fiscalizador, luego de la presentación que realizaron varios candidatos a puestos de la directiva nacional, quienes acusaron irregularidades en el proceso que se desarrolló el 25 de noviembre de 2014.” Miño, Claudia; Ovalle, Francisco (2015). Tricel de Valparaíso ordena repetir elección de directiva nacional de Anfach. Biobiochile.cl. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.biobiochile.cl/2015/11/06/tricel-de-valparaiso-ordena-repetir-eleccion-de-directiva-nacional-de-anfach.shtml>. Consultado el 22 de enero de 2016.

En este sentido Marcelo Reyes afirma que el Servicio “*debe mejorar la capacidad de análisis de riesgo*”<sup>246</sup>.

Jorge Yany considera que es necesario “*modernizar la gestión de riesgo para incluir situaciones comerciales nuevas, a veces estamos medios enredados en cuestiones medias históricas.*”<sup>247</sup>

Tanto Denitt Farías, jefe de estudios de la Cámara Aduanera, como Alejandro Laínez, gerente general de la Asociación Nacional de Agentes de Aduana (ANAGENA), coinciden en que es necesaria una mayor capacitación de los fiscalizadores del Servicio Nacional de Aduanas<sup>248</sup>.

Alejandro Laínez añade dos problemas adicionales, a saber, un retroceso respecto de avances en materia de facilitación y un tremendo poder de la ANFACH que afecta negativamente la relación entre el Director Nacional de Aduanas y sus funcionarios, organización gremial que, además de inmiscuirse en materias que constituyen facultades del Director, se ha convertido en una “Aduana chica”<sup>249</sup>.

Pero la coordinación de la defensa de nuestras fronteras contra los tráfico ilícitos en ésta requiere esfuerzos coordinados de todos los organismos que intervienen en la fiscalización del comercio exterior nacional.

Es por ello que es indispensable que el Estado tome medidas definitivas mediante las cuales no sólo fije competencias, sino que jerarquías adecuadas, de modo que exista una respuesta unificada del país en materia de seguridad de la cadena de suministros.

Si bien es cierto la amenaza de que un ataque terrorista tenga por finalidad atacar contra la población, territorio o recursos chilenos es baja, nada obsta a que se utilicen puertos nacionales para triangular envíos que tengan una finalidad terrorista que afecte a terceros países y, como todo país es responsable de su eslabón en la cadena logística internacional, Chile debe efectuar todos los esfuerzos racionales necesarios para impedir el tránsito de mercancías que puedan ser utilizadas con los señalados fines ilícitos.

Además, como se explicará un poco más adelante, Chile está expuesto a crecientes niveles de narcotráfico, en especial en la frontera norte del país.

El Operador Económico Autorizado ayudaría a una mejor gestión de riesgos y, adicionalmente, sumaría esfuerzos de privados en materia de seguridad de la carga, ayudando al Estado de Chile a evitar toda clase de tráfico ilícito de mercancías, labor que se profundizaría si, además de la Aduana, otros organismos públicos coordinan su trabajo tanto con la Aduana como con las empresas que se certifiquen OEA.

---

<sup>246</sup> Reyes, Marcelo. Expresidente de ANFACH. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>247</sup> Yany, Jorge. Coordinador del Programa OEA Chile. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>248</sup> Vid. Anexos número 3 y 4.

<sup>249</sup> Laínez, Alejandro. Gerente General de ANAGENA. Entrevista efectuada en dependencias de ANAGENA. [Entrevista]. Asociación nacional de Agentes de Aduana.

Por supuesto que si, además de coordinar esfuerzos, entregan beneficios facilitadores a las empresas OEA, se favorece la incorporación de más privados a la citada certificación.

Es innegable que la realidad nacional dista bastante del nivel de vinculación, entre instituciones y programas, propuesto por el tercer pilar del Marco SAFE 2015, pero esta situación debe cambiar.

Una señal alentadora en este sentido es la resolución exenta 977 de diecinueve de marzo de dos mil quince del Director del Instituto de Salud Pública (ISP) donde, entre otras materias, se decide apoyar el OEA, ya que atribuye competencias a secciones dentro del Subdepartamento de Comercio Exterior, Estupefacientes y Sicotrópicos, siendo una ellas la sección Vigilancia, Tecnología, Estadística y Coordinación Intersectorial (VICTE), la que tiene, entre otras labores, la responsabilidad *“de establecer las coordinaciones necesarias para la instalación de SICEX y el Operador Económico Autorizado (OEA).”*<sup>250</sup>

Consultado sobre el grado de conocimiento y/o apoyo de otros organismos públicos respecto del OEA, Jorge Yany afirma: *“Por ahora el ISP es el que más lo ha mostrado, pero también hay interés del SAG, básicamente porque tiene un programa que destaca funcionarios dentro de las empresas en el marco de una certificación. La idea es que eso permita que las empresas que además se certifiquen OEA alcancen un beneficio adicional, esto porque el funcionario del SAG (Servicio Agrícola y Ganadero) va a ver como mejora la empresa con el estándar OEA.”*<sup>251</sup>

## 7.2. ¿Es aconsejable que el Servicio Nacional de Aduanas impulse el OEA en Chile?

El Servicio Nacional de Aduanas establece como parte de su misión *“la facilitación del comercio exterior lícito para la protección del país y sus ciudadanos.”*<sup>252</sup>

En su visión destaca el anhelo de ser *“reconocidos nacional e internacionalmente, como un Servicio con una gestión aduanera de excelencia”*<sup>253</sup>.

Dentro de los objetivos estratégicos del S.N.A. es pertinente al estudio del OEA resaltar los siguientes:

*“Fomentar el cumplimiento de los operadores de comercio exterior, aplicando estrategias que faciliten el comercio lícito, el control y la fiscalización efectiva, por medio de una gestión de riesgo basada en inteligencia...”*

*...Contar con un marco normativo armonizado con estándares internacionales de aplicación previsible y uniforme, a fin de facilitar el comercio exterior chileno...*

---

<sup>250</sup> Bravo, Roberto (2015). Director (S) del Instituto de Salud Pública (ISP). Resolución exenta 977 de 19 de marzo de 2015. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.ispch.cl/sites/default/files/Resolucion\\_977\\_de\\_19\\_marzo\\_de\\_2015.pdf](http://www.ispch.cl/sites/default/files/Resolucion_977_de_19_marzo_de_2015.pdf)>. Consultado el 21 de noviembre de 2015.

<sup>251</sup> Yany, Jorge. Coordinador del Programa OEA Chile. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>252</sup> Definiciones Estratégicas (2007). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/definiciones-estrategicas-del-servicio-nacional-de-aduanas/aduana/2007-08-03/091411.html>>. Consultado el 21 de noviembre de 2015.

<sup>253</sup> Ídem.

*...Generar alianzas estratégicas en base a la confianza y colaboración con socios y partes interesadas del Servicio Nacional de Aduanas y del comercio exterior para contribuir a la simplificación de los procesos y a mejorar la efectividad de la fiscalización....*

*...Implementar y consolidar un modelo de gestión enfocado al logro de los objetivos; en base a procesos integrados, transparentes y expeditos que permita al Servicio prever y responder proactivamente a los cambios del entorno.*<sup>254</sup>

De acuerdo a la normativa internacional hasta aquí revisada y la misión, visión y objetivos estratégicos previamente señalados, no cabe duda que el OEA debería ser una prioridad del S.N.A, todavía más si se considera, como veremos más adelante, los compromisos internacionales que el país ha adquirido en la materia.

A modo de síntesis se señalaran algunas ideas que justifican el carácter prioritario del OEA para nuestro país, ya que tiene el potencial de ayudar a la Aduana chilena a cumplir su misión, visión y objetivos institucionales.

El OEA es una figura de facilitación del comercio que, como se ha descrito en este trabajo, es impulsada por diversos actores nacionales e internacionales, entre los que se pueden mencionar las decenas de países que lo han adoptado.

A nivel regional la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo (organismos internacionales de alcance hemisférico) y COEALAC (ONG con miembros en América Latina, el Caribe y España), y a nivel global la Organización Mundial del Comercio, y en particular la Organización Mundial de Aduanas, destacan en la promoción de esta figura de confianza público – privada aduanera.

La excelencia que busca alcanzar el S.N.A. requiere estar en la vanguardia respecto de las herramientas disponibles a nivel internacional para realizar su labor. En este sentido la implementación del Marco SAFE de la OMA (instrumento en que el OEA es uno de sus ejes principales), es fundamental. Nuestro país en diciembre de dos mil seis adhirió al Marco SAFE<sup>255</sup>, por lo que debería haberse avanzado más en la implementación de sus propuestas, la deuda no es sólo con el OEA sino que también con la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

La excelencia en seguridad y facilitación del comercio, en el caso de la Aduana, implica una adecuada gestión de riesgo.

La Aduana señala que dicha gestión debe estar basada en “inteligencia”.

La “inteligencia” en esta materia consiste en un amplio conocimiento de las operaciones de comercio exterior, en general, y en particular de aquella bajo su jurisdicción, mediante el cual planifica y construye perfiles de riesgo, con la finalidad de evitar que se cometan ilícitos en el comercio bajo su fiscalización.

El OEA es una figura muy eficiente por varios motivos:

---

<sup>254</sup> Ídem.

<sup>255</sup> En dos mil cinco, la Organización Mundial de Aduanas logró articular un marco multilateral que considerara la seguridad y la facilitación del comercio mundial denominado Marco Normativo para asegurar y facilitar el comercio global, instrumento al que Chile adhirió en diciembre del dos mil seis. Vid. Exitoso seminario sobre Operador Económico Autorizado organizado por Aduanas y Sofofa (2008). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20080528/pags/20080528163100.html>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

Gracias al trabajo desempeñado por los funcionarios dedicados a la certificación y validación de operadores, la Aduana adquiere un profundo conocimiento de la cadena logística, ya que no puede cuestionar las medidas de seguridad realizadas por los postulantes (o quienes aspiran mantener esta calidad), sin un adecuado conocimiento de ésta.

Las empresas que se comprometen con la seguridad a través del OEA no adquieren deberes y obligaciones estáticos, sino por el contrario están en permanente evolución, ya que la empresa debe revisar permanente sus procedimientos en busca de posibles “brechas de seguridad” (es decir, puntos débiles en que se puede contaminar la mercancía con productos ilícitos), y deben superarlas tomando las medidas del caso. Lo mismo se debe hacer inmediatamente después que descubren que sus medidas de seguridad han sido vulneradas.

Esta información actualizada de seguridad es informada a la Aduana respectiva, lo que tiene un efecto multiplicador para el Servicio, toda vez que puede comenzar a exigir a los otros operadores que presenten planes de mejoras para superar el mencionado hallazgo.

Otro aspecto interesante, desde el punto de vista de la inteligencia aplicada a la seguridad y a la facilitación, es que en base a la información entregada por las empresas que se certifican, ya al iniciar el proceso, al validarla o en cualquier momento que se descubra una “brecha de seguridad”, la Aduana puede mejorar sus perfiles de riesgo.

Pese a que toda enumeración respecto de los beneficios que puede producir la sinergia de esta relación de confianza público – privada, es meramente enunciativa, finalmente destacamos que dentro de la mejora a los perfiles de riesgo, el avance más destacado es que esta figura permite orientar los recursos a operaciones más riesgosas, realizando a los OEA controles más selectivos y en condiciones que facilitan tanto la labor fiscalizadora de la Aduana como la expedición de las mercancías.

La armonización de nuestras normas alcanzando estándares internacionales, previsible y uniformes, que permitan facilitar el comercio pasa, indefectiblemente, por la adopción del OEA en nuestro país. Lo cual no sólo es evidente por el Marco SAFE, sino por el acuerdo Interministerial de Bali de la OMC ya mencionado.

Huelga señalar que el OEA es una alianza estratégica por antonomasia, lo que se reafirma en el Marco SAFE 2015, ya que propone la armonización del programa con otros de similar naturaleza que promuevan otros organismos gubernamentales e intergubernamentales, tema que se trató al analizar el tercer pilar del citado instrumento.

El OEA, por los beneficios latamente reconocidos a nivel internacional, colabora a la obtención de los objetivos institucionales del S.N.A., favoreciendo la focalización de sus recursos en los envíos más riesgosos y obteniendo, indirectamente, la transferencia de recursos privados para la obtención de las citadas metas, toda vez que son las empresas certificadas las que toman medidas de seguridad que de no existir harían más gravosa la labor de fiscalización y menos seguro el eslabón de la cadena logística de dichas empresas.

Respecto a la respuesta proactiva a los cambios del entorno que la Aduana chilena desea alcanzar, es destacable el hecho que al contar con empresas que están conscientes de su seguridad y de salvar las brechas que se producen, la Aduana gana un socios para enfrentar los desafíos que implica el dinámico y cambiante mundo del comercio exterior.



Pero la adscripción al modelo OEA no es sólo un compromiso multilateral adquirido en Bali ni la adhesión a la propuesta contenida en el Marco SAFE, sino que también un compromiso adquirido por el S.N.A., ya que en la *"Estrategia Regional para la Implementación y Fortalecimiento del OEA"*, las Aduanas Latinoamericanas definieron las directrices de como promover y ampliar la cobertura de los Programas OEA en la Región<sup>256</sup>.

La labor de las empresas en materia de seguridad, como se puede constatar al estudiar la figura del OEA, permite no sólo aliviar la pesada labor de las Aduanas, antes que no logran más que parcialmente controlar el comercio ilícito, sino que les permite a las primeras una mayor libertad para desempeñar su labor, de modo que al ser capaces de dar garantías de la protección de los intereses de la sociedad comprometidos en sus respectivos eslabones de la cadena de suministro, tienen ahorros importantes derivados del flujo más fluido de sus mercancías.

Se aprecia que la sociedad mayor, el Estado, concede a la empresas más autonomía, ya que el bien común en este aspecto es servido por el esfuerzo en seguridad de éstas.

Dados los crecientes desafíos que enfrentan los Estados para la protección de su población y recursos frente a la presión de la "nuevas amenazas", sin la colaboración de los privados la única alternativa es aumentar los controles aduaneros pero, peor aún, policiales y militares. Desde esta perspectiva es un freno a la "securitización" de la frontera, la que ha provocado importantes roces entre funcionarios del S.N.A y las Fuerzas de Orden y Seguridad.

En nuestro país el terrorismo no es un problema prioritario, a pesar de que es plausible dar dicha connotación a los graves hechos de violencia cometidos en la Araucanía que son de público conocimiento.

Las bombas que de manera episódica son instaladas en otras zonas del territorio nacional, y en particular en la Región Metropolitana, constituyen *"terrorismo doméstico a baja escala."*<sup>257</sup>

Por supuesto que Chile no está exento de los perjuicios derivados de las "nuevas amenazas", pero al parecer es el crimen organizado, en especial aquel ligado al narcotráfico, el que afecta más gravemente al país.<sup>258</sup>

---

<sup>256</sup> Vid. Programas OEA en el Mundo. Op. cit.

<sup>257</sup> Vid. Matus, Javiera (2014). Informe de EE.UU. dice que bombas en Chile son "terrorismo doméstico a baja escala"

La Tercera. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/10/680-598641-9-informe-de-eeuu-dice-que-bombas-en-chile-son-terrorismo-domestico-a-baja-escala.shtml>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

La Tercera. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/10/680-598641-9-informe-de-eeuu-dice-que-bombas-en-chile-son-terrorismo-domestico-a-baja-escala.shtml>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>258</sup> "...Entre los ilícitos asociados al crimen organizado en el país, se encuentran el tráfico de drogas, el lavado de dinero, el tráfico de armas y la trata de personas..."

...En relación con el primero, estudios sostienen que Chile es un lugar de tránsito de cocaína de alta pureza, con dirección a Europa y EE.UU., destacando al respecto el accionar de bandas delictuales que compiten entre sí dentro de espacios geográficos y socioculturales definidos...

...El tráfico de armas, a su vez, se valdría principalmente de narcotraficantes que demandan armas pequeñas para proteger sus esferas de poder, realidad a la que se añade la existencia de un remanente de armas militares de alto poder de fuego, que pertenecieron a grupos extremistas y que actualmente circulan de forma ilegal.

Respecto a la trata de personas, INTERPOL considera que Chile se ha transformado en un "país de destino". El tratamiento de este delito se ha acotado a partir de abril de 2011 con la publicación de la Ley N° 20.507, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Finalmente, la lucha contra el crimen organizado transnacional ha sido reforzada recientemente en el país, tras el lanzamiento del llamado Plan "Frontera Norte", programa puesto en marcha a comienzos de octubre de 2011 por los ministerios de Interior y Seguridad Pública, y de Defensa Nacional, respectivamente, con el propósito de establecer una coordinación multisectorial para combatir el crimen organizado, fortaleciendo la frontera marítima y terrestre de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, y Antofagasta..." Jarufe, Juan Pablo (2011). Realidad nacional del crimen organizado transnacional. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en:

Dicho todo lo anterior, podría concluirse que la Aduana chilena al no contar con OEA ha desaprovechado una herramienta útil para desarrollar su visión, misión y objetivos institucionales, pero eso es sólo parcialmente cierto.

Como veremos a continuación el S.N.A ha realizado esfuerzos para estudiar el modo de implementar el Marco SAFE en general y el OEA en particular, sin éxito por el momento.

Ni la ventanilla única de comercio exterior (internacionalmente conocida por sus siglas en español como VUCE), ni el OEA han logrado entrar en régimen en Chile.

No obstante lo anterior, ambas figuras están desarrollando pilotos por lo que se espera su adopción a mediano plazo.

Pero antes de tratar esta última etapa del largo camino que ha recorrido el OEA en Chile, parece interesante pasar revista a los hitos más importantes de éste.

### 7.3. Hitos más importantes en el camino hacia la implementación del OEA en Chile.

En este punto es difícil concluir algo diferente a la necesidad de que Chile adopte la figura OEA, aunque no puede augurarse cuando, ni tampoco si realmente va a ocurrir ¿Por qué?

Porque desde el año dos mil siete que el Servicio Nacional de Aduanas intenta avanzar en la materia y hasta ahora no se ven frutos concretos y, como se apreciará más adelante, por diversos motivos siguen existiendo detractores.

Aparentemente no han sido falencias técnicas las que han alejado a Chile de la implementación de la figura.

Para USAID (agencia gubernamental estadounidense que promueve la democracia y lucha contra la extrema pobreza en el mundo)<sup>259</sup> países como Chile no tenían dificultades, hace ya un lustro, para implementar el OEA.

Según USAID *“Japón, la Unión Europea, Argentina, China, Brasil, India, Chile y otros cuantos países han sido inspirados por el Marco SAFE para desarrollar e implementar*

---

<[http://transparencia.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/13620/1/93653\\_BCNINFORME\\_GRID\\_22-11-2011\\_JJ\\_REALIDAD-NACIONAL.doc](http://transparencia.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/13620/1/93653_BCNINFORME_GRID_22-11-2011_JJ_REALIDAD-NACIONAL.doc)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

El narcotráfico en el norte de Chile lejos de disminuir puede aumentar. Sobre todo si se considera el aumento que ha experimentado en Perú y Bolivia esta actividad ilícita.

*“La delincuencia común es el pan de cada día pero el crimen organizado es algo mucho más serio. Si es que el gobierno no toma la decisión política de enfrentar al crimen organizado, Trujillo se va a transformar en un Juárez y Perú en un México” dice Jorge Chávez Cotrina, Coordinador Nacional de Fiscalías Contra el Crimen Organizado.*” Orellana, Pablo (2015). Las Causas Del Aumento Del Narcotráfico Y El Crimen Organizado En El Perú. Alerta Mundial. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.alertamundial.com/2015/06/05/las-causas-del-aumento-del-narcotrafico-y-el-crimen-organizado-en-el-peru/>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

*“En Bolivia la situación puede ser tanto o más grave que en Perú, en este sentido Jeremy Macdermott afirma: Bolivia está muy cerca del que actualmente es el segundo mayor consumidor de drogas ilegales del mundo: Brasil. Limita además con el principal productor de cocaína del mundo, Perú, y con el principal productor de marihuana de Suramérica, Paraguay. Por otro lado, Argentina está experimentando un aumento en el consumo interno de drogas, en particular de “basuco” o “paco”, un tipo de cocaína que se puede producir en Bolivia. En la actualidad, incluso los mercados domésticos de drogas de Chile y Perú están presentando un crecimiento.”* Macdermott, Jeremy (2014). Bolivia: el nuevo epicentro del narcotráfico en Suramérica. Insight Crime. Medellín. Disponible en la World Wide Web en: <<http://es.insightcrime.org/investigaciones/bolivia-nuevo-epicentro-narcotrafico-suramerica>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

Basuco es conocido en Chile como “pasta base”.

Chile debido a la larga y porosa frontera que comparte tanto con Perú como con Bolivia, está fuertemente expuesto al crecimiento del narcotráfico en dichos países.

El Operador Económico Autorizado, por diseño, es una herramienta que ayuda a los países, y a las Aduanas en específico, a efectuar una mejor gestión del riesgo aduanero, promoviendo que las empresas se transformen en colaboradoras cada vez más eficaces en la lucha contra los ilícitos previamente señalados.

<sup>259</sup> Who we are (2015). USAID. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.usaid.gov/who-we-are>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

*programas, pero muchas naciones miembros de la OMA necesitarán orientación y capacitación para implementar el marco.”*<sup>260</sup>

En dos mil siete una delegación de expertos de la OMA liderada por Eleanor Thornton y Daniel Perrier (representantes de Servicios Fronterizos de Canadá), visitaron las instalaciones aduaneras chilenas para hacer un diagnóstico del modus operandi, además de establecer las condiciones necesarias para implementar el Marco SAFE en Chile<sup>261</sup>.

En respuesta a una solicitud del gobierno de Chile, de veintitrés de octubre al cinco de noviembre de dos mil siete, el Fondo Monetario Internacional (FMI) envió una misión con la finalidad de analizar los logros en el proceso de modernización del Servicio Nacional de Aduanas (SNA) los últimos seis años y proponer medidas para aumentar la efectividad de la administración Aduanera de Chile.<sup>262</sup>

Este esfuerzo se tradujo en un informe en febrero de dos mil ocho. Dicho informe da cuenta de que no se contemplaban importantes medidas de facilitación como *“regímenes aduaneros de almacenamiento o depósito aduanero, simplificaciones en regímenes de importación o exportación, autorización de autodespacho por operadores de confianza, envío generalizado de documentos digitalizados y el así llamado Operador Económico Autorizado”*<sup>263</sup>.

El examen de estas medidas de facilitación excede los objetivos de este trabajo. No obstante lo anterior, vale la pena referirse brevemente a dos de ellas que se relacionan con el OEA.

El autodespacho es una de los temas más controversiales para un gremio muy importante en el comercio exterior, a saber, los Agentes de Aduana, ministros de fe que no intervienen en los casos que se permite al importador o exportador efectuar el despacho.

Los documentos digitalizados implican el uso de proveedores de servicios que ofrecen servicios de almacenamiento y administración de éstos.

El proyecto de carpeta electrónica fracasó el año dos mil trece por la oposición de los Agentes de Aduana, en especial la Cámara Aduanera de Chile (principal agrupación gremial del rubro), debido a que se consideraba una carga para los declarantes; que creaba un sistema paralelo (al archivo de carpetas físicas se sumaba el electrónico); que encarecía el Comercio Exterior; ponía en riesgo la confidencialidad de la información y; beneficiaba a las empresas prestadoras del servicio sin ningún efecto de recaudación para el Estado<sup>264</sup>.

Parece evidente que el éxito de una parte de los Agentes de Aduana frenando el proyecto de la carpeta electrónica demuestra el poder negociador del gremio<sup>265</sup>, así como también lo demuestran impidiendo el autodespacho en las destinaciones aduaneras.

---

<sup>260</sup>Holler, Robert. Op. cit.

<sup>261</sup> Negocios Globales. Logístico, transporte, distribución (2007). Organización Mundial de Aduanas visita Santiago, Chile. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.emb.cl/negociosglobales/noticia.mvc?nid=20070801x5&ni=organizacion-mundial-de-aduanas-visita-chile>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>262</sup> Castro P; C. Lionço y A. de la Ossa (2008). Chile: avances en la modernización de la administración aduanera. Fondo Monetario Internacional (FMI). Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20080429/asocfile/20080429125659/informe\\_fmi.pdf](http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20080429/asocfile/20080429125659/informe_fmi.pdf)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>263</sup> Ídem.

<sup>264</sup> Vid. Serrano, Felipe (2014). Senado. Cámara Aduanera de Chile. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=146&tipodoc=docto\\_comision](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=146&tipodoc=docto_comision)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>265</sup> ANAGENA apoya fuertemente la adopción de la carpeta electrónica.

También podría sostenerse que hay quienes vieron en la carpeta electrónica un paso hacia el autodespacho, lo que evidentemente va contra los intereses de los Agentes de Aduana.

Parece pertinente haber tratado aquí brevemente el tema debido a que muy probablemente la Aduana chilena persiga que el OEA Agente de Aduana utilice carpeta de despacho electrónica y la razón es muy simple. La carpeta de despacho electrónica es un instrumento que permitiría al S.N.A. fiscalizar de modo más expedito, y quizás incluso en tiempo real, los documentos de base de los despachos, elemento importante en la relación de confianza y colaboración mutua entre OEA y Aduana.<sup>266</sup>

De cualquier modo, si se lleva a cabo lo dispuesto en resolución exenta número 8177 de treinta y uno de diciembre de dos mil quince, la carpeta electrónica será una obligación para todos los despachadores a partir de dos de mayo de dos mil dieciséis (apartado IX de la citada resolución)<sup>267</sup>, pero todavía hay aspectos técnicos no resueltos, además persisten las aprensiones de los Agentes de Aduana<sup>268</sup>.

Además la carpeta electrónica facilitaría la implementación de otro proyecto de modernización aduanera pendiente, a saber, la ventanilla única de comercio exterior, que en Chile se denomina Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX)<sup>269</sup>.

Luego de esta breve disgresión, parece importante destacar que ha habido a lo menos dos momentos (más o menos prolongados), en que se ha intentado implementar el OEA en nuestro país.

El año dos mil ocho se organizó una mesa de trabajo en la que participaron, además del Servicio Nacional de Aduanas, la Asociación Nacional de Agentes de Aduana (ANAGENA), la Cámara Aduanera de Chile, la Cámara Nacional de Comercio Servicio y Turismo (CNCT), la Cámara de Comercio de Santiago (CCS), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y la Cámara Marítima y Portuaria<sup>270</sup>.

---

<sup>266</sup> Al preguntársele sobre el fracaso que había experimentado el proyecto de carpeta electrónica, Jorge Yany sostuvo que *“en algunos países la carpeta electrónica es un beneficio que se entrega a los Agentes de Aduana OEA, reemplazando la carpeta física. Aunque no lo tenemos considerado así en Chile.”* Yany, Jorge. Coordinador del Programa OEA Chile. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>267</sup> Vid. Pereira, Gonzalo (2015). Director Nacional de Aduana. Resolución Exenta N° 8177 de 31 de diciembre de 2015. Establécese el Marco Regulatorio de las Carpetas de Despacho Electrónicas. Normas Administrativas. Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/resoluciones-2015-y-anos-antiores/aduana/2016-01-13/171315.html>>. Consultado el 15 de febrero de 2016.

<sup>268</sup> Vid. Resolución Carpeta de Despacho Electrónica. Comentarios Recibidos. Publicación Anticipada (2015). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/comentarios-recibidos/aduana/2015-11-17/093933.html>>. Consultado el 19 de marzo de 2016.

<sup>269</sup> Este proyecto ha representado una importante inversión para el erario fiscal, e internacionalmente es muy recomendado adoptar este tipo de herramientas de facilitación del comercio.

Lamentablemente es difícil que sea implementado a corto plazo.

En este sentido Rodrigo Mujica manifestó al ser consultado sobre la utilidad de SICEX como complemento del OEA, *“que primero hay que tener bien claro cómo va a operar SICEX, y que tan operativo va a ser, saber la medida que todos los organismos públicos van a participar y la profundidad de dicha participación.”*

*Hasta ahora SICEX está bien en pañales, y desde las últimas reuniones creo que falta mucha carne para poner en la parrilla.*

*Si hay que seguir haciendo papeleo por fuera, va a ser difícil hacer el tránsito hacia SICEX, y desde allí es complicado que sea un aporte para el OEA.*

*Pero funcionando bien SICEX sería un complemento para el OEA, son varios trámites que el exportador se ahorraría.”* Mujica, Rodrigo. Gerente de Asuntos Internacionales y Servicios Empresariales de la Cámara de Comercio de Santiago. Entrevista efectuada en dependencias de la Cámara de Comercio de Santiago. [Entrevista]. Cámara de Comercio de Santiago.

<sup>270</sup> Mujica, Sergio (2009). Director Nacional de Aduanas. Resolución Exenta N° 0849 de 5 de febrero de 2009. Implementa programa piloto del Sistema de Operador Económico Autorizado (OEA) de Chile. Servicio Nacional de Aduanas. Normas Legales. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20090305/pags/20090305093340.html>>. Consultado el 20 de noviembre de 2015.

Ese mismo año la SOFOFA y el S.N.A. organizaron un seminario sobre el Operador Económico Autorizado actividad a la que asistieron exportadores, Agentes de Aduanas, y representantes de organismos y agentes de comercio exterior de Arica a Punta Arenas. El evento contó con la participación de dos expertos de la OMA: Nerea Rodríguez, y Christopher Christensen, y del agente de aduanas español Alejandro Arola<sup>271</sup>.

El ambiente parecía propicio para la incorporación de la figura y la Aduana comenzó el primer proyecto OEA el año dos mil nueve, iniciativa que se reglamentó casi por completo (incluso antes del piloto), mediante resolución exenta número 849 de cinco de febrero de dos mil nueve del Director Nacional de Aduanas.

Dicha resolución rezaba: *“El objetivo fundamental del programa es desarrollar una alianza con empresas vinculadas al comercio exterior que presenten un adecuado nivel de cumplimiento de sus obligaciones y demuestren un compromiso con la adopción de las directrices de este programa e implementación de medidas de seguridad, así como su disposición para asumir la responsabilidad de mantener seguras sus cadenas logísticas, a cambio de facilidades en el proceso de comercio exterior.”*<sup>272</sup>

Este plan recogía la experiencia existente a la época, siendo a juicio de Jorge Yany (Coordinador Nacional del Programa OEA Chile), este proyecto es la base el que hoy se intenta implementar.<sup>273</sup>

El programa propuesto por la resolución exenta número 849 de cinco de febrero de dos mil nueve del Director Nacional de Aduanas tenía como principales características: a) la gratuidad (no se pretendía cobrar por la certificación, aunque es sabido que la implementación de las medidas necesarias para certificarse puede llegar a ser muy onerosas); b) voluntariedad (ninguna empresa integrante de la cadena de suministro está obligada a certificarse); c) su diseño para que cualquier persona natural o jurídica que formara parte de la cadena logística de exportación (tales como, exportadores, agentes de aduana, almacenistas, agencias de naves, freight forwarders, transportistas, empresas de correo expreso), participe del OEA.

En este proyecto de programa OEA se ofrecían los siguientes beneficios para las empresas certificadas:

- ✓ Menor probabilidad de inspecciones físicas y revisiones documentales.
- ✓ Posibilidad de realizar aforos en origen.
- ✓ Prioridad en la realización de inspecciones físicas.
- ✓ Notificaciones previas de las selecciones para inspección física y revisión documental.
- ✓ Posibilidad que la certificación sea también reconocida por las aduanas de países extranjeros, en la medida que se logren acuerdos de reconocimiento mutuo entre aduanas.
- ✓ Posibilidad de concordar otros procedimientos especiales para sus operaciones.

---

<sup>271</sup> Exitoso seminario sobre Operador Económico Autorizado organizado por Aduanas y Sofofa (2008). Op.cit.

<sup>272</sup> Normas Legales. Op. cit.

<sup>273</sup> Yany, Jorge. Coordinador del Programa OEA Chile. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

Todos estos beneficios son análogos a aquellos establecidos, por ejemplo, en el Acuerdo Interministerial de Bali, lo que reafirma la idea de que el proyecto era avanzado para la época. El proyecto también contenía una detallada reglamentación sobre los requisitos para postular a la certificación, el procedimiento de evaluación, duración de la certificación, reevaluación, suspensión y causales de revocación de la certificación.

La postulación debía ser efectuada por internet, la que iba a ser evaluada por el S.N.A. considerando los siguientes aspectos: cumplimiento con la normativa aduanera y tributaria; cumplimiento con la normativa laboral; antecedentes penales de los socios y representantes; análisis de socios comerciales; seguridad de las instalaciones; seguridad del personal; seguridad del proceso aduanero; seguridad de la carga; medios de transporte; seguridad de las TIC's; seguridad de la documentación y; plan de emergencia.

De lo anteriormente expuesto se puede colegir fácilmente el rigor de la certificación.

Es natural preguntarse la razón por la que un proyecto tan completo y moderno no prosperó.

Una primera respuesta, que en parte puede responder la pregunta, consiste en que precisamente un proyecto tan avanzado y ambicioso no tenía futuro en un ambiente que naturalmente se resistió a los cambios.

Pero como toda explicación monocausal generalmente es mala, se deben indicar otros elementos explicativos para este rotundo fracaso.

En primer lugar las empresas no manifestaron demasiado entusiasmo por participar debido a que se estimaba que para certificarse las empresas debían proporcionar demasiada información “sensible” al S.N.A.

La información más “sensible” deben ser sus estados financieros o contables, y en este sentido el programa propuesto era muy exigente, solicitando:

- a. Estados de resultados de la empresa de los tres últimos años.
- b. Balance general y tributario de los tres últimos años.
- c. Informes de los estados financieros.
- d. Los estados financieros auditados por empresas externas.

A esto se puede agregar otra información relevante que del punto de vista comercial es conveniente mantener bajo reserva, por ejemplo, proveedores relevantes.

Otro elemento que debe ser destacado es el hecho que el programa no era apoyado por los funcionarios del S.N.A., más aun, el rechazo se mantuvo largamente y quizás hasta hoy.

Tampoco se puede descartar que el miedo al fracaso en un proyecto innovador y revolucionario para la época haya frenado el proyecto.

El costo de certificar a quien no debió ser aprobado como OEA es altísimo, representa un gran desprestigio, sobre todo si existe reconocimiento mutuo de operadores.

Por otra parte muchos Agentes de Aduanas miraban (o miran) con sospecha el proyecto ya que en muchos países su implementación implicó la voluntariedad del uso de los servicios de un

Agente de Aduanas para los OEA, lo que arriesga la subsistencia del gremio. Esto es una realidad en México, Colombia y Europa, entre otros países y regiones<sup>274</sup>.

Por otra parte, a juicio de Jorge Yany el proyecto OEA del año dos mil nueve *“falló porque no tenía conexión con el sector privado. Se hizo pensando sólo en las grandes empresas, esto debido a que antes se exigía asegurar la cadena completa, lo que no ocurre hoy.”*<sup>275</sup>

Según Denitt Farías los proyectos anteriores *“fracasaron por la competitividad, se podían crear monopolios, esto porque se certificaban cadenas completas.*

*Aduaneramente certificar una cadena completa se presta que se evite la fiscalización de eslabones de esa cadena, en el fondo se planteaba el riesgo de “saltarse” la Aduana”*<sup>276</sup>.

Para Alejandro Laínez los proyectos anteriores fracasaron por dos motivos:

*“En primer lugar porque no hubo continuidad en la dirección del proyecto.*

*Entre dos mil siete y dos mil diez hubo como seis Directores Nacionales de Aduanas. En esa época se perdió el OEA y SICEX también (denominado Ventanilla Única en ese período).*

*En segundo lugar el rechazo que provocó el proyecto en la industria.*

*El rechazo no era porque no considerarán positivo el OEA, sino porque no veían ningún beneficio asociado a la certificación.*

*El privado piensa en cuanto va a recibir por tomar una decisión y el OEA no reporta ningún beneficio tangible. Los privados más que oponerse no se mostraron interesados.”*<sup>277</sup>

Una crítica importante que se puede hacer al proyecto es que sólo buscaba certificar a la cadena exportadora, lo que se puede deber, entre otros motivos a los siguientes:

- a) Chile es un país netamente exportador.

Lo que producimos es de tal magnitud que excede con mucho la capacidad de consumo interno y, como país exportador, es indispensable proteger la marca Chile, razón por la que se pensó necesaria la incorporación de la figura en el ordenamiento jurídico nacional.

---

<sup>274</sup> La voluntariedad del uso de los servicios de Agentes de Aduanas es una tendencia mundial impulsada desde la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El 16 de Octubre de 2013 la misión ante la OMC del gobierno de Chile escribió una carta en que informaba que se habían opuesto a la propuesta de la eliminación del uso obligatorio de los Agentes de Aduanas.

Si bien es cierto Chile apoya la obligatoriedad del uso de Agentes de Aduanas, este antecedente sirve de fundamento para el temor que producen instituciones como esta. Vid. Minuta: Económica. De Misión OMC a DIRECONMULTI. Referencia: Agentes de Aduana. 16 de octubre de 2013. Remimem 603.[Correo electrónico]. Recuperado en: goliger@agenciaduran.cl. Vid. Apéndice 2.

<sup>275</sup>Yany, Jorge. Coordinador del Programa OEA Chile. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>276</sup>Farías, Denitt. Jefe de Estudios de la Cámara Aduanera. Entrevista efectuada en dependencias de la Cámara Aduanera de Chile. [Entrevista]. Cámara Aduanera de Chile.

Ese “forado” en la fiscalización era una de las mayores críticas de ANFACH el año 2013, lo que desembocó en la suspensión del piloto OEA exportador por casi 2 años.

<sup>277</sup> Laínez, Alejandro. Gerente General de ANAGENA. Entrevista efectuada en dependencias de ANAGENA. [Entrevista]. Asociación nacional de Agentes de Aduana.

Según la OMC Chile es el tercer país exportador de Sudamérica, y sus principales destinos China (23%), la Unión Europea (17%) y Estados Unidos (11%)<sup>278</sup>, cuentan con programas de Operador Económico Autorizado en funcionamiento, razón más que suficiente para entender la urgencia de implementar este esquema en nuestro país.

b) No existe ningún incentivo para proteger las importaciones mediante este programa. Esto se manifiesta en el hecho que la fiscalización no es muy rigurosa, por lo que tránsito de las mercancías desde la frontera hasta las bodegas de los importadores es bastante rápido, por ejemplo, en el año dos mil doce de un millón cuatrocientos ochenta y cuatro mil cuarenta y cuatro importaciones, se realizaron veintinueve mil trescientas sesenta y cinco inspecciones físicas de las mercancías, es decir, sólo el 1,98%.<sup>279</sup>

#### 7.4. Programa OEA Chile iniciado el año 2013.

El veinticinco de enero de dos mil trece, mediante resolución exenta 1039 del Director Nacional de Aduana de la época, se estableció la estructura orgánica del proyecto de implementación del programa Operador Económico Autorizado, se creó el comité directivo para el desarrollo del proyecto y el equipo de implementación.

Adicionalmente se estructuraron equipos de implementación por áreas. El equipo de implementación, desde su creación hasta hoy, está a cargo del Jefe de Proyecto (Jorge Yany), quien tiene por *“función principal coordinar las acciones necesaria para el cumplimiento de los planes de trabajo, analizando, estudiando y proponiendo las soluciones a las distintas tareas a fin de cumplir con los objetivos y metas del programa de implementación del Operador Económico Autorizado (OEA).”*<sup>280</sup>

La resolución continúa explicitando las funciones de los distintos equipos de trabajo y el rol de dirección del Jefe del Proyecto.

Finalmente, mediante la citada resolución se designó los funcionarios que trabajarían en el proyecto.

Posteriormente se designaron nuevos funcionarios para servir el proyecto, todos bajo las órdenes de Jorge Yany.

Según el citado Jefe de Proyecto, el OEA debe adoptarse porque es un compromiso internacional; un requisito ineludible de competitividad; mejora la fiscalización, aumentando el conocimiento y la información sobre el operador y su cadena de suministro; moderniza la gestión de riesgo; mejora la información de inteligencia; previene el fraude aduanero e implementa controles a posteriori.<sup>281</sup>

---

<sup>278</sup> Según informe de la OMC Chile es el tercer país exportador de Sudamérica (2013). ASEXMA. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://asexma.cl/segun-informe-de-la-omc-chile-es-el-tercer-pais-exportador-de-sudamerica/>>. Consultado el 17 de Noviembre de 2015.

<sup>279</sup> Solicitud de Acceso a la información pública: AE007W-0005114 de 30 de octubre de 2013. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/transparencia/2013/noviembre/ae007w0005114.pdf>>. Consultado el 19 de noviembre de 2015.

<sup>280</sup> Álvarez, Rodolfo (2013). Director Nacional de Aduanas. Resolución Exenta número 1039, 25 de enero de 2013. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20090305/pags/20090305093340.html>>. Consultado el 11 de noviembre de 2015.

<sup>281</sup> Yany, Jorge (2015). Operador Económico Autorizado. Un Programa de Aduanas para Apoyar la Competitividad y Seguridad del Comercio Exterior Chileno. Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en:



Todas estas razones para la adopción de la figura en Chile han sido ya expuestas en este trabajo. Al parecer la más importante de todas es que mejora la información de inteligencia pero, hay otra menos evidente pero muy importante, a saber, al mejorar el conocimiento mutuo entre las empresas y la Aduana, se pueden generar una relación sinérgica en que se encuentren soluciones innovadoras y prácticas para enfrentar los desafíos que plantea el dinámico mundo del comercio exterior, protegiendo el interés público prevalente en materia de seguridad y, al mismo tiempo, considera las necesidades de las empresas, ya que la competitividad de éstas (desde un punto de vista aduanero) no está solamente en un eventual reconocimiento mutuo de operadores y en un listado estático de beneficios, sino que en la posibilidad de mantener un tránsito fluido y seguro de sus mercancías a los largo de su eslabón en particular y en general en toda su cadena logística que va desde el productor hasta la bodega del importador. Cualquier eslabón que falle de un modo u otro compromete al resto y, de manera indirecta, al país desde donde proviene la cadena de suministro vulnerada.

Las razones previamente expuestas son importantes y justifican por sí solas la adopción de la figura, pero C-TPAT, precursor del OEA, nació con una finalidad más concreta, a saber, proteger la población, recursos y territorios norteamericanos más allá de las fronteras estadounidenses y, en consecuencia, el programa no certificaba empresas exportadoras.

Si bien es cierto el proyecto chileno actual no cierra la puerta a las empresas importadoras, comenzará con los exportadores. Es deseable que no tarde en incorporar a este sector ya que el OEA lo requiere para su éxito como programa de seguridad nacional.

El proyecto, tal como estaba diseñado, tenía tres etapas<sup>282</sup>, a saber, planificación y diseño, validación del modelo OEA y, finalmente, implementación OEA exportador.<sup>283</sup>

Por los objetivos de este trabajo no es necesario entrar en los detalles del proceso pero si es importe señalar algunos hitos importantes.

Según el cronograma original se invitaría a las empresas exportadoras a participar del piloto en septiembre de dos mil trece, pero ello no se pudo llevarse a cabo debido al veto de la ANFACH.

La gremial aduanera es muy clara en su rechazo al OEA y, sin ambages, en junio de dos mil trece sostuvo:

*“Que el Servicio Nacional de Aduanas pretende implementar el “Operador Económico Autorizado” (OEA), lo que a nuestro entender, no tiene otro mérito que profundizar aún más la fragilidad fiscalizadora de las aduanas del país, incrementando la evasión y elusión tributaria y fomentando una vez más la facilitación del comercio exterior lo que nos ha llevado a un descontrol de las mercancías que ingresan y salen del país, entregando éste a las empresas privadas (...) a la fecha, el Servicio de Aduanas no ha sido capaz de retrotraer la*

---

<[https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20150805/asocfile/20150805170142/2015\\_08\\_03\\_1100\\_piloto\\_proyecto\\_oea\\_\\_jyany\\_.pdf](https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20150805/asocfile/20150805170142/2015_08_03_1100_piloto_proyecto_oea__jyany_.pdf)>.

Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>282</sup> Vid. Yany, Jorge (2013). Operador Económico Autorizado. Programa de Chile Comisión OEA en CAPP. Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Eventos/2013/07/09\\_JYany.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2013/07/09_JYany.pdf)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>283</sup> El 14 de octubre recién pasado, en la Cámara Aduanera de Chile, Jorge Yany manifestó que se lanzarían conjuntamente los programas exportador y Agente de Aduana OEA. La charla en que efectuó dicha declaración se llamó “Difusión y Promoción de Actividades de Exportación”.

*llamada interoperabilidad portuaria que entregó los controles a los operadores privados, a sabiendas que es ilegal y perjudicial para el Servicio y el país. Quieren implementar el OEA y ni siquiera son capaces de hacer respetar nuestra Ordenanza de Aduanas. Seguramente con el OEA quieren abrir otro forado facilitador del cual en el futuro no sabrán como cerrarlo y salir de él.*”<sup>284</sup>

El doce de septiembre de dos mil trece, en un protocolo de acuerdo hacienda, S.N.A. y ANFACH acordaron formar una mesa tripartita para la presentación de un proyecto de ley de modernización de Aduanas<sup>285</sup>.

¿Cuál es la relación con el OEA?

Los firmantes acordaron suspender el OEA hasta el término del trabajo de la citada mesa.

Tubo que transcurrir todo el año dos mil trece para que el veinticuatro de enero de dos mil trece se convocara a las empresas interesadas en participar del piloto.<sup>286</sup>

El cuatro de marzo se selecciona a Dole Chile S.A., Agrosuper Comercializadora de Alimentos Limitada, Aserraderos Arauco S.A., Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) y Virutex Ilko Limitada (única PYME de las empresas del piloto).

No fue sino que hasta el dieciséis de febrero de dos mil quince que se inició el proceso de preparación de las empresas para el Piloto del Programa OEA.

No hay que ser muy suspicaz para sospechar las dificultades con que transcurría el piloto.

Sin las explicaciones previas no se entendería la tardanza en el comienzo del piloto, pero el proceso se dilataría bastante más todavía.

El veinticinco de agosto de dos mil quince, en el marco de la VI sesión del “Consejo Aduanero Público Privado (CAPP)”, se lanzó oficialmente el piloto.

*“Finalmente, durante la sesión en el hotel Crowne Plaza de Santiago, las empresas participantes firmaron una carta de intenciones para el desarrollo del piloto del programa OEA para exportaciones.*”<sup>287-288</sup>

Una antigua detractora del programa está alzando la voz nuevamente.

La ANFACH, el cuatro de noviembre de dos mil quince, publicó en su página web un artículo en que informa que rechaza el proyecto de modernización de Aduanas<sup>289</sup>, iniciativa de ley<sup>290</sup>

---

<sup>284</sup> Circular número 6 de 20 de junio de 2013 (2013). ANFACH. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.anfach.cl/sitio/wp-content/uploads/CIRCULAR6-Estado-de-Movilizaci%C3%B3n.pdf>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>285</sup> Acuerdo. Ministerio de Hacienda, ANFACH, S.N.A., 12 de septiembre de 2013(2013). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://diputadospdc.cl/w2/wp-content/uploads/2013/09/PROTOCOLO-ADUANEROS.pdf>>. Consultado el 12 de noviembre de 2015.

<sup>286</sup> Novedades del Piloto del Programa OEA (2013). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/novedades-del-piloto-del-programa-oea/aduana/2013-11-28/112029.html>>. Consultado el 25 de abril de 2015.

<sup>287</sup> VI Sesión del Consejo Aduanero Público Privado (CAPP) (2015). Editrade. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.editrade.cl/noticia-sexta-sesion-capp.html>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>288</sup> El primero de febrero de dos mil dieciséis el S.N.A. invitó a los Agentes de Aduana a participar del Piloto OEA para Agentes de Aduana, plazo de postulación que se extendió hasta el cinco de marzo del presente año.

El Servicio aún no ha informado los Agentes de Aduana seleccionados (16 de marzo de 2016). Vid. Piloto del Programa OEA Agentes de Aduana (2016). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/piloto-del-programa-oea-agentes-de-aduana/aduana/2016-01-29/151915.html>>. Consultado el 16 de marzo de 2016.

<sup>289</sup> Anfach expuso su rechazo al proyecto de modernización de Aduanas ante comisión de Hacienda (2015). ANFACH. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.anfach.cl/sitio/2015/11/anfach-expuso-su-rechazo-al-proyecto-de-modernizacion-de-aduanas-ante-comision-de-hacienda/>>. Consultado el 10 de noviembre de 2015.

que entre otras modificaciones a la Ordenanza de Aduanas, propone un nuevo artículo (23 bis)<sup>291</sup>, mediante el cual se crea el OEA y se conceden facultades al Director del Servicio para que, por ejemplo, nombre operadores.

¿La historia del año dos mil nueve o dos mil trece se repite?

Es difícil saberlo pero, en definitiva, la experiencia demuestra que los funcionarios de Aduanas, con su capacidad de paralizar el comercio exterior del país, tienen un gran poder negociador.

La entrevista efectuada a Marcelo Reyes (expresidente de ANFACH) el dieciséis de noviembre de dos mil quince, expresa un importante cambio de la postura gremial, pasando del rechazo a la expectativa, del desprecio a la búsqueda de la incorporación de la figura al ordenamiento jurídico nacional a través de una modificación legal.

Respecto al primitivo rechazo el dirigente gremial sostiene:

*“Antes nos negamos porque se trató de imponer de una manera que no correspondía. No se podía crear el OEA por una mera resolución, la que por lo demás nunca se publicó en el Diario Oficial, nosotros no lo permitimos. Pero entendemos que puede ser una herramienta buena desde el punto de vista del país.*

*Cuando se quiera implementar el OEA la Aduana debe tener los recursos humanos para certificarlo y todo lo que implican las auditorías posteriores”.*<sup>292</sup>

Frente a la pregunta respecto al artículo 23 bis propuesto en el proyecto de ley de modernización aduanera, Marcelo Reyes afirma: *“El OEA está en la ley porque ANFACH lo pidió, porque si está en la ley se pueden pedir recursos. Si no es sólo un proyecto más.”*<sup>293</sup>

Alejandro Laínez sostiene que la ANFACH interpreta el OEA como *“una laxitud en la fiscalización”* pero que no es más que *“una aprensión sin fundamento concreto”*.<sup>294</sup>

---

<sup>290</sup> Según el Subsecretario de Hacienda Alejandro Micco el proyecto de modernización tiene tres ejes, siendo uno de éstos la facilitación del comercio, área en la que según el subsecretario *“lo que estamos haciendo es ponernos al día con acuerdos internacionales que ha suscrito Chile con la Organización Mundial del Comercio y la Alianza del Pacífico, en términos de facilitar el comercio”*.<sup>290</sup>

Alejandro Micco al referirse a *facilitación se refiere en buena parte al OEA ya que describe, como a continuación se citará, los aspectos que comprende la facilitación: “Es tener en el proceso una certificación más clara respecto de los actores que participan en el comercio exterior en Chile, de tal forma, que estos sean primero reconocidos por Aduanas de Chile y puedan tener convenio con otros países del mundo; y la segunda, es que haya una mayor rapidez en la internación de los bienes y menores niveles de fiscalización a esos productos, debido a que, según detalló, tienen una cadena que está certificada.”* Comisión de Hacienda inició trámite de proyecto que moderniza la legislación aduanera (2015). Cámara de Diputados de Chile. Noticias. Valparaíso.

Disponible en la World Wide Web en <[https://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmid=127903](https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=127903)>. Consultado el 24 de noviembre de 2015.

<sup>291</sup> El artículo 23 bis incluido en el mensaje enviado por la Presidente de la República para iniciar la tramitación del proyecto de ley que moderniza la legislación aduanera, reza lo siguiente: *“Artículo 23 bis.- El Director Nacional de Aduanas podrá certificar a operadores que actúen en la cadena logística del comercio exterior, con el objeto de que puedan acceder a programas o procedimientos aduaneros especiales. Un reglamento expedido a través del Ministerio de Hacienda fijará las obligaciones, requisitos y condiciones de seguridad para obtener la certificación referida en el inciso precedente. Asimismo, establecerá el procedimiento para su obtención y suspensión o revocación por el Director Nacional de Aduanas en caso de incumplimiento, según la gravedad de los hechos.”* Bachelet, Michelle (2015). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República por el que inicia el proyecto de ley que moderniza la legislación aduanera. 30 de junio de 2015. Cámara de Diputados. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=15123&formato=pdf>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>292</sup> Reyes, Marcelo. Expresidente de ANFACH. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>293</sup> ídem.

Se puede apreciar una evolución en este importante actor en la probable incorporación de la figura, pero hay importantes eslabones de la cadena de suministros que tiene un acercamiento diferente.

Algunos Agentes de Aduanas, creyendo que el autodespacho es una consecuencia necesaria del OEA y, a reglón seguido, causal de una pérdida de relevancia en el comercio exterior nacional no están completamente convencidos.

Marcelo Reyes, consultado por el apoyo de los gremios al OEA sostuvo que no sabe si lo apoyan o no, al respecto manifestó: *“No lo rechazan. En la medida que se transparente la manera como el OEA va a operar en Chile lo van a apoyar.*

*En la Cámara Aduanera, ANAGENA y ANFACH hay más expectativa que apoyo. En los exportadores me imagino que hay más apoyo”.*<sup>295</sup>

Al respecto Denitt Farías sostiene: *“Hay de todo acá.*

*Están los que no se han visto sujetos por un requerimiento de seguridad en los países de destino de sus exportaciones.*

*El que no tiene experiencia no cree que sea relevante.*

*Habrá una opinión hacia afuera de los gremios pero al interior hay parte de sus miembros que no les parece bien el proyecto porque no se alinea con sus intereses comerciales. Además les molesta que lo imponga Estados Unidos”.*<sup>296</sup>

A juicio del autor de este trabajo, el empresariado ha sido tibio al respecto porque teme un acento muy fiscalizador y a la entrega de información “sensible”.

Según Rodrigo Mujica, Gerente de Asuntos Internacionales y Servicios Empresariales de la Cámara de Comercio de Santiago, hay un gran desconocimiento de la figura, manifestando que *“a partir de que existen dudas en lo que implica certificarse a través del Operador, puede haber ciertas lagunas que impiden tomar las decisiones correctas.”*<sup>297</sup>

Los dirigentes de la Cámara Aduanera de Chile manifiestan estar de acuerdo con la adopción de la figura en nuestro país, pero expresan profundas discrepancias respecto de la forma en que se quiere incorporar el OEA a nuestro ordenamiento jurídico.

En primer lugar la Cámara Aduanera no está de acuerdo con el artículo 23 bis que se propone incorporar a la Ordenanza de Aduanas mediante el proyecto de ley que busca modernizar la

---

<sup>294</sup> Laínez, Alejandro. Gerente General de ANAGENA. Entrevista efectuada en dependencias de ANAGENA. [Entrevista]. Asociación nacional de Agentes de Aduana.

<sup>295</sup> Ídem.

<sup>296</sup> Farías, Denitt. Jefe de Estudios de la Cámara Aduanera. Entrevista efectuada en dependencias de la Cámara Aduanera de Chile. [Entrevista]. Cámara Aduanera de Chile.

<sup>297</sup> Mujica, Rodrigo. Gerente de Asuntos Internacionales y Servicios Empresariales de la Cámara de Comercio de Santiago. Entrevista efectuada en dependencias de la Cámara de Comercio de Santiago. [Entrevista]. Cámara de Comercio de Santiago.

actividad aduanera. A este respecto la organización gremial sostiene: *“no es adecuado, ni pertinente, introducir la norma propuesta en la Ordenanza de Aduanas, puesto que se trata de la certificación del cumplimiento de ciertos estándares de seguridad, internacionalmente reconocidos, los que pueden ir variando en el tiempo y recibiendo distintas denominaciones según los requerimientos del comercio exterior.”*<sup>298</sup>

La apreciación de la Cámara parece razonable, sobre todo porque su análisis de la norma continúa con una propuesta concreta, pero es discutible si se toma en cuenta que desde hace más de una década la OMA, a través del Marco SAFE, propone dos figuras de distinta índole, a saber, la Ventanilla Única de Comercio Exterior y, en el pilar Aduana Empresas, el OEA.

Además el flamante Marco SAFE 2015, que innova en forma sustancial al incorporar el pilar Aduana y otros organismos gubernamentales e intergubernamentales, en lugar de crear nuevas figuras busca reforzar las existentes, ya que sus normas están enfocadas en hacer que nuevos actores se integren tanto a la Ventanilla Única como al OEA.

La organización gremial propone que el OEA sea creado por Decreto Supremo y se modifique el artículo primero de la Ordenanza de Aduanas, facultado al Director Nacional para que *“pueda certificar a los distintos operadores que participan en la cadena logística del comercio exterior, que se encuentren regulados por ley y que voluntariamente soliciten dicha certificación, dando fe del cumplimiento de ciertos estándares de seguridad (o competencias en el área de la seguridad)”*. Según esta misma organización gremial *“se le debe facultar también para revocar dicha certificación, mediante resolución fundada, cuando proceda alguna de las causales contempladas en la ley.”*<sup>299</sup>

A reglón seguido la Cámara solicita que se señale en dicho decreto el carácter voluntario de la certificación, su objetivo, requisitos, formas y condiciones que se deben cumplir para lograr dicha certificación, derechos y beneficios. *“De igual forma dicha norma deberá establecer, las obligaciones a que estarán sujetos los operadores certificados dentro de sus respectivas actividades, como también, la responsabilidad que tendrá cada uno de ellos dentro de la cadena logística del comercio exterior.”*<sup>300</sup>

Finalmente la Cámara solicita dos cosas.

En primer lugar la Cámara solicita que se regulen las causales de revocación y suspensión, estableciendo procedimientos de reclamo y el periodo necesario para postular nuevamente cuando una certificación sea revocada.

---

<sup>298</sup> Comentarios y propuestas Cámara Aduanera A.G. en relación al proyecto de ley que moderniza la legislación aduanera. [Correo electrónico]. Recuperado en: [goliger@agenciaduran.cl](mailto:goliger@agenciaduran.cl). Vid. Apéndice 1.

<sup>299</sup> Comentarios y propuestas Cámara Aduanera A.G. en relación al proyecto de ley que moderniza la legislación aduanera (2015). [Correo electrónico]. Recuperado en: [goliger@agenciaduran.cl](mailto:goliger@agenciaduran.cl). Vid. Apéndice 1.

<sup>300</sup> Ídem.

En segundo término, la gremial demanda que el Decreto Supremo fije *“las bases de los programas o procedimientos aduaneros especiales con que se beneficiarán los operadores económicos autorizados.”*<sup>301</sup>

Esto último es lo más complejo, ya que cada sector industrial tiene complejidades distintas y, por tanto, regulaciones específicas.<sup>302</sup>

Desde este punto de vista sería recomendable una interpretación laxa respecto a las bases de dichos programas o procedimientos, ya que una interpretación demasiado estricta podría hacer perder fuerza a la relación de confianza Aduana – empresas y volverla estática, justamente lo mismo que la Cámara Aduanera busca evitar, en la relación legislación y interna y regulación internacional, al sostener que es mejor que el OEA sea creado por Decreto Supremo, dejando abierta la puerta a los cambios en los estándares de seguridad internacional.

Una solución intermedia, que cumple con la incorporación del OEA en la ley y, al mismo tiempo, no intercalar en la Ordenanza el artículo 23 bis, es incluir la definición de OEA y sus principales características (incluyendo la facultad del Director Nacional de Aduanas para nombrar, suspender o revocar la certificación), en el artículo segundo de la Ordenanza de Aduanas (artículo en que se formulan definiciones generales), y en un artículo transitorio disponer que la Presidenta de la República dictará un reglamento (en un plazo de por ejemplo seis meses o un año), en el que se regulen los requisitos para obtener la certificación, las causales de suspensión y revocación, y los beneficios a que se accede al obtener la certificación (y quizás otros aspectos que se estimen relevantes).

Alejandro Laínez, Gerente General de ANAGENA, sostiene que los gremios están de acuerdo con la implementación del OEA, pero enfatizó que *“los exportadores están preocupados más que con ganas de subirse (al OEA)”*<sup>303</sup>. Haciendo la salvedad que Agrosuper puede que esté más interesada que el resto, ya que no sólo la empresa está participando en el piloto del programa OEA, sino que el Agente de Aduana que atiende gran parte de sus operaciones está interesado en participar en el piloto para Agente de Aduanas<sup>304</sup>.

*Alejandro Laínez también sostiene. “los Agentes de Aduanas apoyamos el proyecto y estamos en la fase de pensar la asociatividad inter agencias de aduanas para abordar el proyecto.”*<sup>305</sup>

---

<sup>301</sup> Ídem.

<sup>302</sup> La existencia de procedimientos y programas especiales no es ninguna novedad. Un ejemplo de ello es el Rally Dakar. En todas sus ediciones la Dirección Nacional de Aduanas crea un procedimiento especial para el ingreso al país de los vehículos, motores, repuestos, herramientas, entre otros elementos, que dicen relación con dicha competición, incluyendo equipos fotográficos, de filmación, radio y televisión, apoyo logístico, etc. Respecto de la última edición del Rally Dakar que se realizó en nuestro país, ver Pereira, Gonzalo (2014). Director Nacional de Aduana. Resolución exenta 6811 de 3 de diciembre de 2014. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20141205/asocfile/20141205161929/res\\_\\_6811\\_\\_03\\_12\\_2014.pdf](https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20141205/asocfile/20141205161929/res__6811__03_12_2014.pdf)>. Consultado el 14 de noviembre de 2015.

<sup>303</sup> Laínez, Alejandro. Gerente General de ANAGENA. Entrevista efectuada en dependencias de ANAGENA. [Entrevista]. Asociación nacional de Agentes de Aduana.

<sup>304</sup> Vid. Laínez, Alejandro. Gerente General de ANAGENA. Entrevista efectuada en dependencias de ANAGENA. [Entrevista]. Asociación nacional de Agentes de Aduana.

Es importante destacar que el número de Agentes de Aduana que han manifestado interés en participar del piloto OEA es bastante modesto.

<sup>305</sup> Íbidem.

No obstante lo anterior, también discrepa con respecto al artículo 23 bis que pretende modificar la Ordenanza de Aduanas, ya que considera que la redacción de este artículo del proyecto de ley de modernización aduanera lo establece en términos muy amplios. Opinión que el autor de este trabajo final de graduación comparte plenamente.

El Operador Económico Autorizado está definido en el Marco SAFE de manera simple y plenamente aplicable a la realidad nacional ¿Por qué no usar dicho concepto?

Claramente la opinión de ANAGENA es más fácil de armonizar con la propuesta del gobierno.

Al parecer los gremios han influido en el desarrollo del “Proyecto de ley que moderniza la legislación aduanera.”

En relación al Operador Económico Autorizado la opinión de ANAGENA, y sobre todo de la Cámara Aduanera<sup>306</sup>, ha sido recogida por el ejecutivo, ya que S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria, el ocho de marzo de dos mil dieciséis (mediante oficio 1733-363), formuló indicaciones al citado proyecto de ley.

Para mejor ilustración se reproduce el nuevo artículo propuesto: “Artículo 23 bis.

*El Director Nacional de Aduanas, a requerimiento de los interesados, podrá certificar como Operadores Económicos Autorizados, a personas que podrán actuar en la cadena logística del comercio exterior, con el objeto de acceder a los beneficios relativos a control y simplificación de procesos aduaneros, según su rol en la referida cadena.*

*Mediante reglamento expedido a través de decreto supremo del Ministerio de Hacienda, dictado y suscrito por el Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, se establecerán las actividades susceptibles de ser consideradas para la certificación de Operador Económico Autorizado, así como los requisitos, condiciones, prerrogativas y obligaciones de las personas que accedan a la certificación.*

*La certificación tendrá una vigencia de tres años, renovable por periodos sucesivos, siempre que el Operador Económico Autorizado mantenga los requisitos para su calificación y cumpla las obligaciones que se dispongan. En caso de incumplimiento, total o parcial, el Director Nacional de Aduanas, podrá suspender o revocar la certificación, de conformidad a lo dispuesto en el reglamento a que se refiere el inciso anterior.”<sup>307</sup>*

Un actor que ha apoyado decididamente los diversos planes para la adopción de la figura en nuestro país es la SOFOFA. Algunos ejemplos de su apoyo a la iniciativa son el encuentro sobre la materia desarrollado en sus dependencias el veintisiete de mayo de dos mil ocho<sup>308</sup>; el “Taller Experiencias del Sistema Operador Económico Autorizado” de diecisiete de abril de dos mil trece realizado en la misma locación<sup>309</sup>; la constitución en julio de dos mil trece de la

<sup>306</sup> Vid. Apéndice n° 1.

<sup>307</sup> Boletín 10165-05 (2016). Cámara de Diputados de Chile. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=10587&prmBoletin=10165-05](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10587&prmBoletin=10165-05)>. Consultado el 16 de marzo de 2016.

<sup>308</sup> Exitoso seminario sobre Operador Económico Autorizado organizado por Aduanas y Sofofa. Op. cit.

<sup>309</sup> Vid. Taller Experiencias del Sistema Operador Económico Autorizado (2013). Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago.

“Comisión del Operador Económico Autorizado”<sup>310</sup> y; el Taller de Fortalecimiento y Difusión del Piloto del Programa de Operador Económico Autorizado (Aduana-BID-SOFOFA), Santiago, Chile.

Un hecho que no se ha destacado suficientemente entre los actores que han participado en este largo camino hacia la implementación del OEA en nuestro país es el rol de la SOFOFA en la promoción del piloto del OEA exportador.

Waleska Leufin (auditora senior OEA Chile del S.N.A.), el veinticuatro de noviembre de dos mil quince, al responder sobre el rol que podría desempeñar la Cámara Aduanera en la difusión del piloto OEA Agencia de Aduana, indicó que la selección de las empresas que participan en el piloto OEA exportador la había realizado SOFOFA, lo que luego fue complementado por Daniel León (también auditor senior OEA Chile del S.N.A.), indicando que más allá del rol de la SOFOFA en esta tarea, se convocó durante un mes a través de la página web a las empresas que pudiesen estar interesadas en participar.<sup>311</sup>

Otro actor que considera positiva la implementación del OEA en nuestro país es la Asociación de Exportadores de Frutas de Chile AG (ASOEX).

Ronald Bown, presidente de ASOEX, afirmó en cita organizada por la Cámara Marítima y Portuaria de Chile A.G., que en la Comisión Presidencial de Innovación de Puertos y su Logística *“hay un cierto consenso en algunas materias que son de orden administrativo, como por ejemplo, que el Servicio Nacional de Aduanas implemente en forma masiva la certificación OEA, lo que a nuestro juicio mejoraría la competitividad de varios sectores del comercio exterior.”*<sup>312-313</sup>

La Comisión Estratégica 2030 de Puerto y su Logística emitió un informe en julio de dos mil quince, en que entre otros temas abordados, propone una Agenda Nacional de Facilitación del Comercio Exterior.

La citada Agenda propone una serie de medidas de coordinación pública (pero también privada) para agilizar el comercio exterior, así como el desarrollo y fortalecimiento del Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX).

---

Disponible en la World Wide Web en: <<http://web.sofofa.cl/eventos/taller-experiencias-del-sistema-operador-economico-autorizado/>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>310</sup> Vid. Memoria Anual. Comisión Operador Económico Autorizado (2013). Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <[http://app.sofofa.cl/Corporativo/memoria\\_2013/comercio-exterior-y-relaciones-internacionales/oea.html](http://app.sofofa.cl/Corporativo/memoria_2013/comercio-exterior-y-relaciones-internacionales/oea.html)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>311</sup> Continuación de la Presentación modelo de Operador Económico Autorizado para Agentes de Aduana. 24 de noviembre de 2015. Cámara Aduanera de Chile. O'Higgins 1266, Valparaíso. En esta misma ocasión se anunció el comienzo del piloto OEA Agente de Aduana para principio de enero de 2016, lo que se concretó con la convocatoria efectuada el 29 de enero de 2016.

<sup>312</sup> Bown, Ronald (2015). Presidente de Asoex. Seminario Desafíos para una visión integradora del sector marítimo y portuario. Perspectivas de los usuarios de la cadena logística. Campport. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.campport.cl/sitio/wp-content/uploads/2015/04/Ronald-Bown-Presidente-ASOEX.pdf>>. Consultado el 19 de enero de 2016.

<sup>313</sup> Según Rodrigo Mujica, Gerente de Asuntos Internacionales y Servicios Empresariales de la Cámara de Comercio de Santiago, el rubro frutícola es el más se vería impactado si Chile adopta el OEA, principalmente por la reducción de costos que implicaría. Mujica, Rodrigo. Gerente de Asuntos Internacionales y Servicios Empresariales de la Cámara de Comercio de Santiago. Entrevista efectuada en dependencias de la Cámara de Comercio de Santiago. [Entrevista]. Cámara de Comercio de Santiago.



Esta misma comisión, a propósito del OEA, sostiene:

*“Para mejorar la competitividad del comercio exterior chileno es fundamental que el Servicio Nacional de Aduanas disponga de los recursos presupuestarios y del personal competente a fin de lograr, en el plazo más breve posible, la certificación de Organismo Económico Acreditado (OEA) de la aduana chilena. Esto le permitirá acreditar a las empresas exportadoras e importadoras del país, según un acuerdo de la Unión Internacional de Aduanas”*<sup>314</sup>.

Es importante que se reconozca que la figura es relevante para el comercio exterior nacional, pero el hecho que llamen al Operador Económico Autorizado “*Organismo Económico Acreditado*”, y a la Organización Mundial de Aduanas “*Unión Internacional de Aduanas*”, es una clara señal de desprolijidad que podría indicar la poca relevancia que tiene el OEA para la Comisión Estratégica 2030 de Puerto y su Logística, lo que no parece acertado si se considera, por ejemplo, que la mayoría de los socios comerciales de Chile cuentan con la figura, que Estados Unidos es uno de sus impulsores, y que Europa a la luz de los últimos atentados terroristas, atribuye una creciente importancia a temas vinculados con la seguridad.

Quizás sea la aparente falta de beneficios tangibles<sup>315</sup> para las empresas uno de los factores que explican la desprolijidad en el tratamiento del OEA, así como también en relativo desconocimiento de la figura por parte de los miembros de la comisión, lo que provoca que otros organismos públicos, distintos de la Aduana, no consideren el OEA una herramienta útil para sus respectivas labores fiscalizadoras, lo que por supuesto es una apreciación equivocada y que revela la falta de estudio del Marco SAFE de la Organización Mundial de Aduanas el que, entre otros temas, trata sobre la Ventanilla Única y el Operador Económico Autorizado.

En consecuencia no es muy difícil intuir que las empresas que han percibido exigencias en sus mercados de destino asociadas al OEA, son las que están más interesadas en que Chile adopte la figura.

En este sentido es importante consignar que hay empresas chilenas que han sido objeto de validaciones efectuadas por oficiales de C-TPAT.<sup>316</sup>

---

<sup>314</sup> Aldoney, Gabriel; Álvarez, Carlos; Arriaza, Alejandra et. al. (2015). Comisión Estrategia 2030 de Puertos y su Logística. Logística y Puertos: Una plataforma estratégica de desarrollo para Chile. Santiago. Nota al pie número 18, p. 33. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/sites/35/2016/01/ESTRATEGIA-2030-DE-PUERTOS-Y-SU-LOG%C3%8DSTICA.pdf>>. Consultado el 20 de enero de 2016.

<sup>315</sup> Respecto a la falta de beneficios tangibles percibida por los empresario vid. Laínez, Alejandro. Gerente General de ANAGENA. Entrevista efectuada en dependencias de ANAGENA. [Entrevista]. Asociación nacional de Agentes de Aduana.

<sup>316</sup> Chile es uno de los países más visitados por el programa C-TPAT en Sudamérica, contando ya con 75 empresas verificadas para validar sus niveles de seguridad. La mayoría de las Validaciones a proveedores de importadores de Estados Unidos; Aerolíneas; Navieras; y Terminales Portuarios. Vid. Ochoa, Carlos (2015). C-TPAT Perspectiva Global / Chile. Taller de Fortalecimiento de Capacidades del Piloto OEA. 3 al 5 de agosto de 2015. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20150805/asocfile/20150805170142/2015\\_08\\_05\\_0915\\_perspectiva\\_global\\_ctpat\\_chile\\_\\_cochoa\\_.pdf](https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20150805/asocfile/20150805170142/2015_08_05_0915_perspectiva_global_ctpat_chile__cochoa_.pdf)>. Consultado el 19 de enero de 2016.

Además el apoyo internacional de C-TPAT, CICTE y de destacados impulsores del OEA como el Agente Aduanal español Alejandro Arola, presidente de la Federación Internacional de Operadores Económicos Autorizados, han colaborado en el avance del programa.

Representantes de CICTE, C-TPAT y Alejandro Arola, entre otros participantes, animaron el Taller de Fortalecimiento de Capacidades del Piloto OEA, que se desarrolló en el Servicio Nacional de Aduanas entre el tres y el cinco de agosto de dos mil quince<sup>317</sup>, pero no ha sido la única instancia de colaboración.

Una manifestación de este apoyo es la visita de evaluación Aduana-CICTE-C-TPAT, desarrollada los días nueve y diez de diciembre de dos mil catorce.

La visita fue muy positiva para el programa ya que confirmó que, desde un punto de vista técnico, el equipo OEA iba por un buen camino.

El informe de la visita señala: *“El Servicio Nacional de Aduanas ha logrado establecer una base muy sólida para la creación de un programa OEA. Se ve muy claramente que el equipo OEA ha aprendido de las experiencias, errores, y buenas prácticas acumuladas por parte de otras administraciones aduaneras en el desarrollo de sus programas OEA. También, se evidencia que ha diseñado el programa muy cuidadosa y metódicamente, manifestando un compromiso de hacer todas las investigaciones necesarias antes de tomar cualquier decisión.”*<sup>318</sup>

Hay algunas recomendaciones sobre aspectos a mejorar que por su carácter técnico no es el caso reproducir aquí, pero hay algunas que sí son relevantes para este estudio. Por ejemplo se recomendó *“tener cierta cautela con los requerimientos en materia de la viabilidad financiera...”* Añadiendo que reconocían *“...la importancia de verificar la solvencia y el historial financiero, pero si los criterios al respecto son demasiado estrictos, se puede excluir involuntariamente a empresas que tengan un compromiso fuerte con la seguridad de la cadena logística – especialmente las pequeñas y medianas empresas.”*<sup>319</sup>

La preocupación por las PYMES no sólo está presente en este informe, ya que uno de los temas calientes respecto al OEA es el peligro de que se formen cadenas seguras que respondan a una lógica que termine excluyendo a las PYMES y generando barreras de entrada para éstas.

Rodrigo Mujica, consultado sobre la posible participación de las PYMES en la certificación OEA manifestó lo siguiente: *“No tengo tan claro el proceso de certificación, por lo que es*

---

<sup>317</sup> Programa del Taller de Fortalecimiento de Capacidades del Piloto OEA (2015). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/programa-del-taller-de-fortalecimiento-de-capacidades-del-piloto-oea/aduana/2015-08-05/170142.html>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>318</sup> Informe de Hallazgos Visita Diagnóstica al Programa del Operador Económico Autorizado (OEA) de Chile 9 al 10 de diciembre, 2014. Servicio Nacional de Aduanas. Aduana-CICTE-C-TPAT Disponible en la World Wide Web en: [https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20150402/asocfile/20150402120035/informe\\_de\\_hallazgos\\_visita\\_diagnostica\\_oea\\_chile.pdf](https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20150402/asocfile/20150402120035/informe_de_hallazgos_visita_diagnostica_oea_chile.pdf). Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>319</sup> Ídem.

*difícil saber la capacidad de una PYME para certificarse, pero es una barrera de entrada y las autoridades deben facilitar y dar las herramientas para que lo hagan...*<sup>320</sup>

La Cámara Internacional de Comercio (CIC), al efectuar sus recomendaciones respecto al acuerdo de reconocimiento mutuo entre la Unión Europea y Estados Unidos, expresó la necesidad de flexibilizar los requisitos para acceder a la certificación, minimizando costos y requerimientos, tales como cierta información y demostración de viabilidad financiera.<sup>321</sup>

Como las PYMES tienen más dificultades para hacer inversiones que no están directamente relacionadas con su actividad productiva, es muy útil la recomendación de la CIC de mantener los costos del programa en lo mínimo necesario e impedir cargas discriminatorias.

Es importante señalar que estas recomendaciones datan del año dos mil nueve, por lo que recogen experiencias que pueden haberse corregido los últimos seis años.

No obstante lo anterior, el peligro de discriminación no puede descartarse por completo.

Según Claudia Ávila, directora general de la Asociación Mexicana de Parques Industriales, *“este es un esquema relativamente nuevo en México, sabemos que permite vincular a los diferentes proveedores globales en las cadenas de suministro, lo cual ofrece ser más eficientes en la validación del producto, seguridad, costo, entrega”*<sup>322</sup>.

Este sintético análisis de un beneficio poco frecuentemente mencionado señala un riesgo que el programa OEA sufre a nivel global y que puede agudizar un problema que afecta a nuestras empresas, a saber, la concentración.

El programa más antiguo plantea la misma dificultad.

Hoy aproximadamente un 60% de la carga que ingresa a los Estados Unidos lo hace amparada mediante una cadena segura, es decir, mediante la intervención de una empresa certificada (C-TPAT). *“El desafío consiste en que se sume el restante 40%, que representa el 99% de los importadores del país.”*<sup>323</sup>

Esto quiere decir que el 1% de las empresas importadoras norteamericanas internan casi el 60% de la mercancía que ingresa al país. Este nivel de concentración no es demasiado sorprendente. Chile, por ejemplo, sufre un fenómeno similar respecto de sus exportaciones<sup>324</sup>.

---

<sup>320</sup> Mujica, Rodrigo. Gerente de Asuntos Internacionales y Servicios Empresariales de la Cámara de Comercio de Santiago. Entrevista efectuada en dependencias de la Cámara de Comercio de Santiago. [Entrevista]. Cámara de Comercio de Santiago.

<sup>321</sup> Vid. ICC recommendations on Mutual Recognition of US-EU Trade Partner Programs for Border Security. Discussion paper. Op. cit.

<sup>322</sup> Sánchez, José (2014). Naves industriales van por nueva certificación. El Financiero. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/naves-industriales-van-por-nueva-certificacion.html>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

<sup>323</sup> Información proporcionada por Bryan Picado, Picado, B. 2013, abril. Customs Trade Partnership Against Terrorism. [Conferencia]. Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Acting Director, C-TPAT, U.S. Customs and Border Protection (CBP).

<sup>324</sup> “Al analizar las ventas de las empresas exportadoras, se observa que las diferencias entre las pymes y las grandes empresas son muy significativas. Mientras las empresas medianas exportaron en 2012 en total un poco más de 1.000 millones de dólares, las grandes empresas lo hicieron en el orden de 72.600 millones de dólares, casi 67 veces más que las medianas. Esta brecha en el total de ventas no ha cambiado significativamente en los 11 años analizados.” Arellano, Pamela; Schuster, Tomás; Jiménez, Eduardo (2015). Evolución de exportaciones por

Al año dos mil trece C-TPAT tenía más de una década, por lo que desde esta perspectiva se puede apreciar que la integración de las PYMES no fue exitosa ¿Acaso estas empresas no están interesadas en los beneficios del programa? ¿No les interesa ser parte de FAST?

No se puede responder de manera categórica pero tampoco se puede descartar el hecho que los OEA pueden facilitar la concentración económica.

Es por ello que se deben efectuar esfuerzos precautorios, de modo que las PYMES se incorporen, y en el mejor de los casos, sean sobre representadas en el programa.

Por otra parte, dado los beneficios que el OEA concede a todos los actores involucrados, es aconsejable el Estado invierta ayudando a las PYMES a incorporarse en este modelo de cooperación Aduana – empresa, sobre todo para soportar los gastos iniciales de implementación<sup>325</sup>. CORFO podría asumir la tarea de apoyar esta iniciativa.

A este respecto Marcelo Reyes afirma: *“Debería haber un subsidio estatal a través del Ministerio de Economía para emparejar la cancha al mismo nivel de las grandes empresas.”*<sup>326</sup>

Sobre a las dificultades que las PYMES pueden enfrentar para incorporarse al programa, Jorge Yany afirma: *“(El programa) fue pensado con un grado de flexibilidad tal que permita a las PYMES certificarse.”*

*Sin embargo la brecha de documentación de procedimientos es un tema importante a considerar cuando se quiere certificar una PYME.*

*Todo lo que podamos hacer en apoyo financiero y capacitación para que las PYMES adquieran la cultura de documentación y entrenamiento de los procedimientos es importante.”*<sup>327</sup>

Para Alejandro Laínez es fundamental que las PYMES se certifiquen. *“Ya que de este modo mantendrán o lograrán el acceso a mercados de destino para sus exportaciones.”*<sup>328</sup>

Este foco pro-PYME es muy adecuado, y se reafirma cuando se consulta al Coordinador del Programa OEA Chile respecto la posibilidad de implementar un OEA para las PYMES. A este respecto responde:

---

tamaño de empresa Periodo 2002-2012. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Unidad de Estudios. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/08/Evolucion%C3%B3n-de-las-exportaciones-2002-2012.pdf>>. Consultado el 21 de diciembre de 2015.

<sup>325</sup> En Estados Unidos el costo promedio para incorporarse a C-TPAT fue hasta 2011 de \$17.370 dólares. Vid. Furia P.; D. Rexrode; Y. Il-Kim; J. Lee; J. Ellis; T. Guterbock. Op.cit.

<sup>326</sup> Reyes, Marcelo. Expresidente de ANFACH. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>327</sup> Yany, Jorge. Coordinador del Programa OEA Chile. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>328</sup> Laínez, Alejandro. Gerente General de ANAGENA. Entrevista efectuada en dependencias de ANAGENA. [Entrevista]. Asociación nacional de Agentes de Aduana.

*“No. Es un no analizado, porque se pensó y discutió. Tiene que ver que la guinda de la torta que es el reconocimiento mutuo, y cuando se hacen divisiones o categorías de empresas el reconocimiento mutuo sólo lo alcanza el mayor nivel de certificación.*

*En Estados Unidos sólo alcanzan el reconocimiento mutuo Tier 2 y 3.*

*Lo que sucede es que muchas empresas se sienten engañadas, lo aprendimos de la Unión Europea.*

*Allí existen 3 categorías: certificación de procesos aduaneros; en seguridad y; una full que comprende las dos anteriores.*

*Pues bien, el reconocimiento mutuo es para las full.*

*Las otras empresas se sintieron engañadas porque para acceder al reconocimiento mutuo tenían que completar la otra parte.*

*Las Aduanas europeas tuvieron que dar explicaciones. Esto desprestigió por algún tiempo el programa.*

*El otro problema es que cuando se generan distintos niveles de certificación indirectamente se discrimina a aquellos que se les exige menos, porque se les niega el mayor beneficio.”<sup>329</sup>*

Alejandro Laínez también considera improcedente un OEA especial para las PYMES. Ya que a su juicio *“no se deben generar empresas de primera, segunda, ni de tercera clase.*

*Un OEA “relajado”, con menos exigencias, trae como consecuencia relajo en las medidas de seguridad.”<sup>330</sup>*

En este mismo sentido, tal como se señaló a propósito de APEC. ABAC sostiene que se debe incorporar a las PYMES manteniendo *“altos y armonizados estándares.”<sup>331</sup>*

Una opinión distinta es sostenida por Alejandro Corvalán, Director Regional de ProChile Valparaíso, quien consultado sobre la conveniencia de distintos niveles de certificación (para PYMES y grandes empresas), declaró: *“Creo que sí.*

*Uno de los elementos que tiene la estructura productiva de Chile es su alta heterogeneidad, esto es lo que se discute en la reforma laboral.*

*A lo mejor sería interesante.*

*Si se revisan los requisitos de este instrumento (OEA), calza para la “gran empresa” o para la que permanentemente exporta, pero hay muchas PYMES que exportan una vez y no más.*

---

<sup>329</sup> Yany, Jorge. Coordinador del Programa OEA Chile. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>330</sup> Laínez, Alejandro. Gerente General de ANAGENA. Entrevista efectuada en dependencias de ANAGENA. [Entrevista]. Asociación nacional de Agentes de Aduana.

<sup>331</sup> Resilient Inclusive Growth. A fair Deal for all. Report to APEC Economic Leaders. Philippines 2015. P. 28.

*Podría ser un criterio metodológico interesante el que pueda haber una tipología de implementación del OEA en función del tamaño de la empresa.*

*Hay PYMES que venden dos mil cuatrocientas U.F. al año así como aquellas que venden noventa y nueve mil novecientas noventa y nueve, por lo que la distancia es grande.*

*En esta etapa sería aconsejable hacer un esfuerzo inicial en segmentar la aplicación del OEA a las PYMES.*”<sup>332</sup>

Esta preocupación por la necesaria inserción de las PYMES en el OEA no es una elucubración propia, sino que está presente a nivel internacional. Un ejemplo de ello es el Encuentro de Ministros de APEC del año recién pasado, encuentro en el que entre una serie de medidas necesarias para la internacionalización de las PYMES, se señaló la necesidad de “*expandir la base de Operadores Económico Autorizados (OEA) y programas de comerciante de confianza (PCC), para que las PYMES puedan participar en la seguridad, integridad y resiliencia en la cadena de suministro.*”<sup>333</sup>

Un aspecto que de momento no se ha tomado en cuenta en relación a la promoción de la incorporación de las PYMES a la certificación, es su efecto “profesionalizante”.

¿Qué significa esto?

Hay empresas que funcionan sin ningún sistema de gestión escrito y, en el peor de los casos, de modo más bien espontáneo y reactivo.

EL OEA, al solicitar que se documenten sus procedimientos, que se efectúen planes de seguridad, los que incluyen la detección y superación de brechas de seguridad, control para la selección del personal, entre otros aspectos, de un modo u otro permite a la empresa desarrollar una labor de introspección que puede dar frutos impensados, como por ejemplo estandarización de procesos y el recurso a sistemas de gestión de la calidad. Por supuesto que la calidad y la seguridad son cosas distintas, pero se destaca el hecho que la experiencia en seguridad puede ayudar a tomar conciencia respecto a las ventajas que un trabajo sistemático y con procedimientos documentados puede aportar.

Un claro ejemplo de ello es Virutex/Ilko, PYME que no contaba con ningún procedimiento escrito al iniciar su participación en el piloto OEA Chile, pero que ahora ha comenzado a certificar sus procesos bajo las normas ISO de gestión de la calidad, lo que según el

---

<sup>332</sup> Corvalán, Alejandro. Director Regional ProChile Valparaíso. Entrevista efectuada en dependencias de ProChile Valparaíso. [Entrevista]. ProChile Valparaíso.

<sup>333</sup> “*Widening the base of Authorized Economic Operators (AEO) and trusted trader programs (TTP) to include SMEs in order for them to contribute to security, integrity and resiliency in supply chains.*” (Traducción del cuerpo efectuada por autor de este trabajo). 2015 Meeting of APEC Ministers Responsible for Trade Statement. Boracay, Philippines, 23 – 24 May 2015. APEC. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Trade/2015\\_trade.aspx](http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Trade/2015_trade.aspx)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

representante de la empresa para el proyecto OEA no lo hubiesen hecho sin la participación de la empresa en el piloto.<sup>334</sup>

Además las PYMES OEA podrán evitar abusos por parte de otros eslabones más poderosos de la cadena, que tienen incentivos más fuertes para certificarse dadas las exigencias del mercado, ya que tendrán que cumplir con las obligaciones respecto de ésta, tales como la entrega en tiempo y forma de los documentos involucrados en el despacho de las mercancías. Un ejemplo es la relación entre un Agente de Aduana y su mandante, si ambos son OEA este último se preocupará de entregar los documentos de base a tiempo y cumpliendo con todas las exigencias legales, ya que ha asumido el rol de confianza que la Aduana le ha concedido y, por tanto, el Agente de Aduanas se verá menos expuestos al pago de multas por errores documentales o incumplimientos relacionados con los plazos dispuestos en la legislación vigente para diversos trámites (cancelación de almacenes particulares, legalización de Documentos Únicos de Salida, presentación de despachos a revisión documental, entre otros).

El OEA, con su nivel de penetración en el mundo, donde la mayoría de nuestros socios comerciales lo han implementado, es hoy un estándar ineludible, y las empresas que no cuentan con la figura son menos competitivas.

Un ejemplo de las desventajas que se pueden producir, es nuestra situación frente al acuerdo entre México y Estados Unidos.

Nuestras empresas compiten con las mexicanas en relación a su participación en el mercado estadounidense, y éstas pueden optar a beneficios, los que implican reducción de costos y mayor expedición de los despachos, con lo que se obtiene una ganancia de tiempo en la entrada de las mercancías al país de destino, lo que se añade a la cercanía geográfica que gozan.

Como se mencionó al analizar NEEC, un 46% de las exportaciones son efectuadas por empresas certificadas bajo la figura ¿Podemos seguir perdiendo tiempo? Esto lo logró México en poco más de dos años ¿Qué pasará en Chile con tan poca unidad respecto del proyecto?

Si entra en régimen el Acuerdo de Facilitación de Bali, nuestro país deberá otorgar los beneficios que en esta norma se señalan para los operadores autorizados, ya sea solo a éstos o

---

<sup>334</sup> Opinión vertida por Roberto Zarraga en encuentro “Difusión y promoción de actividades de exportación”, desarrollado el 14 de octubre de 2015, en dependencias de la Cámara Aduanera de Chile, O’Higgins 1266, Valparaíso.

a todos los operadores foráneos<sup>335</sup>, sin que nuestros operadores cuenten con beneficios similares en el extranjero, lo que es una enorme desventaja competitiva.<sup>336</sup>

Más allá de las ventajas que las empresas pueden experimentar y el esfuerzo que deben realizar para adoptar el OEA, es de esperar, que al igual que lo que ha ocurrido con C-TPAT, empresarios movidos por el patriotismo se certifiquen.

Volviendo al apoyo estadounidense, que tal como se ha resaltado en este trabajo ha sido permanente a través de los años, muy probablemente continuará luego que el OEA nacional entre en régimen, ya que Richard Gil Kerlikowske, Comisionado de la U.S. Customs and Border Protection (CBP, Aduanas y Protección Fronteriza), en reunión en dependencias del Servicio Nacional de Aduanas a la que asistió junto al embajador de Estados Unidos en Chile, Michael Hammer, ratificó el compromiso de la Aduana norteamericana de prestar asistencia técnica al programa Operador Económico Autorizado del Servicio Nacional de Aduanas chileno.<sup>337</sup>

#### 7.5. Síntesis de las directrices de las autoridades chilenas en relación al OEA.

Ya se han tratado en este trabajo muchos de los temas que en este apartado se abordarán, por lo que éste sólo tiene por objeto sistematizar la información ya expuesta y profundizarla en algunos tópicos específicos.

El Ministerio de Hacienda está impulsando una agenda modernizadora aduanera, la que tiene por fundamento un proyecto de ley que “Moderniza la legislación aduanera”, el que inició su tramitación mediante mensaje presidencial el primero de julio de dos mil quince en la Cámara de Diputados.

---

<sup>335</sup> “7.1. Cada Miembro establecerá medidas adicionales de facilitación del comercio en relación con las formalidades y procedimientos de importación, exportación o tránsito, de conformidad con el párrafo 7.3, destinadas a los operadores que satisfagan los criterios especificados, en adelante denominados operadores autorizados. Como alternativa, un Miembro podrá ofrecer tales medidas de facilitación a través de procedimientos aduaneros de disponibilidad general para todos los operadores, y no estará obligado a establecer un sistema distinto.” Acuerdo sobre facilitación del comercio (Bali). Op. cit.

<sup>336</sup> Alejandro Corvalán no considera que la no implementación del OEA sea una enorme desventaja competitiva, ya que consultado sobre el hecho que tendría para Chile el retraso o definitiva no adopción de la figura manifestó “que no pasaría nada, porque el impacto es muy acotado, por no decir marginal...”

<sup>337</sup> “Asimismo, se ratificó el compromiso de asistencia técnica por parte de la Aduana de Estados Unidos para seguir desarrollando en Chile el programa Operador Económico Autorizado (OEA) –actualmente en etapa piloto-, que permite que empresas chilenas se certifiquen como exportadores confiables para los principales mercados internacionales y que poseen programas similares (como el C-TPAT de Estados Unidos), simplificando las fiscalización de sus cargas.

El Comisionado Richard Gil Kerlikowske explicó que ‘hemos tenido una relación con la aduana chilena de muchos años de respeto mutuo y profesionalismo. Sin duda esta visita es de mucho provecho por el intercambio de experiencias en estas materias.’” Comisionado de Aduanas de Estados Unidos visitó puerto de Valparaíso (2016). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/comisionado-de-aduanas-de-estados-unidos-visito-puerto-de-valparaiso/aduana/2016-02-05/154548.html>>.

Consultado el 8 de febrero de 2016.



Este proyecto, según sostiene Alejandro Micco (Subsecretario de Hacienda), tiene tres ejes fundamentales, siendo uno de ellos la facilitación del comercio, orientada a mejorar la competitividad de nuestro comercio exterior a través de la agilización de procedimientos.<sup>338</sup>

En este marco se propone la incorporación de un nuevo artículo 23 bis a la Ordenanza de Aduanas, artículo que crea el Operador Económico Autorizado, y establece que será el Servicio Nacional de Aduanas el encargado de la certificación de operadores.

Este proyecto se encuentra en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Origen y no ha tenido avances sustantivos<sup>339</sup>, aunque sí parece interesante la indicación formulada por la Presidenta de la República ya que, al menos respecto del Operador Económico Autorizado, recoge la opinión de actores relevantes del comercio exterior nacional, lo que evidentemente facilitará su eventual aprobación.

Más avanzado se encuentra el “*Anexo al Protocolo de enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. Acuerdo sobre Facilitación del Comercio*”, tratado que se encuentra en segundo trámite legislativo.<sup>340</sup>

Hay que recordar que es un compromiso de nuestro país adoptar el Operador Económico Autorizado y celebrar acuerdos de reconocimientos mutuos con los países de la Alianza del Pacífico<sup>341</sup>.

La adscripción al modelo OEA no es sólo un compromiso multilateral adquirido en Bali (pendiente de ratificación) ni la adhesión a la propuesta contenida en el Marco SAFE, sino que también un compromiso adquirido por el S.N.A., ya que en la “*Estrategia Regional para la Implementación y Fortalecimiento del OEA*”, las Aduanas Latinoamericanas (incluyendo la chilena) definieron las directrices de como promover y ampliar la cobertura de los Programas OEA en la Región<sup>342</sup>.

## 7.6. Virtudes del programa chileno.

La mayor virtud del programa chileno es que es fruto de un largo aprendizaje.

El proyecto del año dos mil nueve era técnicamente correcto, incluso avanzado para la época, pero no había generado confianza tanto en los privados como en los funcionarios del S.N.A. Pero ese fue un primer estadio de maduración.

---

<sup>338</sup> Vid. Micco, Alejandro (2015). Proyecto de Modernización del Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=40519&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>>. Consultado el 22 de diciembre de 2015.

<sup>339</sup> Vid. Boletín 10165-05. Op. cit.

<sup>340</sup> A través de la página web del Senado de la República se informa que el proyecto está en su segundo trámite constitucional con simple urgencia (15 de marzo de 2016). Vid. Tramitación de Proyectos (2016). Senado de la República de Chile. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>>>. Consultado el 16 de marzo de 2016.

<sup>341</sup> Vid. Capítulo quinto número 8 de este trabajo.

<sup>342</sup> Vid. Programas OEA en el Mundo. Servicio Nacional de Aduanas. Op. cit.

Luego el año dos mil trece se crea un equipo con la misión de implementar el OEA, encontrando nuevamente la oposición de ANFACH.

Todo este tiempo permitió al menos dos cosas, a saber, generar la confianza necesaria en los actores involucrados para la adopción de la figura y, en segundo lugar, mejorar el programa.

Consultado Jorge Yany respecto al apoyo de los funcionarios del S.N.A. al OEA, sostuvo que luego de explicarles que es una importante herramienta fiscalizadora, han comenzado a apoyar el programa. Sobre todo porque gracias al OEA van a obtener información relevante sobre las operaciones de las empresas certificada<sup>343</sup>.

El mismo entrevistado al ser consultado sobre el apoyo del gobierno manifestó que *“ahora sí (es apoyado). Desde que el lanzamiento del piloto fue presidido por el Subsecretario de Hacienda se siente el respaldo. Además este es un programa publicitado para las PYMES, con lo que también está el apoyo del ministerio de Economía.”*<sup>344-345</sup>

Jorge Yany aseveró, respecto al apoyo de los gremios que participan de la cadena logística, que *“en general hoy el sector privado está muy interesado. Últimamente están muy interesados los Agentes de Aduanas, pero también los couriers, almacenistas, puertos y SOFOFA.*

*Dentro de las empresas el sector exportador es el más entusiasta, pero dentro de éste no hay una constante respecto a quienes les interesa más, o menos.*

*Es un tema netamente de empresa. Si a una empresa le conviene.*

*El OEA no es para todos los tipos de empresas, cada una evalúa los costos y beneficios.*

*Esta semana en Puerto Montt se acercó una empresa para decir que el OEA es el plus que anda buscando para entrar en el mercado colombiano y norteamericano.”*<sup>346</sup>

Desde un punto de vista técnico el Coordinador del Programa OEA Chile, consultado por el impacto del Marco SAFE 2015, entrega valiosa información respecto al grado de desarrollo del proyecto. En este sentido afirma:

*“En Chile es el eje orientador del trabajo que vamos a hacer porque se crea el pilar que obliga a relacionarse con otros organismos que operan en frontera.*

*En cuanto a la armonización con otros programas, el OEA Chile nació a partir del estudio de otros como ISO 27.000, 28.000, 31.000, BASC e ISPS; además del levantamiento de los*

---

<sup>343</sup> Vid. Yany, Jorge. Coordinador del Programa OEA Chile. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>344</sup> Ídem.

<sup>345</sup> Según Rodrigo Mujica respecto del OEA No hay una política de Estado.

No es prioridad, ya no está el Director Pereira, y en estos próximos años quizás quedemos congelados, y dependerá del próximo Director darle o no relevancia al tema.

Mujica, Rodrigo. Gerente de Asuntos Internacionales y Servicios Empresariales de la Cámara de Comercio de Santiago. Entrevista efectuada en dependencias de la Cámara de Comercio de Santiago. [Entrevista]. Cámara de Comercio de Santiago.

<sup>346</sup> Ídem.

*requisitos y armonización con los programas OEA de China, Hong Kong, la Unión Europea, Japón, Corea del Sur, Estados Unidos, México, Singapur, Perú, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Canadá y Nueva Zelanda.*”<sup>347</sup>

La citada armonización no sólo permite la coordinación con programas de otros servicios públicos que fiscalizan el comercio exterior, sino que también facilita el reconocimiento mutuo de operadores con los países mencionados y otros que puedan tener regímenes similares.

La opinión de Marcelo Reyes ya fue consignada en este mismo capítulo, sólo destacamos en este apartado que según el expresidente de ANFACH, los actores de la cadena, excepto los exportadores, están más bien a la expectativa que entusiasmados con el OEA chileno.<sup>348</sup>

Respecto a los beneficios que el programa puede aportar no hay paridad de criterio entre los distintos actores.

Según Marcelo Reyes el OEA *“nos daría un ordenamiento y estandarización de la cadena logística de comercio exterior, más seguridad y confiabilidad como nación exportadora.*”<sup>349</sup>

Aunque no tiene mucha claridad respecto a sus virtudes fiscalizadoras<sup>350</sup>.

Jorge Yany tiene una visión un tanto diferente, ya que adicionalmente a las virtudes indicadas por Marcelo Reyes respecto al programa, sostiene que los funcionarios han comprendido que es una interesante herramienta fiscalizadora.

Además agrega que el OEA añade *“competitividad y marca país.*

*La apertura del comercio chileno es una estrategia que ya se agotó.*

*La ventaja que se alcanzó ya se perdió y necesitamos una nueva estrategia de competitividad en cuanto al acceso a mercados.*”<sup>351</sup>

Y la no adopción (o retraso) de la adopción OEA implicaría *“pérdida de competitividad. Se cierran las puertas de negocios a muchas compañías. Hoy el OEA es un requisito para cerrar contratos internacionales. Un ejemplo es el caso de Nestlé, empresa que en Europa exige que su Agente de Aduana sea OEA.*”<sup>352</sup>

En definitiva, según el Coordinador del programa OEA Chile, las mayores dificultades que han impedido la adopción de la figura son la *“resistencia interna y externa. Resistencia al cambio.*

---

<sup>347</sup> Ídem.

<sup>348</sup> Reyes, Marcelo. Expresidente de ANFACH. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>349</sup> Ídem.

<sup>350</sup> *“No sé si es una herramienta fiscalizadora eficaz, pero los funcionarios aceptaran un OEA sabiendo que no estamos perdiendo el control de las mercancías que van en esos despachos.”* Ídem.

<sup>351</sup> Yany, Jorge. Coordinador del Programa OEA Chile. Entrevista efectuada en dependencias del SNA. [Entrevista]. Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>352</sup> Ídem.

*En Chile estamos poco acostumbrados a los cambios. Este no es un tema que prendió desde el principio. Las empresas más vinculadas al COMEX lo entendían, el resto no.*<sup>353</sup>

Según Rodrigo Mujica todavía las empresas que participan de la cadena logística desconocen la figura, y la autoridad no ha establecido una política de Estado en relación al OEA.

Coincide con Jorge Yany en que la figura tiene el potencial de mejorar la competitividad del país (sobre todo respecto de la exportación de fruta), y en lo negativo que es retrasar la adopción del OEA en Chile.

Tal como Jorge Yany destacaba que implementar el OEA en Chile es bueno para la imagen del país, Rodrigo Mujica al ser consultado por el caso que este país retrase, o en definitiva no adopte, el OEA, manifestó que *“es malo para la imagen de nuestro país con Estados Unidos. Va a haber una tendencia natural a ir simplificando la vida a los productos que lleguen con el operador y de dificultársela a los que lleguen de manera normal, y se puede hacer más complejo para los exportadores llegar a Estados Unidos, y esto puede llegar a más países en el mundo.*

*Entre más tarde se implemente (el OEA), se hará más difícil estar arriba del carro, y vamos a quedar más atrasados.*<sup>354</sup>

Dicho esto, este autor confirma que la discusión nunca ha tenido un carácter técnico, sino que más bien ha sido el reflejo de los temores de diversos actores que creen luchar por sus intereses.

Los beneficios absolutos que la figura puede aportar al sistema no han estado en el centro de la discusión. Hasta ahora no se aprecia, como en el caso norteamericano, que los distintos actores apoyen el OEA por patriotismo, a lo más se habla de marca país, y ni siquiera se percibe que este beneficio sea suficiente para que por sí solo motive a los actores a impulsar este importante herramienta de facilitación y seguridad del comercio internacional.

## 8. CONCLUSIONES.

El Operador Económico Autorizado es una herramienta muy útil para que las Aduanas realicen mejores perfiles de riesgo ya que cuentan con la colaboración de los particulares que adscriben al programa, los que invierten recursos y energía en evitar que su respectivo eslabón de la cadena internacional de suministro sea utilizado por terroristas, narcotraficantes, contrabandistas, crimen organizado, entre otras posibles amenazas, para sus fines ilícitos.

En esta misma perspectiva, es fácil vislumbrar que a través del OEA se introducen recursos privados para proteger un bien público, a saber, la seguridad, condición que permite el desarrollo de un país y, en este caso específico, se promueven buenas prácticas que protegen al

---

<sup>353</sup> Ídem.

<sup>354</sup> Mujica, Rodrigo. Gerente de Asuntos Internacionales y Servicios Empresariales de la Cámara de Comercio de Santiago. Entrevista efectuada en dependencias de la Cámara de Comercio de Santiago. [Entrevista]. Cámara de Comercio de Santiago.

país de usos maliciosos de la cadena internacional de suministros y, como recompensa al esfuerzo desplegado, las empresas certificadas OEA obtiene facilidades aduaneras (y en ocasiones otras concedidas por entidades fiscalizadoras del comercio exterior que se unen al programa), permitiendo un más rápido y fluido tránsito de las mercancías.

Es importante tener en cuenta el contexto internacional al implementar (o no) un determinado programa. En el caso del OEA es indudable que cuenta con condiciones muy favorables para su implementación, esto debido a los esfuerzos de importantes organismos intergubernamentales que están interesados en la implementación y consolidación del OEA a nivel mundial.

También es importante considerar que el gran promotor de esta iniciativa de seguridad y facilitación del comercio es Estados Unidos, país que creó el precursor del OEA, a saber, C-TPAT. Este programa, al igual que el OEA, busca generar cadenas internacionales de suministro seguras desde origen a destino, y para ello es muy útil contar con acuerdos de reconocimiento mutuo de operadores.

Desde la misma óptica del actor estatal más importante en el concierto internacional, es necesario destacar su influencia en el sistema, la que no se reduce al ámbito bilateral, sino que se traduce en una fuerte influencia en las normas, reglas y procedimientos que, de un modo u otro, informan el sistema internacional. En este sentido la actuación de Estados Unidos en los foros multilaterales que tienen una estrecha relación con el comercio mundial, a saber, OMA y OMC, entre otros, se ha traducido en una constante promoción (y a estas alturas consolidación), del OEA a nivel mundial.

Tanto es así que el Acuerdo Interministerial de Bali de diciembre de dos mil trece (OMC) establece la obligatoriedad de la concesión de facilidades para los operadores autorizados, en la misma línea que lo establecía el Acuerdo de Kioto revisado (OMA) para la persona autorizada, ambas figuras con un contenido sustancialmente similar al Operador Económico Autorizado.

En el ámbito regional el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha invertido cuantiosos recursos en la promoción y consolidación del programa, lo que no es un fenómeno ajeno a nuestra realidad nacional, ya que se han ejecutado actividades de difusión y capacitación de este organismo para facilitar la adopción del OEA en nuestro país.

En el sector privado, tanto a nivel nacional como internacional, hay interés en la promoción y fortalecimiento del OEA, dos organizaciones no gubernamentales que destacan por su labor en el ámbito latinoamericano son World BASC Organization y la Confederación de Operadores Económicos Autorizados de Latinoamérica, España y el Caribe (COEALAC).

En cuanto a nuestro país la SOFOFA ha jugado un rol relevante en la promoción del OEA.

A las ventajas que tiene para la seguridad de las fronteras de los países el hecho de contar con el programa OEA (no sólo desde el punto de vista aduanero ya que se puede obtener el concurso de otras entidades públicas, por ejemplo, sanitarias), hay que añadir el ahorro que los Estados tienen al transferir parte de los costos de seguridad al sector privado.

Otro aspecto a destacar es que las facilidades comerciales que obtienen las empresas certificadas, junto a otras medidas como la Ventanilla Única, favorecen la modernización del

control estatal del comercio exterior, sobre todo de las administraciones aduaneras. No se puede olvidar que este es un programa de seguridad, que concede beneficios facilitadores, pero que está concebido para defender el comercio lícito de las “nuevas amenazas”.

Esta modernización no sólo exige una mejor gestión del riesgo, idea clave en el OEA, sino que también el establecimiento de mejores canales de comunicación con la empresa privada, donde destaca el ejecutivo OEA, funcionario de las Aduanas mediante el cual los Operadores Económicos Autorizados conducen todos sus requerimientos en caso de alguna contingencia o impasse con dicho Servicio. Es un verdadero coordinador de la respuesta estatal en la materia. Si bien es cierto todavía resta un largo camino para evaluar el éxito del programa a nivel latinoamericano (ya que es de reciente implementación), sí son tangibles los beneficios de los exportadores cuando entran a importantes mercados de destino (como el estadounidense), ya que tienen facilidades, donde destaca la menor cantidad de inspecciones y, cuando éstas se realizan, éstas se realizan con mayor celeridad.

Esta es una importante razón para que nuestro país se sume al programa, aunque no se debe despreciar el hecho que también sirve para proteger nuestras fronteras, por lo que tan importante como el exportador autorizado es el importador y toda su cadena logística.

Dado el nivel de penetración que ha tenido el OEA a nivel mundial, tanto por la promoción efectuada en los foros multilaterales, como por la implementación del programa en más de sesenta y cuatro países más la Unión Europea, no es recomendable que dejemos pasar más tiempo, debe implementarse el programa en Chile cuanto antes.

La Aduana chilena cuenta con un equipo profesional calificado de primer orden que ha adquirido una gran experiencia gracias a los años de preparación del piloto y el constante intercambio con instituciones públicas y privadas a nivel mundial.

Como señalábamos anteriormente, el hecho de que los países cuenten con OEA permiten que la carga de sus empresas certificadas llegue de un modo más rápido y seguro a los más importantes mercados de destino (Estados Unidos, Europa, China, Japón, entre otros), es un importante incentivo para que nuestro país cuente pronto con un programa OEA. A esto hay que sumarle el hecho que, siguiendo los propósitos del Acuerdo de Bali (OMC), en unos pocos años más podríamos tener que conceder beneficios a OEA extranjeros sin contar con el mismo tratamiento en el exterior.

En este mismo sentido es bueno recordar que Chile, en el marco de Alianza del Pacífico, se comprometió no sólo a contar con un programa OEA operativo, sino que a celebrar acuerdos de reconocimiento mutuo con todos sus miembros, por lo que de todas maneras es una tarea pendiente.

Otro importante compromiso asumido es la *"Estrategia Regional para la Implementación y Fortalecimiento del OEA"*, documento en que el Director Nacional de Aduanas chileno junto a sus pares latinoamericanos, se comprometió al fortalecimiento del OEA y a la suscripción de acuerdos de reconocimiento mutuo de operadores.

Lamentablemente no se existen directrices específicas sobre el OEA en nuestro país, y los canales de difusión del programa hacia otros organismos que fiscalizan el comercio exterior

han sido escasos, por lo que en la actualidad solo con el Instituto de Salud Pública se ha generado una instancia de coordinación.

Para lograr la implementación del OEA en nuestro país es necesaria una gran voluntad política, ya que implica un esfuerzo modernizador que ha sido resistido por la ANFACH, lo que se comprueba por el sólo hecho que países con economías menos abiertas que la chilena, como Argentina y Bolivia, o porque Aduanas que hasta hace unos años se consideraban más atrasadas, como por ejemplo la peruana, ya cuentan con programas OEA operando. En razón de los objetivos de este trabajo este punto no fue plenamente desarrollado, pero debe ser abordado de manera más acabada ya que cuenta con una serie de variables que complejizan el tema considerablemente.

A mayor abundamiento, en Sudamérica sólo Venezuela y Surinam (además de Chile), no cuenta con un programa OEA.

Aunque parezca difícil de creer para un programa de carácter técnico, algunos actores se han opuesto al OEA por motivos ideológicos.

Denitt Farías, Jefe de Estudios de la Cámara Aduanera, manifestó que había quienes no favorecen la implementación del OEA porque *“les molesta que lo imponga Estados Unidos”*<sup>355</sup>.

Uno de los entrevistados comentó, off the record, que considera el proyecto *“súper neoliberal”*.

Este carácter ideológico de algunos de los actores, sumado al poder de veto de ANFACH y las dificultades para develar los reales intereses de cada uno de los actores que de un modo u otro participan en la gestación y/o posible implementación del OEA, nos informan del carácter político de esta iniciativa.

El Operador Económico Autorizado es un tema de seguridad nacional que representa una estrategia racional para enfrentar las “nuevas amenazas”. Es evidente la necesidad de desarrollar políticas coordinadas con otros Estados en esta materia, y el OEA permite lograr este importante objetivo nacional, en especial gracias al reconocimiento mutuo de operadores. Adicionalmente la participación de los privados en este esfuerzo de seguridad es interesante, no sólo porque incorporan recursos en una tarea donde siempre son insuficientes, sino sobre todo porque éstos están en mejores condiciones para descubrir sus propias brechas de seguridad y, de manera auto-gestionada, intentar superarlas. Esta capacidad analítica y de mejora continua en seguridad difícilmente podría ser alcanzada por el Estado, lo que se complica más aún por la necesidad de coordinar los objetivos de seguridad con las necesidades de facilitación del comercio.

La racionalidad de las medidas de seguridad fortalece el desarrollo y éste, por su parte, permite mejorar la seguridad de un país en un sentido multidimensional, es decir, contribuye a la disminución de la pobreza, a mejorar el sistema de seguridad social, el clima de inversión,

---

<sup>355</sup> Farías, Denitt. Jefe de Estudios de la Cámara Aduanera. Entrevista efectuada en dependencias de la Cámara Aduanera de Chile. [Entrevista]. Cámara Aduanera de Chile.

permite luchar contra la violencia, entre otros aspectos que mejoran la calidad de vida de las personas.

Teniendo en cuenta la importancia del desafío que se enfrenta en la mantención de la seguridad de las fronteras en el comercio internacional, el trabajo del Servicio Nacional de Aduanas no es suficiente para enfrentar las “nuevas amenazas”, por consiguiente es aconsejable sumar a todas las instituciones vinculadas al comercio exterior en el esquema OEA, y la Cancillería debe jugar un importante rol para que nuestro país acuerde el “reconocimiento mutuo de operadores”, de modo de extender la seguridad fronteriza del país hasta el origen mismo de las mercancías.

Adicionalmente, si este esfuerzo es emprendido exclusivamente por el Servicio Nacional de Aduanas será incompleto y, muy probablemente, encuentre múltiples trabas en la práctica, las que derivan de la incomprensión de la naturaleza de la relación de confianza que debe existir entre la burocracia pública y las empresas certificadas OEA, generando desincentivos para sumarse a este programa.

Un importante riesgo que se debe evitar a toda costa, es la posibilidad de que el OEA termine siendo una figura cuyos exclusivos destinatarios sean las grandes empresas, las que están interesadas en el OEA para cumplir un requisito indispensable para el acceso rápido de sus mercaderías en los más exigentes mercados de destino, tales como el estadounidense, el europeo y el japonés.

Para ello es necesario a lo menos un esfuerzo en dos direcciones.

En primer lugar los evaluadores OEA de Chile deben tener la suficiente flexibilidad para exigir las medidas de seguridad indispensables pero, al mismo tiempo, no volver el programa muy dispendioso debido a normas de seguridad (física, tecnológica, de la información) de carácter superfluo.

La segunda tarea consiste en asignar recursos para que las PYMES puedan alcanzar los estándares necesarios de seguridad. Es cierto que la certificación es gratuita y que en la Aduana pueden entregar la asesoría necesaria, pero también hay gastos, por ejemplo en infraestructura, que pueden ser difíciles de solventar para una empresa de estas características. Es aconsejable que todos los organismos públicos vinculados al comercio exterior adscriban al OEA y concedan beneficios a quienes hacen un esfuerzo por ser confiables en materia de seguridad, para que la agilidad del tránsito de mercancías por la frontera sea real y, por otra parte, los otros organismos fiscalizadores del comercio exterior chileno puedan realizar una mejor gestión de riesgo enfocando sus recursos en aquellas empresas que son menos confiables y que realizan menos inversiones en seguridad de la cadena de suministro. Como se comentó en este apartado es poco lo que se ha avanzado en la materia.



## 9. REFLEXIÓN FINAL.

Para finalizar creo necesario hacer una reflexión más general.

El programa OEA es un importante esfuerzo modernizador, porque añade racionalidad al uso de los recursos públicos en materia de control de mercancías en el tráfico internacional, transfiere costos y responsabilidad a quienes mejor conocen (o quienes están en mejores condiciones para conocer) las posibles debilidades en materia de seguridad de la cadena de suministro pero debe ser complementado con otras iniciativas.

A la ya mencionada Ventanilla Única de Comercio Exterior, que permite que los integrantes de la cadena internacional de suministro de un determinado país tengan un solo interlocutor estatal, e impide o morigera las habituales descoordinaciones entre los distintos organismos públicos que inciden en la entrada o salida de mercancías de los respectivos países (con las múltiples ineficiencias que conlleva, desde aumento de costos hasta posibles incumplimientos de compromisos comerciales); hay que añadir instrumentos como la carpeta electrónica para los despachos aduaneros<sup>356</sup>.

Es innegable que el hecho que la autoridad cuente con los documentos necesarios para la fiscalización con un protocolo simple, sin la necesidad de solicitar la carpeta física, aumentaría la eficiencia de la fiscalización. Esto en la medida que continúe el actual sistema en que los despachos deben ser respaldados por carpetas con un número variable de documentos de base, lo que estimo debería ser reemplazado, en el mediano plazo, por información digitalizada.

Todo lo anterior, que en lenguaje del Marco SAFE se denomina “pilar Aduana – Empresa”, es aconsejable que sea apoyado con el “pilar Aduana – Aduana”, lo que podría redundar en la eliminación de la gran mayoría de la duplicidad en que se producen en el proceso “exportación – importación”, el que no debería tener solución de continuidad, lo que lamentablemente no ocurre en la actualidad ya que existe un documento de exportación y, al llegar la mercancía a destino, otro de importación, a lo que hay que sumar la intervención de organismos públicos que van variando según la naturaleza de la mercadería, los que no siempre actúan coordinados con sus pares por la falta de regulación en la materia.

La coordinación con otros órganos gubernamentales e intergubernamentales, así como la búsqueda de armonización de sus programas de seguridad que incluyen alguna clase de alianza público – privada, es favorecida por el Marco SAFE 2015.

Lamentablemente, tal como se consigna en las entrevistas que se anexan a este trabajo, tanto la Ventanilla Única (que en Chile se denomina Sistema Integrado de Comercio Exterior, SICEX), como la carpeta electrónica están lejos de ser una realidad en nuestro país, aunque la carpeta debería comenzar su funcionamiento en mayo de este año, es dudoso que esto ocurra a la luz de la experiencia reciente a este respecto. No son argumentos técnicos los que impiden su adopción, sino más bien los intereses y percepciones de los actores involucrados.

---

<sup>356</sup> Todas estas iniciativas pueden coordinarse con otras similares a nivel internacional y, de este modo, cumplir con los objetivos propuestos en el Marco SAFE 2015. Así como la interconexión de Ventanillas Únicas de Comercio exterior propuesta, por ejemplo, en la Alianza del Pacífico. Vid. La Alianza del Pacífico avanza a ventanilla única para el comercio exterior. Cámara Aduanera de Chile. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.cadch.cl/web/2014/10/la-alianza-del-pacifico-avanza-a-ventanilla-unica-para-el-comercio-exterior/>. Consultado el 19 de enero de 2016.

En cuanto a la coordinación de instituciones y programas hay pequeños avances, los que se profundizarán en la medida que sean argumentos técnicos los que sostengan el diálogo interinstitucional.

La demora en la implementación de los programas mencionados, así como en la fiscalización coordinada del comercio exterior, permitiendo una gestión de riesgo moderna y eficiente, afecta el prestigio del país y puede producir (si es que no se ha producido) una pérdida de competitividad de la cadena de suministro nacional.

Todas las dificultades antes señaladas, así como otras que enfrenta la seguridad de la cadena de suministros, donde destacan los roces y descoordinaciones con las otras instituciones que intervienen en la fiscalización del comercio exterior nacional, al parecer son reflejo de una institucionalidad creada para los desafíos del siglo XX, es por ello que más allá de la implementación de planes y programas, es necesario un cambio de mentalidad en los organismos fiscalizadores y quizás una estructura orgánica que nazca desde la comprensión del necesario equilibrio entre las necesidades de la seguridad de la cadena logística y de la facilitación comercial, permitiendo el acceso de las mercancías nacionales de modo seguro a los principales mercados, de modo de no perder ventajas competitivas que hasta ahora Chile ostenta y, al mismo tiempo, el país se proteja de las “nuevas amenazas” que buscan prevalecer del comercio exterior para atentar contra la seguridad nacional.

## 10. REFERENCIAS.

### Bibliografía.

- Fortín, Carlos (2013). ¿Gobernanza mundial o gobernanzas? Chile y América Latina en el escenario internacional. Patricio Leiva Lavalle, editor, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales. Universidad Miguel de Cervantes. Santiago. Primera Edición.
- Jentleson, Bruce (2010). American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century. Norton & Co Inc. Nueva York. Cuarta edición.
- Kissinger, Henry (2001). La Diplomacia. Fondo de Cultura Económica. Nueva York. Segunda edición.
- Nguyen, Eric (2004). La Politique Étrangère des Etats – Unis depuis 1945. De Yalta à Bagdad. Studyrama. Levallois-Perret, Île-de-France, Primera edición.
- Oligier, Gérard (2013). El Operador Económico autorizado: Un Freno a la Securitización de la Frontera. Tesina de Diplomado Política Mundial: El mundo que viene. Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), Universidad de Santiago.
- Resilient Inclusive Growth. A fair Deal for all. Report to APEC Economic Leaders (2015). Philippines.

### Textos legales.

- Ley aduanera (2013). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 09-12-2013. Cámara de diputados. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12\\_291214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12_291214.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
- Ley N° 17.798 sobre control de armas, publicada el 13 de abril de 1978. Santiago Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13031>>. Consultada el 3 de noviembre de 2015.
- Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas, publicada el 20 de junio de 1979. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5441&idParte=0>>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
- Ordenanza de Aduanas (2015). Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=238919>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.

### Normas administrativas.

- Bravo, Roberto (2015). Director (S) del Instituto de Salud Pública (ISP). Resolución exenta 977 de 19 de marzo de 2015. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.ispch.cl/sites/default/files/Resolucion\\_977\\_de\\_19\\_marzo\\_de\\_2015.pdf](http://www.ispch.cl/sites/default/files/Resolucion_977_de_19_marzo_de_2015.pdf)>. Consultado el 21 de noviembre de 2015.
- Pereira, Gonzalo (2014). Director Nacional de Aduana. Resolución exenta 6811 de 3 de diciembre de 2014. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20141205/asocfile/20141205161929/res\\_\\_6811\\_\\_03\\_12\\_2014.pdf](https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20141205/asocfile/20141205161929/res__6811__03_12_2014.pdf)>. Consultado el 14 de noviembre de 2015.
- Pereira, Gonzalo. (2015). Director Nacional de Aduana. Resolución Exenta N° 8177 de 31 de diciembre de 2015. Establécese el Marco Regulatorio de las Carpetas de Despacho Electrónicas. Normas Administrativas Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en:
- Resolución N° 96. Actualiza y Modifica Reglamento de Manipulación y Almacenamiento de Cargas Peligrosas en Recintos Portuarios. (1997). Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Subsecretaría de Transportes. Empresa Portuaria de Chile. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=60403>>. Consultado el 3 de noviembre de 2015.

### Otros recursos bibliográficos en línea.

- About Partners in Protection (2015). History. Pacific Customs Brokers Ltda. British Columbia. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.pcb.ca/brokerage-pip.cfm>>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.

- Acuerdo. Ministerio de Hacienda, ANFACH, S.N.A., 12 de septiembre de 2013 (2013). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://diputadospdc.cl/w2/wp-content/uploads/2013/09/PROTOCOLO-ADUANEROS.pdf>>. Consultado el 12 de noviembre de 2015.
- Acuerdos de Cooperación Aduanera (2015). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/acuerdos-de-cooperacion-aduanera/aduana/2008-07-11/171847.html>>. Consultado el 6 de noviembre de 2015.
- Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio. Conferencia Ministerial: Noveno periodo de sesiones, Bali, 3-6 de diciembre de 2013 (2013). WT/MIN(13)/35, WT/L/910. 11 de diciembre de 2013. Organización Mundial de Comercio. Ginebra. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mc9\\_s/desci36\\_s.htm#art7](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/desci36_s.htm#art7)>. Consultado el 6 de noviembre de 2015.
- Aigner, Susanne (2014). El Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC y el programa Mercator El cometido de la OMA. 7 de julio de 2014. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/7ed9183118bd0c8d03257a4b005b637f/01013edd0fef6c6603257d120045be2e/\\$FILE/Kunio%20Mikuriya.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/7ed9183118bd0c8d03257a4b005b637f/01013edd0fef6c6603257d120045be2e/$FILE/Kunio%20Mikuriya.pdf)>. Consultado el 6 de abril de 2015.
- Aldoney, Gabriel; Álvarez, Carlos; Arriaza, Alejandra et. al. (2015). Comisión Estrategia 2030 de Puertos y su Logística. Logística y Puertos: Una plataforma estratégica de desarrollo para Chile. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/sites/35/2016/01/ESTRATEGIA-2030-DE-PUERTOS-Y-SU-LOG%3%8DSTICA.pdf>>. Consultado el 20 de enero de 2016.
- Álvarez, Mariano (2008). C-TPAT Y AEO: las nuevas vías del Comercio Internacional. CEPAL. Boletín FAL número 258. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.eclac.cl/Transporte/noticias/bolfall/8/33528/FAL-258.web.pdf>>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
- Álvarez, Rodolfo (2013). Director Nacional de Aduanas. Resolución Exenta número 1039, 25 de enero de 2013. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20090305/pags/20090305093340.html>>. Consultado el 11 de noviembre de 2015.
- Anfach convocó a paro nacional para este 19 de noviembre (2013). ANFACH. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.anfach.cl/sitio/2013/11/anfach-convoco-a-paro-nacional-para-este-19-de-noviembre/>>. Consultado el 19 de noviembre de 2015.
- Anfach expuso su rechazo al proyecto de modernización de Aduanas ante comisión de Hacienda (2015). ANFACH. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.anfach.cl/sitio/2015/11/anfach-expuso-su-rechazo-al-proyecto-de-modernizacion-de-aduanas-ante-comision-de-hacienda/>>. Consultado el 10 de noviembre de 2015.
- APEC Authorised Economic Operator Compendium. Third Committee on Trade and Investment Meeting. Sendai, Japan. 22-23 September 2010 (2010). APEC. Sendai. Disponible en la World Wide Web en:

<[http://mddb.apec.org/documents/2010/CTI/CTI3/10\\_cti3\\_013.pdf](http://mddb.apec.org/documents/2010/CTI/CTI3/10_cti3_013.pdf)>. Consultado el 25 de noviembre de 2015.

- Arellano, Pamela; Schuster, Tomás; Jiménez, Eduardo (2015). Evolución de exportaciones por tamaño de empresa Periodo 2002-2012. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Unidad de Estudios. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/08/Evoluci%C3%B3n-de-las-exportaciones-2002-2012.pdf>>. Consultado el 21 de diciembre de 2015.
- Argumento Comercial para el Programa Columbus (sin año). Organización Mundial de Aduanas. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/~media/WCO/Public/ES/PDF/Topics/Capacity%20Building/Activities%20and%20Programmes/Columbus/columbus\\_pg\\_bc\\_es.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/~media/WCO/Public/ES/PDF/Topics/Capacity%20Building/Activities%20and%20Programmes/Columbus/columbus_pg_bc_es.ashx)>. Consultado el 25 de abril de 2015.
- Armas y Explosivos. Dirección General de Movilización Nacional (DGMN). Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.dgmn.cl/?page\\_id=95](http://www.dgmn.cl/?page_id=95)>. Consultado el 3 de noviembre de 2015.
- Armas utilizadas en atentados de París fueron compradas en Alemania (2015). Emol. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.emol.com/noticias/Internacional/2015/11/27/761212/Armas-utilizadas-en-atentados-de-Paris-fueron-compradas-en-Alemania.html>>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.
- Ataques en Francia. Directo. La última hora de los atentados en París (2015). El País. España. Disponible en la World Wide Web en: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/13/actualidad/1447451281\\_752084.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/13/actualidad/1447451281_752084.html)>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.
- Atentado en Boston (2015). Rtve.es. Madrid. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.rtve.es/noticias/atentado-boston/>>. Consultado el 15 de mayo de 2015.
- Bachelet, Michelle (2015). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República por el que inicia el proyecto de ley que moderniza la legislación aduanera. 30 de junio de 2015. Cámara de Diputados. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=15123&formato=pdf>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Barroilhet A., Claudio (2004). El Código Internacional para la Protección de los Buques e Instalaciones Portuarias (Código PBIP). Orígenes del Código PBIP. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXV [pp. 33 - 48]. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewFile/545/513>>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.
- Boletín 10165-05 (2016). Cámara de Diputados de Chile. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=10587&prmBoletin=10165-05](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10587&prmBoletin=10165-05)>. Consultado el 16 de marzo de 2016.
- Bown, Ronald (2015). Presidente de Asoex. Seminario Desafíos para una visión integradora del sector marítimo y portuario. Perspectivas de los usuarios de la cadena

- logística. Campport. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.campport.cl/sitio/wp-content/uploads/2015/04/Ronald-Bown-Presidente-ASOEX.pdf>>. Consultado el 19 de enero de 2016.
- Business tax – guidance (2015). Authorised Economic Operator. Gov.UK. HM Revenue & Customs. Londres. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.gov.uk/guidance/authorised-economic-operator-certification#criteria-for-granting-aeo-status>>. Consultado el 19 de enero de 2016.
  - Business Welcomes U.S.-EU Mutual Recognition of “Trusted Trader” Programs (2012). United States Council for International Business. Nueva York. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.uscib.org/index.asp?documentID=4318>>. Consultado el 10 de abril de 2015.
  - Cadre de Normes SAFE 2015 (2015). Organisation Mondiale des Douanes. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/FAB61C7AD0644CDAACBD111CD3A3CA7C.ashx>>. Consultado el 17 de agosto de 2015.
  - "Cargas limpias": Fallo de Corte Suprema favorece a Empresa Portuaria Valparaíso (2015). SimFruit, Portal Oficial de la Fruta Chilena de Exportación. Un aporte de ASOEX. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.simfruit.cl/nacionales/1408-cargas-limpias-fallo-de-corte-suprema-favorece-a-empresa-portuaria-valparaiso.html>>. Consultado el 21 de enero de 2016.
  - Castro P; C. Lionço y A. de la Ossa (2008). Chile: avances en la modernización de la administración aduanera. Fondo Monetario Internacional (FMI). Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20080429/asocfile/20080429125659/informe\\_fmi.pdf](http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20080429/asocfile/20080429125659/informe_fmi.pdf)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
  - Circular número 6 de 20 de junio de 2013 (2013). ANFACH. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.anfach.cl/sitio/wp-content/uploads/CIRCULAR6-Estado-de-Movilizaci%C3%B3n.pdf>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
  - Chile Exportación de Productos. Santander Trade Portal (2015). Banco Santander. Madrid. Disponible en la World Wide Web en: <<https://es.santandertrade.com/gestionar-embarques/chile/exportacion-de-productos>>. Consultado el 3 de noviembre de 2015.
  - Clark Freeport Zone, Philippines. 27-29 January 2015. Report of the First Meeting of SCCP. APEC Sub-committee on Customs Procedures (SCCP). Filipinas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://mddb.apec.org/Documents/2015/SCCP/SCCP1/15\\_sccp1\\_summary.pdf](http://mddb.apec.org/Documents/2015/SCCP/SCCP1/15_sccp1_summary.pdf)>. Consultado el 1 de diciembre de 2015.
  - Comisión de Hacienda inició trámite de proyecto que moderniza la legislación aduanera (2015). Cámara de Diputados de Chile. Noticias. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en <[https://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmid=127903](https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=127903)>. Consultado el 24 de noviembre de 2015.

- Comisionado de Aduanas de Estados Unidos visitó puerto de Valparaíso (2016). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/comisionado-de-aduanas-de-estados-unidos-visito-puerto-de-valparaiso/aduana/2016-02-05/154548.html>>. Consultado el 8 de febrero de 2016.
- Comité Technique Permanent - PC0418F1a 207ème/208ème sessions - 3 – 6 mars 2015 (2015). Organisation Mondiale des Douanes. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/resources/~/~ /media/39AA92ECBA174BB7B29FA69D1D793507.ashx>>. Consultado el 25 de abril de 2015.
- Competitividad para el desarrollo y el bienestar. Agenda Empresarial 2014 – 2018 (2014). Consejo Gremial Nacional. Colombia. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cgn.org.co/documentos/pdf/Agendaempresarial2014.pdf>>. Consultado el 21 de diciembre de 2015.
- Constituida la Federación Internacional de Operadores Económicos Autorizados (IFAEAO) (2015). Noticias OEA. Agencia Tributaria. Gobierno de España. Madrid Disponible en la World Wide Web: <[http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/Aduanas\\_e\\_Impuestos\\_Especiales/Procedimientos\\_Aduaneros/Operadores\\_Economicos\\_Autorizados\\_\\_OEA\\_/Noticias\\_OEA/Noticias\\_OEA.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/Aduanas_e_Impuestos_Especiales/Procedimientos_Aduaneros/Operadores_Economicos_Autorizados__OEA_/Noticias_OEA/Noticias_OEA.shtml)>. Consultado el 19 de octubre de 2015.
- Continúan las intromisiones de la PDI en zonas primarias, ahora en Osorno. Aduaneros en estado de alerta (2014). ANFACH. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.anfach.cl/sitio/2014/01/continuan-intromisiones-de-pdi-en-zonas-primarias-ahora-en-osorno-aduaneros-en-estado-de-alerta/>>. Consultado el 19 de noviembre de 2015.
- Convención CITES (Sin año). Servicio Agrícola y Ganadero. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.sag.cl/ambitos-de-accion/convencion-cites>>. Consultado el 3 de noviembre de 2015.
- Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002). AG/RES. 1840 (XXXII-O/02). Organización de Estados Americanos. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/AG%20RES%201840%202002%20espanol.pdf>>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.
- CSI: Container Security Initiative (sin año). Department of Homeland Security. U.S. Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief>>. Consultado el 1 de mayo de 2015.
- C-TPAT: Customs-Trade Partnership against Terrorism (sin año). U.S. Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism>>. Consultado el 27 de abril de 2015.
- Customs-Trade Partnership Against Terrorism. Mutual Recognition (2015). U.S. Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism/mutual-recognition>>. Consultado el 25 de abril de 2015.
- 46% del comercio exterior certificado en NEEC (2015). T21 Directorio de Transporte, Logística y Carga. Ciudad de México Disponible en la World Wide Web

- en: <<http://t21.com.mx/logistica/2015/11/12/46-comercio-exterior-certificado-nec>>. Consultado el 9 de febrero de 2016.
- Cuatro exportadores, cerca de acelerar procesos de aduana (2014). Portafolio.co. Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.portafolio.co/economia/cuatro-exportadores-cerca-acelerar-procesos-aduana>>. Consultado el 21 de diciembre de 2015.
  - Customs-Trade Partnership against Terrorism. Cost/Benefit Survey. Report of Results, 2007 (2007). Virginia University. Virginia. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.virginia.edu/surveys/press/2007/ctpat/text.htm>>. Consultado el 1 de diciembre de 2015.
  - Customs-Trade Partnership Against Terrorism Mutual Recognition (2015). U.S. Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism/mutual-recognition>>. Consultado el 25 de abril de 2015.
  - Curso On-Line de Operador Económico Autorizado (OEA) (2014). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/curso-on-line-de-operador-economico-autorizado-oea/aduana/2014-04-04/123259.html>>. Consultado el 24 de abril de 2015.
  - Definiciones Estratégicas (2007). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/definiciones-estrategicas-del-servicio-nacional-de-aduanas/aduana/2007-08-03/091411.html>>. Consultado el 21 de noviembre de 2015.
  - De la Gorce, Paul Marie (2003). Nuevo concepto: guerra preventiva. Una Guerra para la Dominación. El Imperio contra Irak. Selección de artículos publicados en Le Monde Diplomatique (cinco inéditos en Chile). Editorial Aún Creemos En Los Sueños. Santiago. Primera edición.
  - Dian da sello de confianza a primeras 4 exportadoras (2015). Economía. El Tiempo. Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.eltiempo.com/economia/sectores/dian-autoriza-a-cuatro-primeras-empresas-como-operadores-economicos-autorizados-/15237577>>. Consultado el 23 de noviembre de 2015.
  - Dossier SAFE (2015). Organisation Mondiale des Douanes. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe\\_package.aspx](http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx)>. Consultado el 25 de abril de 2015.
  - Duarte, Enrique (2015). Ya no será NEEC sino OEA. T21mx. Disponible en la World Wide Web en: <<http://t21.com.mx/logistica/2015/11/25/ya-no-sera-nec-sino-oea>>. Consultado el 25 de noviembre de 2015.
  - Echeverría, Myriam (2007). La facilitación del comercio en las negociaciones comerciales, multilaterales y bilaterales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/3593-la-facilitacion-comercio-negociaciones-comerciales-multilaterales-bilaterales>>. Consultado el 8 de febrero de 2016.
  - El desafío de Putin a Occidente y su deseo de restablecer el poder de la ex URSS (2014). La Tercera. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/11/678-603706-9-el-desafio-de-putin>>



- a-occidente-y-su-deseo-de-restablecer-el-poder-de-la-ex-urss.shtml>. Consultado el 1 de mayo de 2015.
- Empresas certificadas OEA. SUNAT. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/empresasCertificadas.html>>. Consultado el 22 de febrero de 2016.
  - Estado Islámico reivindica el atentado contra la guardia presidencial tunecina (2015). T13. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.t13.cl/noticia/mundo/estado-islamico-reivindica-atentado-guardia-presidencial-tunecina>>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.
  - Estatuto del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) (1999). Organización de Estados Americanos. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/ag\\_res\\_1650\\_xxix\\_o\\_99\\_spa.pdf](http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/ag_res_1650_xxix_o_99_spa.pdf)>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.
  - Exitoso seminario sobre Operador Económico Autorizado organizado por Aduanas y Sofofa (2008). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20080528/pags/20080528163100.html>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
  - Expediente SAFE (sin año). Organización Mundial de Aduanas. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/\\_media/B234A4EA9F224B24961F721D76B419A2.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_media/B234A4EA9F224B24961F721D76B419A2.ashx)>. Consultado el 25 de abril de 2015.
  - FAQ. What exactly is Mutual Recognition? C-TPAT (2015). Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/Mutual%20Recognition%20FAQs%20January%202015.pdf>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
  - FAST: Free and Secure Trade for Commercial Vehicles (sin año). U.S. Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs/fast>>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
  - Foro de Cooperación Asia Pacífico 2010. “Cambio y Acción”. 13 y 14 de noviembre de 2010. Yokojama. Disponible en la World Wide Web en: <[www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-03-11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-03-11.pdf)>. Consultado el 25 de abril de 2015.
  - Fortalecerán Operador Económico Autorizado para comercio exterior (201&). El Economista. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.economistaamerica.pe/mercados-eAm-peru/noticias/7398797/03/16/Fortaleceran-Operador-Economico-Autorizado-para-comercio-exterior.html>>. Consultado el 17 de marzo de 2016.
  - Fortalecimiento de la Cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo. Tercera reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos. OEA/Ser.F/II.23, RC.23/RES.1/01 (2001). Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/doc\\_rc\\_23\\_res\\_1\\_01\\_spa.pdf](http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/doc_rc_23_res_1_01_spa.pdf)>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.

- Frequently asked questions (FAQ'S) for the C-TPAT status verification interface (SVI) (sin año). Customs and Border Protection. Wahington. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/verification\\_interface\\_faq\\_3.pdf](https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/verification_interface_faq_3.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
- Fukuyama, Francis (1998). ¿El fin de la historia? Historia de los Bio-derechos y del Pensamiento Bio-ético. Dr. Teodora Zamudio. Buenos Aires. Disponible en la World Wide Web en: <<http://bioetica.org/cuadernos/bibliografia/fukuyama.pdf>>. Consultado el 1 de mayo de 2015.
- Furia P.; D. Rexrode; Y. Il-Kim; J. Lee; J. Ellis; T. Guterbock (2011). Customs-Trade Partnership Against Terrorism: 2011 Costs & Savings Survey. Virginia, Estados Unidos de Norteamérica. U.S. Customs and Border Protection. Virginia. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/2011\\_cost\\_savings\\_3.pdf](https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/2011_cost_savings_3.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
- George Bush Comenzó Su Primera Gira Presidencial (2001). La Tercera. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.emol.com/noticias/internacional/2001/02/16/46367/george-bush-comenzo-su-primera-gira-presidencial.html>>. Consultado el 20 de abril de 2015.
- Guadalupe, Julio (2015). ¿Mini OEA? Gestión. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <<http://blogs.gestion.pe/zonaintercambio/2015/11/mini-oea.html>>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.
- Historia. Acerca CICTE (2015). Organización de Estados Americanos. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.oas.org/es/sms/cicte/acerca\\_nosotros\\_historia.asp](http://www.oas.org/es/sms/cicte/acerca_nosotros_historia.asp)>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.
- Holler, Robert (2010). Manual de modernización de aduanas: programas de operadores económicos autorizados. Elaborada por Nathan Associates Inc. para revisión por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduanas.gob.do/oea/documentos/OEA-USAID.pdf>>. Consultado el 23 de febrero de 2016.
- ICC recommendations on Mutual Recognition of US-EU Trade Partner Programs for Border Security. Discussion paper (2009). Cámara Internacional de Comercio. Paris. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Document-centre/2009/ICC-recommendations-on-Mutual-Recognition-of-US-EU-Trade-Partner-Programs-for-Border-Security/>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Implementación Operador Económico Autorizado-OEA (2012). SUNAT. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/implementacion.html>>. Consultado el 23 de noviembre de 2015.
- Importación de Medicamentos, Cosméticos, y Dispositivos Médicos para uso personal (sin año). Instituto de Salud Pública. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.ispch.cl/anamed/importacion>>. Consultado el 3 de noviembre de 2015.

- Incidente entre Investigaciones y Aduana (2008). La Estrella de Arica. Arica. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.estrellaarica.cl/prontus4\\_notas/site/artic/20080820/pags/20080820030024.html](http://www.estrellaarica.cl/prontus4_notas/site/artic/20080820/pags/20080820030024.html)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Informe sobre tendencia y prácticas de la OMA (2007). Organización Mundial de Aduanas. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <<http://operadoreconomico.jimdo.com/app/download/5257982569/Informe+sobre+tendencias+y+practic+de+la+OMA.pdf?t=1301342257>>. Consultado el 25 de abril de 2015.
- Informe de Hallazgos Visita Diagnóstica al Programa del Operador Económico Autorizado (OEA) de Chile 9 al 10 de diciembre, 2014 (2014). Aduana-CICTE-C-TPAT. Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20150402/asocfile/20150402120035/informe\\_de\\_hallazgos\\_visita\\_diagnostica\\_oea\\_chile.pdf](https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20150402/asocfile/20150402120035/informe_de_hallazgos_visita_diagnostica_oea_chile.pdf)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Internal Compliance Programs (2011). South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of the Small Arms and Light Weapons (SEESAC). Belgrado. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/publications/other\\_publ/other\\_publ\\_default/other%20publications/Internal%20Compliance%20Programmes.pdf](http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/publications/other_publ/other_publ_default/other%20publications/Internal%20Compliance%20Programmes.pdf)>. Consultado el 4 de noviembre de 2015.
- Investigación. Regímenes Internacionales (sin año). Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales (IEI). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.iei.uchile.cl/investigacion/lineas-de-investigacion/58620/regimenes-internacionales>>. Consultado el 8 de febrero de 2016.
- Jarufe, Juan Pablo (2011). Realidad nacional del crimen organizado transnacional. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <[http://transparencia.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/13620/1/93653\\_BCN INFORME\\_GRID\\_22-11-2011\\_JJ\\_REALIDAD-NACIONAL.doc](http://transparencia.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/13620/1/93653_BCN INFORME_GRID_22-11-2011_JJ_REALIDAD-NACIONAL.doc)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Key Elements of an Effective Export Control System (2003). Institute for Science and International Security (ISIS). Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://exportcontrols.info/print/key\\_elements.htm](http://exportcontrols.info/print/key_elements.htm)>. Consultado el 4 de noviembre de 2015.
- Krupinsky, Steve (2013). Unified Global Security: The challenge Ahead. U.S. Customs and Border Protection. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/mutual\\_recognition\\_3.pdf](http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/mutual_recognition_3.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
- La Alianza del Pacífico avanza a ventanilla única para el comercio exterior (2014). Cámara Aduanera de Chile. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.cadch.cl/web/2014/10/la-alianza-del-pacifico-avanza-a-ventanilla-unica-para-el-comercio-exterior/>>. Consultado el 19 de enero de 2016.
- La Facilitación del Comercio (2016). Organización Mundial del Comercio. Ginebra. Disponible en la World Wide Web en:

- <[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm)>. Consultado el 8 de febrero de 2016.
- Lanzamiento del Programa OEA en Bolivia (2015). Organización Mundial de Aduanas. Oficina Regional de Fortalecimiento de Capacidades para las Américas y el Caribe. Buenos Aires. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.americaribe.org.ar/es/programTO/oea.aspx>>. Consultado el 25 de abril de 2015.
  - Las Pistas Nunca Esclarecidas del Atentado a la Mutual Judía AMIA en Argentina (2015). La Tercera. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.latercera.com/noticia/mundo/2015/02/678-615158-9-las-pistas-nunca-esclarecidas-del-atentado-a-la-mutual-judia-amia-en-argentina.shtml>>. Consultado el 10 de abril de 2015.
  - Les Membres (2015). Organisation Mondiale des Douanes. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wcoomd.org/fr/about-us/wco-members/membership.aspx>>. Consultado el 25 de abril de 2015.
  - Les biens à double usage : définition. Direction Générale des Entreprises (2015). Ministerio de Economía, de la industria y tecnología digital de Francia. Paris. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.entreprises.gouv.fr/biens-double-usage/accueil>>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.
  - Líbano de luto tras ataques de Estado Islámico en Beirut, los más mortíferos en 25 años (2015). Mundo. BBC. Londres. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151115\\_ataques\\_beirut\\_libano\\_estado\\_islamico\\_lb](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151115_ataques_beirut_libano_estado_islamico_lb)>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.
  - Liberan a los rehenes del hotel de Mali; los cascos azules han encontrado ya 19 muertos (2015). El Mundo. Madrid. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.elmundo.es/internacional/2015/11/20/564edffa46163f7f2c8b45e6.html>>. Consultado el 26 de noviembre de 2015.
  - Libro de la Defensa Nacional 2010 (2010). Ministerio de Defensa. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010/>>. Consultado el 20 de abril de 2015.
  - Los conceptos de seguridad ONU. Departamento Asuntos de Desarme. Informe del Secretario General. Documento A/40/553, 1986. Resolución del 20 diciembre 1983.
  - Macdermott, Jeremy (2014). Bolivia: el nuevo epicentro del narcotráfico en Suramérica. Insight Crime. Medellín. Disponible en la World Wide Web en: <<http://es.insightcrime.org/investigaciones/bolivia-nuevo-epicentro-narcotrafico-suramerica>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
  - Mantilla-Valbuena, Silvia (2008). Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global. Papel Político, volumen 13, número 1. Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-44092008000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-44092008000100008&script=sci_arttext)>. Consultado el 10 de abril de 2015.
  - Marco SAFE 2005 (2005). Organización Mundial de Aduanas. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.oas.org/cip/docs/areas\\_tecnicas/7\\_facilit\\_port\\_cadena\\_logistica/3\\_marco\\_norm\\_aseg\\_facil\\_comer\\_%20glob.pdf](http://www.oas.org/cip/docs/areas_tecnicas/7_facilit_port_cadena_logistica/3_marco_norm_aseg_facil_comer_%20glob.pdf)>. Consultado en 15 de abril de 2015.

- Marco SAFE 2007 (2007). Organización Mundial de Aduanas. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.afip.gob.ar/Aduana/documentos/MARCO\\_NORMATIVO\\_SAFE.pdf](http://www.afip.gob.ar/Aduana/documentos/MARCO_NORMATIVO_SAFE.pdf)>. Consultado el 15 de abril de 2015.
- Marco SAFE 2012 (2012). Organización Mundial de Aduanas. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/\\_/media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_/media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx)>. Consultado el 10 de abril de 2015.
- Mariano Rajoy rediseña los pilares de la política exterior española hacia América latina (2014). Infolatam. Madrid. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.infolatam.com/2014/10/08/mariano-rajoy-redisena-los-pilares-de-la-politica-exterior-espanola-hacia-america-latina/>>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.
- Matus, Javiera (2014). Informe de EE.UU. dice que bombas en Chile son "terrorismo doméstico a baja escala" La Tercera. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/10/680-598641-9-informe-de-eeuu-dice-que-bombas-en-chile-son-terrorismo-domestico-a-baja-escala.shtml>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- May Loten, Jennifer (2015). Informe de la Presidenta del Comité Interamericano contra el Terrorismo 2014-2015. Presentado en la Primera Sesión Plenaria, el 20 de marzo de 2015. CICTE, Organización de Estados Americanos. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/sesiones/2015/CICTE%20DOC%204%20COR%201%20INFORME%20DE%20LA%20PRESIDENTA%20DEL%20COMITE%20CICTE00962S04.pdf>>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.
- Medellín, Claudia (2013). MEXICO: Nuevo Esquema de Empresas Certificadas NEEC. Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Eventos/2013/04/17\\_CMedellin.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2013/04/17_CMedellin.pdf)>. Consultado el: 20 de octubre de 2015.
- Medina, Salvador (2012). Apertura fronteriza al transporte de carga mexicano: ¿fin del problema? Comercio Exterior, Volumen 62, número 1, p. 9 – 11. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <[http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/138/12/VOL.\\_62-1\\_Apertura.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/138/12/VOL._62-1_Apertura.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
- MEF: Alianza del Pacífico tendrá 50 observadores supervisando su proceso de integración (2016). Gestión. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <<http://gestion.pe/economia/mef-alianza-pacifico-tendra-50-observadores-supervisando-su-proceso-integracion-2152659>>. Consultado el 19 de enero de 2016.
- Memoria Anual. Comisión Operador Económico Autorizado (2013). Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <[http://app.sofofa.cl/Corporativo/memoria\\_2013/comercio-exterior-y-relaciones-internacionales/oea.html](http://app.sofofa.cl/Corporativo/memoria_2013/comercio-exterior-y-relaciones-internacionales/oea.html)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Micco, Alejandro (2015). Proyecto de Modernización del Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en:

- <<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=40519&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>>. Consultado el 22 de diciembre de 2015.
- Minuta: Económica. De Misión OMC a DIRECONMULTI. Referencia: Agentes de Aduana. 16 de octubre de 2015. Remimem 603. [Correo electrónico]. Recuperado en: [goliger@agenciaduran.cl](mailto:goliger@agenciaduran.cl).
  - Miño, Claudia; Ovalle, Francisco (2015). Tricel de Valparaíso ordena repetir elección de directiva nacional de Anfach. [Biobiochile.cl](http://www.biobiochile.cl). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.biobiochile.cl/2015/11/06/tricel-de-valparaiso-ordena-repetir-eleccion-de-directiva-nacional-de-anfach.shtml>>. Consultado el 22 de enero de 2016.
  - Módulo VUCE – Inspección Simultánea (2013). Mincomercio, industria y turismo (Colombia). Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=6484>>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.
  - Mujica, Sergio (2009). Director Nacional de Aduanas. Resolución Exenta N° 0849 de 5 de febrero de 2009. Implementa programa piloto del Sistema de Operador Económico Autorizado (OEA) de Chile. Servicio Nacional de Aduanas. Normas Legales. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20090305/pags/20090305093340.html>>. Consultado el 20 de noviembre de 2015.
  - NEEC (2011). XTRA IT. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://certificacionneec.com/noticias.html>>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.
  - Negocios Globales. Logístico, transporte, distribución (2007). Organización Mundial de Aduanas visita Santiago, Chile. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.emb.cl/negociosglobales/noticia.mvc?nid=20070801x5&ni=organizacion-mundial-de-aduanas-visita-chile>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
  - New ICC standards help define trusted traders (2013). Cámara Internacional de Comercio. Paris. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.iccwbo.org/News/Articles/2013/New-ICC-standards-help-define-trusted-traders/>>. Consultado el 25 de noviembre de 2015.
  - Novedades del Piloto del Programa OEA (2013). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/novedades-del-piloto-del-programa-oea/aduana/2013-11-28/112029.html>>. Consultado el 25 de abril de 2015.
  - Nueva Era para las Cadenas de suministro (2010). Cargo Security. Año 3. Business Alliance for Secure Commerce (BASC). Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20140127/asocfile/20140127140746/basc\\_la\\_nueva\\_era\\_de\\_la\\_cadena\\_de\\_suministro\\_\\_publi\\_4669638654\\_.pdf](http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20140127/asocfile/20140127140746/basc_la_nueva_era_de_la_cadena_de_suministro__publi_4669638654_.pdf)>. Consultado el 1 de mayo de 2015.
  - Ocaña, Juan Carlos (2003). Historia de las Relaciones Internacionales durante el Siglo XX. El fin de la Guerra Fría. [HistoriasigloXX.org](http://www.historiasigloXX.org). Madrid. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.historiasigloXX.org/FGF/fin2.htm>>. Consultado el 1 de mayo de 2015.
  - Ochoa, Carlos. C-TPAT, el OEA de los Estados Unidos (2015). Taller de Fortalecimiento de Capacidades del Piloto OEA. 3 al 5 de agosto de 2015. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/programa-del-taller-de->

fortalecimiento-de-capacidades-del-piloto-oea/aduana/2015-08-05/170142.html>. Consultado el 20 de noviembre de 2015.

- Ochoa, Carlos (2015). C-TPAT Perspectiva Global / Chile. Taller de Fortalecimiento de Capacidades del Piloto OEA. 3 al 5 de agosto de 2015. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20150805/asocfile/20150805170142/2015\\_08\\_05\\_0915\\_perspectiva\\_global\\_ctpat\\_chile\\_\\_cochoa\\_.pdf](https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20150805/asocfile/20150805170142/2015_08_05_0915_perspectiva_global_ctpat_chile__cochoa_.pdf)>. Consultado el 19 de enero de 2016.
- OMA: Lanzamiento del Programa Operador Económico Autorizado en Bolivia (2015). Despachantes Argentinos. Buenos Aires. Disponible en la World Wide Web en: <[www.despachantesargentinos.com/detalle\\_noticia.php?id=10370](http://www.despachantesargentinos.com/detalle_noticia.php?id=10370)>. Consultado el 11 de abril de 2015.
- Operador Económico Autorizado (OEA) (2014). Aduana Nacional. Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.aduana.gob.bo/aduana7/content/curso-denominado-formaci%C3%B3n-de-audidores-internos-oeabasc-en-t%C3%A9cnicas-de-auditor%C3%AD-por>. Consultado el 10 de abril de 2015.
- Operador Económico Autorizado. Programas OEA en el Mundo (2013). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/programas-oea-en-el-mundo/aduana/2013-11-28/135114.html>>. Consultado el 25 de abril de 2015.
- Orellana, Pablo (2015). Las Causas Del Aumento Del Narcotráfico Y El Crimen Organizado En El Perú. Alerta Mundial. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.alertamundial.com/2015/06/05/las-causas-del-aumento-del-narcotrafico-y-el-crimen-organizado-en-el-peru/>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Organisations partenaires (2015). Organization Mondiale des Douanes. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.wcoomd.org/fr/about-us/partners/international\\_organizations.aspx#Organisations%20intergouvernementales%20r%C3%A9gionales](http://www.wcoomd.org/fr/about-us/partners/international_organizations.aspx#Organisations%20intergouvernementales%20r%C3%A9gionales)>. Consultado el 6 de noviembre de 2015.
- Programas OEA en el Mundo (2013). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <https://www.aduana.cl/programas-oea-en-el-mundo/aduana/2013-11-28/135114.html>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Pereira, Gonzalo (2015). Director Nacional de Aduana. Carta de Protesta dirigida al Director General de la PDI. Sr. Marcos Vásquez, de 12 de mayo de 2015. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: [http://www.anfach.cl/sitio/wp-content/uploads/carta\\_dna\\_a\\_director\\_pdi\\_12\\_05\\_15.pdf](http://www.anfach.cl/sitio/wp-content/uploads/carta_dna_a_director_pdi_12_05_15.pdf). Consultado el 19 de noviembre de 2015.
- Picado, Bryan (2013). Customs – trade partnership against terrorism. Primera parte. Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Eventos/2013/04/17\\_BPicado1.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2013/04/17_BPicado1.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
- Picado, Bryan (2013). Customs – trade partnership against terrorism. Santiago, Chile. Segunda Parte. Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago. Disponible en la World Wide Web en:

- <[http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Eventos/2013/04/17\\_BPicado2.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2013/04/17_BPicado2.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
- Pillar, Paul R (2001). “Las Herramientas Antiterroristas”. En Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América, vol. 6 número 3. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Terrorismo.pdf>>. Consultado el 24 de mayo de 2015.
  - Piloto del Programa OEA Agentes de Aduana (2016). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/piloto-del-programa-oea-agentes-de-aduana/aduana/2016-01-29/151915.html>>. Consultado el 16 de marzo de 2016.
  - ¿Por qué pasó el 11-M?: El origen y las causas del trágico atentado (2014). El Huffingtonpost. Madrid. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.huffingtonpost.es/2014/03/10/causas-11-m\\_n\\_4934191.html](http://www.huffingtonpost.es/2014/03/10/causas-11-m_n_4934191.html)>. Consultado el 10 de abril de 2015.
  - Preguntas frecuentes (2015). SUNAT. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/preguntas\\_frecuentes.html](http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/preguntas_frecuentes.html)>. Consultado el 23 de noviembre de 2015.
  - Programa Alianza para el Comercio Seguro (2010). 37 Convención Nacional de la Industria Maquiladora Manufacturera de Exportación. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.slideshare.net/a.urena.ms/programa-alianza-para-el-comercio-seguro-pacs>>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
  - Programa del Taller de Fortalecimiento de Capacidades del Piloto OEA (2015). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/programa-del-taller-de-fortalecimiento-de-capacidades-del-piloto-oea/aduana/2015-08-05/170142.html>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
  - Protocolo adicional al acuerdo marco de la Alianza del Pacífico, suscrito en Cali, Colombia, el 10 de febrero de 2014 (2014). Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sice.oas.org/Trade/PAC\\_ALL/Index\\_PDF\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Index_PDF_s.asp)>. Consultado el 1 de diciembre de 2015.
  - Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (2014). Decisión de 27 de noviembre de 2014. Organización Mundial del Comercio. Ginebra. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm)>. Consultado el 8 de enero de 2016.
  - ¿Qué es APEC? (2015) DIRECON. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.direcon.gob.cl/apec>>. Consultado el 27 de abril de 2015.
  - ¿Qué es el C-TPAT? (2015) SRI Consultores. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.sriconsultores.com/ctpat-y-seguridad/ique-es-el-ctpat>>. Consultado el 1 de mayo de 2015.
  - ¿Quiénes Somos? (2015). Business Alliance for Secure Commerce. BASC. Cartagena. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wbasco.org/espanol/quienessomos.htm>>. Consultado el 10 de abril de 2015.



- Quienes somos / Quiénes participan (2011). Business Alliance for Secure Commerce. BASC. Cartagena. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wbasco.org/espanol/quienes-participan.htm>>. Consultado el 28 de abril de 2015.
- Rankin, Brian (2015). La Facilitación del Comercio en América Latina y el Caribe. Una Agenda de Implementación. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sector de Integración y Comercio. Nota Técnica IDB-TN-733. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6864/La%20facilitaci%C3%B3n%20del%20comercio%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20una%20agenda%20de%20implementaci%C3%B3n%20ESP.pdf?sequence=4>>. Consultado el 25 de abril de 2015.
- Recueil sur les Programmes d'Opérateurs économiques agréés (2014). Organization Mondiale des Douanes. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/BD74C306EB1F4588A4924695B47F462B.ashx>>. Consultado el 25 de abril de 2015.
- República Dominicana lanza el programa de Operador Económico Autorizado (OEA) con el apoyo del BID (2012). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <http://www.iadb.org/es/temas/comercio/republica-dominicana-lanza-el-programa-de-operador-economico-autorizado-oea-con-el-apoyo-del-bid,6548.html>. Consultado el 18 de marzo de 2016.
- Resolución Carpeta de Despacho Electrónica. Comentarios Recibidos. Publicación Anticipada (2015). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.aduana.cl/comentarios-recibidos/aduana/2015-11-17/093933.html>>. Consultado el 19 de marzo de 2016.
- Respuestas de la Tecnología a una Gestión Aduanera Efectiva (sin año). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=916595>>. Consultado el 27 de abril de 2015.
- RG-T2368: Facilitación Comercial y Seguridad en la Alianza del Pacífico mediante la OEA (2014). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=RG-T2368>>. Consultado el 25 de abril de 2015.
- Ruggie, John Gerard (2014). Global Governance and “New Governance Theory”: Lessons from Business and Human Rights. Global Governance 20. pp. 5–17. Cambridge. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.hbs.edu/faculty/conferences/2014-business-beyond-the-private-sphere/Documents/Global%20Governance%20and%20'New%20Governance%20Theory'.pdf>>. Consultado el 6 de noviembre de 2015.
- SAFE Framework 2012 (2012). World Customs Organization. Bruselas. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/55F00628A9F94827B58ECA90C0F84F7F.ashx>>. Consultado el 10 de abril de 2015.

- SAG descarta revisar cargas limpias en el puerto de Valparaíso y conflicto continúa (2015). Mundo Marítimo. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.mundomaritimo.cl/noticias/sag-descarta-revisar-cargas-limpias-en-el-puerto-de-valparaiso-y-conflicto-continua>>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.
- Sánchez, José (2014). Naves industriales van por nueva certificación. El Financiero. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/naves-industriales-van-por-nueva-certificacion.html>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Santos, Juan Manuel (2011). Decreto 3568 de 27 de septiembre de 2011. Considerando. Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/2015/Decreto\\_3568\\_de\\_2011.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/2015/Decreto_3568_de_2011.pdf)>. Consultado el 23 de noviembre de 2015.
- Secure Trade in the APEC Region (2015). APEC. Singapore. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Counter-Terrorism/Secure-Trade-in-the-APEC-Region.aspx>>. Consultado el 24 de noviembre de 2015.
- Según informe de la OMC Chile es el tercer país exportador de Sudamérica (2013). ASEXMA. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://asexma.cl/segun-informe-de-la-omc-chile-es-el-tercer-pais-exportador-de-sudamerica/>>. Consultado el 17 de Noviembre de 2015.
- Serrano, Felipe (2014). Carta de 16 de julio de 2014 dirigida a la Comisión de Hacienda del Senado. Cámara Aduanera de Chile. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=146&tipodoc=docto\\_comision](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=146&tipodoc=docto_comision)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Servicios (2012). COEALAC. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://coealac.org/services>>. Consultado el 28 de abril de 2015.
- SICEX (Sistema Integrado de Comercio Exterior) (2015). Ministerio de Hacienda. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.sicexchile.cl/portal/web/sicex/inicio>>. Consultado el: 27 de abril de 2015.
- VI Sesión del Consejo Aduanero Público Privado (CAPP) (2015). Editrade. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.editrade.cl/noticia-sexta-sesion-capp.html>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Sistema Aduanero de Operadores Confiables (sin año). AFIP. Buenos Aires. Disponible en la World Wide Web en: <[www.afip.gob.ar/aduana/operadoresConfiables/](http://www.afip.gob.ar/aduana/operadoresConfiables/)>. Consultado el 10 de abril de 2015.
- Sistema de Inspección Simultánea - SIIS de la VUCE (2015). E-xperiencia 2015. Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <<http://experience.gobiernoenlinea.gov.co/626/w3-article-13091.html>>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.
- Soft Law. Derecho Internacional (2006). Diccionario Jurídico. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1754>>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.
- Solicitud de Acceso a la información pública: AE007W-0005114 de 30 de octubre de 2013. Disponible en la World Wide Web en:

- <<http://www.aduana.cl/transparencia/2013/noviembre/ae007w0005114.pdf>>. Consultado el 19 de noviembre de 2015.
- Somos (sin año). COEALAC. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://coealac.org/about-us>>. Consultado el 10 de abril de 2015.
  - Steinberg, Federico (2013). El Poder Estructural de Alemania. Opinión. El País. España. Disponible en la World Wide Web en: <[http://elpais.com/elpais/2013/04/18/opinion/1366299890\\_083315.html](http://elpais.com/elpais/2013/04/18/opinion/1366299890_083315.html)>. Consultado el 10 de abril de 2015.
  - Subsecretario anuncia inicio de portal único de trámites (2014). Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.aduana.cl/subsecretario-anuncia-inicio-de-portal-unico-de-tramites/aduana/2014-11-17/113708.html>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
  - Taller Experiencias del Sistema Operador Económico Autorizado (2013). Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://web.sofofa.cl/eventos/taller-experiencias-del-sistema-operador-economico-autorizado/>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
  - Taller OEA, Santiago de Chile (2014). COEALAC. Ciudad de México. Disponible en la World Wide Web en: <<http://coealac.org/actualidad/firma-coealac-ampip>>. Consultado el 28 de abril de 2015.
  - Temas de Trabajo (sin año). Comercio e Integración. Alianza del Pacífico. Disponible en la World Wide Web en: <<https://alianzapacifico.net/temas-de-trabajo/>>. Consultado el 11 de enero del 2016.
  - Trabajadores de Aduanas anuncian paro nacional por policialización de fronteras (2013). La Nación. Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.lanacion.cl/trabajadores-de-aduanas-anuncian-paro-nacional-por-policializacion-de-fronteras/noticias/2013-11-12/145304.html>>. Consultado el 24 de noviembre de 2015.
  - Tramitación de Proyectos (2016). Senado de la República de Chile. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>>. Consultado el 16 de marzo de 2016.
  - 2015 Meeting of APEC Ministers Responsible for Trade Statement. Boracay, Philippines, 23 – 24 May 2015. APEC. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Trade/2015\\_trade.aspx](http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Trade/2015_trade.aspx)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
  - Privacy Impact Assessment for the Automated Targeting System: DHS/CBP/PIA-006(b) (2012). U.S. Department of Homeland Security. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy\\_pia\\_cbp\\_ats006b.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy_pia_cbp_ats006b.pdf)>. Consultado el 20 de octubre de 2015.
  - Usuarios autorizados (2015). DIAN. Bogotá. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.dian.gov.co/dian/oea.nsf/pages/Usuarios\\_autorizados](http://www.dian.gov.co/dian/oea.nsf/pages/Usuarios_autorizados)>. Consultado el 23 de noviembre de 2015.

- Ventanilla Única de Comercio Exterior (2010). Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Lima. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.vuce.gob.pe/>>. Consultado el 2 de noviembre de 2015.
- 26° Reunión Ministerial APEC Beijing, China 8 de Noviembre del 2014 (2014). Declaración Ministerial Conjunta. Anexo C Marco Estratégico 3M de Aduanas APEC. Beijing. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/apec/declaracion-china-2014/anexo\\_C\\_marco\\_estrategico\\_3m\\_de\\_aduanas\\_.pdf](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/apec/declaracion-china-2014/anexo_C_marco_estrategico_3m_de_aduanas_.pdf)>. Consultado el 25 de noviembre de 2015.
- Version of IATA Recommended Practice 1630 has been adopted by the 35th Cargo Services Conference (CSC/35) held in Doha, Qatar on 10 March 2013 and will be declared effective by IATA upon receipt of requisite government approvals (2013). IATA. Montreal. Disponible en la World Wide Web en: <<http://www.iata.org/whatwedo/cargo/security/Documents/csc-recommended-practice1630.pdf>>. Consultado el 3 de noviembre de 2015.
- Yany, Jorge (2015). Operador Económico Autorizado. Un Programa de Aduanas para Apoyar la Competitividad y Seguridad del Comercio Exterior Chileno. Servicio Nacional de Aduanas. Valparaíso. Disponible en la World Wide Web en: <[https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20150805/asocfile/20150805170142/2015\\_08\\_03\\_1100\\_piloto\\_proyecto\\_oea\\_\\_jyany\\_.pdf](https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20150805/asocfile/20150805170142/2015_08_03_1100_piloto_proyecto_oea__jyany_.pdf)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Yany, Jorge (2013). Operador Económico Autorizado. Programa de Chile Comisión OEA en CAPP. Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Santiago. Disponible en la World Wide Web en: <[http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Eventos/2013/07/09\\_JYany.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2013/07/09_JYany.pdf)>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Who we are (2015). USAID. Washington. Disponible en la World Wide Web en: <<https://www.usaid.gov/who-we-are>>. Consultado el 18 de noviembre de 2015.
- Wikipedia. Ley US Patriot (sin año). Disponible en la World Wide Web en: <[http://es.wikipedia.org/wiki/Ley\\_Patri%C3%B3tica](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley_Patri%C3%B3tica)>. Consultado el 6 de noviembre de 2015.

## 11. ANEXOS.

Anexo n° 1.

**Entrevista efectuada a Marcelo Reyes, expresidente de ANFACH, el 16 de noviembre de 2015, en dependencias del S.N.A. (Errázuriz 755, oficina 401, Valparaíso).**

- 1- En relación al rol fiscalizador del Servicio Nacional de Aduanas (S.N.A.) ¿Qué aspectos debe mejorar?

Debe mejorar la capacidad de análisis de riesgo.

Tecnología y disponibilidad de cruces de información para ser más efectiva la fiscalización a posteriori, a priori y en la línea. Mejorar la capacidad tecnológica no invasiva.

- 2- ¿Cree que los funcionarios del S.N.A. favorecen la adopción del OEA, estimando que es una herramienta fiscalizadora eficaz?

No sé si es una herramienta fiscalizadora eficaz, pero los funcionarios aceptarían un OEA sabiendo que no estamos perdiendo el control de las mercancías que van en esos despachos.

No se puede dejar un OEA operando sin control de las mercancías o el proceso.

Antes nos negamos porque se trató de imponer de una manera que no correspondía. No se podía crear el OEA por una mera resolución, la que por lo demás nunca se publicó en el Diario Oficial, nosotros no lo permitimos. Pero entendemos que puede ser una herramienta buena desde el punto de vista del país.

Cuando se quiera implementar el OEA la Aduana debe tener los recursos humanos para certificarlo y todo lo que implican las auditorías posteriores.

- 3- Según su criterio ¿De qué manera ha impactado el Marco SAFE nuestro comercio exterior?

Son recomendaciones pero cuando vienen misiones internacionales las tratan de imponer, y son proyectos caros de implementar. La Aduana de Chile no los puede implementar un cien por ciento y correr cero riesgos.

Del OEA no se sabe respecto de los recursos necesarios.

En cuanto a SICEX es una barbaridad la cantidad de recursos que se han gastado en Hacienda, proceso dirigido por personas que no conocen el comercio exterior.

Además actúan en un marco de ilegalidad. Según la Ordenanza de Aduana las bases del comercio exterior corresponden a lo almacenado por el Servicio Nacional de Aduanas. No existe reglamentación oficial de Aduana respecto SICEX.

El problema con la carpeta de despacho electrónica radica en que las Aduanas no pueden obligar a que los Agentes de Aduana tengan los documentos digitalizados y, en segundo lugar, un proveedor iba a abarcar un gran porcentaje, iba a existir un monopolio.

- 4- ¿Qué espera de las modificaciones introducidas por el Marco SAFE 2015? ¿Impactarán positivamente a Chile? ¿Cómo?

La Aduana no tiene posibilidad de controlar los otros organismos. No existe jerarquía sobre éstos.

En el proyecto de modernización podría incluir un articulado que regule la relación con los otros servicios y ahí el SICEX podría pasar a Aduana, antes no.

- 5- ¿Conoce proyectos del S.N.A. anteriores al programa OEA actual? De ser así, ¿por qué estima que fracasaron?

Como gremio hemos ido cambiando la posición desde un rechazo absoluto hasta aceptarlo, pero con los recursos necesarios.

- 6- ¿Estima que el programa OEA, más allá del impulso que le imprime el Servicio, es ampliamente apoyado por el gobierno?

El gobierno no lo entiende. Fui a la comisión de Hacienda y el subsecretario en un par de preguntas no respondió adecuadamente. Es más factible que Economía tome cierto liderazgo e iniciativa como tal.

- 7- ¿Ud. sabe si el OEA es conocido y/o apoyado por otros organismos públicos? De ser así ¿cuáles?

Creo que no existe mayor conocimiento. Quizás por el SAG por los vistos a Agrosuper (empresa que es parte del piloto OEA), pero no.

- 8- ¿Ud. cree que los diversos gremios que participan de la cadena logística apoyan su implementación? De ser así, ¿cuáles han manifestado mayor interés?

No sé si lo apoyan o no. No lo rechazan. En la medida que se transparente la manera como el OEA va a operar en Chile lo van a apoyar.

En la Cámara Aduanera, ANAGENA y ANFACH hay más expectativa que apoyo.

En los exportadores me imagino que hay más apoyo.

- 9- ¿De qué manera impactaría la adopción del OEA en nuestro país?

Nos daría un ordenamiento y estandarización de la cadena logística de comercio exterior, más seguridad y confiabilidad como nación exportadora.

- 10- ¿Cuáles han sido las mayores dificultades que a su juicio han impedido que esta figura sea establecida en nuestra normativa?

Las aprehensiones y rechazo de los gremios y la falta de recursos a nivel Aduana.

- 11- ¿Qué opinión le merece el artículo 23 BIS que se pretende incorporar a la Ordenanza de Aduanas?

El OEA está en la ley porque ANFACH lo pidió, porque si está en la ley se pueden pedir recursos. Si no es sólo un proyecto más.

- 12- ¿Qué sucedería si nuestro país retrasa o, en definitiva, no adopta el OEA?

Como gremio no pasa nada.

- 13- ¿Cree que es posible que las PYMES nacionales se certifiquen OEA? De ser así ¿Qué debería ocurrir?

Debería haber un subsidio estatal a través del Ministerio de Economía para emparejar la cancha al mismo nivel de las grandes empresas.

14- ¿Considera que el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) es un buen complemento del OEA?

No. Porque SICEX no tiene un gran componente COMEX, con Aduana no tiene mucho que ver.

Es un administrador de información pero no tiene un componente de control de transacciones de comercio exterior, se nutre de lo que tiene Aduana.

15- ¿A su juicio el fracaso del proyecto de carpeta electrónica dificulta la adopción del OEA? ¿Cómo?

No.

Nota: información entre paréntesis agregada por el entrevistador.

Anexo n° 2.

**Entrevista efectuada a Jorge Yany, Coordinador del Programa OEA Chile, el 27 de noviembre de 2015, en dependencias del S.N.A. (Soto Mayor 60, quinto piso, Valparaíso).**

1- En relación al rol fiscalizador del Servicio Nacional de Aduanas (S.N.A.) ¿Qué aspectos debe mejorar?

Modernizar la gestión de riesgo para incluir situaciones comerciales nuevas, a veces estamos medios enredados en cuestiones medias históricas.

2- ¿Cree que los funcionarios del S.N.A. favorecen la adopción del OEA, estimando que es una herramienta fiscalizadora eficaz?

Ahora sí. Eso tiene que ver con que han entendido que el operador es una herramienta que les va a entregar mucha información para la gestión de riesgo. Cuando se explicó en la difusión que van a tener acceso a esta información sin que haya una ley de por medio, ya que la entrega voluntariamente el operador que está dispuesto a certificar, el que es transparente y tiene la voluntad de hacer bien las cosas, mostraron interés.

Hoy fiscalización se debe imaginar los modelos de negocios, en función de eso ven donde está la trampa.

Con el OEA hay un modelo de negocios de aquellos que hacen bien las cosas, cualquier cosa que se escape a eso significa que algo raro hay.

Hay un parámetro real, no es parte de un desarrollo teórico.

- 3- Según su criterio ¿De qué manera ha impactado el Marco SAFE nuestro comercio exterior?

Hasta el minuto el impacto no se ha visto tan fuerte y tiene que ver con que el Marco SAFE es una iniciativa de la OMA y, por tanto, es una recomendación, no es exigible. Pero en materia comercial, por los eventos de los últimos años, la seguridad ha tomado más importancia.

- 4- ¿Qué espera de las modificaciones introducidas por el Marco SAFE 2015? ¿Impactarán positivamente a Chile? ¿Cómo?

En Chile es el eje orientador del trabajo que vamos a hacer porque se crea el pilar que obliga a relacionarse con otros organismos que operan en frontera.

En cuanto a la armonización con otros programas, el OEA Chile nació a partir del estudio de otros como ISO 27.000, 28.000, 31.000, BASC e ISPS; además del levantamiento de los requisitos y armonización con los programas OEA de China, Hong Kong, la Unión Europea, Japón, Corea del Sur, Estados Unidos, México, Singapur, Perú, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Canadá y Nueva Zelanda.

- 5- ¿Conoce proyectos del S.N.A. anteriores al programa OEA actual? De ser así, ¿por qué estima que fracasaron?

Ese programa formó parte de la base de datos de la reingeniería del 2013, pero se basó en el Marco SAFE de la época, el nuevo programa partió con SAFE 2012.

Falló porque no tenía conexión con el sector privado. Se hizo pensando sólo en las grandes empresas, esto debido a que antes se exigía asegurar la cadena completa, lo que no ocurre hoy.

Antes la gestión de riesgo estaba enfocada en el producto y la ruta, por ejemplo, café colombiano sirve para ocultar droga.

La gestión de riesgo moderna considera al operador. Al mirar una Declaración de Ingreso se mira quien interviene en la operación.

Hoy se cruzan los perfiles. Rutas, puertos, mercancías, se cruzan con información sobre los operadores.

- 6- ¿Estima que el programa OEA, más allá del impulso que le imprime el Servicio, es ampliamente apoyado por el gobierno?

Ahora sí. Desde que el lanzamiento del piloto fue presidido por el Subsecretario de Hacienda se siente el respaldo. Además este es un programa publicitado para las PYMES, con lo que también está el apoyo del ministerio de Economía.

- 7- ¿Ud. sabe si el OEA es conocido y/o apoyado por otros organismos públicos? De ser así ¿cuáles?



Por ahora el ISP es el que más lo ha mostrado, pero también hay interés del SAG, básicamente porque tiene un programa que destaca funcionarios dentro de las empresas en el marco de una certificación. La idea es que eso permita que las empresas que además se certifiquen OEA alcancen un beneficio adicional, esto porque el funcionario del SAG va a ver como mejora la empresa con el estándar OEA.

- 8- ¿Ud. cree que los diversos gremios que participan de la cadena logística apoyan su implementación? De ser así, ¿cuáles han manifestado mayor interés?

En general hoy el sector privado está muy interesado. Últimamente están muy interesados los Agentes de Aduanas, pero también los couriers, almacenistas, puertos y SOFOFA.

Dentro de las empresas el sector exportador es el más entusiasta, pero dentro de éste no hay una constante respecto a quienes les interesa más, o menos.

Es un tema netamente de empresa. Si a una empresa le conviene.

El OEA no es para todos los tipos de empresas, cada una evalúa los costos y beneficios.

Esta semana en Puerto Montt se acercó una empresa para decir que el OEA es el plus que anda buscando para entrar en el mercado colombiano y norteamericano.

- 9- ¿De qué manera impactaría la adopción del OEA en nuestro país?

Competitividad y marca país.

La apertura del comercio chileno es una estrategia que ya se agotó.

La ventaja que se alcanzó ya se perdió y necesitamos una nueva estrategia de competitividad en cuanto al acceso a mercados.

- 10- ¿Cuáles han sido las mayores dificultades que a su juicio han impedido que esta figura sea establecida en nuestra normativa?

Resistencia interna y externa. Resistencia al cambio.

En Chile estamos poco acostumbrados a cambios. Este no es un tema que prendió desde el principio. Las empresas más vinculadas al COMEX lo entendían, el resto no.

- 11- ¿Qué opinión le merece el artículo 23 BIS que se pretende incorporar a la Ordenanza de Aduanas?

No tuve injerencia más que la opinión técnica. En su redacción y en el lugar no participé.

- 12- ¿Qué sucedería si nuestro país retrasa o, en definitiva, no adopta el OEA?

Pérdida de competitividad. Se cierran las puertas de negocios a muchas compañías. Hoy el OEA es un requisito para cerrar contratos internacionales. Un ejemplo es el caso de Nestlé, empresa que en Europa exige que su Agente de Aduana sea OEA.

13- ¿Cree que es posible que las PYMES nacionales se certifiquen OEA? De ser así ¿Qué debería ocurrir?

Sí, el programa está diseñado para eso. Fue pensado con un grado de flexibilidad tal que permita a las PYMES certificarse.

Sin embargo la brecha de documentación de procedimientos es un tema importante a considerar cuando se quiere certificar una PYME.

Todo lo que podamos hacer en apoyo financiero y capacitación para que las PYMES adquieran la cultura de documentación y entrenamiento de los procedimientos es importante.

14- ¿Considera que el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) es un buen complemento del OEA?

Sí. Porque de hecho es parte de los beneficios de facilitación que se entregan a los OEA.

15- ¿A su juicio el fracaso del proyecto de carpeta electrónica dificulta la adopción del OEA? ¿Cómo?

No. De hecho en algunos países la carpeta electrónica es un beneficio que se entrega a los Agentes de Aduana OEA, reemplazando la carpeta física. Aunque no lo tenemos considerado así en Chile.

16- ¿Cree conveniente o probable, la creación de dos niveles de certificación, lo que en Perú se ha denominado “mini OEA” (para PYMES) y, paralelamente, un OEA para grandes empresas?

No. Es un no analizado, porque se pensó y discutió. Tiene que ver que la guinda de la torta que es el reconocimiento mutuo, y cuando se hacen divisiones o categorías de empresas el reconocimiento mutuo sólo lo alcanza el mayor nivel de certificación.

En Estados Unidos sólo alcanzan el reconocimiento mutuo Tier 2 y 3.

Lo que sucede es que muchas empresas se sienten engañadas, lo aprendimos de la Unión Europea.

Allí existen 3 categorías: certificación de procesos aduaneros; en seguridad y; una full que comprende las dos anteriores.

Pues bien, el reconocimiento mutuo es para las full.

Las otras empresas se sintieron engañadas porque para acceder al reconocimiento mutuo tenían que completar la otra parte.

Las Aduanas europeas tuvieron que dar explicaciones. Esto desprestigió por algún tiempo el programa.

El otro problema es que cuando se generan distintos niveles de certificación indirectamente se discrimina a aquellos que se les exige menos, porque se les niega el mayor beneficio.

**Entrevista efectuada a Denitt Farías, Jefe de Estudios de la Cámara Aduanera de Chile, el 10 de diciembre de 2015, en dependencias de la Cámara Aduanera de Chile (O'Higgins 1266, Valparaíso).**

- 1- En relación al rol fiscalizador del Servicio Nacional de Aduanas (S.N.A.) ¿Qué aspectos debe mejorar?

En los tiempos es vital. También mejorar la competencia de los funcionarios fiscalizadores, que se estandaricen sus conocimientos de manera que todos reúnan las condiciones que esa delicada función requiere.

Un buen aforo requiere funcionarios de calidad.

El mejoramiento del rol fiscalizador de Aduana debe ser en todo ámbito, previo y post despacho. Es la única manera que se cumpla eficazmente la labor y en tiempos que resulten razonables para no pedir plazos de tres años.

- 2- ¿Cree que los funcionarios del S.N.A. favorecen la adopción del OEA, estimando que es una herramienta fiscalizadora eficaz?

Para ellos resulta conveniente contar con contrapartes certificadas. Es un concepto de confianza.

Significa menor interacción.

El tema es que siendo OEA... ¿qué sucedería cuando la Aduana se equivoque certificando o la burlen?

Hay que ver cuál va a ser la opinión en ese caso.

- 3- Según su criterio ¿De qué manera ha impactado el Marco SAFE nuestro comercio exterior?

Hubo un impacto porque se ajustaron más los controles sobre las cargas exportadas a los Estados Unidos por el cumplimiento de plazos. Ayudó a ordenar a algunos actores como navieras, emisores de B/L, y los clientes, programando mejor los embarques.

En lo que viene habrá un impacto mayor, porque no cualquiera va a poder exportar sin cumplir esta condición.

- 4- ¿Qué espera de las modificaciones introducidas por el Marco SAFE 2015? ¿Impactarán positivamente a Chile? ¿Cómo?

Habrán estos fortalecimientos, pero es complicado verlo globalmente y más bien depende de sectores exportadores. En el caso hortofrutícola es difícil que vayan a cumplir un 100%. Hay múltiples incumplimientos. En otros sectores va a ser más llevadero.

- 5- ¿Conoce proyectos del S.N.A. anteriores al programa OEA actual? De ser así, ¿por qué estima que fracasaron?

Fracasaron por la competitividad, se podían crear monopolios, esto porque se certificaban cadenas completas.

Aduaneramente certificar una cadena completa se presta que se evite la fiscalización de eslabones de esa cadena, en el fondo se planteaba el riesgo de “saltarse” la Aduana<sup>357</sup>.

- 6- ¿Estima que el programa OEA, más allá del impulso que le imprime el Servicio, es ampliamente apoyado por el gobierno?

Sí, obvio. El gobierno está para velar por la prosperidad del país, y no apoyarlo implicaría un retroceso económico para el país.

- 7- ¿Ud. sabe si el OEA es conocido y/o apoyado por otros organismos públicos? De ser así ¿cuáles?

Sí, por el ministerios del Interior y Economía, la DIRECON. Debo entender que cuenta con estos apoyos.

- 8- ¿Ud. cree que los diversos gremios que participan de la cadena logística apoyan su implementación? De ser así, ¿cuáles han manifestado mayor interés?

Hay de todo acá.

Están los que no se han visto sujetos por un requerimiento de seguridad en los países de destino de sus exportaciones.

El que no tiene experiencia no cree que sea relevante.

Habrà una opinión hacia afuera de los gremios pero al interior hay parte de sus miembros que no les parece bien el proyecto porque no se alinea con sus intereses comerciales. Además les molesta que lo imponga Estados Unidos.

- 9- ¿De qué manera impactaría la adopción del OEA en nuestro país?

Mayor orden, coordinación; una respuesta a las responsabilidades que cada uno de los certificados le corresponde.

- 10- ¿Cuáles han sido las mayores dificultades que a su juicio han impedido que esta figura sea establecida en nuestra normativa?

En el proyecto de ley hay distintas miradas.

¿Por qué tiene que estar en la Ordenanza de Aduanas?

¿Por qué la Aduana tiene que hacerse cargo de un tema que no es aduanero?

Esas son apreciaciones de algunos actores.

Esta es la primera oportunidad que hay un proyecto de ley en la materia.

Partimos un poco tarde respecto a otros países en implementar.

---

<sup>357</sup> Ese “forado” en la fiscalización era una de las mayores críticas de ANFACH el año 2013, lo que desembocó en la suspensión del piloto OEA exportador por casi 2 años.

11- ¿Qué opinión le merece el artículo 23 BIS que se pretende incorporar a la Ordenanza de Aduanas?

La Cámara estuvo muy analítica respecto del artículo 23 bis y la incorporación del OEA en la Ordenanza de Aduanas.

El Directorio estima que hoy aparece este OEA con un concepto determinado pero mañana pueden aparecer otros actores que pueden involucrar a la Aduana.

Entonces al no haber certeza de que vaya a ser el OEA el único programa que va a existir en los años venideros, es necesario que se legisle bajo una norma general, no bajo el amparo de la ley aduanera, y que esta norma faculte a la Aduana para certificar OEA.

12- ¿Qué sucedería si nuestro país retrasa o, en definitiva, no adopta el OEA?

El país es el que pierde. Habría exportaciones que no se podrían realizar.

13- ¿Cree que es posible que las PYMES nacionales se certifiquen OEA? De ser así ¿Qué debería ocurrir?

Hay PYMES sectoriales que lo hacen bien y pueden tomar la decisión de certificarse o transferir los productos a quienes estén certificados, pero para otros no va a ser necesario.

Algunos van a ganar y otros perder.

14- ¿Considera que el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) es un buen complemento del OEA?

Sí, lógico. Hay integración de toda la información, permite comprobarla y, desde ese punto de vista, va de la mano del OEA.

15- ¿A su juicio el fracaso del proyecto de carpeta electrónica dificulta la adopción del OEA? ¿Cómo?

No creo que dificulte la adopción del OEA porque no es que la carpeta esté en un comercio abierto, está en manos de auxiliares de la función pública aduanera y en ese sentido que no esté la carpeta no dificulta la fiscalización, los documentos están en manos seguras y confiables.

16- ¿Cree conveniente o probable, la creación de dos niveles de certificación, lo que en Perú se ha denominado “mini OEA” (para PYMES) y, paralelamente, un OEA para grandes empresas?

El objetivo es uno. El aseguramiento de la cadena logística, y si eso se cumple está bien, porque en el caso nuestro las Agencias de Aduana son PYMES y, aunque no

alcanzo a distinguir las condiciones, si ambos cumplen el objeto esencial del OEA está bien.

Anexo n° 4.

**Entrevista efectuada a Alejandro Láinez, Gerente General de la Asociación Nacional de Agentes de Aduana (ANAGENA), el 23 de diciembre de 2015, en dependencias de ANAGENA (Blanco Encalada N° 625 oficina 81, Valparaíso).**

- 1- En relación al rol fiscalizador del Servicio Nacional de Aduanas (S.N.A.) ¿Qué aspectos debe mejorar?

Debe mejorar varios aspectos.

En primer lugar capacitación de personal, en específico para sus fiscalizadores.

La normativa del comercio exterior es tremendamente dinámica, y día a día se publican nuevas directrices que normalmente no fluyen a quienes deben cumplir dicha normativa.

Por ello un número importante de las multas o cargos son mal cursados.

Otro gran tema es que en el mundo anglosajón se piensa la manera de hacer las cosas difíciles de modo más fácil, en Chile parece que si se puede hacer difícil para que hacerlo fácil.

En algunos aspectos, en facilitación del comercio, se avanzan dos pasos y se retrocede uno.

A partir del año dos mil siete todos los ingresos de todas las mercancías de exportación a los puertos chilenos se hacen de forma automática.

Hoy la Aduana pretende retrotraer en este avance en materia de facilitación, ya que considera que en el futuro un funcionario aduanero controle el ingreso de la mercancía en la puerta.

Países como Uruguay van justo en la dirección contraria, y están automatizando el ingreso de la mercancía.

Finalmente, debe mejorar en la relación entre la Aduana y ANFACH.

La ANFACH tiene un poder tremendo, es contraria a toda norma que a su juicio merma la condición del fiscalizador, actuando más allá de lo estrictamente gremial. Se ha convertido en una Aduana chica. Entran en temas que son de facultad exclusiva del Director Nacional de Aduanas. Hace que la relación entre el Servicio y sus funcionarios ande mal.

- 2- ¿Cree que los funcionarios del S.N.A. favorecen la adopción del OEA, estimando que es una herramienta fiscalizadora eficaz?

No. La voz que hay hacia afuera dice que el OEA no satisface los requerimientos sindicales.

Me da la impresión que ANFACH interpreta el OEA como una laxitud en la fiscalización.

En Agosto en una conferencia se preguntó sobre alguna mala experiencia de mal uso de las líneas OEA a nivel internacional y, hasta el momento, no las ha habido. Por tanto esta opinión de laxitud fiscalizadora no es más que una aprensión sin fundamento concreto.

A los exportadores también les ha dado vuelta el tema.

Pero sobre toda otra consideración ANFACH no comulga con el concepto OEA.

- 3- Según su criterio ¿De qué manera ha impactado el Marco SAFE nuestro comercio exterior?

Estamos avanzando hacia SAFE. Aunque en temas de gestión de riesgo somos de los países pioneros.

- 4- ¿Qué espera de las modificaciones introducidas por el Marco SAFE 2015? ¿Impactarán positivamente a Chile? ¿Cómo?

No hay nada concreto. Todo está a nivel de estudio. Tampoco espero impacto de SAFE 2015 para el año 2016.

- 5- ¿Conoce proyectos del S.N.A. anteriores al programa OEA actual? De ser así, ¿por qué estima que fracasaron?

Fracasaron por dos motivos:

En primer lugar porque no hubo continuidad en la dirección del proyecto.

Entre 2007 y 2010 hubo como seis Directores Nacionales de Aduanas. En esa época se perdió el OEA y SICEX también (denominado Ventanilla Única en ese período).

En segundo lugar el rechazo que provocó el proyecto en la industria.

El rechazo no era porque no considerarán positivo el OEA, sino porque no veían ningún beneficio asociado a la certificación.

El privado piensa en cuanto va a recibir por tomar una decisión y el OEA no reporta ningún beneficio tangible. Los privados más que oponerse no se mostraron interesados.

En el caso del OEA hay una presión externa (de la Organización Mundial de Aduanas). Somos junto a Venezuela y Surinam los únicos países sudamericanos en que no existe la certificación.

- 6- ¿Estima que el programa OEA, más allá del impulso que le imprime el Servicio, es ampliamente apoyado por el gobierno?

El programa OEA ya tiene carácter de objetivo político, no sólo como apoyo sino que también impulsándolo.

Antes de Jorge Yany el proyecto descansaba en el subdirector jurídico y tenía un carácter interno. Hoy está avalado por el Ministerio de Hacienda.

Antes dependía de la voluntad del jefe de proyecto. Hoy hay mando, misión y medios para llevar a cabo el proyecto.

Además el OEA está en un proyecto de ley, lo que es una clara muestra del objetivo político detrás.

- 7- ¿Ud. sabe si el OEA es conocido y/o apoyado por otros organismos públicos? De ser así ¿cuáles?

Yo creo que recién lo están conociendo pero no se sienten partícipes.

- 8- ¿Ud. cree que los diversos gremios que participan de la cadena logística apoyan su implementación? De ser así, ¿cuáles han manifestado mayor interés?

Me atrevería a decir que la mayoría de los gremios están de acuerdo en su implementación.

Gremios como los Agentes de Aduanas, operadores logísticos, operadores portuarios, operadores de transporte internacional marítimo y transportistas terrestres (aunque su interés ha estado más bien en conocer sobre el tema).

Y los exportadores están preocupados más que con ganas de subirse.

El plan piloto para exportadores estaba considerado para diez empresas y terminó siendo para cinco y una se bajó (Dole).

Además costó mucho convencer a estas empresas de que participaran del piloto.

Puede ser que Agrosuper esté más interesada que el resto. El Agente de Aduanas que trabaja con ellos está interesado en participar en el piloto para Agentes de Aduanas.

ANFACH rechaza.

Los Agentes de Aduanas apoyamos el proyecto y estamos en la fase de pensar la asociatividad inter agencias de aduanas para abordar el proyecto.

- 9- ¿De qué manera impactaría la adopción del OEA en nuestro país?

Imagen país. En este momento tenemos una imagen país un tanto cansada. Siendo OEA dejaremos atrás esa imagen de cansancio.

Una segunda consecuencia es la recuperación de la confianza internacional.

Chile ha tenido los últimos años un retroceso en los rankings internacionales sobre facilidad para hacer negocios y el OEA puede colaborar a mejorar la confianza de mercados externos respecto de Chile.

Esto presupone que el OEA mejore la seguridad.

- 10- ¿Cuáles han sido las mayores dificultades que a su juicio han impedido que esta figura sea establecida en nuestra normativa?



Tiene mucha relación con los motivos por lo que no se ha avanzado mucho. Con los detractores de ANFACH y la falta de beneficios tangibles del programa. Pero sobre todo tiene que ver con la voluntad política del ejecutivo que se manifestó recién hace unos tres años.

11- ¿Qué opinión le merece el artículo 23 BIS que se pretende incorporar a la Ordenanza de Aduanas?

Nosotros vamos a presentar nuestra opinión en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Estamos de acuerdo con que se legalice la figura del OEA, pero la forma en que se está haciendo genera una reserva jurídica con la que no estamos de acuerdo.

Establece facultades muy amplias para el Director Nacional de Aduanas.

El concepto de OEA debería estar más acotado en la ley, dejando la facultad interpretativa del Director nacional a la reglamentación subsidiaria.

Nos preocupa que se generen distintas clases de operadores de la cadena logística. Operadores de primera y de segunda categoría. Las condiciones actuales deben mantenerse.

Si hay OEA a éstos habrá que hacerle reglas nuevas.

12- ¿Qué sucedería si nuestro país retrasa o, en definitiva, no adopta el OEA?

Nos cierran mercados para nuestras exportaciones como la Unión Europea y Estados Unidos.

13- ¿Cree que es posible que las PYMES nacionales se certifiquen OEA? De ser así ¿Qué debería ocurrir?

Absolutamente sí. Las PYMES tienen, comercialmente, la obligación de certificarse. Ya que de este modo mantendrán o lograrán el acceso a mercados de destino para sus exportaciones.

14- ¿Considera que el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) es un buen complemento del OEA?

No le veo una relación por el momento.

Podría llegar a ser útil pero se han manejado por carriles distintos.

Si se juntan los dos proyectos en la etapa que están ahora, ahí sí que mueren.

Hay que dejarlos entrar en régimen y luego pensar en la complementariedad de ambos sistemas.

15- ¿A su juicio el fracaso del proyecto de carpeta electrónica dificulta la adopción del OEA? ¿Cómo?

No hablaría de fracaso, quizás de uno jurídico en su momento pero está superado.  
Por el momento no encuentro mucha relación entre ambos proyectos pero podría llegar a ser útil en la fiscalización.

16- ¿Cree conveniente o probable, la creación de dos niveles de certificación, lo que en Perú se ha denominado “mini OEA” (para PYMES) y, paralelamente un OEA para grandes empresas?

Mientras el sistema tributario chileno no diferencia grandes empresas de PYMES no debería haber diferencia en la certificación.

No se deben generar empresas de primera, segunda, ni de tercera clase.

No sabría en que se podría diferenciar un mini OEA de un OEA.

Un OEA “relajado”, con menos exigencias, trae como consecuencia relajo en las medidas de seguridad.

Anexo n° 5.

**Entrevista efectuada a Zvonimir Yuras, Gobernador de Puerto de San Antonio, candidato a Magíster en Relaciones Internacionales CEAL – PUCV (enviada mediante correo electrónico).**

1- Desde su perspectiva ¿Cuáles son los principales avances en materia de seguridad que ha experimentado el comercio exterior chileno?

En primer lugar aclarar que lo expresado se refiere lo que a mi juicio son avances para la seguridad y protección del transporte marítimo en general, por parte de la autoridad marítima. Además expresar que la autoridad marítima no es la encargada de los procesos y controles de la carga de importación o exportación, siendo el encargado por ley el servicio nacional de aduanas. En el caso de requerirse el auxilio de la fuerza pública en un buque o terminal marítimo, por un procedimiento por ejemplo de tráfico de drogas o sustancias prohibidas, la autoridad marítima prestará la cooperación y apoyo al servicio de aduanas.

Por lo anterior, puede que existan iniciativas relacionadas con este tema y que son competencia del servicio de aduanas.

En el ámbito marítimo y en el idioma español, es mejor hablar de seguridad (protección personal ante accidentes) y protección (amenaza terrorista, tráfico de

ADM<sup>358</sup>, piratería, narcotráfico, etc.) en inglés safety and security. Entiendo que te refieres a “Protección” en tu pregunta.

La Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, más conocida en el ámbito marítimo como DIRECTEMAR, es el organismo de la Armada, que por ley actúa como Autoridad Marítima Nacional en todas las actividades marítimas desarrolladas bajo su jurisdicción. Adicionalmente, el personal dependiente, tiene la facultad para controlar toda actividad realizada dentro de nuestro territorio marítimo, lo que significa que además es la Policía Marítima.

DGTM<sup>359</sup> es el organismo de la Armada, mediante el cual el Estado de Chile cautela el cumplimiento de las leyes y acuerdos internacionales vigentes, para:

Dar Seguridad a la navegación

Proteger la vida humana en el mar

Preservar el medio ambiente acuático y los recursos naturales marinos y fiscalizar las actividades que se desarrollan en el ámbito de su jurisdicción, con el propósito de contribuir al desarrollo marítimo de la nación.

En el caso de la protección en beneficio del comercio exterior nacional, posterior a los atentados de S-11 en EE.UU, a nivel mundial y a través de la Organización Marítima Internacional, se creó y puso en ejecución el “Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias” (Código PBIP), cuya principal objetivo es proteger a los buques, tripulantes, pasajeros, carga e instalaciones portuarias, con el objeto de fortalecer la protección del terminal o recinto portuario y proteger el comercio exterior.

Asimismo existe el “Acuerdo de Viña del Mar”, por el cual se controla que las naves mercantes partes de los países miembros estén en óptimas condiciones para navegar desde el punto de vista del equipamiento electrónico, mecánico y el casco en general, de esta forma se impide que naves sub estándar en el ámbito de la seguridad naveguen transportando el comercio exterior, poniendo en riesgo a las tripulaciones, la carga y el medio ambiente.

El mundo está dividido en varias zonas de responsabilidad de búsqueda y rescate, donde nuestro País es el responsable de la cuarta más extensa, después de Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica. En ella debe coordinar y ejecutar las acciones de búsqueda y rescate de todas las naves que naveguen en ella (Zona de responsabilidad SAR<sup>360</sup>).

DIRECTEMAR orienta su quehacer integrado con una perspectiva estratégica en un concepto que se denomina: “Vigilancia, Control, Alerta y Respuesta” del Área de Responsabilidad Marítima Nacional y que se ha definido como: “El conocimiento efectivo y oportuno de todas las actividades que se desarrollan en el Área de Responsabilidad Marítima, fluvial y lacustre, que puedan afectar a la seguridad

---

<sup>358</sup> Armas de destrucción masiva.

<sup>359</sup> Dirección General del Territorio Marítimo.

<sup>360</sup> Siglas en inglés para “búsqueda y rescate.”

nacional y al desarrollo de sus Intereses Marítimos, a fin de alertar, prevenir, proteger y dar la oportuna respuesta que demanda el interés nacional.

DIRECTEMAR como Policía Marítima además tiene la misión de: “Proteger a las personas, las naves, la infraestructura marítima portuaria, la preservación de las especies marinas y combatir los actos ilegales, fiscalizando la actividad que establece la normativa vigente en el área jurisdiccional de la Autoridad Marítima”.

- 2- ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta la seguridad de la cadena logística nacional?

Estimo que el principal desafío es que cada vez más los buques son más grandes, por lo que pueden transportar más contenedores o carga, debiendo los organismos fiscalizadores de la carga incrementar sus acciones de prevención y control.

- 3- ¿Existe conciencia de la importancia de la seguridad, entendida como protección de la carga contra usos ilícitos, en los distintos actores del comercio exterior de nuestro país?

Mi experiencia me indica que sí existe conciencia, ya todos los actores involucrados se encuentran alineados para dar cumplimiento a las normas nacionales e internacionales.

- 4- ¿Considera adecuada la coordinación entre el Servicio Nacional de Aduanas y otros organismos fiscalizadores del transporte internacional de carga?

A mi juicio estimo que sí es adecuada la coordinación entre los servicios que fiscalizan la carga de cabotaje y la internacional.

Anexo n°6.

**Entrevista efectuada a Alejandro Acuña, Encargado Nacional del Plan Integrado de Seguridad, candidato a Magíster en Relaciones Internacionales CEAL – PUCV (enviada mediante correo electrónico).**

- 1- Desde su perspectiva ¿Cuáles son los principales avances en materia de seguridad que ha experimentado el comercio exterior chileno?

Desde mi perspectiva, uno de los principales avances que ha habido en materia de Seguridad en el comercio exterior chileno, es el hecho de que los diversos actores que se encuentran involucrados en el desarrollo de esta actividad, ya sea directa o indirectamente, tanto organizaciones gubernamentales (Aduanas, Carabineros, DGMN<sup>361</sup>, MinRel<sup>362</sup>, CCHEN<sup>363</sup>, etc.) como empresas privadas (Armadores, Terminales Portuarios, etc.) han ido tomando conciencia que la Seguridad fronteriza debe ser asumida como una tarea que es responsabilidad de todos los involucrados y que deben trabajar de manera conjunta para fortalecerla.

En relación a lo anterior y más específicamente en lo que respecta a Aduanas, se podría señalar que ha existido un amplio desarrollo en cuanto a la perspectiva con la que este Servicio enfrenta sus desafíos en el ámbito de la fiscalización, no solo como un ente recaudador de impuestos, sino como la primera barrera de Seguridad al momento del ingreso de personas y mercancías al país.

En cuanto al control de exportaciones, desde un punto de vista legal se debe recordar la modificación que se realizó al Art. 168 de la Ordenanza de Aduanas, en ocasión de la Reforma Tributaria, donde se tipifica el contrabando de exportación. Esta norma amplía las facultades de Aduanas y contribuye a fortalecer las atribuciones del Servicio para combatir el tráfico de mercancías ilícitas.

## 2- ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta la seguridad de la cadena logística nacional?

En lo que respecta a los organismos fiscalizadores, en mi opinión, los desafíos más importantes que enfrenta la seguridad de la cadena logística nacional es: el desarrollo de habilidades por parte de estas entidades gubernamentales para hacer frente a las denominadas “nuevas amenazas”, en este sentido, el tráfico por ejemplo de elementos de uso dual, tráfico de medicamentos falsificados, tráfico de drogas, lavado de dinero, etc. constituyen negocios ilícitos que deben ser combatidos y de los cuales se debe conocer más, para mitigarlos de manera más eficiente.

El tráfico de los elementos arriba señalados forman parte de industrias que tienen como objetivo, en muchos casos financiar operaciones de diversos grupos, que actúan al margen de la ley y que en muchas ocasiones se ha establecido que se encuentran asociados a actividades de tipo terroristas o criminal.

En el caso de Aduanas y en el contexto del Marco SAFE de la OMA, la tarea de implementar el programa OEA constituye un desafío relevante, en cuanto este

---

<sup>361</sup> Dirección General de Movilización Nacional.

<sup>362</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>363</sup> Comisión Chilena de Energía Nuclear.

programa se encuentra, en un inicio, enfocado al desarrollo de procesos de exportación seguros, basados en la colaboración público-privada.

- 3- ¿Existe conciencia de la importancia de la seguridad, entendida como protección de la carga contra usos ilícitos, en los distintos actores del comercio exterior de nuestro país?

En mi opinión y por mi experiencia tanto en Aduanas como en empresas del sector privado (armadores internacionales que operan en Chile), posteriormente a los atentados del 11/09 en Nueva York, si se ha venido desarrollando una conciencia relativa a la importancia de la seguridad y protección que se debe brindar a la carga objeto de asegurar el transporte de bienes lícitos y evitar el tráfico de mercancía que pueda significar el intercambio de mercancías prohibidas o peligrosas para la población.

Diversas empresas que operan como parte de la cadena logística en nuestro país han suscrito acuerdos tendientes a evitar el tráfico, por ejemplo, de elementos que se puedan utilizar con fines terroristas, ejemplo: CSAV –C-TPAT.

Por otro lado, Aduanas ha fortalecido el trabajo conjunto con otros países en esta materia, ejemplo de ello ha sido el trabajo realizado con el Programa EXBS del Departamento de Estado de EE.UU (dedicado al control de exportaciones) o el trabajo realizado con organismos internacionales como el OIEA<sup>364</sup>.

- 4- ¿Considera adecuada la coordinación entre el Servicio Nacional de Aduanas y otros organismos fiscalizadores del transporte internacional de carga?

En mi opinión estimo que la coordinación entre Aduanas y los otros organismos que participan de la fiscalización del transporte de carga internacional es adecuada y se ha tendido a un fortalecimiento del trabajo conjunto en esta materia con las distintas entidades fiscalizadoras.

En relación a lo anterior y como parte del trabajo regular de Aduanas, se desarrollan instancias de trabajo permanentes, en diversos aspectos relacionadas a la fiscalización de carga de la más amplia variedad de mercancías, no solo relativas a seguridad.

Entre las entidades con que se trabaja de manera más cercana encontramos Directemar<sup>365</sup>, SAG<sup>366</sup>, Carabineros, PDI<sup>367</sup>.

---

<sup>364</sup> Organismo Internacional de Energía Atómica.

<sup>365</sup> Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante.

<sup>366</sup> Servicio Agrícola y Ganadero.

<sup>367</sup> Policía de Investigaciones de Chile.

Por último, señalar que Aduanas ha logrado no solo trabajar de manera eficiente con otros organismos nacionales, sino que además ha logrado una muy buena coordinación con las Aduanas de los países vecinos.

Anexo n°7.

**Entrevista efectuada a Rodrigo Mujica, Gerente de Asuntos Internacionales y Servicios Empresariales de la Cámara de Comercio de Santiago (CCS), el 29 de febrero de 2016, en dependencias de la Cámara de Comercio de Santiago (Monjitas 392, piso 1, Santiago).**

1- ¿De qué manera impactaría la adopción del OEA en nuestro país?

Sobre todo impactaría el rubro frutícola porque la fruta necesita llegar lo antes posible a puerto, se produce un destrabe importante.

Se reducen los costos y la fruta llega en mejores condiciones, pese a todo el trámite que implica certificarse parece conveniente hacerlo.

El ahorro de costos finalmente es para todos, todo el que se certifica debería tener menos costos de transportes porque la mercadería debería estar menos días arriba del barco.

2- ¿Ud. cree que los diversos gremios que participan de la cadena logística apoyan su implementación? De ser así, ¿cuáles han manifestado mayor interés?

Creo que hay desconocimiento, a partir de que existen dudas en lo que implica certificarse a través del Operador, puede haber ciertas lagunas que impiden tomar las decisiones correctas.

3- ¿Cuáles han sido las mayores dificultades que a su juicio han impedido que esta figura sea establecida en nuestra normativa?

Son más internos y me refiero a política, si uno piensa en lo que implica tener gobiernos de cuatro años, las nuevas personas que se hacen cargo toman entre otros temas el OEA, y entenderlo y desarrollarlo no es fácil.

Además hay que considerar las ideas de cada uno de los Directores.

No hay una política de Estado.

No es prioridad, ya no está el Director Pereira, y en estos próximos años quizás

quedemos congelados, y dependerá del próximo Director darle o no relevancia al tema.

4- ¿Qué sucedería si nuestro país retrasa o, en definitiva, no adopta el OEA?

Es malo para la imagen de nuestro país con Estados Unidos. Va a haber una tendencia natural a ir simplificando la vida a los productos que lleguen con el operador y de dificultársela a los que lleguen de manera normal, y se puede hacer más complejo para los exportadores llegar a Estados Unidos, y esto puede llegar a más países en el mundo.

Entre más tarde se implemente (el OEA), se hará más difícil estar arriba del carro, y vamos a quedar más atrasados.

- 5- ¿Cree que es posible que las PYMES nacionales se certifiquen OEA? De ser así ¿Qué debería ocurrir?

No tengo tan claro el proceso de certificación, por lo que es difícil saber la capacidad de una PYME para certificarse, pero es una barrera de entrada y las autoridades deben facilitar y dar las herramientas para que lo hagan. Porque al hacerlo se facilita el desarrollo del producto nacional con miras a la exportación de bienes, con lo que se impulsa, finalmente, la economía del país.

- 6- ¿Considera que el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) es un buen complemento del OEA?

Primero hay que tener bien claro cómo va a operar SICEX, y que tan operativo va a ser, saber la medida que todos los organismos públicos van a participar y la profundidad de dicha participación.

Hasta ahora SICEX está bien en pañales, y desde las últimas reuniones creo que falta mucha carne para poner en la parrilla.

Si hay que seguir haciendo papeleo por fuera, va a ser difícil hacer el tránsito hacia SICEX, y desde allí es complicado que sea un aporte para el OEA.

Pero funcionando bien SICEX sería un complemento para el OEA, son varios trámites que el exportador se ahorraría.

Rodrigo Mujica agregó que existe la necesidad de una entidad que regule de manera integral el comercio exterior, ya que no lo hace el Ministerio de Relaciones Exteriores, ni DIRECON, ni el Ministerio de Economía.

Según el Gerente de Asuntos Internacionales y Servicios Empresariales de la CCS es necesaria una Subsecretaría de Comercio Exterior y, mejor aún, un ministerio del ramo.



Anexo n° 8.

**Entrevista efectuada a Alejandro Corvalán, Director Regional ProChile Valparaíso, el 14 de marzo de 2016, en dependencias de ProChile Valparaíso (Limache 3405, oficina 92, El Salto, Viña del Mar).**

El Director Regional de ProChile, al comentársele el objeto de la entrevista, señaló lo siguiente:

“El dos mil catorce comenzó a aplicarse en nuestro país.

El primer año hubo una participación de cinco empresas en Chile.

Toda herramienta que permita transparentar y asegurar los procesos aduaneros y, dentro de éstos, su impacto en el comercio exterior, siempre es positiva, así como todo lo que pueda asegurar el comercio entre los países.”

- 1- ¿Estima que el programa OEA, más allá del impulso que le imprime el Servicio, es ampliamente apoyado por el gobierno?

Supongo que sí, me parece obvio porque es una iniciativa que asume un Servicio Nacional de Aduanas que es parte de la institucionalidad del Estado. Si no lo hubiese suscrito Chile no lo estaríamos replicando.

- 2- ¿Ud. sabe si el OEA es conocido y/o apoyado por otros organismos públicos? De ser así ¿cuáles?

No lo sé, porque dentro de lo que me compete he estado en un par de charlas.

Supongo que todos los servicios asociados a la institucionalidad del Estado vinculada al comercio exterior lo conocen.

- 3- ¿Qué actores del mundo privado apoyan más el programa?

Supongo que las entidades gremiales nacionales y regionales, pero como aún está en un proceso de inicio, no sé hasta qué punto sea una herramienta que las distintas entidades conozcan en plenitud.

- 4- ¿De qué manera impactaría la adopción del OEA en nuestro país?

Va a impactar, pero creo que el principal desafío que tiene el país es el aumento de la oferta exportable.

Si Chile tuviera los estándares de España debería tener veinte mil PYMES exportadoras, en circunstancias que tiene alrededor de cuatro mil. Eso es lo más importante.

5- ¿Qué sucedería si nuestro país retrasa o, en definitiva, no adopta el OEA?

No pasaría nada, porque el impacto es muy acotado, por no decir marginal. Eso no quiere decir que no sea una herramienta útil que deba ser desarrollada con más fuerza.

6- ¿Cree que es posible que las PYMES nacionales se certifiquen OEA?

Sí, pero hay menos de cuatro mil PYMES exportadoras, el impacto de éstas es muy bajo.

En la medida que más PYMES se incorporen al proceso exportador, herramientas como ésta (OEA) van a ser útiles y necesarias.

El esfuerzo principal de las agencias públicas, empresariado y universidades es la integración de las PYMES al proceso exportador.

Un esfuerzo para llegar a los indicadores de España es complejo y diverso.

7- ¿Cree conveniente o probable, la creación de dos niveles de certificación, uno para PYMES y otro para grandes empresas?

Creo que sí.

Uno de los elementos que tiene la estructura productiva de Chile es su alta heterogeneidad, esto es lo que se discute en la reforma laboral.

A lo mejor sería interesante.

Si se revisan los requisitos de este instrumento (OEA), calza para la “gran empresa” o para la que permanentemente exporta, pero hay muchas PYMES que exportan una vez y no más.

Podría ser un criterio metodológico interesante el que pueda haber una tipología de implementación del OEA en función del tamaño de la empresa.

Hay PYMES que venden dos mil cuatrocientas U.F. al año así como aquellas que venden noventa y nueve mil novecientos noventa y nueve, por lo que la distancia es grande.

En esta etapa sería aconsejable hacer un esfuerzo inicial en segmentar la aplicación del OEA a las PYMES.

## 12. APÉNDICES.

Apéndice n° 1.

**Comentarios y propuestas Cámara Aduanera A.G. en relación al proyecto de ley que moderniza la legislación aduanera (informe obtenido mediante correo electrónico).**

### **Artículo 1° Proyecto de Ley:**

**A.- Modificación 1:** Incorpórese, a continuación del artículo 23, el artículo 23 bis.

### **Observaciones y propuestas:**

1.- Aunque estamos de acuerdo con la incorporación a la legislación nacional de la figura del Operador Económico Autorizado, estimamos que no es adecuado, ni pertinente, introducir la norma propuesta en la Ordenanza de Aduanas, puesto que se trata de la certificación del cumplimiento de ciertos estándares de seguridad, internacionalmente reconocidos, los que pueden ir variando en el tiempo y recibiendo distintas denominaciones según los requerimientos del comercio exterior.

En razón de lo anterior, nos parece que lo adecuado es que esta figura se incorpore a nuestra legislación, directamente a través de un Decreto Supremo dictado y suscrito por el Ministro de Hacienda, por orden del Presidente de la República y que se faculte al Director Nacional de Aduanas, mediante modificación al artículo 1° de la Ordenanza de Aduanas, para que éste pueda certificar a los distintos operadores que participan en la cadena logística del comercio exterior, que se encuentren regulados por ley y que voluntariamente soliciten dicha certificación, dando fe del cumplimiento de ciertos estándares de seguridad (o competencias en el área de la seguridad). Se le debe facultar también para revocar dicha certificación, mediante resolución fundada, cuando proceda alguna de las causales contempladas en la ley.

2.- Nos parece asimismo que el decreto supremo que se dicte debe señalar, qué se entiende por Operador Económico Autorizado, como también, que la certificación es de carácter voluntaria, indicando claramente cuál es el objetivo de la misma, y ello es, que los diversos actuantes y operadores que forman parte de la cadena del comercio exterior chileno, certifiquen el cumplimiento de los estándares de seguridad del comercio internacional, reconocidos por nuestro país.

3.- A nuestro juicio este decreto deberá señalar también, cuáles son los requisitos, formas y condiciones que se deben cumplir para lograr dicha certificación (dentro de ello los estándares de seguridad que deberán cumplir), como también, los derechos y beneficios que éstos operadores económicos autorizados obtendrán al certificarse en el ámbito de su respectiva actividad.

De igual forma dicha norma deberá establecer, las obligaciones a que estarán sujetos los operadores certificados dentro de sus respectivas actividades, como también, la

responsabilidad que tendrá cada uno de ellos dentro de la cadena logística del comercio exterior.

4.- Finalmente estimamos que, el decreto supremo que se dicte deberá contener, las bases de los programas o procedimientos aduaneros especiales con que se beneficiarán los operadores económicos autorizados y las causales de suspensión o revocación de la certificación concedida, para aquellos casos de incumplimiento de acuerdo a la gravedad de los hechos, por parte del Director Nacional de Aduanas, señalando los derechos de los afectados, las instancias de reclamación con que contarán los mismos, los plazos para recurrir y el procedimiento que deberá seguirse para solicitar y dejar sin efecto la suspensión decretada y aquel que permita volver a certificarse en caso de revocación de la certificación otorgada.



637

**FECHA :** 16 DE OCTUBRE DE 2013  
**DE :** MISION OMC  
**A :** DIRECONMULTI  
**INFO. :** DIRECONMULTI-OMC  
**REF. :** AGENTES DE ADUANA

**PRIORIDAD : P1**                      **MINUTA : ECONOMICA**

**CLASIFICACIÓN : PÚBLICO**

---

*Reminen 603*

1. Informo a US. que, junto a las delegaciones de Paraguay, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Uruguay me reuní con el RP de la UE para darles a conocer la posición e Chile respecto a la última propuesta sobre Agentes de Aduana que la UE nos entregara y que remití por mensaje de la referencia.
2. En mi intervención señalé que el punto 6.1 de la propuesta, que señala que “los miembros deberán eliminar *progresivamente* el uso obligatorio de los Agentes de Aduana”, era inadmisibles para Chile. La mayor parte de las delegaciones se expresó de igual manera, indicando que sus capitales estaban analizando el contenido de la propuesta en los otros numerales, pero que al igual que Chile, no podían aceptar el numeral 6.1.
3. Además, mencioné que el acuerdo de Facilitación de Comercio – como es la regla general en el sistema OMC- no debería suponer un cambio legislativo para los miembros, salvo en casos excepcionales en los que resulte necesaria la modificación para atender los objetivos del acuerdo. Señalé que a mi juicio, la eliminación del uso obligatorio de AA no se encuentra en esta categoría, pues nuestra experiencia demuestra que el uso de AA facilita el comercio. Explicué que nuestros AA son eficientes, implican menores costos para los usuarios, son competitivos y no representan un monopolio ya que deben ser examinados cada cierto tiempo. Por ello sugerí, que los proponentes no habían justificado de manera fehaciente como ésta figura contravenía el espíritu del acuerdo y cuál era el objetivo perseguido en la propuesta.
4. La UE señaló que reconocía que el uso de AA era útil y que no se oponían a su establecimiento, sino al uso obligatorio del mismo. Una de las razones, esgrimidas, es que en



algunos países, los AA no son responsables civilmente de las operaciones comerciales que manejan.

5. Finalmente debo destacar que la UE insistió en que para ellos esta propuesta es muy importante y por lo tanto, no descartan mantener su posición hasta la Conferencia Ministerial.

6. Por lo anterior, y como indiqué en el punto 6 de mi mensaje de la referencia, agradeceré a US. informar esto al SNA y al Ministerio de Hacienda para confirmar la posición de Chile a este respecto.

MATUS  
MB

*Matucó*