

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

**EL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO EN EL PERÚ –
BALANCE Y SUGERENCIAS PARA SU MEJORA
REGULATORIA**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO
INTERNACIONAL ECONÓMICO**

AUTOR

JAVIER ALONSO CABALLERO CABALLERO

ASESOR

MANUEL ANGEL QUINDIMIL

Marzo, 2021

RESUMEN

Para el año 2005, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) adoptó el Marco Normativo SAFE con el fin de facilitar y garantizar la seguridad del comercio internacional, fortaleciendo, entre otros elementos, la relación entre Aduanas y empresas así como la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), como socio confiable y seguro de las Aduanas. En el caso del Perú, el OEA se inició en el año 2008 como un programa de naturaleza aduanera, no obstante, desde el año 2018 se encuentra en plena reforma para ampliar su naturaleza y consolidarlo como un programa interinstitucional. El objetivo de la investigación es identificar las oportunidades que permitan mejorar y fortalecer dicho programa, así como profundizar sobre la reforma que se viene implementando en el país. Para ello, este estudio se adentra en el contenido del Marco SAFE y la perspectiva colombiana del OEA, considerada como una buena práctica internacional en un país con una realidad del comercio internacional muy similar a la del Perú, para luego verificar la perspectiva nacional del programa OEA. La hipótesis de la investigación es que el programa nacional genera beneficios de impacto parcial para las empresas certificadas como OEA para la reducción de tiempos y costos en las operaciones de comercio que afectan en forma negativa la mejora de la competitividad, estimándose que, a pesar de las reformas, el programa OEA continua vislumbrándose como un esfuerzo aislado de la SUNAT, por lo que requiere ser potenciado a través de la gestión conjunta e integrada del programa por parte de las demás entidades gubernamentales de control, con el objetivo de articular y orientar los esfuerzos a la aplicación de un programa OEA realmente de naturaleza interinstitucional, que permita establecer una red de servicios gubernamentales preferentes para este tipo de operadores con el fin de fomentar un flujo de comercio ágil y seguro por nuestro país.

ÍNDICE

LISTA DE TABLAS.....	iv
INTRODUCCIÓN	v
CAPÍTULO 1:.....	1
EL ORIGEN DEL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO (OEA)	1
1.1 Consideraciones previas	1
1.2 La Organización Mundial de Aduanas. El Marco SAFE y el Operador Económico Autorizado.....	2
1.2.1 La Organización Mundial de Aduanas.....	2
1.2.2 El Marco SAFE	4
1.2.3 El Operador Económico Autorizado	13
1.3 Las perspectivas colombiana y peruana del OEA.....	17
1.3.1 ¿Por qué Colombia como experiencia comparativa?	17
1.3.2 La perspectiva colombiana del OEA.....	20
1.3.3 La perspectiva peruana del OEA.....	30
CAPÍTULO 2.....	33
LA IMPLEMENTACIÓN DEL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO EN EL PERÚ 33	
2.1 El OEA en el Perú.....	33
2.1.1 Antecedentes	33
2.1.2 Concepción e importancia del OEA.....	41
2.2 Alcances y beneficios.....	48
2.2.1 Alcances	48
2.2.2 Beneficios.....	52
2.3 Los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo.....	55
CAPÍTULO 3	59
LAS PROPUESTAS DE MEJORA REGULATORIA DEL PROGRAMA OEA EN EL PERÚ	59
3.1 Los beneficios del programa OEA y la necesidad de un enfoque integral.....	61
3.2 Las mejores prácticas del programa OEA en Colombia	69
3.2.1 El gobierno interinstitucional del programa.....	69
3.2.2 Las autoridades gubernamentales comprendidas en el programa	70
3.2.3 Las categorías OEA y los beneficios del programa.....	71
3.3 Las propuestas de mejora en el programa OEA del Perú.....	76
3.3.1 Las propuestas de mejora	79
CONCLUSIONES	84
BIBLIOGRAFÍA.....	87

APENDICE 1	94
ABREVIATURAS	99



LISTA DE TABLAS

<i>Tabla No. 1.</i> Tipos OEA en Colombia.....	28
<i>Tabla No. 2.</i> Categorías OEA Exportadores en Colombia.....	29
<i>Tabla No. 3.</i> Categorías OEA Importadores en Colombia.....	29
<i>Tabla No. 4.</i> Numero OEA certificados por años.....	47
<i>Tabla No. 5.</i> Tipos OEA certificados.....	48



INTRODUCCIÓN

El Perú es un país que respalda gran parte de su economía en las actividades de comercio exterior, el cual ha ido liberando progresivamente desde los años noventa. En estos últimos 30 años, factores como la liberalización de la economía nacional, la apertura de mercados, la celebración de acuerdos comerciales internacionales y la diversificación de su oferta exportable, han generado la multiplicación exponencial del comercio exterior (CIES s/f).

Dicha situación ha creado la necesidad de que el Estado garantice un flujo adecuado del comercio internacional de mercancías, sin descuidar durante ese proceso el desempeño de sus funciones de control, con el fin de brindar seguridad sobre la cadena logística de las mercancías y un comercio exterior legítimo. En este escenario juega un rol fundamental la Administración Aduanera, como entidad que representa al Estado, al optimizar todo el proceso de importación y exportación en las aduanas, lo que incluye no solo la recaudación de impuestos sino también la garantía de responsabilidad y seguridad nacional (Polo 2020).

En este contexto, el Operador Económico Autorizado (OEA) constituye una figura jurídica contemplada en el Marco SAFE de Estándares (WCO SAFE Framework of Standards) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), creada con el objetivo de garantizar la circulación fluida de las mercancías del comercio internacional dentro de un escenario de seguridad de las cadenas logísticas internacionales (Quindimil 2017).

El OEA ha sido incorporado a la legislación nacional en el año 2008 con motivo de la aprobación de la Ley General de Aduanas vigente, Decreto Legislativo No. 1053, y representa para la Administración Aduanera, un programa de primera línea de importancia y lo orienta hacia su permanente expansión en cuanto a cobertura y a beneficios (CIES s/f).

En esta línea, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo identificar las posibilidades que permitan mejorar y fortalecer el OEA como programa interinstitucional, así como profundizar sobre la reforma que se viene implementando en el país. En tal sentido, en el desarrollo del Capítulo I, se procura indagar sobre los orígenes del OEA dentro de la OMA y el Marco SAFE con el fin de comprender su dimensión y naturaleza, para luego plantear la perspectiva que se tiene del OEA a nivel nacional; y a efectos de enriquecer el análisis correspondiente, se coteja con la perspectiva de un país sudamericano, socio comercial a nivel bilateral, regional y multilateral, con similar orientación de las políticas de comercio exterior y con dificultades en el control de mercancías de la misma naturaleza, como es Colombia.

Posteriormente, en el Capítulo 2 se desarrolla la implementación del OEA en el Perú, relevando sus alcances y beneficios concretos, concluyendo con el tema de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) que este país ya ha suscrito con otras economías. Por su parte, en el Capítulo 3, se profundiza específicamente sobre las oportunidades de mejora en el programa OEA de este país, y se identifican de manera puntual elementos que podrían servir de mejora a nivel regulatorio con el propósito de potenciar los beneficios del OEA a nivel nacional, con impacto en la dinamización del comercio exterior y el fomento del comercio exterior legítimo y seguro. Finalmente se formulan las conclusiones como instrumentos para el debate y análisis de la investigación realizada y como una contribución concreta para procurar la mejora del programa OEA en el país.

CAPÍTULO 1:

EL ORIGEN DEL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO (OEA)

1.1 Consideraciones previas

A los fines de identificar las posibilidades que permitan mejorar y fortalecer el OEA como programa interinstitucional, es necesario profundizar sobre los contenidos teóricos que soportan sus principales variables, considerando las distintas posturas al respecto. Específicamente corresponde adentrarse a las principales corrientes o posturas teóricas relacionadas, en general, con el OEA, sus orígenes, para lo cual es necesario indagar previamente sobre la OMA, su función como organización intergubernamental internacional en materia aduanera, siendo que en su seno surgió el Marco Normativo SAFE, que constituye el origen del OEA a nivel internacional.

Ello así, cabe señalar en primer lugar que el Operador Económico Autorizado (OEA) o AEO (por sus siglas en inglés Authorized Economic Operator), representa una figura soportada en una alianza entre las aduanas de los estados adherentes y el sector privado, cuyo fin primordial es mejorar, fortalecer, asegurar y garantizar el desenvolvimiento de las cadenas logísticas de importadores y exportadores, lo cual va en general desde que el producto sale del almacén de despacho y transita por la cadena de operadores de comercio exterior, los cuales se encargan de manejar y controlar de manera adecuada la mercancía dentro del marco de la legalidad vigente tanto en el mercado de origen como en el del destino (Basantes y Romero 2018).

Se tiene que el OEA representa una denominación común en distintas regiones. Además del Perú, otros países de Sudamérica, como Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Ecuador emplean la misma identificación, así como también parte de la Unión Europea y

otros países del orbe, como Panamá, República Dominicana, India, Israel, Indonesia, Suiza, Noruega, Corea del Sur y Japón, entre otros.

Sin embargo, el OEA recibe también otras denominaciones como las de Operador Económico Calificado (OEC) en Uruguay, Sistema de Operadores Confiables (SAOC) en Argentina, Australia Trusted Traders Programme (ATT) en Australia, Partners In Protection (PIP) en Canadá, Classified Management Of Enterprises en China, Programa de Facilitación Aduanera para Empresas Confiables (PROFAC) en Costa Rica, Golden List en Jordania, Nuevo Esquema de Empresas Certificadas en México, Secure Exports Scheme (SES) en Nueva Zelanda, Secure Trade Partnership (STP) en Singapur y Customs – Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) en los Estados Unidos de Norte América, siendo en esta última una asociación Aduanas – Comercio dirigida contra el terrorismo, pensada así como consecuencia de los cruentos atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre del 2001 en ese país. En cualquier caso, el enfoque que ha mantenido en los distintos países ha sido contribuir en la optimización del despacho aduanero, la agilización del comercio y generar calidad en sus procesos (Basantes y Romero 2018).

1.2 La Organización Mundial de Aduanas. El Marco SAFE y el Operador Económico Autorizado

1.2.1 La Organización Mundial de Aduanas

La OMA fue creada en el año de 1952 bajo el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera (CCC, por sus siglas en inglés) y constituye un organismo intergubernamental independiente, cuya misión es mejorar la eficiencia y eficacia de las administraciones de aduanas de los países miembros. En la actualidad se alcanza la cifra de 182 administraciones y en conjunto procesan aproximadamente el 98% del comercio mundial. En este contexto, como centro mundial de experticia en aduanas, la OMA es la única organización internacional con competencia en materia aduanera (OMA s/f).

La proyección de la OMA es muy amplia, pero el principal objetivo es contribuir al bienestar económico y a la protección social de sus miembros, favoreciendo de esta forma un entorno aduanero honesto, transparente y previsible, lo cual permite el desarrollo del comercio internacional lícito y lucha eficaz contra las actividades ilegales. Como foro de diálogo e intercambio de experiencias entre las Administraciones de Aduanas, la OMA ofrece a sus miembros una serie de convenios y otros instrumentos internacionales, así como servicios de asistencia técnica y de capacitación, y en este contexto internacional, caracterizado en algunos casos por la inestabilidad y la amenaza terrorista, la misión de la OMA se dirige a reforzar la protección de la sociedad y el territorio nacional, asegurar y facilitar el comercio internacional (OMA s/f).

Es relevante mencionar que la OMA y la Organización Mundial de Comercio (OMC), a través del Consejo del Comercio de Mercancías y sus Comités vinculados, mantienen entre sí una relación constructiva, de cooperación y complemento de sus capacidades; ello es propicio considerando que la OMA posee los conocimientos técnicos ideales y los instrumentos fundamentales en materia de aduanas, convirtiéndose en esta materia en un importante interlocutor, contribuyendo así en la materialización de las iniciativas de la OMC (Montalvo 2020).

Así, como muestra de esta estrecha relación, la OMA ha adoptado el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (más conocido como el Sistema Armonizado), empleado a nivel general para la clasificación arancelaria de las mercancías materia de comercio internacional. Asimismo, ha incorporado en sus directrices el Convención Internacional Revisada para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, más conocida como la Convención de Kyoto Revisada, la Convención sobre Importación Temporal y el Convenio de Estambul para fortalecer la materia aduanera en el marco de la relación institucional, e igualmente, la OMA administra el Acuerdo del Valor de la OMC, que

establece los métodos de valoración de las mercancías importadas para la determinación de la base imponible de los tributos correspondientes (OMA s/f).

Otro instrumento de relevancia surgido en el marco de esta relación, es el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC), entrado en vigor desde el año 2017 como un acuerdo multilateral de la OMC, que contiene disposiciones en materia aduanera para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de mercancías, basado en la simplificación, modernización y armonización de los procedimientos aduaneros (OMA s/f).

1.2.2 El Marco SAFE

En el prefacio del Marco de Normas SAFE, Kunio Mikuriya, Secretario General de la OMA, recuerda que en las sesiones del Consejo de la OMA celebradas en junio del año 2005 en Bruselas, los miembros de esta organización adoptaron este instrumento internacional único para asegurar y facilitar el comercio mundial, lo que marcó el comienzo de las normas modernas de seguridad de la cadena logística y anunció el inicio de un nuevo enfoque para la gestión integral de las mercancías transportadas entre fronteras, además de reconocer la importancia de una asociación más estrecha entre aduanas y empresas (WCO 2018).

En tal sentido, el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (Marco SAFE) es el conjunto de normas de carácter internacional destinadas a asegurar y facilitar el comercio mundial, que emanan del seno de la OMA y se dirigen a los países miembros de la organización. La versión original del Marco SAFE data del año 2005, fecha de su aprobación, siendo actualizada cada 3 años por la OMA, como consecuencia de la incorporación de los cambios del comercio internacional y las experiencias en los países en la implementación de sus programas OEA. La última versión data del año 2018 (León 2020).

A raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos de Norte América, a nivel mundial se hizo evidente la vulnerabilidad de las

cadenas de suministro internacional y se comenzó a repensar los temas de facilitación del comercio en razón al incremento de sus riesgos vinculados a actividades ilícitas, como el terrorismo, el tráfico de drogas, el contrabando, entre otros, incorporándose a dicho razonamiento conceptos como comercio seguro, seguridad del comercio o seguridad de la cadena logística, los cuales fueron adicionados a los que tradicionalmente se empleaban, como facilitación del comercio y control aduanero (Estay 2002).

A partir de ello, se continúa con el impulso a la facilitación del comercio internacional con el añadido que éste ha de ser legítimo y seguro, a través no sólo del equilibrio entre la facilitación y el control aduanero, sino también garantizando la seguridad de la cadena logística internacional.

En función de ello, los objetivos de dicho marco normativo, expresamente descritos en el contenido de ese instrumento, se centran fundamentalmente en el fortalecimiento de las administraciones aduaneras y de las cadenas logísticas, implementando para ello un conjunto normativo que brinde un alto nivel de seguridad, certeza y previsibilidad en esos escenarios y que impulsen la cooperación entre estas administraciones; procurando con ello facilitar la operatividad en la cadena logística, mejorar las capacidades de los agentes aduanales para el desempeño de las distintas funciones en el área de control, prevención y detección de ilícitos; la implementación de herramientas que involucren en la operatividad a distintas autoridades administrativas como ocurre con la ventanilla única, e incluso a empresas (WCO 2018).

Por otra parte, el Marco Normativo SAFE se compone de los siguientes cuatro elementos principales, que los países miembros se comprometen a aplicar (WCO 2018):

1. Armonización de la información electrónica anticipada a la llegada o salida de las mercancías.
2. El empleo de técnicas de análisis de riesgos para afrontar las amenazas a la seguridad.

3. Posibilidad de realizar controles en los países de salida de las mercancías a solicitud del país de destino de dicha mercancía.
4. Beneficios a conceder a las empresas que cumplan una serie de requisitos de seguridad. Cabe destacar aquí que el Programa del OEA está comprendido en los alcances de estos beneficios.

Para alcanzar estos elementos esenciales, el Marco Normativo SAFE se basa a su vez en tres pilares fundamentales, que requieren alianzas estratégicas, tanto entre países, como con los operadores económicos: Aduanas – Aduanas, Asociaciones Aduanas – Empresas y finalmente, Cooperación de Aduanas – otras autoridades públicas, encontrándose relacionados con la presente investigación sólo los dos últimos pilares (WCO 2018). En tal sentido se observa que el Pilar 2 - Aduanas - Empresas, es sin duda, el pilar más importante para la investigación, por cuanto la figura del OEA nace en este pilar.

El pilar marca las pautas para la creación de un sistema internacional que permita identificar a los operadores económicos que otorguen niveles aceptables de confianza a las Aduanas de los países miembros de la OMA; y por su parte, el Marco SAFE fija los criterios para que las empresas puedan alcanzar la condición de confiables para las Aduanas.

Estos criterios se vinculan básicamente a la evaluación de amenazas por parte del operador (autoevaluación), así como al establecimiento de un plan de seguridad de las instalaciones, contenedores, carga, medios de transporte, personal, proveedores y sistemas informáticos. En realidad, se trata de planes de seguridad flexibles, adecuados a cada realidad y modelo comercial, que deben estar debidamente documentados como garantía de su aplicación efectiva, al poder ser verificables mediante controles periódicos (Naufal 2017).

En efecto, el Marco SAFE en la Norma 1 – Asociación de este pilar, establece que los operadores realizan autoevaluaciones empleando normas de seguridad y buenas prácticas con el fin de asegurarse de que las políticas y procedimientos internos proporcionen las garantías necesarias para sus envíos hasta que sean despachados en el lugar de destino (WCO 2018).

Por ello, la Norma 2 – Seguridad, regula que los OEA incorporarán mejores prácticas de seguridad en sus actividades comerciales, la Norma 4 – Tecnología, contempla que todas las partes mantendrán la integridad de la carga facilitando el uso de la tecnología moderna y la Norma 6 – Facilitación, establece que las Aduanas trabajarán junto con los operadores para incrementar la seguridad y la facilitación de la cadena logística internacional que se origine o se lleve a cabo a través de su territorio aduanero (WCO 2018).

El Marco SAFE contempla que estas medidas de seguridad son aplicables a todas las instalaciones del operador para impedir el ingreso de cualquier persona no autorizada (empleado, visitante, proveedor o un tercero), así como a los medios de transporte, personal (actual y potencial) de acuerdo a lo permitido por las leyes nacionales, socios comerciales que estén relacionados con el transporte, manejo y almacenamiento de las mercancía en la cadena logística, e incluso a la información electrónica a fin de protegerla contra adulteraciones, manipulaciones o pérdidas, efectuadas con fines fraudulentos (WCO 2018).

Así, los denominados operadores confiables son entendidos como las empresas vinculadas a las operaciones de comercio exterior que ofrezcan a las Aduanas las garantías de seguridad en su intervención en la cadena logística del comercio internacional y que, por ello, les permitirán direccionar sus acciones de control aduanero a las operaciones de mayor riesgo, mediante una adecuada gestión del riesgo, lo que, a su

vez, contribuirá a facilitar el comercio legítimo y seguro. Así, a estos operadores o socios confiables los denominaremos, OEA (Cubillo y Myers, 2015).

El papel del Marco Normativo SAFE es justamente, establecer los criterios generales a nivel internacional para la obtención de dicha condición OEA, los cuales podrán ser complementados por los países miembros mediante sus regulaciones internas, basadas en sus propios intereses, necesidades y realidades, que constituyan en realidad un incentivo a las empresas para que adquieran esta condición especial (WCO 2018).

En tal sentido, la Norma 3 – Autorización del Marco SAFE señala que las Aduanas, junto con el sector privado, crearán procesos de acreditación que ofrezcan incentivos a las empresas siempre y cuando adquieran la condición del OEA y que aseguren un beneficio al OEA al invertir en mejores sistemas y prácticas de seguridad (WCO 2018).

De acuerdo a lo anterior, las Aduanas deben cooperar con los OEA para determinar los beneficios que derivarán de la participación en la cadena logística, así como atender a sus preocupaciones e indicar un método de comunicación que garantice que los temas sean recibidos, tratados y resueltos adecuadamente. Asimismo, la misma norma señala que las Aduanas deben documentar los beneficios que se van a suministrar a los OEA, como garantía de transparencia y predictibilidad (WCO 2018).

A cambio de esa garantía de seguridad que ofrecen estos socios confiables a las Aduanas, se obtienen determinados beneficios relacionados al movimiento fluido de sus mercancías objeto del comercio internacional, lo que conlleva a la reducción de los tiempos y los costos de sus operaciones de comercio, potenciando su competitividad y oportunidades de negocio, independientemente de la mejora en su imagen comercial y reputación en el mercado (WCO 2018).

En tal sentido, el Marco SAFE contempla los beneficios mínimos que pueden obtener los OEA por parte de las Aduanas relacionados con la profundización de la

facilitación y la flexibilización en el control aduanero, destinados al movimiento ágil de los despachos, la eliminación de determinados requisitos y la mejor comunicación y contacto entre los OEA y las Aduanas mediante un diálogo abierto sobre temas de interés común (WCO 2018).

Sin duda, esta relación de confianza genera beneficios mutuos, tanto para las Aduanas como las empresas. Se trata de una relación de ganar – ganar entre ambas partes, basada en la confianza y la cooperación, así como en el respeto por las funciones y responsabilidades de cada una de las partes. En suma, se trata de un pilar fundamental del Marco SAFE, pues reposa en la imperiosa necesidad de la estrecha relación Aduanas – Empresas como mecanismo para asegurar la facilitación de un comercio internacional seguro y legítimo y como mejor muestra de la modernización de las Aduanas con miras a los retos del futuro. Sin duda, el OEA, es la expresión máxima de este pilar y un gran aporte del Marco SAFE.

De otro lado, el Pilar 3, Aduanas – Otros Gobiernos y Agencias Gubernamentales, es el que más recientemente se ha incorporado al Marco SAFE, específicamente en la versión 2015. También es conocido como el Pilar Aduanas – Otras autoridades públicas nacionales o internacionales. En este contexto, es relevante reiterar que las Aduanas desempeñan un papel importante en la seguridad de la cadena logística y en la facilitación del comercio, sin embargo este accionar puede resultar insuficiente para lograr el objetivo si se adopta un criterio únicamente aduanero y no se considera un enfoque verdaderamente integral que involucre a las autoridades estatales relacionadas al control de las mercancías del comercio internacional para armonizar las funciones de control, como por ejemplo, la policía nacional, migraciones, autoridades sanitarias, entre otros (Mora 2016).

En tal sentido, este pilar evidencia la importancia que la OMA otorga a la necesidad de que las Aduanas no sólo mantengan comunicación entre las Aduanas o con

las empresas únicamente, sino también con las otras entidades intergubernamentales vinculadas al control. El objetivo con ello es buscar la racionalización e integración de los esfuerzos en la intervención del Estado en el control del flujo de mercancías, a nivel nacional e internacional, para hacer más eficiente la seguridad de la cadena logística y facilitar el comercio internacional (Mora 2016).

Ello así, el pilar se sustenta en la necesidad del trabajo coordinado entre las autoridades que ejercen el control en fronteras para no afectar los flujos del comercio internacional; pudiendo incluirse también a determinados actores del sector privado comprometidos con la seguridad y facilitación del comercio, lo cual se fortalece con los convenios de cooperación interinstitucional (Mora 2016).

La gestión integrada o coordinada en fronteras por parte de las entidades intervinientes constituye una necesidad para la reducción efectiva de los tiempos y los costos del comercio y como garantía de la predictibilidad en los procedimientos administrativos vinculados al comercio, así como una muestra concreta de la modernización de los Estados con la gestión eficiente de sus recursos. Ella aplica para todo tipo de fronteras, como aéreas, terrestres, marítimas o lacustres, respecto a mercancías, medios de transporte y personas, a nivel nacional, regional y multilateral (Márquez s/f).

Esta gestión coordinada en fronteras no sólo abarca una coordinación a la visión interna del país sino también a la externa, con las autoridades del o los países limítrofes, respecto a los servicios públicos vinculados a las personas, los medios de transporte y las mercancías. Un ejemplo de ello son los llamados Puestos de Control Integrados, encargados de realizar inspecciones únicas respecto a dichos elementos de control en frontera. Asimismo, las denominadas Ventanillas Únicas, como mecanismo virtual de articulación para los trámites en frontera a lo que se le suman los conocidos Centros

Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) (Márquez, Ares, Hernández y Solar 2010).

Con base a lo antes expuesto, el Marco SAFE preserva una gran relevancia como marco normativo internacional, emanado de la OMA, contribuyendo efectivamente a asegurar y facilitar el comercio mundial que ha sido estructurado a través de sus objetivos, elementos y pilares y que busca generar una serie de beneficios concretos de distinta naturaleza tanto para los gobiernos, las Administraciones de Aduanas y las empresas involucradas en el proceso del OEA, a diferencia de las empresas que operan normalmente en el comercio internacional y son operadores económicos no autorizados (WCO 2018).

En efecto, en el caso de los gobiernos, la aplicación de este marco va a generar el incremento del comercio internacional del país miembro mediante la facilitación de un comercio legítimo y seguro, lo que conllevará al crecimiento y desarrollo de la economía generado en gran parte por un alza en la recaudación de tributos importantes, recursos necesarios para financiar la prestación de los servicios públicos. En cuanto a las Aduanas, el Marco SAFE les permitirá gestionar adecuadamente el riesgo orientado a la optimización de las acciones de control y el empleo eficiente de los recursos. Asimismo, potenciar la eficiencia en las acciones de las autoridades estatales competentes en fronteras, tanto a nivel nacional como internacional (Mora 2016).

Para las empresas, el Marco SAFE les permitirá obtener un beneficio concreto para los OEA; la reducción de los controles sobre las mercancías con el consiguiente ahorro de tiempos y costos; y la mejora de la competitividad, como consecuencia natural de la inversión realizada en la seguridad de la cadena logística, en lo que juega un rol fundamental la relación de confianza y cooperación mutua con las Aduanas (Hernández 2018).

En otro orden de ideas, cabe observar que el Marco SAFE contempla la figura del Reconocimiento Mutuo que es un concepto relativamente nuevo y en virtud del cual determinada medida o decisión adoptada o una autorización concedida por una Administración Aduanera de un país miembro, es reconocida y aceptada por otra Administración Aduanera de un país diferente. Su objetivo central es crear cadenas de suministro internacional seguras de origen a fin (Hernández 2018).

El Reconocimiento Mutuo del OEA puede ser a nivel bilateral, subregional, regional o mundial, como muestra del reconocimiento de la similitud de los programas OEA en los países y puede abarcar no sólo el de la condición del OEA, sino también la del control aduanero o de otros mecanismos requeridos para la racionalización de trámites y procedimientos vinculados. No hay limitación alguna respecto de su ámbito o cobertura (Hernández, 2018).

Este sistema es una forma de facilitar y lograr el control moderno de las mercancías que circulan en la cadena logística internacional evitando la duplicidad de controles y sin duda constituye un reto para las Administraciones de Aduanas integrantes de la OMA de cara al siglo XXI, que evidentemente requerirá de un periodo de maduración por la naturaleza compleja de las cadenas logísticas internacionales, más aún cuando la implementación de los programas OEA en el mundo no ha sido uniforme, lo que elevaría el nivel de complejidad de un potencial acuerdo de esta naturaleza (Hernández, 2018).

En este aspecto, merece destacarse que la OMA es el ente que establece los lineamientos generales, como el marco del OEA, no obstante, los países miembros son los encargados de nutrir y complementar estos lineamientos conforme a sus propias necesidades y realidades, mediante las regulaciones internas, de allí la importancia de estas Administraciones para fortalecer todo el sistema, además de las funciones concretas que desempeñan en la operatividad de la cadena logística (Mora 2016).

Del análisis anterior puede desprenderse que el Marco Normativo SAFE de la OMA es de suma relevancia para el desarrollo de la presente investigación en la medida que introduce la figura del OEA en el ámbito internacional y establece determinadas pautas o guías – base para su implementación por parte de los países miembros interesados, siempre con la orientación a asegurar y facilitar el comercio internacional lícito de mercancías.

1.2.3 El Operador Económico Autorizado

El Marco SAFE de la OMA planteó una visión estratégica de modernización denominada Aduanas en el Siglo XXI, basada en diez (10) aspectos esenciales, como son, aduanas mundialmente conectadas; control coordinado de fronteras; gestión de riesgo inteligente; cooperación aduanas – sector privado; métodos modernos de trabajo; uso de nuevas tecnologías y herramientas; facultades legales adecuadas; cultura organizacional con base en profesionalismo y conocimiento; fortalecimiento de las capacidades institucionales; e integridad (Céspedes y Álvarez 2016).

Así, del impulso que da la OMA al intercambio de información, diálogo y consulta entre las Aduanas y el sector privado, surge el OEA. La cooperación entre Aduanas - sector privado, que es el Pilar 2 - Asociación Aduanas - Empresas del Marco Normativo SAFE, es el soporte fundamental del OEA (Céspedes y Álvarez 2016).

El OEA, considerado un interviniente de relevancia en el movimiento internacional de las mercancías y socio estratégico para las Administraciones de Aduanas, puede detentar distintas funciones como fabricante, importador, exportador, despachante, transportista, intermediario, administrador de puertos, aeropuerto o terminal, operador de transporte integrado, explotador de depósitos o distribuidores. Se caracteriza por su confiabilidad, asegurando la cadena logística del comercio internacional de las mercancías y que ostenta esta categoría otorgada por ellas, previa verificación del

cumplimiento de los requisitos y condiciones que se establecen en los respectivos programas nacionales (Céspedes y Álvarez 2016).

En tal sentido, el programa OEA busca establecer una alianza pública – privada, Aduana – empresa, pues en dicho escenario, una empresa acreditada como OEA constituye una empresa de bajo riesgo para la Aduana, por su nivel de confiabilidad. Se trata de un programa de acceso completamente voluntario por los operadores económicos que se encuentren vinculados a las cadenas logísticas del comercio internacional y a las operaciones de comercio exterior (Céspedes y Álvarez 2016).

El OEA permitirá a las Aduanas un uso adecuado de sus recursos orientándolos hacia las operaciones de mayor riesgo, pues este enfoque se fundamenta en la gestión del riesgo, lo que coadyuva a su vez, a la facilitación del comercio. La participación de los operadores económicos (sector privado) vinculados a las operaciones de comercio internacional es clave para el éxito del OEA, mediante la colaboración con las Aduanas para coadyuvar a la seguridad de la cadena logística, aportando su conocimiento y experiencia en los campos en que desarrollan sus actividades comerciales (Hurtado, López y Bueno 2017).

Es importante señalar que la cadena logística, cuya seguridad es el objetivo en los programas OEA, la integran los distintos operadores económicos involucrados en los procesos de producción y de logística para la distribución internacional de las mercancías, en todo el trayecto desde el origen o lugar de procedencia hasta el consumidor final o cliente. En efecto, las cadenas de suministro están conformadas por diferentes actores del sector privado que participan en dicha cadena y no por las Aduanas, siendo que inclusive el panorama se torna complejo cuando se trata de identificarlas, dada su naturaleza permanente o temporal en el tiempo (Céspedes y Álvarez 2016).

De ahí surge la importancia de la participación decidida del sector privado en los programas OEA, ya que este sector conoce su propia cadena logística y sus procesos. Por

tanto, el programa OEA requiere necesariamente de la intervención del sector privado, pues éste no funciona sin su participación. A cambio, las Aduanas otorgarán beneficios concretos a los OEA, previo cumplimiento de determinadas condiciones y requisitos establecidos de manera clara y precisa en los respectivos programas OEA, como garantía de su predictibilidad y transparencia (Hurtado, López y Bueno 2017).

Estos beneficios directos pueden incluir medidas destinadas a agilizar la liberación de mercancías; reducir el tiempo en tránsito y disminuir los costos de almacenamiento; medidas especiales en caso de interrupción del comercio o de un alto grado de amenaza, entre otras; que deben ser constantemente revisadas y ampliadas por las Administraciones de Aduanas conforme a la evolución de las necesidades del comercio y a la realidad que refleje cada país, todo ello con el fin de que las empresas participantes del programa encuentren un beneficio a su inversión en mejores sistemas de seguridad (Hurtado, López y Bueno 2017).

El análisis costo - beneficio debe estar presente para la toma de decisiones por parte del operador respecto a las oportunidades comerciales o de otra índole que dicha figura le podría ofrecer. Además, los OEA obtienen una serie de beneficios indirectos de su actividad económica no vinculados al ámbito aduanero. Así, por ejemplo, la mejora de la imagen empresarial en el mercado por su nuevo estatus de operador confiable. De tal forma, el trabajo conjunto entre la Aduana y la empresa privada será una muestra del esquema ganar – ganar que posibilitará que ambas aprovechen al máximo lo que cada una puede brindar a la otra (Céspedes y Álvarez 2016).

Ahora bien, en cuanto a los requisitos que deben acreditar los operadores económicos para alcanzar la condición de autorizados (OEA), están relacionados con la solvencia financiera, siendo suficiente el hecho que puedan cumplir con sus compromisos y no como una muestra de superávit económico; las licencias o permisos que debe poseer para operar; el tiempo de operaciones que debe acreditar antes de solicitar el beneficio

para sustentar una permanencia razonable en el mercado; el historial de cumplimiento de la normatividad, no sólo la empresa, sino también sus accionistas y directivos; el sistema satisfactorio de gestión de riesgos comerciales, basado en que todo lo que se haga esté registrado y documentado; y los niveles adecuados de seguridad en su cadena logística, sobre las mercancías, la infraestructura física, el personal, el acceso a sus instalaciones, las unidades de carga, los procesos como el transporte, las empresas asociadas en negocios en procesos principales o críticos en el sistema de riesgos de la propia empresa y, finalmente, en las tecnologías de la información (WCO 2018).

Una vez que se haya acreditado el cumplimiento de estos requisitos, será la Administración Aduanera del país miembro la que autorizará a la empresa como OEA. Ella es la única competente para otorgar dicha condición sin posibilidad de ser transferida a terceros, a los que sólo se les podrá delegar las funciones para la verificación de los requisitos, más no para la autorización (WCO 2018).

La misma lógica se aplica en el caso de las suspensiones o cancelaciones OEA, por incumplimiento de los términos y condiciones de la autorización y por causales taxativamente establecidas, las cuales dependerán de la gravedad de la situación detectada y serán aplicadas al OEA previa celebración de consultas con él para poder determinar con exactitud si habría cometido o no el comportamiento que se le ha imputado. En caso se le llegue a aplicar una de estas medidas, el OEA cuenta con un recurso administrativo adicional para la revisión de su caso por una autoridad independiente a la autoridad decisoria, como garantía a su derecho a la defensa y a la instancia plural (Céspedes y Álvarez 2016).

Cabe precisar que el OEA una vez certificado por la Administración Aduanera, asume la obligación de mantener las condiciones verificadas por ésta, las que le permitieron acceder al programa para así poder seguir gozando de los beneficios que le

ofrece su condición. La Administración Aduanera mantiene incólume su facultad de fiscalización y control en ese sentido (WCO 2018).

En suma y por su concepción a nivel internacional, el OEA constituye una potente herramienta de utilidad para las Aduanas y los operadores económicos. En efecto, para las primeras, les posibilitará orientar con eficiencia las acciones de control y racionalizar los recursos, facilitando el comercio legítimo y seguro. Para los segundos, les ayudará a mejorar la competitividad con la reducción de tiempos y costos efectivos en las operaciones de comercio internacional, así como a mejorar la imagen empresarial (Céspedes y Álvarez 2016).

En suma, el Marco SAFE constituye un elemento de consulta permanente respecto a las connotaciones y alcances del OEA. Ahora, corresponde analizar la aplicación de la figura OEA en Colombia y el Perú, con el fin de poder verificar su correspondencia con los fines y objetivos propios del OEA y como parte del análisis en el presente trabajo.

1.3 Las perspectivas colombiana y peruana del OEA

1.3.1 ¿Por qué Colombia como experiencia comparativa?

En principio, surge la interrogante natural ¿por qué se ha sido elegida la perspectiva colombiana del OEA para esta investigación? o simplemente, ¿por qué Colombia? La respuesta a esta interrogante es variada. En principio, cabe señalar que el Perú y Colombia son países que tienen una historia común; ambos nacieron a la vida republicana en los años 1821 y 1810 respectivamente, después de su independencia de la corona española, habiendo adoptado el modelo republicano como sistema político de gobierno. Asimismo, ambos países comparten una extensa frontera común (La Rosa y Mejía 2014).

Tienen similitud en sus modelos económicos que fomentan las libertades económicas y particularmente, en su política de comercio exterior, marcada por la apertura comercial, la búsqueda de nuevos mercados, el incremento de su oferta

exportable, así como por la creciente celebración de acuerdos comerciales internacionales con sus principales socios comerciales (Tres 2016).

En efecto, el Perú ha celebrado 22 Acuerdos Comerciales Internacionales con países o bloques de países, los cuales se encuentran en plena vigencia, al margen de los que se encuentran en proceso de aprobación o en plena negociación (MINCETUR s/f). De igual forma, Colombia tiene celebrados y vigentes, 16 Acuerdos Comerciales Internacionales (EXPOCAMACOL 2017).

De dicha información se tiene que entre los principales acuerdos comerciales que el Perú y Colombia han celebrado cada uno con otros países y que resultan comunes a ambos, tenemos los siguientes: México, Estados Unidos de Norte América, Canadá, Chile, Venezuela, Corea del Sur, Cuba, Honduras y Costa Rica.

Asimismo, a nivel de bloques de países, ambos tienen celebrados acuerdos comerciales en el seno de la Comunidad Andina (CAN), con Bolivia y Ecuador; en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay; en el esquema de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), con Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia y en el seno de la Alianza del Pacífico, con México y Chile, así como con las naciones miembros de la Unión Europea, este último celebrado de manera conjunta con dicho bloque de países por Perú y Colombia.

Sin duda ambos países son socios comerciales. Son miembros de la Comunidad Andina (CAN), de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y de la Alianza del Pacífico. Conforman la Zona Andina de Libre Comercio de la Comunidad Andina y la Zona de Libre Comercio de la Alianza del Pacífico. Asimismo, como muestra de la profundización de la integración comercial, en el marco de la Alianza del Pacífico, se celebró en el año 2018 el Acuerdo Multilateral de Reconocimiento Mutuo de los OEA en los países de esta Alianza (Colombia, Chile, México y Perú). Igualmente, en el año 2019,

se celebró el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo del OEA en el marco de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) (Tres 2016).

De otro lado, haciendo una revisión de las principales actividades económicas en el Perú y Colombia, se tiene que en ambos casos son la minería, la agroindustria y el turismo, claro está con sus propias particularidades y productos objeto de la actividad (Actividades económicas 2017), así, por ejemplo, en el caso colombiano, se incluye dentro de la actividad minera a la industria petrolera que es de considerable importancia económica (Martínez 2019).

De otro lado, ambos países afrontan amenazas similares internas en su comercio internacional. En efecto, el terrorismo y el narcotráfico son las principales amenazas para el control del flujo lícito de las mercancías del comercio internacional, dados los procesos violentos internos que les ha tocado vivir a sus sociedades lo largo de los últimos años y que generan aún más la necesidad de ambas naciones de trabajar de manera ardua para asegurar y facilitar su comercio legítimo siendo la figura del OEA una valiosa herramienta para dicho fin.

En consecuencia, queda claro que ambos países afrontan este tipo de amenazas a su seguridad interna que a su vez podría afectar seriamente la seguridad de su comercio internacional, originadas por la posibilidad que los grupos terroristas y las guerrillas que los azotaron puedan reactivarse, rearmarse y reorganizarse en sus acciones de violencia, panorama que se complicaría por las alianzas delictivas con el poder del narcotráfico, a través del denominado narcoterrorismo.

Cabe destacar que en el año 2019, la totalidad de la producción de cocaína de origen vegetal se encontraba en América del Sur: Bolivia, Colombia y Perú. En efecto, el accionar del narcotráfico y sus alianzas con los guerrilleros y los terroristas, constituye un serio problema para la seguridad del comercio internacional de ambos países (OEA 2019).

En conclusión, ambos son países que presentan realidades económicas similares y afrontan amenazas de la misma naturaleza, lo que permite responder con suficiencia a la interrogante planteada en la presente investigación sobre por qué Colombia fue elegida como el país cuya perspectiva del OEA vamos a tratar en los siguientes párrafos de este trabajo, como visión previa del OEA antes de iniciar el Capítulo 2 con el tema de la implementación del OEA en el Perú, sus alcances y beneficios.

1.3.2 La perspectiva colombiana del OEA

Sin duda la figura del OEA resulta de importancia para el comercio internacional colombiano, con la finalidad de mejorar la seguridad de su cadena logística y facilitar su comercio, a la luz de su propia realidad. Así, en principio, se debe señalar que Colombia ha adoptado el modelo de la Agencia Tributaria y Aduanera como modelo institucional para el control del ingreso y la salida de los medios de transporte, las mercancías y las personas de su territorio, la cual se denomina la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (Hurtado, López, y Bueno 2017).

En cuanto a las características del modelo de la Agencia Tributaria y Aduanera, se evidencia que tiene relevantes responsabilidades en la recaudación de tributos internos y del comercio exterior. La trascendencia de este modelo es combatir el fraude fiscal y los delitos económicos en general a través de distintas herramientas, apostando por controles y servicios fronterizos en las diversas entidades del estado. Se observa este modelo en distintos países de América Latina como México, Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Venezuela, Guatemala (López 2016).

En Colombia, el programa OEA fue creado mediante el Decreto No. 3568 en el año 2011, norma que establece y regula el OEA en dicho país y que contempla la existencia de órganos de consulta, coordinación y decisión del programa, con composiciones y atribuciones determinadas (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia 2011). Se comprende allí al Grupo Consultivo OEA para generar

mecanismos para fortalecer la alianza entre los sectores público y privado y la comunicación entre el sector empresarial y las entidades del gobierno para recibir aportes para la mejora del programa y está compuesto por los representantes del sector privado involucrados en la cadena de suministro internacional y los representantes de las autoridades gubernamentales de control (Hurtado, López, y Bueno 2017).

Igualmente, contempla al Comité Técnico del OEA para adoptar decisiones respecto a los casos que den lugar a la interrupción provisional y cancelación de la autorización OEA, dirimir las controversias que se puedan generar en desarrollo de las actividades del proceso de autorización y revalidación de la autorización y otras que señale su reglamento. Este comité está conformado por el Director General de la DIAN o su delegado, quien lo presidirá y por los directores de las autoridades de control o sus delegados y cuenta además con una Secretaría Técnica que es ejercida por la DIAN (Hurtado, López, y Bueno 2017).

Finalmente, el mismo Decreto establece una Comisión Intersectorial del OEA, la cual está integrada por las siguientes autoridades (Decreto No. 3568 2011):

1. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Defensa Nacional o su delegado.
3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.
4. El Director General de la Policía Nacional o su delegado.
5. El Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales o su delegado.
6. El Superintendente de Puertos y Transporte o su delegado, cuando fuere el caso.
7. El Director General de la Aeronáutica Civil o su delegado, cuando fuere el caso.
8. El Director General del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) o su delegado, cuando fuere el caso.
9. El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o su delegado.

La referida Comisión contará además con invitados permanentes como el Alto Consejero Presidencial para la Gestión Pública y Privada o quien haga sus veces y el Presidente de Pro - Colombia o su delegado (Decreto No. 3568 2011).

Las principales funciones de esta Comisión son las de coordinar la política del programa OEA, servir como instancia de concertación y articulación entre los diferentes actores públicos y privados, promover mecanismos de cooperación entre entidades nacionales e internacionales y formular directrices que propendan al fortalecimiento, evaluación y monitoreo de la gestión y desarrollo del programa (Decreto No. 3568 2011).

Asimismo, cuerpo normativo contempla el establecimiento de una Secretaria Técnica de la Comisión, la cual está a cargo de la DIAN, comprendiendo entre sus funciones, la de convocar a los integrantes de la Comisión a las respectivas sesiones y preparar el orden del día, recibir los documentos relacionados con los temas a tratar que se sometan a consideración de la Comisión, solicitar a las autoridades de control la documentación de los temas a tratar en la Comisión y la ampliación, aclaración o demás información que se requiera y comunicar y suscribir los acuerdos, actas y demás actuaciones que se deriven del establecimiento de la política o de la formulación de directrices y en general del ejercicio de las funciones a cargo de la Comisión. Se contempla además que la DIAN, conjuntamente con las autoridades de control competentes, expedirán las disposiciones necesarias para garantizar la operatividad del programa (Decreto No. 3568 2011).

De lo expuesto, para este autor queda claro que el programa OEA en Colombia fue concebido desde un punto de vista integral, como un tema país que requería de una participación efectiva y concreta de las diversas autoridades involucradas en el apoyo, coordinación o control del comercio internacional colombiano en la gestión coordinada del programa OEA, lo que constituye un rasgo distintivo del programa dado que fue

creado con un enfoque interinstitucional o transversal a diferencia de otros países donde el programa ha sido desarrollado solamente por la Aduana.

No cabe duda que el papel de la aduana colombiana, representada por la DIAN, como la de cualquier aduana del orbe, es importante en el programa OEA dada la naturaleza de su función, pero no es la única entidad que lo gobierna y administra, en el entendido que el tema de la seguridad en el comercio exterior no es un tema exclusivo de las aduanas sino que se requiere de una serie de esfuerzos mancomunados para garantizar la seguridad logística integral y fortalecer la confiabilidad de las partes involucradas con el objetivo central de mejorar la gestión de gobierno (López 2016).

En consecuencia y dada la perspectiva colombiana del OEA, la implementación del programa si bien fue liderada por la DIAN, cuenta con la participación efectiva en la gestión del programa por parte de la Policía Antinarcóticos, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), como autoridades que participan en las acciones de control en el tráfico internacional de mercancías, así como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Dirección General Marítima y la Aeronáutica Civil, como autoridades de apoyo, coordinación o control, teniéndose previsto inclusive en dicho programa incorporar gradualmente a otras entidades gubernamentales colombianas.

El enfoque integral del OEA implementado en Colombia ha implicado para el participante en el programa poder acceder de manera concreta a beneficios transversales de carácter interinstitucional a nivel de aduanas, policía y autoridades sanitarias colombianas en las operaciones de comercio exterior. El programa OEA también contempla beneficios específicos para los importadores, los exportadores y los agentes de aduana. Por la naturaleza de este programa, se incorporan beneficios generales otorgados por las entidades del control, como son los siguientes (Feliz 2016):

1. Reconocimiento como un operador seguro y confiable en la cadena de suministro por las autoridades (alianza interinstitucional: Aduanas, Policía y autoridades sanitarias).
2. La asignación de un oficial de operaciones de cada autoridad por parte de cada una de las autoridades de control que brindará soporte a las operaciones de los OEA. Son los denominados funcionarios oficiales de operaciones del OEA.
3. La participación en el Congreso de los OEA.
4. La participación en las actividades de capacitación previstas para los OEA por las autoridades de control.
5. Menos inspecciones físicas y documentales de la aduana de exportación, importación y tránsito operaciones y menos inspecciones físicas de la Policía Antinarcóticos en la exportación operaciones.
6. Procedimientos de inspección especiales y simplificados, cuando una operación está dirigida por inspección de los sistemas de evaluación de riesgos de las autoridades policiales.
7. Los carriles reservados y los procedimientos especiales para la interacción con las autoridades policiales durante las operaciones de comercio internacional.
8. No hay necesidad de un agente de aduanas en las operaciones de tránsito aduanero de importación, exportación.
9. Reducir la cantidad de garantías globales presentadas en la aduana.
10. Autorización para que Aduanas e inspecciones Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) de los bienes destinados a la exportación en los locales del exportador.

En particular, resulta relevante para esta investigación el mostrar algunos de los beneficios del OEA en Colombia para los importadores o exportadores que evidencian la importancia del enfoque interinstitucional para la obtención de beneficios concretos en la reducción de tiempos y costos en las operaciones de comercio exterior y en la materialización de una real ventaja competitiva para el operador económico.

En efecto, uno de los beneficios consiste en la utilización de procedimientos especiales y simplificados para el desarrollo de las diligencias de reconocimiento o de inspección, según sea el caso, cuando estas se determinen como resultado de los sistemas de análisis de riesgos por parte de las autoridades de control (DIAN s/f).

Este beneficio evidencia la importancia del trabajo integrado y coordinado entre las autoridades de control para el caso de los reconocimientos físicos e inspecciones de las mercancías de importación o exportación, con el impacto directo en la reducción de tiempos y costos y la mejora de la competitividad, pero sobre todo resalta la importancia de la aplicación de técnicas de análisis de riesgos por parte de dichas entidades, digamos, una gestión integrada del riesgo, lo que generará un impacto positivo en el proceso. Se trata de una intervención transversal de las autoridades de control que intervienen en los reconocimientos físicos e inspecciones de las mercancías, basada en la gestión de riesgo compartido entre ellas (DIAN s/f).

Otro beneficio relevante para importadores y exportadores OEA en Colombia es la inclusión de su autorización como OEA como una de las variables a 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, la que constituye una medida que sin duda otorgará celeridad en los trámites y procedimientos de comercio exterior comprendidos en la VUCE que hayan sido iniciados por los OEA, como deber ser por la naturaleza de su condición y que una vez más

evidencia la importancia de un enfoque interinstitucional de las autoridades de control que intervienen en el proceso (DIAN s/f).

De otro lado, otra muestra del carácter transversal del programa OEA, está dado por el procedimiento para la incorporación de un nuevo OEA al programa, que involucra a todas las autoridades integrantes de la Comisión Intersectorial. En este caso, la solicitud de aplicación al programa por parte de las personas naturales o jurídicas interesadas y que son parte de la cadena de suministro internacional de mercancías, se presenta sólo ante la autoridad aduanera colombiana (DIAN), la cual presentará un informe definitivo de los resultados ante la Comisión Intersectorial del OEA a quien le corresponde expedir opinión sobre la aprobación o no de la autorización. Con dicho pronunciamiento, la DIAN emitirá la autorización respectiva (DIAN s/f).

Inicialmente, el programa OEA sólo comprendía determinados sectores exportadores, como el café, el petróleo, el carbón, las flores y el banano, como principales mercancías de exportación y a partir del año siguiente de su implementación, se amplía sus alcances a todo tipo de mercancías de exportación. El acceso al programa OEA es voluntario, gratuito y no requiere de intermediarios. Tiene alcance para las Pymes, Pequeñas, Medianas y Grandes Empresas (DIAN s/f).

Asimismo, los operadores económicos que pueden aplicar para autorizarse como OEA son los siguientes: agencias de aduanas, agente de carga internacional, agente marítimo, aeropuerto, comercializadoras internacionales, depósito público y privado, exportador, importador, intermediario de tráfico postal y envíos urgentes, titular de puertos y muelles de servicio público, transportador aéreo, transportador marítimo y transportador terrestre de tránsito aduanero nacional (DIAN s/f).

Otro rasgo distintivo de este programa, que en realidad decanta de su naturaleza intersectorial, es el establecimiento de categorías OEA a los operadores económicos interesados que puedan aplicar en base a sus propias necesidades e intereses. En efecto,

la categoría del OEA va a determinar en principio, los requisitos y condiciones que deberá cumplir el operador económico para calificar a dicha categoría OEA así el campo de acción de los beneficios que recibirá del programa por parte de las autoridades de control comprendidas en la categoría elegida por el mismo operador económico al momento de iniciar el trámite para su autorización como OEA (DIAN s/f).

Es así como el OEA en Colombia contempla las categorías: 1) Seguridad y Facilitación, por comprender justamente la esencia misma de la figura del OEA: Seguridad y Facilitación y; 2) Seguridad y Facilitación Sanitaria, en razón a la intervención de las autoridades de control de la protección sanitaria, fitosanitaria y zoonosanitaria (para los medicamentos y los alimentos, el INVIMA y, para los productos agropecuarios, el ICA) (DIAN s/f).

La segunda categoría, Seguridad y Facilitación Sanitaria, a su vez comprende las tres subcategorías siguientes (DIAN s/f):

ICA-INVIMA : Instituto Colombiano Agropecuario e Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

ICA : Instituto Colombiano Agropecuario.

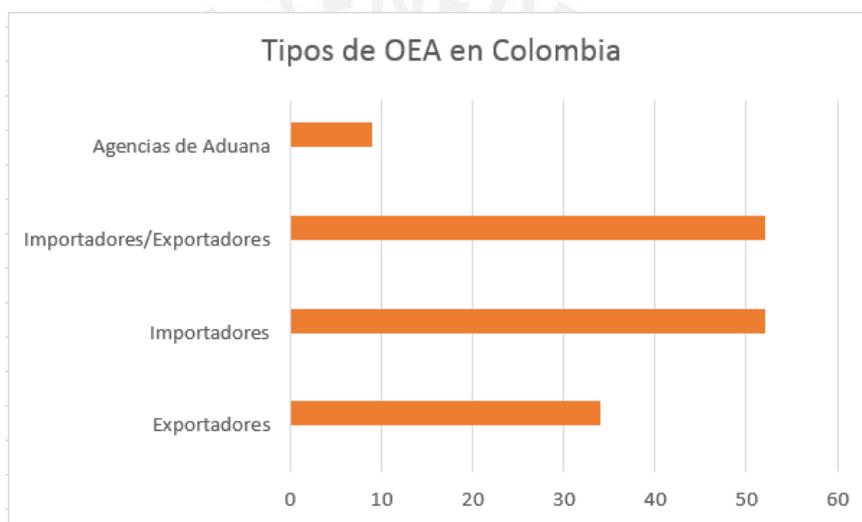
INVIMA : Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

El sistema de categorías OEA colombiano permite que el operador económico interesado en el programa pueda acceder al mismo en base a sus propias necesidades e intereses a través de la elección de la categoría de su preferencia, claro está previo cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos, pero le asegurará un beneficio concreto en la facilitación de sus operaciones de comercio a través de la reducción de los tiempos y costos y a su vez, la aduana podrá identificar a los “socios confiables” que le permita garantizar la seguridad de las cadenas logísticas internacionales y promover el comercio legítimo, racionalizando sus recursos al orientar sus acciones de control a las operaciones de mayor riesgo, cumpliéndose el objetivo del Marco SAFE.

Adicionalmente se tiene que el programa OEA en Colombia ha sido implementado con el objetivo de constituirse en una herramienta para la seguridad de la cadena logística, alcanzar mejores niveles de competitividad de las empresas y por esta vía, fortalecer los lazos comerciales con terceros países mediante los acuerdos de reconocimiento mutuo (DIAN s/f).

A nivel estadístico, el número de OEA en Colombia es de 147 (hasta abril del 2020), los cuales se distribuyen por tipo de operador, conforme a lo siguiente (DIAN s/f):

Tabla No. 1: Tipos OEA en Colombia

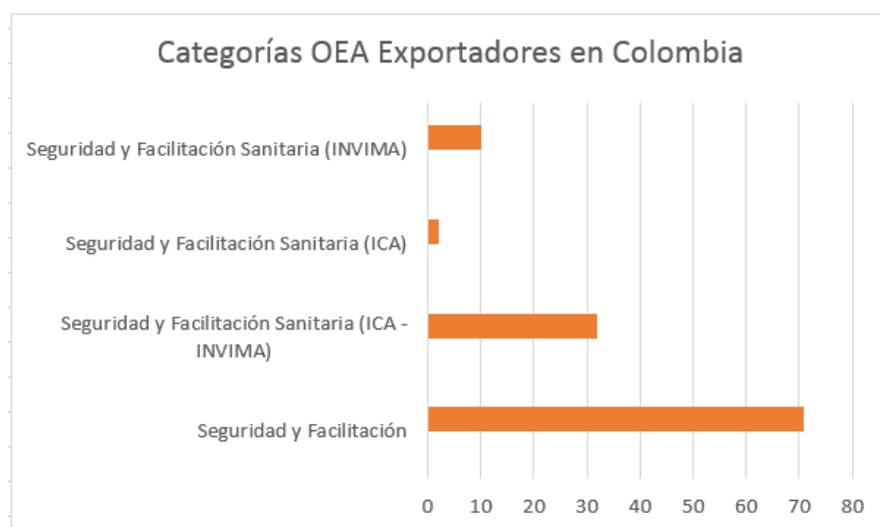


Fuente: Elaboración propia (2020).

En efecto, la tabla muestra que son 34 exportadores, 52 importadores, 52 exportadores e importadores y, finalmente, 9 agencias de aduanas. Esta información evidencia que en Colombia el mayor tipo de operador certificado como OEA, son los importadores, seguidos de los exportadores y luego, los agentes de aduanas.

Asimismo, los OEA certificados como exportadores (en total 86, al adicionar a los 34 exportadores propiamente dichos los 52 exportadores e importadores), lo han hecho en las siguientes categorías (DIAN s/f):

Tabla No. 2: Categorías OEA Exportadores en Colombia.

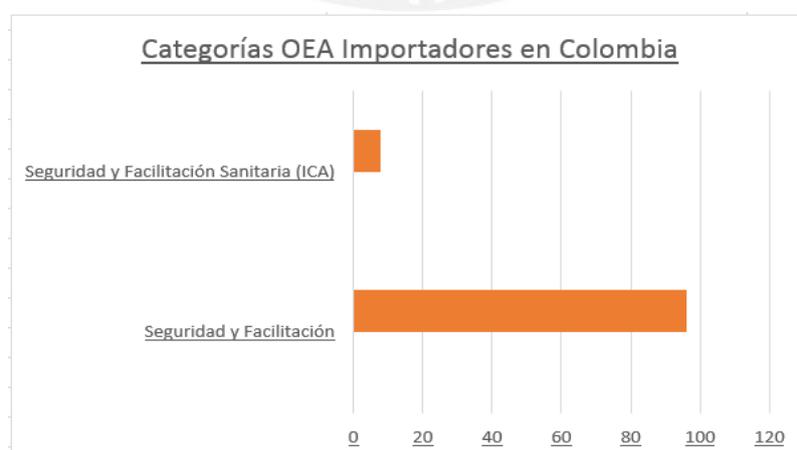


Fuente: Elaboración propia (2020).

La información muestra que, del total de exportadores OEA, 71 lo han hecho en la categoría de Seguridad y Facilitación, 3 en Seguridad y Facilitación Sanitaria (ICA – INVIMA), 2 en Seguridad y Facilitación Sanitaria (ICA) y 10 en Seguridad y Facilitación Sanitaria (INVIMA).

En el caso de los importadores (en total 104, considerando los 52 importadores propiamente dichos y los 52 exportadores e importadores), la referida fuente muestra la siguiente información:

Tabla No. 3: Categorías OEA Importadores en Colombia.



Fuente: Elaboración propia (2020).

La tabla presentada muestra que, del total de importadores certificados como OEA en Colombia, 96 lo han hecho en la Categoría de Seguridad y Facilitación y 8 en la de Seguridad y Facilitación Sanitaria (ICA). Finalmente, en el caso de las Agencias de Aduanas, las 9 han certificado en la categoría de Seguridad y Facilitación, por encontrarse vinculada dicha categoría a la naturaleza de sus actividades.

La información presentada demuestra que la categoría general del OEA - Seguridad y Facilitación es la que más operadores se han certificado como tales, seguida de las categorías Seguridad y Facilitación Sanitaria INVIMA y Seguridad y Facilitación Sanitaria ICA, de acuerdo a las propias necesidades e intereses de los operadores manifestadas al momento de solicitar la certificación a la DIAN.

Por todo lo expuesto, el OEA implementado en Colombia desde el año 2011 ofrece una serie de oportunidades de reflexión respecto a su consistencia frente a las normas que le dieron origen, el Marco SAFE de la OMA y a la finalidad que éste contempla, en esencia, asegurar y facilitar las cadenas logísticas del comercio internacional.

En tal sentido, resulta relevante para esta investigación identificar las mejoras que dicho programa podría estar ofreciendo al programa OEA del Perú, claro está siendo conscientes que no existirá la fórmula mágica o panacea universal para un programa determinado, sino que cada programa podrá ser perfectible en base a las realidades y necesidades de cada país.

1.3.3 La perspectiva peruana del OEA

Se destaca que el Perú y Colombia son países miembros de la OMA, por tanto, el origen internacional de la figura del OEA es el mismo, es decir, el Marco Normativo SAFE, que ha establecido las pautas generales para su aplicación, las cuales son complementadas por cada país miembro mediante su regulación interna.

Así, el Perú, al igual que Colombia, tiene implementado un tipo de modelo institucional de la Agencia Tributaria y Aduanera, la cual es denominada Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), con competencia en materia tributaria y aduanera a nivel nacional.

El OEA implementado en el Perú mediante el Decreto Legislativo No. 1053 es similar en algunos aspectos generales al modelo colombiano, como, por ejemplo, en la gratuidad y acceso voluntario al programa, pero la diferencia sustancial es que el modelo peruano establecido primigeniamente corresponde a un programa OEA del tipo Aduana (a diferencia del modelo colombiano que es interinstitucional), lo que determina sus alcances y sus limitaciones en la aplicación por parte de las autoridades vinculadas al control (SUNAT s/f).

En efecto, el OEA en el Perú depende directamente de la SUNAT, por lo que no se cuenta con órganos de gobierno integrados, con un Comité Técnico o una Comisión Intersectorial o entes similares, que evite que dicha institución despliegue sus esfuerzos de manera aislada en tratar de abordar una problemática que, por su naturaleza, requiere de esfuerzos y acciones transversales por parte de las diferentes entidades del Estado.

A consideración de este autor, lo anterior tiene incidencia directa en la ausencia de involucramiento o concientización de los demás entes gubernamentales vinculados a la seguridad, la facilitación y el control del comercio internacional peruano, al no concebir el tema como uno de envergadura nacional, dado que el asegurar y facilitar el comercio internacional en el país debe trascender el ámbito aduanero. Considerar lo contrario, constituye un grave error de concepción.

En suma, la perspectiva del OEA en Perú y Colombia presentan diferencias sustanciales en la implementación, las cuales marcan sus diversos enfoques o perspectivas que inciden directamente en el beneficio que debe obtener el OEA y que, de esta forma, limitan sus alcances y efectos en la mejora de la competitividad.

Finalmente, cabe precisar, que, en el Perú, con la expedición del Decreto Legislativo No. 1433 y el Decreto Supremo No. 267-2020-PCM, existen esfuerzos concretos para ampliar la cobertura y alcance del programa OEA nacional, orientándolo hacia el establecimiento de un programa de índole interinstitucional, cuyo análisis y evaluación se desarrollará en el siguiente Capítulo.



CAPÍTULO 2

LA IMPLEMENTACIÓN DEL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO EN EL PERÚ

En el Capítulo 1, se indagó sobre los orígenes y alcances del OEA a nivel internacional conforme al Marco Normativo SAFE así como la implementación en Colombia, país socio comercial peruano que presenta gran similitud en la política de comercio exterior, por lo que corresponde en este capítulo revisar la puesta en marcha del OEA en el Perú.

En tal sentido se realizará un bosquejo sobre los antecedentes, la historia y la concepción del programa OEA en el Perú, para luego adentrarse en algunos de los mecanismos de facilitación que se han venido otorgando a los operadores con base en su adecuada performance frente a la Administración Aduanera, para finalizar con resaltar la importancia del programa para el país y con la perspectiva nacional del OEA y la reforma que se viene implementando. Una vez establecido este marco conceptual, procederá a revisar los alcances y beneficios del OEA en la parte final de este capítulo.

2.1 El OEA en el Perú

2.1.1 Antecedentes

El primer vestigio del OEA en el Perú se dio el 27 de junio del año 2008 con la emisión del Decreto Legislativo No. 1053, que aprueba la Ley General de Aduanas vigente, es decir, el antecedente más remoto está dado por la principal norma legal en materia aduanera en el país, la Ley General de Aduanas, lo cual denotaba desde el inicio una concepción netamente aduanera (Posada 2020).

En dicha norma se incluye el término Usuario Aduanero Certificado, referido a la certificación otorgada por la Administración Aduanera al operador de comercio exterior por la acreditación de una trayectoria satisfactoria en el cumplimiento de la normativa

vigente, un sistema adecuado de registros contables y logísticos que permita la trazabilidad de las operaciones, solvencia financiera y patrimonial debidamente comprobada y un nivel de seguridad adecuado, conforme al artículo 44° de la misma ley (Posada 2020).

Posteriormente, en el año 2015, dicha denominación fue variada a la de Operador Económico Autorizado, mediante el Decreto Legislativo No. 1235, que modificaba la referida Ley General de Aduanas, con la cual es más conocido a nivel internacional y se le denomina hasta la actualidad en nuestro país (Decreto Legislativo No. 1235 2015).

La historia del OEA en el Perú, que corresponde a las etapas que se han seguido para la implementación del Programa OEA, se ha basado en los lineamientos generales contemplados en el Marco Normativo SAFE de la OMA, que, en esencia, requerían de la construcción de una relación de confianza entre la Aduana nacional y el sector privado, como hemos explicado en el Capítulo anterior. En esta nueva orientación, la Aduana se convierte en un socio facilitador del comercio y el sector privado, en un socio confiable de la Aduana. Ello requiere de un cambio de paradigma entre ambos actores, lo que es fundamental a fin de acercar uno al otro, para establecer esta relación (SUNAT s/f).

Con base a ello, en el año 2009, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), organismo público nacional que comprende a la Administración de Aduanas, suscribió la Carta de Intención ante la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para la implementación del Marco Normativo SAFE. En el mismo año, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) incluyó al Perú en el Proyecto "Facilitación del Comercio y Adopción de Estándares de Seguridad en la Cadena Logística", cuyo objetivo principal era apoyar la implementación del programa OEA en la región (Posada 2020).

En el año 2011, la SUNAT aprobó el Proyecto Institucional OEA incluyendo por primera vez esta figura en el quehacer aduanero y como muestra del compromiso de la

Alta Dirección de la SUNAT en la implementación del Programa OEA. Sobre ello, la SUNAT procedió a conformar un Grupo de Trabajo para la implementación del Programa OEA, el cual presentó el Proyecto OEA ante el Consejo Consultivo en Temas Aduaneros, el cual es una instancia de diálogo y coordinación ante la SUNAT y los operadores de comercio exterior, para buscar la socialización y sensibilización con el sector privado, procediéndose a la conformación de las mesas de trabajo entre ambos sectores para la evaluación correspondiente (SUNAT 2017).

El resultado del trabajo conjunto fue la elaboración del marco normativo nacional del proceso de certificación del OEA, incluyendo los requisitos, condiciones y beneficios concretos del Programa, así como la ejecución de un Plan Piloto por el plazo de un año, el cual culminó en el año 2012, obteniéndose como resultado la expedición del Reglamento de Certificación del OEA, aprobado por Decreto Supremo No. 186-2012-EF, norma base del Programa OEA nacional (SUNAT 2017).

Posteriormente, en el año 2013, se aprobó el Procedimiento General INPCFA-PG.13 - Certificación del OEA (versión 1) a través de la Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas No. 0061-2013, concluyendo de esta forma la implementación del programa OEA en el Perú, siempre con la activa participación del sector privado, respaldada en el Pilar 2 del Marco Normativo SAFE de la OMA (SUNAT 2017).

En la actualidad, el OEA en el Perú se encuentra regulado por la Ley General de Aduanas y sus modificatorias, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 010-2009-EF, el Reglamento de Certificación del Operador Económico Autorizado, aprobado por Decreto Supremo No. 184-2016-EF, el decreto supremo que regula la participación de las entidades nacionales de control en el programa, aprobado por Decreto Supremo No. 267-2020-EF y el Procedimiento General DESPA-PG.29 - Certificación del Operador Económico Autorizado (versión 2), aprobado por Resolución de Intendencia

Nacional No. 35-2016-SUNAT/5F0000 y sus respectivas modificatorias, que son las normas esenciales que constituyen el marco legal vigente del OEA (SUNAT 2017).

En virtud de ello, resulta necesario manifestar que en el Perú, antes de la implementación del Programa OEA, la legislación interna contemplaba una serie de mecanismos de facilitación que eran otorgados a determinados operadores de comercio exterior, bajo ciertas condiciones, los cuales han ido sentando las bases para el otorgamiento de mayores beneficios en forma integral, a través del programa OEA.

En efecto, la legislación aduanera nacional ha ido incorporando de manera paulatina tratamientos preferenciales para aquellos operadores de comercio exterior, en el sentido tradicional de su denominación, que otorgaban confianza en el desarrollo de sus actividades a la Administración Aduanera, los cuales podríamos considerar como los antecedentes del OEA en nuestro país. Estos beneficios se concedían por la adecuada performance del operador y no tenían relación alguna con otros aspectos, como pudiera ser el tipo de mercancía, la clasificación arancelaria, el país de origen o algún otro factor adicional (Céspedes y Álvarez 2016).

En realidad, se trataba de beneficios en el marco de una legislación nacional que revestían una naturaleza premial y se dirigían a aquellos operadores confiables para la Administración Aduanera, como retribución por su adecuado comportamiento tributario y aduanero, muy similar en la concepción del OEA.

Así, por ejemplo, acorde a lo previsto en los artículos 58° y 72° de la Ley General de Aduanas, se contempla el Régimen de Buenos Contribuyentes para las personas naturales o jurídicas beneficiarias de los regímenes de admisión temporal para reexportación en el mismo estado y admisión temporal para perfeccionamiento activo que acrediten contar con una adecuada trayectoria en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y aduaneras, otorgándoseles el beneficio que puedan garantizar las obligaciones de dichos regímenes mediante una carta compromiso, adjuntando el pagaré

respectivo a favor de la SUNAT, por una suma equivalente a los tributos de importación suspendidos, cuyo importe a garantizar con tales documentos va a depender de la categoría del beneficiario (A, B y C) asignada por la SUNAT, en base a los lineamientos comprendidos en el procedimiento operativo aprobado para el fin (Ferrante y Baratta 2016).

En realidad, esta medida corresponde a una ventaja económica concreta dirigida a los beneficiarios de dichos regímenes aduaneros que califiquen como buenos contribuyentes pues les posibilita garantizar las obligaciones del régimen con documentos comerciales sin costo alguno, evitando incurrir en gastos bancarios y financieros por la emisión y mantenimiento de las garantías necesarias para respaldar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras, el cual es concedido por la Administración Aduanera por el buen comportamiento en el cumplimiento de las normas.

Otro ejemplo, está dado por el procedimiento para el control del valor declarado para los denominados Importadores Frecuentes, conforme a lo previsto en el Decreto Supremo No. 193-2005-EF, por el que se adoptan medidas destinadas a facilitar el comercio exterior referidas al control del valor en aduana declarado por los importadores que cuenten con una adecuada trayectoria de cumplimiento de sus obligaciones tributarias aduaneras, conforme a los requisitos que contempla el artículo 2 de dicha norma. Mediante Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas se aprueba la relación de importadores frecuentes, según establece el artículo 5° de la misma norma (Decreto Supremo No. 193-2005-EF 2005).

En efecto, el dispositivo establecía en el artículo 7 que, durante el despacho, las declaraciones de importación para el consumo, admisión temporal para reexportación en el mismo estado y admisión temporal para perfeccionamiento activo numeradas por los Importadores Frecuentes no son objeto de generación de duda razonable respecto al valor

en aduana declarado. El control y verificación del valor declarado se podrá realizar en acciones de control posterior al despacho (Decreto Supremo No. 193-2005-EF 2005).

Esta medida otorgaba a estos importadores el beneficio de la reducción en el tiempo de liberación de las mercancías sometidas a los regímenes aduaneros con impacto en la disminución de los costos operativos, al diferirse las acciones de verificación del valor al control posterior (Decreto Supremo No. 193-2005-EF 2005).

En el año 2017, del total de declaraciones de importación numeradas, el 45% fueron realizadas por importadores frecuentes. En términos de valor, las operaciones efectuadas por importadores frecuentes representaban el 61% del valor importado. De igual manera, el 60% de las operaciones de importación utilizando el despacho anticipado, fueron efectuadas por los importadores frecuentes (SUNAT 2018).

Esta medida fue derogada mediante el Decreto Supremo No. 018-2018-EF a partir del 1 de julio del 2019 con el objetivo de promover el despacho anticipado y la adhesión al programa del OEA, así como el otorgamiento de garantías nominales en respaldo de los despachos anticipados que se realicen (Decreto Supremo No. 018-2018-EF 2018).

Otro ejemplo, esta vez aplicable para facilitar la salida de mercancías para su uso o destino en el exterior a través del régimen de exportación definitiva, es el denominado Exportador Autorizado, conforme a lo previsto en el Decreto Supremo No. 005-2020-MINCETUR, por el que se aprueba el Reglamento del Exportador Autorizado. El dispositivo contiene los requisitos y procedimientos que deben seguir las personas naturales o jurídicas que deseen obtener la autorización, las condiciones para su uso y revocación, así como sus obligaciones de conformidad con los acuerdos comerciales que regulan este sistema de certificación (Decreto Supremo No. 005-2020 2020).

Acorde a dicho dispositivo, el sistema de certificación de origen por exportador autorizado permite a los exportadores frecuentes emitir directamente sus propias declaraciones de origen respecto de las mercancías que exportan, cumpliendo con los

requisitos que los acuerdos comerciales suscritos por nuestro país con Costa Rica, Honduras, Japón y Panamá, así como con los Estados miembros de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio, establecen para dicho fin, que son los acuerdos comerciales en los que se ha establecido el sistema de certificación de origen de las mercancías por exportador autorizado (Decreto Supremo No. 005-2020 2020).

Cabe indicar que, en general, los acuerdos comerciales establecen el sistema de certificación de origen por la autoridad competente como regla general. No obstante, pueden contemplar además el sistema de certificación por exportador autorizado. Para ser considerado exportador frecuente, la persona natural o jurídica solicitante de la autorización, debe acreditar que ha realizado al menos (10) operaciones de exportación, al año anterior de la presentación de la solicitud de autorización, conforme prevé el numeral 8.1 del artículo 8º del decreto supremo en mención (Decreto Supremo No. 005-2020 2020).

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) es el órgano competente para otorgar esta autorización, la cual tiene una vigencia de 3 años y es aplicable para uno o más de los acuerdos mencionados y para el total de las mercancías que han sido autorizadas. Este mecanismo de facilitación del comercio permite reducir tiempos y costos a los exportadores que accedan a esta autorización, pues no es necesario acudir a las entidades delegadas para la emisión de un certificado de origen por cuanto emitirán sus propias declaraciones de origen. Es una manera de simplificar el trámite de la certificación del origen de las mercancías de exportación y a su vez, de reducción de costos, con incidencia en la mejora de la competitividad de la oferta exportable (Decreto Supremo No. 005-2020 2020).

Finalmente, resulta importante referirnos a la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) como mecanismo de facilitación de comercio que, a través del empleo de medios electrónicos, permite a las partes involucradas en el comercio exterior y el

transporte internacional de mercancías, intercambiar información relevante para el ingreso, la salida o el tránsito de las mercancías y medios de transporte desde o hacia el territorio aduanero así como permite a los usuarios del comercio exterior gestionar la documentación e información necesaria sobre los procedimientos y servicios relacionados al comercio exterior, a través del medio electrónico (MINCETUR s/f).

En efecto, la VUCE a través de sus tres componentes: Portuario, Origen y Mercancías Restringidas, busca integrar y mejorar los procedimientos vinculados al comercio exterior, facilitar el intercambio de la información por vía electrónica y gratuita entre las entidades competentes y brindar seguridad jurídica mediante la provisión de información certera y vinculante a los interesados, constituyendo un soporte fundamental para la modernización, simplificación y armonización de los procedimientos y operaciones del comercio exterior (MINCETUR s/f).

En particular, resulta relevante para esta investigación y como herramienta de soporte esencial del programa OEA, el empleo del componente de origen de la VUCE en la medida que va a permitir la gestión y emisión de la certificación de origen de tipo preferencial a través del medio electrónico y, a través del componente de mercancías restringidas, lo mismo en cuanto a la obtención de permisos, certificaciones y demás autorizaciones para el ingreso, tránsito o salida en el caso de las mercancías restringidas.

En consecuencia, estos ejemplos constituyen, sin duda, facilidades otorgadas a los operadores económicos que demostraban un comportamiento adecuado en el cumplimiento de la normatividad tributaria y aduanera y que, por esta condición, recibían un tratamiento diferenciado por constituir operadores de comercio exterior de bajo riesgo, constituyendo mecanismos y herramientas concretas de facilitación de comercio, aplicados de forma previa a la implementación del programa OEA en el Perú.

2.1.2 Concepción e importancia del OEA

En cuanto a la concepción del OEA en el Perú cabe precisar, de manera inicial, que el OEA era considerado como el operador de comercio exterior certificado por la SUNAT al haber cumplido con los criterios y requisitos dispuestos en el Decreto Legislativo No. 1053, su Reglamento y aquellos establecidos en las normas pertinentes, conforme a la definición de Operador Económico Autorizado contenida en el artículo 2 de la Ley General de Aduanas, aprobada por Decreto Legislativo No. 1053, cuya denominación fue sustituida por Decreto Legislativo No. 1122 (SUNAT s/f).

No obstante, esta definición legal resultaba limitativa sobre los actores de la cadena logística que podían acceder a la condición de OEA en vista que sólo comprendía a los que tenían la condición de Operadores de Comercio Exterior, es decir, a aquellos operadores económicos que contaban con una autorización otorgada por la Administración Aduanera para poder desempeñarse como tales, a la luz de la modificación normativa efectuada a la Ley General de Aduanas mediante el Decreto Legislativo No. 1433 (Decreto Legislativo No. 1433 2018).

En efecto, la definición legal del OEA antes señalada excluía del programa a actores de la cadena logística del comercio internacional, por ejemplo, a los puertos y aeropuertos, entre otros, cuando por el contrario el Marco Normativo SAFE contemplaba una visión más amplia, considerando el OEA como un ente involucrado en todo el mecanismo operativo internacional de las mercaderías a cualquier título, reconocido además por o a nombre de una Administración Nacional de Aduanas como respetando las normas de la OMA o equivalentes en materia de seguridad de la cadena logística, de allí que fungen como fabricantes, intermediarios, exportadores, importadores, despachantes, transportistas, operadores de transporte integrados, administradores de puertos, aeropuertos o terminales, explotadores de depósitos o distribuidores (Ferrante y Baratta 2016).

Por ello, con acierto, mediante el Decreto Legislativo No. 1433 se modificó la definición del OEA comprendida en la Ley General de Aduanas, estableciendo que el OEA no es sólo el Operador de Comercio Exterior certificado por la SUNAT al haber cumplido con las condiciones y requisitos establecidos, sino que se añade al Operador Interviniente como pasible a ser certificado como OEA, compatibilizando el marco normativo nacional con el internacional, dado por el referido Marco Normativo (Ferrante y Baratta 2016).

Es de recordar que operador interviniente es cualquier persona natural o jurídica interviniente en un régimen o trámite aduanero o en una operación relacionada a aquellos, que no sea operador de comercio exterior, así por ejemplo, es operador interviniente el importador, exportador, beneficiario de los regímenes aduaneros, pasajero, administrador o concesionario de las instalaciones portuarias, aeroportuarias o terminales terrestres internacionales, entre otros, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 16 de la Ley General de Aduanas, modificada por el Decreto Legislativo No. 1433 (Decreto Legislativo No. 1433 2018).

De otro lado, cabe manifestar que el programa OEA en el Perú ha sido implementado inicialmente desde la perspectiva aduanera en la medida que el programa es desarrollado por la Administración Aduanera, a diferencia del enfoque interinstitucional del OEA colombiano, por ejemplo, conforme hemos desarrollado en el Capítulo 1. Este enfoque origina un impacto directo en los beneficios tangibles del programa para las empresas certificadas y en el desarrollo del mismo programa (Ferrante y Baratta 2016).

No obstante, con la expedición del Decreto Legislativo No. 1433 que modifica la Ley General de Aduanas y el Decreto Supremo No. 267-2020-EF, que regula la participación de las entidades nacionales de control en el programa OEA, se establece por primera vez en el Perú, un enfoque distinto en la concepción inicial o digamos tradicional

del OEA, en la medida que se establece expresamente que la Administración Aduanera promueve y coordina la participación de las entidades nacionales que intervienen en el control de las mercancías que ingresan o salen del territorio aduanero en el programa OEA y las incorpora al programa.

En efecto, a través del decreto supremo en mención se incorpora al programa OEA al Ministerio de Salud, Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) y a la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC). Ello implica la existencia de un proceso gradual de maduración del tradicional OEA peruano hacia una OEA transversal o interinstitucional con la participación de las demás entidades del Estado que intervienen en el control del tráfico internacional de las mercancías por el territorio nacional.

El objetivo central de la modificación normativa operada es la búsqueda del establecimiento gradual de un OEA de naturaleza transversal en el Perú con un impacto real, directo y concreto en la simplificación de los procedimientos administrativos y el control de las mercancías que son objeto de comercio internacional peruano, en beneficio de los operadores certificados y con impacto en la mejora de la competitividad del comercio exterior del país.

El mismo Decreto Legislativo No. 1433 incorpora como Décima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley General de Aduanas, una norma que contempla que las entidades nacionales que intervienen en el control de mercancías que ingresan o salen del territorio nacional establecen medidas de seguridad de la cadena de suministro y facilidades para los OEA, en coordinación con la Administración Aduanera, conforme a los estándares y buenas prácticas internacionales y respetando las competencias de cada sector, lo cual ha sido materializado mediante el Decreto Supremo No. 267-2020-EF (Decreto Legislativo No. 1433 2018).

En efecto, esta disposición resulta concordante con el último párrafo del artículo 27 de la Ley General de Aduanas y constituyen las normas internas que fijan las bases para la implementación de un Programa OEA de naturaleza interinstitucional en nuestro país, como parte de una estrategia gradual de poner en funcionamiento un programa de esta naturaleza acorde a los lineamientos contemplados en el Marco Normativo SAFE de la OMA y el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio (AFC) de la OMC y considerando las propias realidades y necesidades del país.

En este sentido, el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, aprobado por Decreto Supremo No. 237-2019-EF, contempla la medida de política 7.2 – Gestión en frontera coordinada, que prevé la incorporación de las entidades de control sanitario en el programa OEA, a fin de otorgar mayores facilidades a las empresas OEA, por ser consideradas seguras por parte de las entidades aduaneras y sanitarias (Decreto Supremo No. 237-2019-EF 2019).

Sin embargo, a consideración de este autor, si bien dicho esfuerzo resulta saludable para la mejora del OEA en el Perú, el impacto concreto en los beneficiarios del programa deviene en insuficiente, conforme a los argumentos que se desarrollarán en el Capítulo 3 de esta investigación, en la parte específica de la necesidad de un enfoque realmente interinstitucional del programa.

Además, dicha modificación normativa constituye el reconocimiento tácito a que el mecanismo inicial de coordinación del programa OEA, entre las autoridades nacionales comprendidas en el Consejo Consultivo en Temas Aduaneros, resultaba insuficiente en la medida que la seguridad de la cadena logística y la facilitación del comercio, así como la mejora de la competitividad, es un tema de interés nacional y necesita la unión de esfuerzos de todos los actores involucrados, públicos y privados, para crear sinergias a fin de abordar eficientemente dichos temas, desterrando de una vez los estereotipos que los consideran como temas exclusivamente de naturaleza aduanera.

Cabe destacar que la participación cooperativa de las otras autoridades administrativas de control de las mercancías en el programa OEA se respalda plenamente en el Marco SAFE, Pilar 3 – Aduanas – Otros organismos gubernamentales e intergubernamentales, conforme hemos desarrollado en el Capítulo 1, así como en el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio (AFC) de la OMC.

De otro lado, en lo que respecta a la importancia del fortalecimiento del Programa OEA para el Perú, ello es considerado como un objetivo nacional, así como una institucional para la SUNAT, en razón a su importancia en la facilitación del comercio y la seguridad de la cadena logística, así como por su impacto en la mejora de la competitividad.

La necesidad del fortalecimiento del programa OEA ha sido recogido en diversos instrumentos, como la Agenda de Competitividad del Consejo Nacional de Competitividad, el Acuerdo de Facilitación de Comercio, el Convenio de Kyoto Revisado (CKR) y el Marco Normativo SAFE con el objetivo de establecer normas que garanticen la seguridad de la cadena logística y faciliten el comercio a fin de aumentar la certidumbre y predictibilidad (Exposición de motivos del Decreto Legislativo No. 1433 2018).

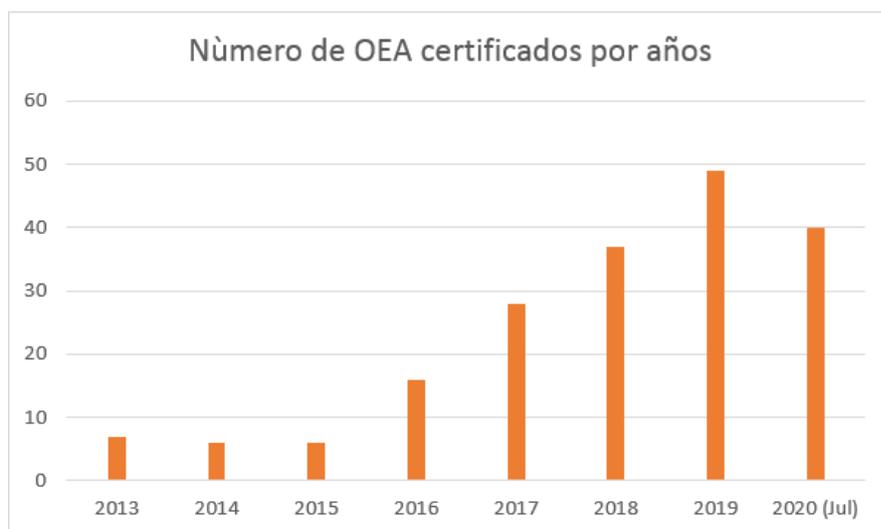
En tal sentido, la SUNAT como la entidad nacional que lidera y administra el Programa OEA en el Perú, viene desplegando los esfuerzos humanos y materiales para incrementar el número de operadores económicos certificados para de este modo incorporar a más socios confiables en la cadena logística del comercio internacional, conforme se ha diseñado en el Planeamiento Estratégico Institucional (PEI) SUNAT-2018-2022, cuya extensión del horizonte de tiempo ha sido aprobado por Resolución de Superintendencia No. 072-2019/SUNAT, contemplando como Objetivo Estratégico Institucional (OEI) 01 Mejorar el cumplimiento tributario y aduanero, lo que implica que la SUNAT desarrollará los mecanismos y estrategias necesarios en el marco de sus competencias para mejorar significativamente el cumplimiento de las obligaciones

tributarias y aduaneras por parte de los contribuyentes y usuarios de comercio exterior, lo que se debe materializar en indicadores concretos y comparables internacionalmente tales como los referidos a la reducción de la evasión y/o el incumplimiento tributario (SUNAT 2019).

Así, la Acción Estratégica Institucional (AEI.01.06) vinculada a este objetivo estratégico es precisamente el Fortalecimiento del Programa OEA, la cual se desarrolla a través de un único indicador denominado Nuevos OEA, que establece metas de cumplimiento, que para el periodo 2020 será de 35 empresas y para el 2021, de 30 empresas. Asimismo, el mismo objetivo contempla otro indicador denominado Nivel de participación de importadores y exportadores OEA, que mide en % el nivel de participación en el valor FOB de las empresas certificadas OEA, estableciéndose para el año 2020, una meta que debe llegar al 13% (SUNAT 2019).

Por tanto, el OEA constituye un objetivo estratégico para el país y la Administración Aduanera destinado a contribuir en la facilitación y seguridad del comercio internacional legítimo, reduciendo los tiempos y costos y mejorando la competitividad de nuestro comercio internacional. En tal sentido, la Administración Aduanera ha venido desplegando sus acciones hacia la ampliación de los OEA en el programa y en el otorgamiento de mayores beneficios. Así, en cuanto al número de empresas OEA, desde el año 2013, año siguiente al lanzamiento del programa, hasta el año 2020 (hasta el 28 de julio), se tiene:

Tabla No. 4: Número OEA certificados por años.



Fuente: Elaboración propia (2020).

De la tabla anterior, se tiene que el número total de operadores certificados como OEA en nuestro país durante en el periodo indicado, asciende a 189 operadores. Durante el 2013, las 7 primeras empresas certificaron como OEA. En los años 2014 y 2015, 6 operadores más fueron certificados en cada año y en el año 2016, 16 operadores más fueron certificados como OEA. A partir del año 2017, el incremento en el número de operadores certificados fue más notorio, con 28 empresas en dicho año, 37 operadores más para el siguiente año y 49 empresas para el año 2019. Hasta el 28 de julio del presente año 2020, el número de operadores certificados era de 40, adicionales (SUNAT s/f).

Como se puede observar, el número de los OEA se ha venido incrementando como resultado de la socialización del programa con los diversos operadores, así como consecuencia de la ampliación de los beneficios que se han venido ofreciendo.

En cuanto a los tipos de operadores que han obtenido la referida certificación, de la misma fuente, se obtiene la siguiente información:

Tabla No. 5: Tipos OEA certificados.



Fuente: Elaboración propia (2020).

La Tabla No. 5 muestra que, el mayor número de operadores certificados lo constituyen los importadores (97), seguido de los exportadores (49), los agentes de aduana (34), los almacenes de aduanas (7) y, por último, las empresas de servicio de entrega rápida – ESER (2). Cabe precisar que este último tipo de operador recién han podido ser objeto de certificación a partir del 25 de enero del 2018, según la modificación dispuesta al numeral 2) del rubro VI del Procedimiento DESPA-PG.29 – Certificación del Operador Económico Autorizado, mediante la Resolución de Intendencia Nacional No. 01-2018-SUNAT/310000 (SUNAT s/f).

Asimismo, dentro del tipo de operador almacén aduanero, se incluye a los depósitos temporales, depósitos temporales EER y a los depósitos aduaneros.

2.2 Alcances y beneficios

Una vez establecido el marco conceptual de la implementación del Programa OEA en el Perú, corresponderá seguidamente referirnos a sus alcances y beneficios.

2.2.1 Alcances

La certificación del OEA es otorgada por la Administración Aduanera de manera gratuita y puede ser obtenida por los siguientes operadores que, de manera voluntaria,

decidan acogerse al programa: exportadores, importadores, agentes de aduana, almacenes aduaneros y empresas de servicio de entrega rápida.

La Administración Aduanera establece la forma, requisitos y plazos para la incorporación gradual de los operadores que puedan solicitar la certificación OEA, según dispone el numeral 3.2 del artículo 3° del Reglamento de Certificación del Operador Económico Autorizado, aprobado mediante el Decreto Supremo No. 184-2016-EF, con lo que se abre la posibilidad de ampliar los alcances del OEA con el acogimiento de otro tipo de operadores en forma posterior, lo que incluye también a los denominados operadores intervinientes, conforme se ha explicado anteriormente en este Capítulo (Decreto Supremo No. 184-2016-EF 2016).

Como se puede apreciar, algunos de los operadores de comercio exterior y los operadores intervinientes pueden acceder a la certificación como OEA, para lo cual deben acreditar el cumplimiento de las siguientes condiciones que contempla el artículo 26° de la Ley General de Aduanas, modificado por el Decreto Legislativo No. 1433 (Decreto Legislativo No. 1433 2018):

1. Trayectoria satisfactoria de cumplimiento de la normativa vigente.
2. Sistema adecuado de registros contables y logísticos que permita la trazabilidad de las operaciones.
3. Solvencia financiera debidamente comprobada; y
4. Nivel de seguridad adecuado.

Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas se establecen los lineamientos para la forma y modalidad de aplicación de las condiciones, así como las causales de suspensión o cancelación de la certificación.

Los lineamientos para el cumplimiento y mantenimiento de los requisitos y condiciones previstas en la Ley General de Aduanas se encuentran detallados en el Reglamento de Certificación del OEA, aprobado por Decreto Supremo No. 184-2016-EF

y en el Procedimiento DESPA-PG.29 – Certificación del OEA (versión 2) (SUNAT 2016).

En tal sentido, en lo que respecta a la condición de trayectoria satisfactoria de cumplimiento de la normativa vigente ella se encuentra relacionada con el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras administradas por la SUNAT en un periodo determinado. Asimismo, en que los representantes legales del operador no registren investigaciones ante el Ministerio Público, procesos judiciales o condenas por delitos tributarios, aduaneros, lavado de activos, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, minería ilegal, tráfico ilegal de productos forestales maderables, contra los derechos intelectuales y/o contra la fe pública, según establece el numeral 1 del artículo 5 del reglamento en mención (SUNAT 2016).

En lo que se refiere a la condición de contar con un sistema adecuado de los registros contables y logísticos, ello se acredita con un sistema de control interno que permita identificar, analizar y adoptar medidas correctivas y de seguimiento sobre las operaciones aduaneras y comerciales, un reglamento que establezca el objeto, la estructura funcional y orgánica y las funciones específicas de las unidades, un sistema informático para el registro, control y actualización de las operaciones logísticas y contables, que permita la trazabilidad y el llevar los libros y registros contables de conformidad con lo dispuesto por las normas de aplicación a la actividad del operador, según establece el numeral A.2 del rubro VII del referido Procedimiento (Resolución de Intendencia Nacional No. 10-2018-SUNAT/310000 2018).

En cuanto a la solvencia financiera debidamente comprobada del operador, ella se relaciona con los estados financieros que reflejen la solvencia, no estar incurso en procesos que evidencien insolvencia, el valor o volumen de las operaciones de comercio exterior en un periodo determinado y para el caso de los agentes de aduana y las empresas de servicio de entrega rápida que determine la Administración Aduanera y el monto

mínimo patrimonial no inferior al 3% del valor de las operaciones de comercio exterior declarado ante la SUNAT, cuando corresponda, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 del citado Reglamento (Decreto Supremo No. 184-2016-EF 2016).

Cabe destacar que conforme a lo previsto en los numerales 4 y 5 del rubro VII. A.3 del precitado Procedimiento DESPA-PG.29, en el caso del agente de aduana, debe haber numerado declaraciones en los regímenes de importación para el consumo y exportación definitiva, por un valor FOB superior a los US\$ 300 000 000,00 dólares americanos en los últimos cuatro años calendario concluidos y, en el caso de la empresa de servicio de entrega rápida, por un valor FOB superior a US\$ 5 000 000,00 dólares americanos (Resolución de Intendencia Nacional No. 10-2018-SUNAT/310000 2018).

Finalmente, en lo que respecta al lineamiento de contar con un nivel de seguridad adecuado, éste se relaciona con el cumplimiento de los parámetros de protección general y planeamiento de seguridad en la cadena logística, así como con la resguardo del asociado en negocio, las instalaciones, el acceso a las instalaciones, los procesos, el contenedor y unidades de carga, el proceso de transporte, el personal, la información, el sistema informático y el entrenamiento en seguridad y conciencia de amenazas, acorde a lo previsto en el numeral 4) del artículo 5º del Reglamento y al detalle de las condiciones de seguridad que constan en el Anexo 6 del Procedimiento DESPA-PG.29 (Decreto Supremo No. 184-2016-EF 2016).

Por otra parte, resulta necesario señalar que el procedimiento de certificación como OEA se inicia con la presentación de la solicitud de certificación por parte del operador ante la Administración Aduanera, la cual cuenta con noventa (90) días hábiles para la evaluación respectiva, el cual puede ser prorrogado por un plazo adicional máximo de treinta (30) días hábiles. Vencido dicho plazo, sin que la Administración Aduanera se pronuncie, se aplica el silencio administrativo negativo, en armonía con lo establecido en

los numerales 8.1) y 8.2) del artículo 8 del Reglamento (Decreto Supremo No. 184-2016-EF 2016).

El mismo Reglamento en los artículos 9 y 10 contempla que la certificación como OEA es gratuita, es otorgada únicamente por la Administración Aduanera, es intransferible y tiene una vigencia indefinida siempre y cuando el OEA mantenga las condiciones de certificación, lo cual es verificado por dicha Administración mediante evaluaciones periódicas de validación, como parte de la labor de control (Decreto Supremo No. 184-2016-EF 2016).

Cabe resaltar que, según el Portal SUNAT – OEA, si la empresa dispone de certificaciones de seguridad, calidad o gestión, la obtención de la certificación OEA no es automática ya que una certificación de cualquier índole no equivale al cumplimiento automático de los requisitos específicos para ser habilitado como OEA. Sin embargo, el hecho de tenerla evidencia un grado de desarrollo en los modelos de estándares de gestión (SUNAT 2017).

2.2.2 Beneficios

En lo que respecta a las ventajas o beneficios de un operador económico para certificarse como OEA, se tiene que, en general, se logra disminuir el control en despachos de importación y exportación; se obtiene una atención preferencial en todos los trámites aduaneros, especialmente para la constitución de los expedientes de reclamación, devolución, regularización de despachos de exportación, otros; se reducen los plazos en trámites aduaneros, sea para la rectificación de DAM de exportación e importación, acciones de control extraordinario, etc.; se obtiene una actuación directa de exportadores e importadores como despachadores de aduana, exonerado del pago de garantía para operar; se le otorga una garantía nominal para el requerimiento previsto en el artículo 160 de la Ley General de Aduanas para despachos de importación; accesibilidad a las distintas facilidades previstas en los Acuerdos de Reconocimiento

Mutuo y la asignación de un sectorista para una adecuada orientación y asistencia especializada en los procedimientos vinculados al programa OEA a nivel nacional (SUNAT 2017).

Asimismo, las ventajas antes señaladas comprenden determinadas facilidades para el OEA que se encuentran vinculadas a la simplificación y el control aduanero, las cuales, en específico, según lo establecido en el artículo 27 de la Ley General de Aduanas, modificado por el Decreto Legislativo No. 1433, son las siguientes (Decreto Legislativo No. 1433 2018):

1. La presentación de una sola declaración aduanera de mercancías que ampare los despachos que realice en el plazo determinado por la Administración Aduanera.
2. La presentación de una declaración inicial con información mínima para el levante de las mercancías, con la cual se produce la destinación aduanera, el nacimiento y la determinación de la obligación tributaria aduanera; y una declaración complementaria posterior en la forma y plazo establecidos por la Administración Aduanera, en donde se suministran los detalles que la esta Administración requiere para la aplicación del régimen aduanero. Esta puede amparar una o varias declaraciones iniciales.
3. La presentación garantías reducidas o estar exento de su presentación.
4. La ejecución de la operatividad directa de sus despachos aduaneros sin necesidad de contar con el servicio de un despachador de aduana.
5. La obtención de otras facilidades que la Administración Aduanera establezca en forma gradual.

En tal sentido, el Anexo No. 1 del Procedimiento DESPA-PG.29 – Certificación del OEA, contempla en total 31 facilidades en la simplificación y el control aduanero para los OEA, de las cuales 6 son aplicables en común a todos los operadores certificados

como OEA (exportadores, importadores, agentes de aduanas, almacenes y empresas de servicio de entrega rápida), 17 sólo al exportador, 13 al importador, 2 al agente de aduana, 2 a la empresa de servicio de entrega rápida y 1 al almacén (Resolución de Intendencia Nacional No. 10-2018-SUNAT/310000 2018).

Así, conforme a lo previsto en el referido Anexo 1, las facilidades que resultan de aplicación general a todas las empresas certificadas como OEA, son las siguientes (Resolución de Intendencia Nacional No. 10-2018-SUNAT/310000 2018):

1. Atención preferencial en los momentos de contingencias o eventualidades de cierre de puertos y/o aeropuertos.
2. Atención preferencial para la tramitación de recursos de reclamación y expedientes de devolución de derechos presentados ante las Intendencias de Aduana de la República.
3. La asignación de un sectorista que brinde la orientación y asistencia especializada en los procedimientos vinculados y en coordinación con las aduanas a nivel nacional.
4. Ofertas de capacitación permanente en asuntos aduaneros, seguridad de la cadena logística y eventos vinculados.
5. Atención preferente cuando requiera de consultas técnicas en materia aduanera.
6. Atención preferente para orientar y brindar asistencia presencial, telefónica y virtual en materia aduanera.

La relación detallada de las facilidades otorgadas a cada OEA comprendida en el Anexo 1 del Procedimiento en mención, consta como el Apéndice 1 del presente trabajo. Corresponde en el siguiente Capítulo la formulación de propuestas de mejora del OEA en el Perú.

2.3 Los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo

El Marco Normativo SAFE de la OMA contempla la figura del Reconocimiento Mutuo, en virtud del cual una medida o decisión adoptada o autorización concedida por una Administración Aduanera de un país determinado es reconocida y aceptada por otra de un país diferente, lo que implicaba el reconocimiento de la similitud de los programas OEA en los países y que podía comprender no sólo el reconocimiento de la condición del OEA sino también el del control aduanero u otros mecanismos para la racionalización de los procedimientos relacionados (Pérez 2017).

Tal como se señaló con anterioridad, los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) constituyen una forma moderna de facilitación y control de las mercancías que circulan en la cadena logística internacional que requerirá de una aplicación gradual y un periodo de maduración por la naturaleza compleja de las cadenas logísticas internacionales. Este mecanismo tiene como objetivo el establecimiento de cadenas logísticas seguras que a su vez contribuyan a la seguridad del comercio internacional a escala global (Pérez 2017).

Según la OMA, los beneficios identificados de suscribir los Acuerdos de Reconocimiento Mutuos, son los siguientes (ANALDEX 2018):

1. Un trato preferencial que conlleva a generar eficiencia económica, reducción de tiempos y costos asociados al control aduanero.
2. Se minimizan las inspecciones o inspecciones prioritarias, permitiendo reducir costos y demoras.
3. Mejoras en la competitividad y en la predicción y precisión del movimiento de mercancías de un territorio a otro.
4. Disminución de la cantidad de hurtos de la carga.
5. Se fortalece el sistema de seguridad de las dos partes.

En esencia, de acuerdo a lo anterior, los ARM facilitan los procedimientos de ingreso y salida de las mercancías del comercio internacional en los países de origen y de destino, mejorando la competitividad de los operadores certificados bajo dichos programas OEA, con la reducción de tiempos y costos, y la mejoría en la gestión del riesgo y la optimización del empleo de los recursos para el control (ANALDEX 2018).

En particular, en el caso de las empresas, deben realizar una inversión significativa para poder obtener la certificación, más aún si requiere comercializar en más de un país, en cuyo caso los costos se duplican con cada certificación adicional y los programas no reconozcan la condición de la empresa en un país que es su socio comercial. Cabe agregar que las empresas consideran que este mecanismo de reconocimiento mutuo representa una medida esencial de facilitación del comercio, por cuanto mediante ellos se puede evitar el costo del revalidado y de reconocimiento si dos o más países acuerdan reconocer mutuamente sus programas (ONU s/f).

En suma, evidencia este autor que los ARM son un mecanismo desarrollado por las Administraciones Aduaneras que permite que las validaciones y autorizaciones otorgadas a un OEA en el país sean reconocidas por otros países que forman parte del programa, con lo cual se da el otorgamiento de beneficios mutuos, así como también se elimina la duplicidad de los controles de seguridad.

Se observa que los ARM son celebrados por las autoridades aduaneras de los países y no por los Estados, por tal motivo no tienen consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento por no ser jurídicamente vinculantes para los países como sucede en el caso de un Tratado sujeto a las reglas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, con la precisión que el Marco SAFE no excluye esta otra modalidad para la celebración de ARM (ONU s/f).

El ARM puede comprender, en todo o en parte, el campo de acción que contempla el Marco SAFE, lo cual dependerá de la voluntad de las Administraciones de Aduanas

plasmadas de manera expresa en el texto del Acuerdo respectivo. En él se describen las circunstancias y condiciones en los que las Administraciones de Aduanas participantes del acuerdo establecen el reconocimiento y aceptación de sus programas OEA. En este escenario, la Administración Aduanera nacional, representada por la SUNAT, ha suscrito con sus respectivos pares a nivel bilateral, subregional y regional determinados ARM, como parte del proceso de consolidación de su programa OEA a escala internacional, los cuales se encuentran vigentes (ONU s/f).

En efecto, a nivel bilateral, la SUNAT celebró el 14 de diciembre del 2017 el primer ARM del programa OEA con el Servicio de Aduanas de la República de Corea; luego, el 14 de marzo del 2018 hizo lo mismo con la Dirección Nacional de Aduanas del Uruguay y finalmente, el 12 de setiembre del 2018, con la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) de los Estados Unidos de Norteamérica, el cual resultaba novedoso para esta región en la medida que constituyó el primer acuerdo de esta naturaleza firmado por dicho país con un país sudamericano. Recientemente, el 2 de octubre del 2020, se celebró el ARM entre las autoridades aduaneras del Perú y Brasil, siendo el primer acuerdo firmado de manera digital dada la situación de pandemia que azota al mundo (SUNAT s/f).

Asimismo, en cuanto al nivel regional y subregional, la SUNAT celebró el 21 de julio del 2018 el ARM de los programas OEA con las Administraciones Aduaneras de Colombia, Chile, México en el marco de la Alianza del Pacífico, siendo muy relevante este acuerdo a nivel mundial, en la medida que constituyó el primer acuerdo multilateral de este tipo celebrado en el orbe (SUNAT s/f).

De igual forma, el 24 de mayo del 2019, las Administraciones de Aduanas de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, celebraron un ARM - OEA, en el marco de la integración andina en el seno de la Comunidad Andina. Este tipo de acuerdos tienen su respaldo pleno en los alcances del Pilar 1 – Aduanas – Aduanas del Marco Normativo

SAFE de la OMA, como hemos señalado en el Capítulo 1 de la presente investigación (Comunidad Andina 2019).

En suma, en este Capítulo 2 se ha profundizado sobre la implementación del OEA en el Perú así como la reforma que se viene realizando en el programa nacional, comprendiendo el marco conceptual, los alcances y los beneficios del programa para los operadores económicos certificados, concluyendo con la visión general de los ARM, como mecanismo superior de integración de las cadenas logísticas globales, todo ello con el fin de cimentar las bases necesarias para adentrarse en los planteamiento de las oportunidades de mejora normativas identificadas en el programa nacional.



CAPÍTULO 3

LAS PROPUESTAS DE MEJORA REGULATORIA DEL PROGRAMA OEA EN EL PERÚ

Se inició el presente estudio con el marco internacional que respalda al OEA, la concepción, alcances e importancia de éste, destinado a contribuir con el establecimiento de un comercio ágil y seguro, acorde a lo establecido en el Marco Normativo SAFE de la OMA. Asimismo, la revisión de la perspectiva colombiana del OEA formó parte de esta revisión inicial, todo ello dentro del Capítulo 1. El programa colombiano fue escogido para el análisis por las similitudes que poseen Colombia y Perú en el comercio internacional, incluyendo las amenazas que enfrentan.

Posteriormente, en el Capítulo 2 se profundizó sobre la forma cómo se implementó el programa OEA en el Perú y los cambios que se han presentado desde su concepción inicial; asimismo, se delimitó la cobertura y los beneficios que contempla. Finalmente, se abordó el tema de los ARM y su impacto en la facilitación del comercio para finalmente señalar los celebrados por la autoridad aduanera nacional, a nivel bilateral, regional y subregional.

En base a ello, quedaba claro que el programa OEA aplicado en el Perú, en forma inicial, era uno de naturaleza aduanera ya que contaba con la participación de la Administración Aduanera como la única entidad gubernamental en el programa, lo que originaba a su vez, que los beneficios comprendidos en el programa para los OEA sólo eran de esta naturaleza.

Igualmente, se advirtió que a raíz de la modificación normativa de la Ley General de Aduanas efectuada en el año 2018 mediante el Decreto Legislativo No. 1433, la concepción del OEA peruano se orientaba hacia la construcción de un OEA de naturaleza interinstitucional con la promoción y coordinación que efectuaría la Administración

Aduanera con las entidades nacionales que intervienen en el control de las mercancías que ingresan o salen del territorio nacional.

Ahora bien, en este Capítulo se plantean un conjunto de propuestas con el fin de introducir mejoras regulatorias en el programa OEA en el Perú, para lo cual se debe revisar el impacto efectivo de los beneficios contemplados en el programa para las empresas beneficiarias, enfocándose para ello en dos ejemplos concretos que permitirán evidenciar la falencia del programa actual y la imperiosa necesidad de dotar al país de un programa con un enfoque verdaderamente integral en la prestación de los servicios por parte de las entidades gubernamentales vinculadas al control que, a su vez, posibilite que el OEA acceda a los beneficios del programa que, en efecto, reduzcan los tiempos y costos de los trámites a su cargo.

En forma complementaria, se procederá a relevar las que se estiman constituyen buenas prácticas internacionales en la materia, dadas, en este caso, por el programa OEA colombiano, que se considera deberían replicarse en el programa nacional a efectos de otorgarle un diseño mejor estructurado con la participación directa en la gestión por parte de las entidades que intervienen en el control del ingreso y salida de mercancías del territorio nacional, lo que redundará en el incremento de lo atractivo del programa a través de la ampliación de los alcances de los beneficios del programa para las empresas certificadas.

El análisis de ambos aspectos permitirá identificar de manera conclusiva las oportunidades de mejora regulatoria en el programa OEA del Perú, el cual si bien viene siendo objeto de una reforma en la concepción inicial del programa a raíz de la emisión del Decreto Legislativo No. 1433 en el mes de septiembre de 2018, la cual, estima este autor resulta saludable para este país, sigue ofreciendo importantes posibilidades para profundizar dicha reforma, con el consiguiente beneficio para el fomento de un comercio ágil y seguro en el Perú.

3.1 Los beneficios del programa OEA y la necesidad de un enfoque integral

La necesidad de un enfoque integral del programa OEA se puede evidenciar a través de dos ejemplos claves que se pueden relacionar con la actuación de un importador o exportador OEA en el trámite vinculado al ingreso o salida de las mercancías del país. El primer ejemplo, se refiere al despacho de mercancías restringidas y el segundo, al trámite de un recurso de reclamación ante la Administración Aduanera.

En tal sentido, en cuanto al primer ejemplo, el despacho de mercancías restringidas refiere a aquellas mercancías que requieren para su ingreso, tránsito a salida del país, además de la documentación aduanera, el documento de control expedido por parte de la autoridad nacional competente mediante el cual autoriza dicho proceso (SUNAT 2016).

Así, el OEA, como cualquier otra empresa, sin distinción alguna, requerirá de la expedición de un documento de control por la entidad gubernamental competente, como requisito necesario para poder efectuar el despacho y obtener el levante respectivo, que en definitiva conlleva a la libre disposición de las mercancías. Este documento incluye principalmente: autorización y resolución de importación o exportación; resolución de internamiento y licencia de internamiento de importación o exportación; certificado, constancia, declaración jurada, informe técnico de autorización, registro, permiso, visación, declaración de conformidad, expediente en trámite, autorización de ingreso y de salida IBQF, notificación sanitaria, ficha técnica, reporte de inspección, solicitud única de comercio exterior (SUCE), documento resolutivo, informe de inspección y verificación, entre otros (SUNAT 2016).

Para este efecto, el OEA, de manera previa a la numeración de la declaración de aduanas, deberá gestionar la emisión del documento de control ante la entidad respectiva, sea de manera presencial o a través de la VUCE, y tendrá que hacerlo bajo las mismas condiciones, requisitos y plazos que se contemplan para cualquier otra empresa que no

ostente esta certificación en vista que la condición de OEA sólo tiene impacto para el trámite aduanero más no para aquellas entidades nacionales que están directamente vinculadas con el control del ingreso al país de estas mercancías (SUNAT 2016).

De esta forma, evidencia este autor que el OEA sólo obtendrá las facilidades comprendidas en el programa en la atención preferente del despacho, pero sólo una vez iniciado el trámite ante la Administración Aduanera con la numeración y presentación de la declaración de aduanas respectiva para la prosecución del trámite del despacho. En tal sentido, se estima que ello impacta directamente y de manera negativa en el logro del objetivo de las facilidades del programa OEA para los importadores OEA que esperan reducir los tiempos y costos en los despachos (como también resulta aplicable en el caso de los exportadores de este tipo de mercancías), pues tratándose de un mismo flujo para que el OEA pueda obtener la libre disposición de las mercancías, la facilidad no se otorga por parte de las autoridades estatales vinculadas al control de estas mercancías sino sólo en una etapa del proceso, lo que irremediamente afecta la competitividad de las operaciones de comercio exterior del OEA.

Cabe agregar que, por la naturaleza de este tipo de mercancías, es decir, por su condición de restringidas, el despacho requerirá, en determinados casos, del reconocimiento físico en forma conjunta entre la autoridad aduanera y la autoridad de control correspondiente (SUNAT 2016).

Por su parte se observa que, si bien la Ley General de Aduanas en el artículo 5 contempla como principio general la integración de los procesos interinstitucionales y la cooperación con las entidades públicas para el desarrollo de las actividades, no es menos cierto que el Procedimiento DESPA-PE.00.03 – Procedimiento Específico Reconocimiento Físico - Extracción y Análisis de Muestras, aprobado por Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas No. 061-2010/SUNAT/A, señala que es el declarante quien gestiona la presencia del representante de la entidad competente y que,

de no presentarse, no se realiza el reconocimiento físico. Además, indica que la autoridad aduanera puede efectuar coordinaciones con el sector competente para el reconocimiento físico conjunto, cuando lo estime necesario, conforme señala en numeral 5) del rubro VI de dicho procedimiento (SUNAT 2010).

Esa realidad es una muestra adicional de la debilidad de un programa OEA nacional concebido inicialmente sólo con uno de naturaleza aduanera. En efecto, estima este autor que lo que debería constituir una obligación para las autoridades gubernamentales para facilitar las operaciones de comercio de un OEA por su condición de socio seguro y confiable a través de una actuación coordinada e integrada, simplemente se traslada al operador la responsabilidad de gestionar esta actuación conjunta en el control del ingreso de mercancías restringidas, quien, a través de su representante en el despacho, el agente de aduana, asume la obligación de gestionarla e incluso, en el caso que esta actuación conjunta no se pueda efectuar, la consecuencia será la no realización del despacho, con el consiguiente perjuicio para el operador en la demora en la obtención del levante y el incremento de los costos de la operación.

En el ejemplo propuesto, se considera que la actuación conjunta e integrada de las autoridades de control en el despacho de este tipo de mercancías debería decantar de la condición del OEA y constituye una obligación gubernamental que demuestre el empleo eficiente de los recursos de un Estado moderno y como evidencia de la sensibilización de las autoridades de control con la importancia que el programa OEA conlleva para el país. Ello permitirá asegurar que el OEA pueda alcanzar los beneficios comprendidos en el programa, con impacto directo en la mejora de la competitividad empresarial.

Asimismo, considera este autor que el esquema tradicional por el cual las mercancías seleccionadas para reconocimiento físico son verificadas por la autoridad aduanera únicamente en presencia del despachador de aduana o del dueño o consignatario o consignante, debe ser superado, ampliando sus alcances a las otras autoridades de

control en el caso de despachos seleccionados a canal rojo de mercancías restringidas tramitados por los OEA, en un esquema de enfoque integral del programa.

De otro lado, a los efectos de este estudio, se debe reconocer que el marco normativo aduanero ha ido evolucionando en forma positiva respecto al trámite de los despachos de mercancías restringidas orientándolo hacia la facilitación y la mejora del control, al establecer, por ejemplo, que la selección de las declaraciones a reconocimiento físico (control durante el despacho), se realice en base a la gestión de riesgo efectuada por la Administración Aduanera, en coordinación con los sectores competentes.

Esta medida implica el establecimiento de la gestión de riesgo compartida, lo que permitirá mejorar la gestión de riesgo y las acciones de control aduanero para focalizarlas hacia aquellas operaciones de alto riesgo, conforme a lo contemplado en el artículo 163 de la Ley General de Aduanas, en concordancia con el artículo 224 de su Reglamento. Anteriormente, los despachos de este tipo eran seleccionados para su reconocimiento físico, sin ninguna excepción.

El mismo avance se puede constatar a nivel de los procedimientos operativos aprobados por la Administración Aduanera respecto a la facilitación y la mejora del control de estos tipos de despachos. Así, por ejemplo, el reconocimiento físico de las mercancías puede ser solicitado por el Agente de Aduana con la presentación de la declaración y los documentos de respaldo (entre ellos, el documento de control) en las ventanillas de la aduana operativa que en realidad es la forma tradicional como se venían solicitando la atención de los despachos por parte de la autoridad aduanera, sin embargo, se ha incorporado en el procedimiento operativo la posibilidad de solicitarlo mediante el medio electrónico, a través de la denominada SERF (Solicitud Electrónica de Reconocimiento Físico), lo que otorga mayor fluidez al trámite del despacho (Posada 2020).

Igualmente, para este tipo de despachos, el funcionario aduanero debe constatar el documento de control a través de la VUCE (que previamente ha sido tramitado por el interesado mediante el medio electrónico con la Solicitud Única de Comercio Exterior – SUCE) y, por tanto, no debe exigir la presentación física del mismo, salvo que el referido documento no haya sido tramitado mediante la VUCE, en armonía con lo previsto en los numerales 1) y 6) del rubro VII del procedimiento en mención (Posada 2020) .

Sin embargo, se aprecia con este estudio que estas mejoras no son suficientes para garantizar un trámite simple y fluido a lo largo del flujo del proceso de ingreso de este tipo de mercancías para el OEA, dado que constituyen esfuerzos aislados que necesariamente deberían estar integrados con los otros actores gubernamentales en las acciones de control de las operaciones de comercio exterior, con el fin de garantizar un programa eficiente y eficaz para el logro de los objetivos propuestos.

En cuanto al segundo ejemplo que respalda la necesidad de establecer en el país un programa OEA de alcance realmente interinstitucional, se hace referencia a la facilidad contenida en el Anexo 1 del Procedimiento DESPA-PG.29, concerniente a la atención preferente en la tramitación de recursos de reclamación y expedientes de devolución de derechos, a efectos de ser atendidos en un plazo no mayor a: tres (03) meses para los recursos de reclamación, salvo para el caso de los iniciados ante la Gerencia de Fiscalización Aduanera y; de treinta (30) días hábiles para el caso de las solicitudes de devolución de derechos. Básicamente esta facilidad aduanera se orienta hacia el establecimiento de una línea de atención preferencial para los OEA por parte de la Administración Aduanera en lo que respecta a este tipo de procedimientos que inicien dichos operadores (Resolución de Intendencia Nacional N° 10-2018-SUNAT/310000 2018).

Así, el segundo ejemplo se refiera al caso en que un OEA que ha sido sancionado por la Administración Aduanera con una multa por la comisión de una infracción

tipificada en la Ley General de Aduanas y que estima que no ha cometido la infracción imputada, podrá, en ejercicio del derecho a la contradicción del acto administrativo, interponer un Recurso de Reclamación ante la misma Administración contra la multa, acorde a lo establecido en el artículo 135 del Código Tributario, iniciando con la etapa de reclamación que es la primera etapa del procedimiento contencioso tributario de la impugnación de dicha multa (Decreto Supremo No. 133-2013-EF 2013).

Cabe destacar que, la interposición del Recurso de Apelación ante el Tribunal Fiscal da origen a la segunda etapa de este mismo procedimiento contencioso tributario. Una vez que el OEA ha interpuesto el Recurso de Reclamación, la Administración Aduanera, salvo supuestos específicos que el referido Código contempla, tiene la obligación legal de resolverlo dentro del plazo máximo de nueve (9) meses contados a partir de su interposición. Sin embargo, cuando se trata de un OEA, la Administración ha asumido el compromiso de resolver la reclamación en el plazo máximo de tres (3) meses, conforme al beneficio contemplado en el referido Anexo 1, como facilidad específica otorgada en materia de simplificación aduanera (Decreto Supremo No. 133-2013-EF 2013).

Cabe agregar que en la operatividad interna de la Administración, el cumplimiento de este plazo especial para los OEA es monitoreado para garantizar el cumplimiento de la facilidad otorgada, lo que implica el despliegue de los recursos internos para lograr la respuesta tiempo y que, en realidad, es muy saludable para la buena marcha del programa como contraprestación al OEA por su condición de socio seguro y confiable. No obstante, la inconsistencia se origina en el caso que la Administración resuelva el reclamo de manera desfavorable al OEA, por lo que éste decide impugnar dicha resolución interponiendo el Recurso de Apelación ante el Tribunal Fiscal, al amparo del artículo 146 del Código Tributario (Decreto Supremo No. 133-2013-EF 2013).

En tal sentido, se precisa que la condición del OEA otorga a este tipo de operadores únicamente el beneficio de la reducción en el plazo de la resolución de los Recursos de Reclamación por parte de la Administración Aduanera, mas no tiene efecto alguno en el sentido del acto administrativo a emitir producto de la evaluación del fondo del asunto que se realizará por cada controversia en particular.

Así, este recurso será conocido y resuelto por el Tribunal Fiscal, órgano resolutorio del Ministerio de Economía y Finanzas que constituye la última instancia administrativa en materia tributaria y aduanera a nivel nacional. En efecto, el Tribunal Fiscal tendrá el plazo máximo de 12 meses, computados desde el ingreso de los actuados, para decidir conforme establece el artículo 150 del Código Tributario, salvo supuestos especiales que contempla la misma norma, entre los cuales no se encuentra el trámite de las apelaciones planteadas por los OEA (Ministerio de Economía y Finanzas s/f).

Así, el plazo para que la apelación sea resuelta para este caso es de doce (12) meses, en vista que, en la etapa de apelación, no se encuentra contemplada ninguna facilidad para los OEA, es decir, el plazo para la resolución de la apelación es exactamente el mismo que para cualquier otra empresa que no se encuentre acreditado como OEA.

En tal sentido, para este autor, el ejemplo propuesto muestra el efecto limitado del beneficio para el OEA, en cuanto a la reducción en los plazos de resolución de las reclamaciones en la medida que esta reducción del orden del 33.33 % (de 9 meses a 3 meses) no se va a ver reflejada en la siguiente etapa del procedimiento contencioso tributario (apelación ante el Tribunal Fiscal), cuando en realidad se trata de un único procedimiento de impugnación de una multa por parte de un OEA, pero en sus diferentes etapas.

En suma, la facilidad otorgada al OEA en la primera etapa del procedimiento se diluye por completo en la segunda etapa de éste, afectando seriamente la utilidad de la facilidad concedida en el programa nacional. Más grave aún, es que la misma

problemática se presenta en el caso de los recursos de apelación planteados por los OEA ante el Tribunal Fiscal contra las resoluciones que desestiman sus reclamaciones frente a la negativa de una solicitud de devolución por pago indebido o en exceso, pues el beneficio comprendido en el programa con la reducción del plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles a treinta (30) hábiles (en el orden del 66.67%) para la resolución de tales solicitudes, igualmente se afecta para el operador OEA en esta segunda etapa de apelación. Lo mismo sucede en el caso de las denegatorias de las solicitudes del exportador OEA para acogerse al beneficio de la restitución de derechos arancelarios, que son reclamadas y posteriormente apeladas ante el Tribunal Fiscal; así también como en la atención de las rectificaciones de las declaraciones aduaneras que son objeto de recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal por parte del OEA, al amparo del artículo 163 del Código Tributario.

Esta situación podría ser considerada inclusive paradójica, en la medida que la Administración Aduanera y el Tribunal Fiscal forman parte del mismo sector del Estado, Economía y Finanzas. Por ello, como se puede apreciar con claridad, se trata de una gran cantidad de procedimientos contenciosos y no contenciosos de diversa índole que podrían ser iniciados por el OEA ante la Administración sin que necesariamente la facilidad otorgada en el programa con la reducción del plazo para su atención arribe a una utilidad concreta para el OEA, en base a los supuestos antes señalados.

En consecuencia, a consideración de este autor, los ejemplos propuestos permiten mostrar que la esencia de la problemática descrita radica en el diseño inicial del programa OEA en el Perú. Este programa OEA, de naturaleza aduanera, no garantiza el logro de los objetivos finales del programa.

Queda claro entonces que lo que se requiere es un programa OEA de naturaleza transversal que involucre en forma efectiva a las diferentes autoridades de control del ingreso o salida de mercancías del territorio aduanero, desde el diseño, conducción y

mejora del programa, para lo cual resulta relevante revisar las mejores prácticas internacionales en este aspecto, siendo que el programa colombiano nos ofrece una gran oportunidad para el análisis respectivo.

3.2 Las mejores prácticas del programa OEA en Colombia

En esta parte, se reitera que en el Capítulo 1 de este trabajo, al hacer referencia a la perspectiva colombiana del OEA, se reseñan las principales características del programa OEA implementado en Colombia, con el fin de poder identificar las mejores prácticas que este estudio estima importantes considerar en el rediseño del programa nacional. En ese sentido, se puede considerar como las mejores prácticas del programa OEA, aquellas vinculadas al gobierno corporativo y a las autoridades gubernamentales; así como las categorías y los beneficios diferenciados contemplados en el mismo.

3.2.1 El gobierno interinstitucional del programa

Se indicó en el Capítulo 1, que en Colombia el programa OEA se implementó mediante el Decreto 3568 del año 2011, que es un instrumento jurídico reglamentario expedido por el Presidente de la República, conjuntamente con el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y el Ministro de Transporte, como representantes de las más altas autoridades de los sectores estatales relacionadas con el control del ingreso y salida de mercancías del territorio colombiano y la promoción del comercio exterior de ese país, como manifestación de la voluntad política de compromiso y apoyo al programa desde las más altas instancias de gobierno (Decreto No. 3568 2011).

La importancia del Decreto mencionado no sólo radica en que implementó el OEA sino que también lo regulaba, estableciendo los principios orientadores del programa y las autoridades de control y las autoridades de apoyo o coordinación, las condiciones y requisitos para la autorización OEA, la vigencia, los beneficios del programa y los tipos

de operador, las obligaciones del operador y los órganos de consulta, coordinación y decisión del programa, es decir, se diseñó desde el principio la estructura del programa interinstitucional dotándolo de un carácter realmente transversal a las entidades del Estado vinculadas al tema OEA.

Asimismo, es de anotar que se contempló que la DIAN, en forma conjunta con las autoridades de control competentes, expedirían las disposiciones necesarias para garantizar la operatividad de dicho Decreto, lo que implicaba otorgar al programa OEA de un gobierno interinstitucional, la conducción, desarrollo y mejora (Decreto No. 3568 2011).

En suma, se resalta que este programa ha sido implementado con una estructura determinada que comprende a los órganos de consulta, coordinación y decisión, debidamente conformado y con sus funciones propias, lo que evidencia la existencia de un gobierno interinstitucional del programa OEA, con el apoyo del sector privado, frente a un tema que es considerado y abordado en efecto como un tema de interés nacional.

3.2.2 Las autoridades gubernamentales comprendidas en el programa

Una de las características del programa OEA colombiano es que establece a las autoridades de control como responsables de la implementación, desarrollo operativo, mantenimiento y mejora del programa, conforme a sus propias competencias, encontrándose incluidos la DIAN, la Policía Nacional de Colombia, el INVIMA y el ICA, que son las entidades que, por mandato legal, deben realizar labores de supervisión y control en las operaciones de comercio exterior dentro del territorio aduanero colombiano y que inclusive se pueden ir incorporando más autoridades de control como consecuencia de la aplicación gradual del programa (Hurtado, López y Bueno 2017).

Desde su creación, el programa OEA ha sido estructurado con la asignación de facultades y obligaciones a las autoridades de control. Así, por ejemplo, en cuanto a las facultades, está la de verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos para

otorgar la autorización OEA y en lo que respecta a las obligaciones, cada autoridad de control se encuentra obligada a otorgar los beneficios comprendidos en el programa, dentro de sus competencias (Feliz 2016).

Además, el programa contempla la participación de las autoridades de apoyo, coordinación o control del programa OEA, conforme a sus competencias y la actividad que realice la empresa solicitante del OEA. Esta característica denota el carácter transversal del OEA, vinculada a las entidades del Estado pertenecientes al control y promoción del comercio exterior, con una estructura integral y articulada con su participación intersectorial, que va desde la implementación, el seguimiento, el control y hasta incluso la mejora del programa (Decreto No. 3568 2011)

El enfoque intersectorial del programa, sin duda, impacta en los beneficios que contempla el programa en vista que las facilidades que obtiene el OEA son otorgadas en forma sistémica por parte de las entidades del gobierno y no de manera aislada sólo por la autoridad aduanera, siendo, por consiguiente, de utilidad concreta para el OEA, pues le garantizan un tráfico ágil y fluido de las mercancías que son objeto de las transacciones de comercio internacional (Feliz 2016).

3.2.3 Las categorías OEA y los beneficios del programa

Otra característica importante del programa OEA colombiano es la creación de las categorías de certificación OEA con el objetivo de dotar a cada categoría de los beneficios específicos otorgados por las autoridades de control y que hacen que el programa sea más atractivo para los OEA, conforme a su propio interés y necesidad comercial, claro está previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que dichas autoridades de control establecen en el marco del programa OEA. Adicionalmente las categorías OEA son de libre y voluntaria elección por el operador al momento de solicitar la certificación OEA (Hurtado, López y Bueno 2017).

Estas categorías, ya analizadas con anterioridad, son las de seguridad y facilitación, y seguridad y facilitación sanitaria, de cada una de las cuales se derivan los beneficios otorgados a los OEA por las autoridades de control. Así, para el caso de la segunda categoría, seguridad y facilitación sanitaria, además de exigírsele el cumplimiento de los requisitos y condiciones del programa para asegurar la seguridad de la cadena logística internacional, se le requiere como requisito el garantizar la seguridad fitosanitaria, zoosanitaria y sanitaria.

Queda claro que, para ambas categorías, las autoridades de control participan en la implementación y desarrollo de la autorización OEA, de acuerdo con sus competencias y según la actividad que realice cada tipo de usuario, con el objetivo de poder otorgar los beneficios comprendidos en el programa OEA, construyendo una red de prestación de servicios públicos de alto nivel para este tipo de empresas. La relación de beneficios generales y específicos concedidas a los OEA han sido señalados en el Capítulo 1 de este trabajo y responden a la consecuencia natural de un programa implementado con una visión integral de la participación de las entidades del Estado vinculadas al control de los flujos de comercio internacional.

En suma, la experiencia colombiana considerada como parte de la revisión de una buena práctica internacional en un país con una realidad muy similar a la del Perú, resulta relevante a efectos de poder identificar las oportunidades que permitan mejorar y fortalecer el OEA como programa interinstitucional, así como profundizar sobre la reforma que se viene implementando en el país, considerando los siguientes aspectos:

En primer lugar, el OEA es una figura de importancia nacional que no se circunscribe sólo al tema aduanero, sino que involucra un objetivo nacional destinado a promover el desarrollo del comercio exterior para garantizar las condiciones de seguridad de la cadena logística y la competitividad del comercio internacional (Feliz 2016).

Ello, a consideración de este estudio, requiere de la participación activa y transversal de las entidades del Estado vinculadas al tema y de la necesidad de romper paradigmas al interior de los funcionarios públicos respecto a considerar al OEA como un tema de competencia y responsabilidad, exclusiva y excluyente, de la Administración Aduanera, lo que ha generado desapego respecto al tratamiento transversal del OEA por parte de las demás entidades gubernamentales relacionadas al control. Este desapego afecta en forma negativa la efectividad del programa OEA respecto a los beneficios a otorgar al OEA, por ser parciales o limitados en el proceso de ingreso o salida de las mercancías del comercio exterior, que afectan la competitividad empresarial y la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio.

Cabe destacar una vez más que el programa OEA peruano si bien tuvo su origen bajo la orientación del Marco Normativo SAFE de la OMA, no es menos cierto que lo hizo en el contexto de la Ley General de Aduanas, que es la principal norma legal en materia aduanera; aspecto que, desde el principio, ha estimado este autor, no ha sido lo más conveniente por las razones de estereotipo al interior de la Administración Pública.

Ello originó a su vez que su desarrollo normativo se diera a partir de regulaciones netamente aduaneras (Ley General de Aduanas) o impulsadas por la Administración Aduanera al interior del Sector Economía y Finanzas (Reglamento de la Ley General de Aduanas y Reglamento de Certificación del OEA) o en base a normas aduaneras como el procedimiento operativo de certificación del OEA, Procedimiento DESPA-PG.29, lo que considera este estudio, afectó la sensibilización respecto a la real connotación del programa OEA al interior de las autoridades gubernamentales de control.

Igualmente, la medida implica también un cambio de paradigmas para los propios funcionarios de la Administración Pública respecto a este tipo de empresas, comprendiendo que se trata de socios confiables y seguros de las autoridades de control, quienes deben conducir a un acercamiento para construir una alianza para un trabajo

conjunto y garantizar la seguridad de la cadena logística internacional mediante el fomento de un comercio seguro y legítimo, en beneficio de ambos, en el nuevo esquema donde debe primar la relación de colaboración y confianza.

En este escenario, el programa debe contar con un soporte interinstitucional desde el diseño, para gestionar el funcionamiento y efectuar la evaluación y control, mediante el gobierno corporativo del programa sin que ello signifique desconocer el papel que debe cumplir la Administración Aduanera a la interna con el liderazgo del programa. Es claro que al momento de aludirse al liderazgo que debe orientar a la Administración Aduanera en el programa OEA, no se incluye el dominio o control exclusivo del programa, pues denotaría una visión parcial de la verdadera connotación del programa.

El programa OEA interinstitucional le permitirá al Perú optimizar el empleo de recursos del Estado, mejorar la gestión de la información de riesgo de los operadores al interior de los organismos de control, construir sinergias con las experiencias que cada entidad, incrementar el compromiso de los funcionarios públicos con la necesidad del país de garantizar la seguridad de la cadena logística internacional y finalmente, mejorar la imagen institucional de las entidades públicas como consecuencia del trabajo integrado en temas de relevancia nacional. Ello materializa el nuevo reto para los estados modernos para la mejora de la eficiencia de su actuación, en el caso particular, en el control de las mercancías del comercio internacional, superando los esfuerzos aislados en el control.

Por último, se debe considerar a los efectos del programa OEA la existencia de categorías OEA a libre elección del interesado, con diferentes beneficios otorgados por las autoridades de control, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por éstas, que, en definitiva, decantaría en la mejora de lo atractivo del programa, pues los OEA

recibirán las facilidades que realmente sean de su utilidad para la efectiva reducción de tiempos y costos en sus trámites de comercio exterior.

Esto conlleva a reiterar que los beneficios de un programa OEA son importantes para que el programa sea atractivo para el operador y para que en definitiva sea éxito, dado que éste requiere de la participación de las empresas para poder funcionar adecuadamente. Por ello, se debe considerar que los beneficios constituyen un elemento esencial del programa, y deben orientarse a ser significativos y de utilidad para las empresas.

Esto es relevante para los OEA en vista que el Perú se encuentra en pleno proceso de impulso de la celebración de nuevos ARM con los principales socios comerciales, identificados en el Capítulo 2 de este trabajo y que posibilitaría la extensión de los beneficios a otorgar a los OEA por parte de las Administraciones de Aduanas de los países con los que se celebren los ARM, como herramienta importante para la facilitación del comercio legítimo y seguro y la mejora de la competitividad empresarial.

La idea debe dirigirse a establecer un programa OEA diseñado de manera flexible y no rígida (bajo un solo patrón aplicable todos los OEA), debe estar orientado a que a través de las categorías, pueda comprender beneficios otorgados por las autoridades de control al operador de acuerdo a la categoría elegida, que efectivamente garanticen la fluidez de los procesos de ingreso y salida de mercancías del comercio internacional del OEA, como consecuencia natural del otorgamiento de una red integrada de beneficios concatenados por parte de las autoridades de control intervinientes a lo largo del proceso.

En suma, a consideración de este autor, las medidas antes señaladas conllevarán a la mejora del programa OEA nacional para hacerlo más atractivo para los operadores en general, dada su concepción, lo que impacta directamente en los beneficios ofrecidos en el programa.

3.3 Las propuestas de mejora en el programa OEA del Perú

En principio, cabe reiterar que la legislación aduanera nacional había evolucionado respecto a la concepción del OEA desde un programa inicialmente implementado como uno de naturaleza aduanera hacia uno que buscaba sentar las bases de un programa con connotación interinstitucional o transversal, en el que la Administración Aduanera será la encargada de promover y coordinar la participación de las entidades nacionales que intervienen en el control de las mercancías que ingresan o salen del territorio aduanero en el programa, conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley General de Aduanas, modificada por el Decreto Legislativo No. 1433 (Decreto Legislativo No. 1433 2018).

En ese contexto y acorde a la Décima Cuarta Disposición Complementaria Final de la citada Ley, en el mes de setiembre del año 2018, se expide el Decreto Supremo No. 267-2020-EF por el que se regula la participación de las entidades nacionales de control en el programa OEA, incorporando al programa como tales al Ministerio de Salud, Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) y a la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) y estableciendo que en el plazo de 180 días calendario de publicado dicho dispositivo, cada entidad de control deberá aprobar las medidas en el ámbito de su competencia que debe cumplir y mantener el OEA para ser reconocido como tal por la entidad y las facilidades que otorga al OEA, en comunicación con la Administración Aduanera (Decreto Supremo No. 267-2020-EF 2020).

Es de resaltar que el referido Decreto Supremo ha sido emitido por el Presidente de la República y refrendado por los Ministros de Agricultura y Riego, Economía y Finanzas, Interior, Producción y Salud y señala que las medidas a cumplir por el OEA para ser reconocido así por las entidades de control y las facilidades que éstas le

otorgarán deberán constar por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el ministro del sector competente al que pertenezca la entidad de control, que se deberá expedir dentro del plazo de ciento ochenta (180) días calendario computados a partir del día siguiente de la publicación del Decreto Supremo No. 267-2020-EF (Decreto Supremo No. 267-2020-EF 2020).

Todo ello, sin duda constituye un avance muy positivo en la legislación nacional para el programa OEA en el Perú, que marca el establecimiento de un OEA de naturaleza interinstitucional, que, sin duda, redundará en la mejora del programa y que a su vez constituirá un gran reto para el aparato estatal a efectos de medir su capacidad de generar sinergias y construir un verdadero equipo de trabajo multidisciplinario orientado al logro de un objetivo país, como es el aseguramiento de las cadenas de suministro internacional de las mercancías y la facilitación del comercio legítimo.

Además, la implementación progresiva de un programa OEA de esta naturaleza en este país podría obedecer a una estrategia de la Administración Aduanera que buscaba la maduración del programa inicialmente establecido con un enfoque tradicional, circunscrito sólo al ámbito aduanero pero que, en base a la experiencia operativa adquirida a lo largo de estos años y la incorporación de las mejores prácticas internacionales, sirvieron de insumo para la aplicación de las reformas en el programa con el establecimiento de un programa de naturaleza interinstitucional.

No obstante, estima este autor que la reforma del programa OEA en el país sigue teniendo alcances limitados, en la medida que se trata de un esfuerzo aislado, pues no denota la construcción de un programa realmente estructurado como interinstitucional, aun cuando se hayan incorporado formalmente al programa a las autoridades de control a que se refiere el Decreto Supremo No. 267-2020-EF, pues se requiere profundizar la reforma emprendida en el programa.

En efecto, el programa sigue aun siendo dirigido por la Administración Aduanera de manera exclusiva por cuanto el hecho de promover y coordinar la participación de las entidades nacionales que intervienen en el control de las mercancías del comercio internacional peruano en el programa, no implica la gestión conjunta del programa en el planeamiento, la organización, la dirección y el control del mismo como fiel reflejo de un gobierno interinstitucional del programa con participación efectiva, funciones y responsabilidades compartidas de todas las autoridades vinculadas al programa OEA, como se ha podido verificar en el caso de la perspectiva colombiana del OEA a través del establecimiento de los órganos de consulta, coordinación y decisión del programa y las atribuciones asignadas, considerado previamente por este estudio como una buena práctica internacional.

Asimismo, cuando se hace referencia a la necesidad de un enfoque interinstitucional del programa nacional peruano, se tiene en cuenta que la implementación de este tipo de programa requeriría el superar determinados estereotipos al interior de los funcionarios de la Administración Pública, como es el considerar al OEA como un tema únicamente de naturaleza aduanera, con el desconociendo del verdadero alcance nacional y que para superar esta situación; por lo que surge la necesidad de involucrar cada vez más a los funcionarios de la Administración Pública vinculados a las labores de control de las mercancías del comercio internacional.

En este sentido, se considera que uno de los motivos que refuerzan el referido estereotipo es que el programa OEA se encuentra regulado en su totalidad por normas netamente aduaneras (Ley General de Aduanas, Decreto Legislativo No. 1053); o que en su defecto se vinculan al Sector Economía y Finanzas al que pertenece la Administración Aduanera (Reglamento de Certificación del OEA, Decreto Supremo No. 184-2016-EF) o emitidas por la propia Administración Aduanera (Procedimiento General DESPA.PG.29 – Certificación del OEA, Resolución de Intendencia Nacional

No. 35-2016-SUNAT/5F0000); y no por normas de carácter transversal que se orienten a la articulación de esfuerzos de los diversos sectores de la Administración Pública vinculados al tema, como muestra de la envergadura nacional del tema OEA.

En el caso de la reforma del programa OEA nacional, se sigue el esquema tradicional de regulación en vista que ella está siendo implementada mediante el Decreto Legislativo No. 1433 que es una norma que modifica en extenso la citada Ley General de Aduanas y el Decreto Supremo No. 267-2020-EF del sector Economía y Finanzas, aun cuando ésta ha sido refrendada por otros sectores relacionados, lo cual igualmente reconocemos como avance para vencer el estereotipo antes referido.

Finalmente, se puede afirmar con este estudio que la reforma emprendida también deviene en insuficiente en la medida que el nuevo programa OEA en construcción no contempla la existencia de categorías de certificación OEA siguiendo el esquema de certificación única, lo cual considera este autor constituye una omisión importante para la mejora de lo atractivo del programa para las empresas interesadas y es una medida necesaria para el avance del nuevo tipo de programa OEA nacional.

3.3.1 Las propuestas de mejora

En virtud de lo anteriormente expuesto, y con la intención de dotar al país de un programa OEA de naturaleza realmente interinstitucional, considerando para ello la reforma del programa que se viene desarrollando a propósito de la emisión del Decreto Legislativo No. 1433 y en atención a las buenas prácticas identificadas que ofrece el programa OEA colombiano, estima este autor necesario plantear una serie de propuestas significativas para conducir a la mejora del programa OEA en el Perú, señalando al efecto las siguientes:

1. En primer lugar, la necesidad de la expedición de una Ley (o norma con rango de ley), que se propone denominar Ley del Operador Económico Autorizado (OEA), como norma general que implemente y regule el nuevo programa

OEA nacional con un carácter multisectorial, interinstitucional o transversal; con la creación de una estructura de gobierno y administración del programa y la inclusión de las autoridades de control y autoridades de apoyo y coordinación comprendidas en el mismo, estableciendo expresamente las facultades y obligaciones de cada una, así como los beneficios o facilidades generales a otorgar al OEA por las autoridades de control.

Asimismo, la ley propuesta debe disponer la creación de una Secretaría Técnica del Programa a cargo de la Administración Aduanera, que debe ser la encargada de impulsar al interior del programa la articulación de los esfuerzos de las entidades gubernamentales de control y de apoyo y coordinación. De igual forma, la ley debe contemplar que, la Administración Aduanera, conjuntamente con las autoridades de control, expedirán las disposiciones necesarias para garantizar la operatividad del programa.

Mediante dicha ley se derogaría las disposiciones del OEA que contiene la actual Ley General de Aduanas, su Reglamento, el Reglamento de Certificación del OEA y las demás normas conexas de menor jerarquía, para evidenciar la verdadera connotación del tema OEA y de esta forma combatir el paradigma creado al interior de los funcionarios de la Administración Pública respecto al OEA.

2. En segundo lugar, el nuevo programa OEA debe establecer un efectivo gobierno interinstitucional del programa como fiel reflejo de la naturaleza transversal del mismo y de involucramiento efectivo en el programa por parte de las autoridades relacionadas. Así, estima este autor, debe comprender en su estructura a los órganos de consulta, coordinación y de decisión, cuya conformación, atribuciones y responsabilidades deben estar plenamente establecidas en el dispositivo en mención.

En este escenario, la creación de una Secretaría Técnica del programa en manos de la Administración Aduanera es la mejor muestra de la importancia de su actuación a la interna del programa. La experiencia adquirida por esta Administración en la conducción y desarrollo del programa OEA nacional desde el inicio hasta la actualidad, será fundamental para el impulso del desarrollo de este nuevo OEA.

3. En tercer lugar, el nuevo programa OEA debe contemplar el establecimiento de categorías del OEA a libre elección de la empresa interesada acorde a sus necesidades e intereses comerciales, en las que participen las autoridades de control y otorguen beneficios al OEA, de acuerdo a sus propias competencias. Esto permitirá que los beneficios sean de utilidad concreta para el OEA y contribuyan a mejorar lo atractivo del programa para las demás empresas interesadas.

Las categorías OEA pueden ser creadas en función a la evaluación de los volúmenes de comercio y el tipo de mercancías que son comercializadas tanto al ingreso o a la salida del país, así como la vinculación del flujo de dichas mercancías con la actuación de las entidades de control, como garantía de que el programa OEA contribuye de manera significativa al incremento de la seguridad de la cadena logística internacional y de la competitividad del comercio exterior peruano.

Por tanto, se considera que urge efectuar un rediseño del programa OEA nacional mediante la mejora regulatoria que garantice la actuación integrada de las autoridades gubernamentales del control, destinada a crear una verdadera red de servicios públicos preferenciales para este tipo de operadores, brindándole el Estado una respuesta integral como socio facilitador de las operaciones de comercio internacional, mediante la

simplificación y racionalización de los trámites y procesos, evitando afectar los flujos de comercio lícitos y seguros.

El adecuado rediseño del programa será fundamental para sentar las bases para el éxito del programa con una visión de futuro de la actuación de un Estado moderno, teniendo en cuenta el proceso de maduración y las experiencias aprendidas en el funcionamiento del programa nacional, así como la revisión de experiencias internacionales y buenas prácticas de los países de la región. Muestras de las experiencias iniciales de este proceso de cooperación se pueden extraer de la región de las Américas y el Caribe, particularmente de Colombia, República Dominicana, Perú, Costa Rica, Uruguay, Brasil, Jamaica y Panamá (López 2016).

Queda claro que no se trata de una labor fácil debido a que se requiere la participación conjunta de las autoridades de control en el diseño del nuevo programa OEA, así como el esfuerzo de aprender a ejercer las competencias dentro de un proceso compartido pero los beneficios para el país son mayores, por lo que resulta necesario emprender esta labor de construir un programa país OEA.

En opinión particular, se debe incorporar al programa OEA las propuestas de mejora antes señaladas, con el fin de poder alcanzar los objetivos de garantizar la seguridad de la cadena logística internacional, facilitar las operaciones de comercio exterior lícitas y mejorar la competitividad del comercio exterior del Perú, todo ello en el marco de los alcances del Pilar 3 del Marco Normativo SAFE de la OMA.

Tal es la importancia que ha adquirido el tema de brindar beneficios a los OEA provenientes de la Aduana y de otras agencias de control fronterizo, que la actualización realizada por la OMA en junio del 2015 del Marco SAFE incluye el Tercer Pilar referente a la relación Aduanas – otros organismos gubernamentales. El desarrollo de este pilar indica la necesidad que ha identificado la OMA, esto es, que las aduanas no se limiten a comunicarse entre ellas y con el sector privado, sino que intercambien la información

correspondiente en materia de comercio exterior con las entidades gubernamentales relacionadas, por lo que es importante que trabajen de manera integral como gobierno, e invitando a cooperar de manera decidida en este camino (López 2016).



CONCLUSIONES

1. El Marco Normativo SAFE de la OMA constituye el origen del OEA a nivel internacional y se ha expedido para asegurar y facilitar el comercio mundial, el cual se basa en reconocer la importancia de la asociación más estrecha entre las Aduanas y las empresas, acorde a lo contemplado en el Pilar 2 de dicho normativo.

En tal sentido, el Marco SAFE establece los criterios generales a nivel internacional para la obtención de la condición del OEA que pueden ser complementados por los países mediante regulaciones internas, basadas en sus propios intereses, necesidades y realidades.

2. El programa OEA es una potente herramienta de utilidad para las Aduanas y los operadores económicos en un esquema de relación de ganar – ganar.

En el caso de las Aduanas, permitirá orientar con eficiencia las acciones de control y racionalizar los recursos, facilitando el comercio legítimo y seguro. Para los operadores económicos, les ayudará a mejorar la competitividad con la reducción de tiempos y costos en las operaciones de comercio internacional, así como a mejorar la imagen empresarial. Incluso, en caso de que estos operadores comercien en más de un país, los operadores pueden acogerse y emplear los ARM celebrados por las Aduanas de los países involucrados que han acordado reconocer mutuamente sus programas OEA, lo que sin duda mejorará la competitividad de dichas operaciones comerciales.

Como se manifestó en el Capítulo 2 de esta investigación, la Aduana del Perú ha celebrado ARM a nivel bilateral, regional y subregional con sus principales socios comerciales. La difusión de estos ARM por parte de las Aduanas en el sector privado, particularmente en el sector exportador y el conocimiento de ellos por parte de las

empresas interesadas, resulta vital para el efectivo empleo de esta herramienta adicional de facilitación que ofrece un programa OEA.

3. El Pilar 3 del Marco SAFE, Aduanas – Otros Gobiernos y Agencias Gubernamentales, considera que las Aduanas desempeñan un papel importante en la seguridad de la cadena logística y en la facilitación del comercio. Sin embargo, este accionar es limitado para garantizar la seguridad de cadena logística si es que el país adopta un programa OEA únicamente con un criterio aduanero y no se considera un enfoque integral que involucre a las autoridades estatales relacionadas al control de las mercancías del comercio internacional con el fin de armonizar las funciones de control.
4. El Programa OEA en el Perú ha sido implementado inicialmente desde la perspectiva aduanera. No obstante, con la expedición del Decreto Legislativo No. 1433, que modifica la Ley General de Aduanas, se inicia un proceso gradual de maduración del tradicional programa OEA hacia uno transversal o interinstitucional con la participación de las entidades gubernamentales del control del tráfico internacional de mercancías por el territorio nacional. Ello constituye un avance positivo en el programa OEA, que, sin duda, a la vez representará un reto para el aparato público a efectos de medir su capacidad de generar sinergias y constituir un verdadero equipo de trabajo multidisciplinario orientado al logro del objetivo de asegurar las cadenas de suministro internacional de mercancías y facilitar el comercio exterior legítimo.
5. Sin embargo, estima este autor que la reforma del programa OEA deviene insuficiente en la medida que no denota la construcción de un programa estructurado como interinstitucional, aun cuando se hayan incorporado al programa las autoridades de control a que se refiere el Decreto Supremo No. 267-2020-EF, en vista que sigue siendo dirigido por la Administración Aduanera y no implica la gestión conjunta en el planeamiento, la organización, la dirección y el control del

programa como reflejo de un gobierno corporativo del programa. Asimismo, a opinión de este investigador, es insuficiente la reforma, por cuanto no contempla la existencia de categorías de certificación OEA siguiendo el esquema de certificación única, lo cual afecta lo atractivo del programa para las empresas interesadas por la utilidad de los beneficios ofrecidos y la efectiva reducción de tiempos y costos en los trámites y procedimientos a su cargo.



BIBLIOGRAFÍA

ACTIVIDADES ECONÓMICAS

2017 *Actividades económicas de Perú*. Consulta: 11 de abril de 2020.

<https://www.actividadeseconomicas.org/2017/07/actividades-economicas-de-peru.html>

ASOCIACIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (ANALDEX) - COLOMBIA
s/f *ARM en el Mundo*. Consulta: 30 de agosto de 2020.

<https://www.analdex.org/proyectos-especiales/oea/acuerdos-de-reconocimiento-mutuo-oea/>

BASANTES, Pablo y ROMERO, Guido

2018 *Diagnóstico de los operadores económicos autorizados (OEA) en el Ecuador*. Consulta: 15 de marzo de 2021

<https://revistas.ute.edu.ec/index.php/economia-y-negocios/article/view/440/380>

CÉSPEDES, María y ÁLVAREZ, Sindy

2016 “*Pasos de preparación para ser OEA y verificación de los requisitos por parte de la autoridad aduanera*”. Módulo 3 del curso virtual Operador Económico Autorizado del Banco Interamericano de Desarrollo. Lima: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Consulta: 12 de octubre de 2020.

<https://webcampus.sunat.gob.pe/mod/folder/view.php?id=7513>

CIES

s/f *Liberación comercial e industria manufacturera en el Perú*. Consulta: 15 de marzo de 2021

<https://www.cies.org.pe/es/investigaciones/empresa-y-finanzas/liberalizacion-comercial-e-industria-manufacturera-en-el-peru#:~:text=El%20Per%C3%BA%20inici%C3%B3%20en%201990,un%20conjunto%20de%20reformas%20estructurales.>

COMUNIDAD ANDINA (CAN)

2019 *Nota de Prensa: Países de la Comunidad Andina firman Acuerdo de Reconocimiento Mutuo del Operador Económico Autorizado*. Consulta: 1 de mayo de 2020.

<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=11077&accion=detalle&cat=NP&title=países-de-la-comunidad-andina-firman-acuerdo-de-reconocimiento-mutuo-del-operador-economico-autorizado>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2018 *Exposición de motivos del Decreto Legislativo No. 1433*. Consulta: 24 de abril de 2020.

http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2018/DL143320180918.pdf

CUBILLO, Alan y MYERS, Carlos

2015 *Efecto económico de la figura del operador económico autorizado sobre las agencias aduanales de Costa Rica*. Consulta: 11 de marzo de 2021.

<http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/2899/1/39265.pdf>

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE COLOMBIA (DIAN)

s/f *Beneficios del Operador Económico Autorizado (OEA) – vigentes*. Consulta: 11 de abril de 2020.

https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Documents/OEA_General.pdf

s/f *Preguntas Frecuentes*. Consulta: 11 de abril de 2020.

<https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/PreguntasFrecuentes.aspx>

s/f *Autoevaluación*. Consulta: 11 de abril de 2020.

<https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/autoevaluaci%C3%B3n.aspx>

s/f *Usuarios Autorizados OEA*. Consulta: 30 de junio de 2020.

<https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/UsuariosAutorizados.aspx>

ESTAY, Jaime

2002 *La economía mundial y América Latina después del 11 de septiembre: notas para la discusión*. Consulta: 15 de marzo de 2021

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/cecena/estay.pdf>

EXPOCAMACOL

2017 *Colombia y sus acuerdos comerciales vigentes*. Consulta: 18 de abril de 2020.

<https://www.expocamacol.com/es/colombia-y-sus-acuerdos-comerciales-vigentes/>

FELIZ, Jovanny

2016 *“Requisitos y beneficios del programa del operador económico autorizado”*. Módulo 2 del curso virtual Operador Económico Autorizado del Banco Interamericano de Desarrollo. Lima: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Consulta: 21 de noviembre de 2020.

<https://webcampus.sunat.gob.pe/mod/folder/view.php?id=7513>

FERRANTE, Javier y BARATTA, María del Carmen

2016 *Proceso de autorización. Causales de suspensión y cancelación*". Módulo 4 del curso virtual Operador Económico Autorizado del Banco Interamericano de Desarrollo. Lima: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Consulta: 30 de octubre de 2020.

<https://webcampus.sunat.gob.pe/mod/folder/view.php?id=7513>

HURTADO, Viviana; LÓPEZ, Natalia y BUENO, Juan

2017 *Operador Económico Autorizado (OEA), como alternativa para simplificar el proceso de inspección en las exportaciones de Colombia*. Consulta: 16 de marzo de 2021.

https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1228&context=finanzas_comercio

LA ROSA, Michael y MEJÍA, Germán

2014 *Historia concisa de Colombia*. Consulta: 15 de marzo de 2021.

https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10560/Historia_concisa_digital.pdf?sequence=4

LEÓN, Roberto

2020 *La aplicación del Pilar 1 del Marco Normativo SAFE: Asociación aduana – aduana y la facilitación en los procesos aduaneros entre el SENA y la DIAN en la zona fronteriza*. Consulta: 16 de marzo de 2021

<http://190.15.129.74/handle/123456789/911>

LÓPEZ, Viviana

2016 *“El OEA como instrumento operativo para la Aduana y para la integración regional y global de los mercados”*. Módulo 5 del curso virtual Operador Económico Autorizado del Banco Interamericano de Desarrollo. Lima: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Consulta: 15 de noviembre de 2020.

<https://webcampus.sunat.gob.pe/mod/folder/view.php?id=7513>

MARTÍNEZ, Catherine

2019 *10 actividades económicas de Colombia*. Consulta: 11 de abril de 2020.

<https://www.lifeder.com/actividades-economicas-colombia/>

MÁRQUEZ, Manuel

s/f *Importancia y Retos de la Gestión Coordinada de Fronteras en la Región*. Consulta: 16 de marzo de 2021.

<http://www2.aladi.org/sitioAladi/reuniones/ManuelMarquez.pdf>

MÁRQUEZ, Manuel; ARES, José; HERNÁNDEZ, Pascual; SOLAR, Rodolfo

2010 *Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras*. Consulta: 16 de marzo de 2021.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejores-pr%C3%A1cticas-en-seguridad-y-control-de-fronteras.pdf>

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (MINCETUR)

2020 *Decreto Supremo No. 005-2020-MINCETUR*. Lima, 13 de junio.

s/f *Acuerdos Comerciales del Perú*. Consulta: 18 de abril de 2020.

http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=27

s/f *Acerca de la VUCE Perú. ¿Qué es la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE?* Consulta: 30 de agosto de 2020.

<https://www.vuce.gob.pe/Paginas/Que-es-la-VUCE.aspx>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2020 *Decreto Supremo No. 267-2020-EF*. Lima, 17 de setiembre.

2018 *Decreto Supremo No. 018-2018-EF*. Lima, 6 de febrero.

2016 *Decreto Supremo No. 184-2016-EF*. Lima, 5 de junio.

2013 *Decreto Supremo No. 133-2013-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario*. Lima, 23 de junio.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF) - TRIBUNAL FISCAL

s/f *Qué es el Tribunal Fiscal*. Consulta: 15 de noviembre de 2020.

<https://www.mef.gob.pe/es/informacion-institucional/ique-es>

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE COLOMBIA

2011 *Decreto 3568*. Bogotá, 27 de setiembre. Consulta: 25 de enero de 2021.

<https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/marconormativo/Decreto%20No%20003568%20del%2027%20de%20septiembre%20de%202011.pdf>

MONTALVO, María

2020 *El Derecho Aduanero como objeto de estudio global*. Consulta: 16 de marzo de 2020.

<https://enfoquesjuridicos.uv.mx/index.php/letrasjuridicas/article/view/2553/4444>

MORA, Luisa

2016 *Actividad de control, como función esencial de la Aduana*. Consulta: 12 de marzo de 2021.

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14192/1/Actividad%20de%20control%2C%20como%20funcion%20esencial%20de%20la%20Aduana.pdf>

NAUFAL, Nader

2017 *Análisis de ventajas y desventajas del operador económico autorizado en Colombia*.
Consulta: 16 de marzo de 2021

<https://repository.ean.edu.co/bitstream/handle/10882/9065/NaufalNader2018.pdf;jsessionid=7778CED11611E17FB089ABA54B3C2CD0?sequence=1>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

2019 *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas*. Consulta: 11 de abril de 2020.

<http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf>

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU)

s/f *Guía de Implementación de la Facilitación del Comercio. Reconocimiento Mutuo*.
Consulta: 30 de agosto de 2020.

<http://tfig.unece.org/SP/contents/mutual-recognition.htm>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (OMA)

s/f *¿Qué es la OMA?* Consulta: 11 de abril de 2020.

<https://wco-americanibe.org/que-es-la-oma/>
<https://www.aduana.cl/organizacion-mundial-de-aduanas-oma/aduana/2007-03-01/121223.html>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC)

s/f *La OMC y la Organización Mundial de Aduanas (OMA)*. Consulta: 11 de abril de 2020.

https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_wco_s.htm

PÉREZ, Rocío

2017 *Análisis del Operador Económico Autorizado*. Consulta: 17 de marzo de 2021.

<https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/158789/retrieve>

POLO, David

2020 *Administración Aduanera para facilitar el Comercio Exterior*. Consulta: 15 de marzo de 2021.

<https://www.emprender-facil.com/administracion-aduanera-para-facilitar-el-comercio-exterior/>

POSADA, Carlos

2020 *Propuestas de mejora para el sistema del Operador Económico Autorizado*.
Consulta: 15 de marzo de 2021.

<https://lacamara.pe/propuestas-de-mejora-para-el-sistema-del-operador-economico-autorizado/>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2018 *Decreto Legislativo No. 1433, que modifica diversas disposiciones de la Ley General de Aduanas, aprobada por Decreto Legislativo No. 1053.* Lima, 16 de setiembre.

2015 *Decreto Legislativo No. 1235, que modifica la Ley General de Aduanas aprobada por Decreto Legislativo No. 1053.* Lima, 26 de setiembre.

QUINDIMIL, Manuel

2017 *El comercio de servicios en Perú: Oportunidades y desafíos para su desarrollo.* Consulta: 15 de marzo de 2021.

https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/19495/Quindimil_Manuel_TD_2017.pdf?sequence=3&isAllowed=y

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT)

2019 *Resolución de Superintendencia No. 072-2019/SUNAT.* Lima, 29 de marzo. Consulta: 30 de octubre de 2020.

<https://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2019/072-2019.pdf>

2016 *Resolución de Intendencia Nacional No. 35-2016-SUNAT/5F0000.* Lima, 7 de setiembre. Consulta: 23 de setiembre de 2020.

https://ww1.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/marco_normativo/rin-035-2016-5F00000.pdf

2010 *Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas No. 061-2010/SUNAT/A.* Lima, 5 de febrero. Consulta: 15 de diciembre de 2020.

<https://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/despacho/procAsociados/despa-pe.00.03.htm>

s/fa *Implementación Operador Económico Autorizado.* Consulta: 1 de mayo de 2020.

<http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/implementacion.html>

s/fb *Empresas certificadas OEA. Listado de empresas certificadas como OEA.* Consulta: 29 de agosto de 2020.

<http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/empresasCertificadas.html>

s/fc *Operador Económico Autorizado ¿Quieres saber más?* Consulta: 1 de mayo de 2020.

<http://oea.sunat.gob.pe/oea-definicion>

s/fd *Operador Económico Autorizado. Ventajas de ser OEA.* Consulta: 1 de mayo de 2020.

www.sunat.gob.pe. <http://oea.sunat.gob.pe/ventajas>

s/fe *Operador Económico Autorizado. ¿Qué son los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo?* Consulta: 30 de abril de 2020.

<http://oea.sunat.gob.pe/SUNAT%20Y%20ADUANAS%20DE%20COREA%20SUSCRIBEN%20ACUERDO%20DE%20RECONOCIMIENTO%20MUTUO>

TRES, Joaquin

2016 *Cinco razones por las que los acuerdos comerciales son importantes para América Latina y el Caribe.* Consulta: 15 de marzo de 2021.

<https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/cinco-razones-por-las-que-los-acuerdos-comerciales-son-importantes-para-america-latina-y-el-caribe/>

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION (WCO)

2018 *Marco de Norma SAFE. Edition 2018.* Consulta: 15 de abril de 2020.

http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_/media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx

APÉNDICE 1

PROCEDIMIENTO DESPA.PG.29

ANEXO No. 1

FACILIDADES A OTORGAR AL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO

N°	DESCRIPCIÓN	Operador				
		Exportador	Importador	Agente de Aduana	Almacén	Empresa de Servicio de Entrega Rápida
1	Atención preferente, durante contingencias o eventualidades de cierre de puertos y/o aeropuertos. En el caso de Agentes de Aduana sólo será respecto de los trámites que realicen en representación de otros OEA.	X	X	X	X	X
2	<p>Atención preferente en la tramitación de recursos de reclamación y expedientes de devolución de derechos, presentados ante las Intendencias de Aduana de la República, a fin de ser atendidos en un plazo no mayor a:</p> <p>a) Tres (03) meses para los recursos de reclamación; y</p> <p>b) Treinta (30) días hábiles para las solicitudes de devolución de derechos.</p> <p>Se exceptúa del plazo previsto en el inciso a) a la Gerencia de Fiscalización Aduanera de la Intendencia de Gestión y Control Aduanero.</p> <p>En el caso de Agentes de Aduana y las Empresas de Servicio de Entrega Rápida solo será respecto de los trámites que realicen en nombre propio o en representación de exportadores o importadores certificados como OEA.</p>	X	X	X	X	X
3	Asignación de un sectorista de la DOEA, para la orientación y asistencia especializada en procedimientos vinculados al Programa OEA y en la coordinación con las aduanas a nivel nacional.	X	X	X	X	X
4	Invitación a participar en sesiones de capacitación permanente en asuntos aduaneros, seguridad de la cadena logística y eventos vinculados.	X	X	X	X	X
5	Atención preferente de las consultas técnicas en materia aduanera, según corresponda.	X	X	X	X	X
6	Atención preferente en las atenciones de orientación y asistencia presencial, telefónica y virtual (correo electrónico) en materia aduanera.	X	X	X	X	X

N°	DESCRIPCIÓN	Operador				
		Exportador	Importador	Agente de Aduana	Almacén	Empresa de Servicio de Entrega Rápida
7	Disminución del nivel de reconocimiento físico para el régimen de exportación, en base a los criterios de riesgo aplicables.	X				
8	Disminución del nivel de reconocimiento físico y documentario para los regímenes de importación para el consumo y de admisión temporal para su perfeccionamiento activo, en base a los criterios de riesgo aplicables.		X			
9	Aprobación automática de la solicitud de restitución de derechos arancelarios, salvo casos en que se determine la revisión documentaria en base a los criterios de riesgo aplicables, no siendo de aplicación la fiscalización especial establecida en el Decreto Supremo N° 104-95-EF y modificatorias.	X				
10	Atención preferente en los despachos sometidos a reconocimiento físico en el Régimen de Exportación Definitiva.	X				
11	Atención preferente en los despachos sometidos a reconocimiento físico en el Régimen de Importación para el consumo y de admisión temporal para su perfeccionamiento activo.	X	X			
12	Atención preferente en las acciones de control extraordinario efectuadas por la administración aduanera en el almacén aduanero, puerto o aeropuerto, a fin de ser efectuadas y concluidas en un plazo no mayor de dos (02) días hábiles, computados desde la entrega de documentos sustentatorios por parte del OEA, salvo casos debidamente justificados.	X	X			
13	Disminución de la selección a regularización con revisión de documentos para las declaraciones del Régimen de Exportación Definitiva seleccionadas, en base a los criterios de riesgo aplicables.	X				
14	Atención preferente de las regularizaciones seleccionadas a revisión de documentos para las declaraciones de los Regímenes de Exportación Definitiva e Importación para el consumo sujeto a la modalidad de despacho urgente.	X	X			
15	Atención preferente en la tramitación de la modificación del valor declarado en la DAM de exportación definitiva, a fin de ser atendidos en un plazo no mayor de dos (02) días hábiles siguientes a su recepción, salvo casos debidamente justificados.	X				

N°	DESCRIPCIÓN	Operador				
		Exportador	Importador	Agente de Aduana	Almacén	Empresa de Servicio de Entrega Rápida
16	<p>Atención preferente en la tramitación de expedientes sobre rectificaciones de la DAM de exportación definitiva, a excepción del valor declarado, a fin de ser atendidos en un plazo no mayor de dos (02) días hábiles siguientes a su recepción, salvo casos debidamente justificados.</p> <p>En el caso de la rectificación de la descripción de la mercancía declarada en la DAM (40) sólo se requiere la presentación de la siguiente documentación sustentatoria:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Declaración jurada del exportador y ❖ Factura Comercial, en caso de ser electrónica no será necesaria que se adjunte al expediente. <p>La rectificación se solicita según lo establecido en el Procedimiento de Exportación Definitiva INTA-PG.02 vigente, con las facilidades referidas en los párrafos anteriores.</p>	X				
17	Atención preferente en la tramitación de expedientes sobre rectificaciones de la DAM del régimen de importación para el consumo.		X			
18	Durante el despacho, las declaraciones de importación para el consumo, admisión temporal para perfeccionamiento activo y admisión temporal para reexportaciones en el mismo estado, numeradas y seleccionadas a canal rojo o naranja, no son objeto de verificación y control del valor en aduana declarado en el despacho.	X	X			
19	Actuación directa de exportadores e importadores como despachadores de aduana de sus mercancías ante la SUNAT, conforme a las condiciones y requisitos previstos en el reglamento de la Ley General de Aduanas, siendo que en el caso de los regímenes de ingreso, se encuentra exonerado de presentar garantía para operar.	X	X			
20	Garantía nominal para el requerimiento previsto en el artículo 160º de la Ley, para el despacho de las mercancías que solicite bajo el régimen de importación para el consumo bajo la modalidad de despacho urgente o anticipado, siempre que no haya sido objeto de requerimientos de ejecución en estos despachos en el periodo certificado como OEA.		X			

N°	DESCRIPCIÓN	Operador				
		Exportador	Importador	Agente de Aduana	Almacén	Empresa de Servicio de Entrega Rápida
21	En el régimen de admisión temporal para reexportación en el mismo estado, presentación de una garantía nominal para la garantía prevista en el artículo 57° de la Ley, siempre que no haya sido objeto de requerimientos de ejecución en estos despachos en el periodo certificado como OEA.	X	X			
22	En el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, presentación de una garantía nominal para la garantía prevista en el artículo 71° de la Ley, siempre que no haya sido objeto de requerimientos de ejecución en estos despachos en el periodo certificado como OEA.	X	X			
23	Atención preferente en la tramitación de las solicitudes de clasificación arancelaria de mercancías, presentadas ante la Intendencia de Gestión y Control Aduanero.	X	X			
24	Atención preferente en la expedición del Boletín Químico, a fin de ser emitido en un plazo no mayor de un (01) día hábil a partir de la recepción de la muestra por el Laboratorio Central de la IAMC, salvo casos debidamente justificados.	X	X			
25	Embarque directo de las mercancías desde el local designado por el exportador.	X				
26	<p>Ampliación de la autorización para desempeñar funciones en otra circunscripción aduanera sin la necesidad de contar con un local en esta.</p> <p>La ampliación puede ser otorgada por seis meses y hasta en seis oportunidades en el plazo de cuatro años.</p> <p>La ampliación correspondiente a una misma circunscripción aduanera puede ser otorgada hasta en tres oportunidades en el plazo de cuatro años.</p> <p>Los OEA pueden numerar el doble de la cantidad de declaraciones aduaneras de mercancías que figuran en el numeral 2.A.2 del Anexo 60 del Procedimiento General DESPA-PG.24.</p> <p>La aprobación de la solicitud de ampliación de autorización es automática.</p>			X		
27	Autorización automática de modificación del área autorizada al almacén aduanero, sin perjuicio de las acciones de control posterior.				X	

N°	DESCRIPCIÓN	Operador				
		Exportador	Importador	Agente de Aduana	Almacén	Empresa de Servicio de Entrega Rápida
28	Acceso a las facilidades adicionales previstas en los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, conforme a lo dispuesto en el mismo.	X	X			
29	La garantía para operar será renovada por el monto de ciento cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 150 000,00).			X		
30	Disminución del nivel de reconocimiento físico y documentario para las declaraciones simplificadas de envíos de entrega rápida en base a los criterios de riesgo aplicables.					X
31	La garantía para operar será renovada por el monto de veinte mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 20 000,00)					X

ABREVIATURAS

OEA	: Operador Económico Autorizado.
OMA	: Organización Mundial de Aduanas.
ARM	: Acuerdos de Reconocimiento Mutuo.
OEC	: Operador Económico Calificado.
SAOC	: Sistema de Operadores Confiables
ATT	: Australia Trusted Traders Programme.
PIP	: Partners in Protection.
PROFAC	: Programa de Facilitación Aduanera para Empresas Confiables.
SES	: Secure Exports Scheme.
STP	: Secure Trade Partnership.
C-TPAT	: Customs – Trade Partnership Againsts Terrorism.
CCC	: Customs Cooperation Council.
OMC	: Organización Mundial de Comercio.
AFC	: Acuerdo de Facilitación de Comercio.
CEBAF	: Centro Binacional de Atención en Frontera.
CAN	: Comunidad Andina de Naciones.
MERCISUR	: Mercado Común del Sur.
EFTA	: Asociación Europea de Libre Comercio.
UNASUR	: Unión Sudamericana de Naciones.

DIAN	: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
ICA	: Instituto Colombiano Agropecuario.
INVIMA	: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.
VUCE	: Ventanilla Única de Comercio Exterior.
SUNAT	: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.
BID	: Banco Interamericano de Desarrollo.
MINCETUR	: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
CKR	: Convenio de Kyoto Revisado.
CBP	: Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza.
SERF	: Solicitud Electrónica de Reconocimiento Físico.
SUCE	: Solicitud Única de Comercio Exterior.
DIMAR	: Dirección General Marítima.
SANIPES	: Organismo Nacional de Sanidad Pesquera.
SENASA	: Servicio Nacional de Sanidad Agraria.
SUCAMEC	: Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil.