

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION

Expediente SAFE

**Directrices sobre la puesta en aplicación
de los programas de OEA**

Cómo elaborar un programa de OEA

Índice

○ Introducción	3
○ Cómo empezar	3
○ Colaboración externa	5
○ Un planteamiento en nueve fases	5

Anexos

1. OEA/Guía del programa nacional	16
2. Lista de las ventajas relacionadas con la facilitación del comercio	21
3. Diez etapas prácticas para la creación de un programa de trato sostenible destinado a las empresas fiables	22
4. Práctica recomendada « El coordinador ante el usuario de la Aduana »	25

Introducción

El programa de Operadores Económicos Autorizados (OEA) es un programa tipo que muchas Administraciones de Aduanas aplican con el fin de asegurar y facilitar el comercio mundial, al tiempo que proporciona incentivos que benefician a la Aduana y a las empresas que han decidido trabajar en asociación. El Marco Normativo de la OMA para asegurar y facilitar el comercio mundial (SAFE) es un documento que facilita orientación general en este sentido, pero la aplicación real de las medidas recomendadas exige que se tengan en cuenta y se aborden cuestiones de orden práctico. El objeto de la presente Guía es proporcionar líneas directrices básicas y progresivas para la elaboración y puesta en aplicación de un programa de OEA. Es importante comprender que esta guía podrá servir a distintos fines según la situación de cada Administración. Algunas desearán saber el modo de poner en aplicación la primera etapa o no estarán interesadas en ninguna otra idea, pero en cualquier caso, sólo se trata de una guía y, por consiguiente, no tiene un carácter obligatorio.

Ante todo, un Director General que considere la puesta en aplicación de este programa debe examinar la realidad económica y comercial del país. Se trata de responder a la siguiente pregunta: ¿un programa de importación proporcionará la estabilidad y la previsibilidad en materia de percepción de ingresos fiscales, esenciales para un país en desarrollo? Al mismo tiempo, un programa de exportación podría dar como resultado un mejor acceso al mercado y una mayor visibilidad internacional, lo que tendría un incidencia directa en la imposición interna (más ventas = más ingresos fiscales) o en la inversión. Por consiguiente, los Directores Generales deben tener desde el principio una visión del objetivo final del programa con el fin de saber cómo avanzar. Antes incluso de considerar la puesta en aplicación, es posible, en un primer momento, realizar un análisis de rentabilidad con el fin de identificar claramente las ventajas de un programa de OEA y determinar las consecuencias en lo referente a recursos, para el gobierno, las aduanas y las empresas.

Cómo empezar

Proceso interno, compromiso y voluntad política

El Director General es quien debe iniciar el proceso de decisión. El éxito de este programa exige la implicación del Director General, quien debe comprometerse personalmente desde el principio. El programa necesita fondos y recursos, lo que significa que el Director General deberá reunirse con el Ministro, incluso con el Primer Ministro, con el fin de garantizar el respaldo necesario para el lanzamiento del programa. NO cabe duda de que el respaldo ministerial resultará muy útil para trabajar con otros servicios ministeriales. Asimismo, un compromiso temprano por parte de los demás ministros responsables de las actividades en las fronteras ayudará sobremedida a reducir los problemas de desarrollo y de puesta en aplicación que se planteen posteriormente. La implicación directa de los Directores Generales resulta primordial en otros aspectos: conferirá al programa una verdadera credibilidad frente a las empresas y a los transportistas; constituirá un respaldo tangible para el equipo encargado del desarrollo del programa y garantizará que todos los funcionarios aduaneros comprenden la importancia del mismo.

Una vez que el Director General se haya comprometido a desarrollar un programa de OEA, la etapa siguiente consiste en crear un grupo de trabajo compuesto por un responsable de alto nivel, un funcionario encargado de la lucha contra el fraude comercial, un funcionario sobre el terreno, un asesor jurídico de la aduana, un representante de recursos humanos y demás personas que puedan aportar competencias valiosas. El objetivo de dicho grupo de trabajo será elaborar una estrategia y una visión de conjunto para el programa, y desarrollar el Marco Normativo de la OMA para asegurar y facilitar el comercio internacional, así como el proyecto piloto, y después comunicar sus resultados al Director General. Este último deber definir los puntos estratégicos que la Administración de Aduanas interesada debe conseguir, como, por ejemplo, el reconocimiento mutuo con otro país.



El reconocimiento mutuo de los programas de OEA constituye uno de los objetivos principales del Programa SAFE, y para muchas Administraciones se trata de un punto importante que contribuye a su lanzamiento. Progresivamente se van adoptando programas de reconocimiento mutuo, pero conviene señalar que antes de considerar un reconocimiento mutuo, debe haberse establecido un programa completo de OEA y no un programa piloto. Existen excepciones a esta regla, por ejemplo, en el caso de un programa regional en el que todas las Administraciones participantes hayan contribuido a la elaboración del programa, o cuando, al inicio del proceso, dos Administraciones hayan concertado acuerdos bilaterales, generalmente mediante la sincronización de sus procesos. Para garantizar la compatibilidad, el grupo de trabajo deberá examinar atentamente las « normas y directrices relativas a los OEA » del Programa SAFE y estudiar los programas de las demás Administraciones. Cabe señalar en este punto que el reconocimiento mutuo se encuentra todavía en la fase de desarrollo. En el momento de redactar el presente documento, existen menos de 12 acuerdos de reconocimiento mutuo, y es justo decir que esta cuestión merece un examen más detenido que el que estas páginas le dedican, dado que la presente guía se refiere únicamente al proceso de puesta en aplicación.

Otras cuestiones que no se abordan aquí y que se deben tratar son las siguientes:

- En el caso de un programa de OEA que incluye la exportación, la Aduana debe disponer de una legislación nacional que le confiera los poderes y las competencias necesarias para el control de las exportaciones. De este modo, podrá facilitar a la Administración del país de importación las garantías necesarias y dejar que las empresas disfruten de las ventajas suplementarias.
- Para que los miembros del programa de OEA disfruten de las ventajas que éste ofrece, se precisará un programa informático completo y eficaz de gestión de riesgos que permita a la Aduana distinguir las mercancías de los OEA y las de las numerosas declaraciones de importación/exportación, y reducir las comprobaciones y los controles aleatorios. Los OEA dispondrán de un perfil personalizado, ya que la asignación de una calificación de riesgo y la identificación de los miembros de otros programas de OEA será primordial para un programa semejante.
- Se precisará un programa sobre ética con el fin de calmar las inquietudes relacionadas con la corrupción que podrían oponerse a la creación de un programa.

Lecciones aprendidas :

Según la situación de cada Administración y en el caso de que no se tenga ninguna relación con el sector privado, recomendamos empezar por entablar una relación de trabajo. No obstante, como ya se ha mencionado anteriormente, el programa definitivo contendrá estos tres componentes, de forma que cada Administración deberá evaluar y desarrollar cada uno de estos ámbitos si detecta cualquier punto débil.

Lecciones aprendidas :

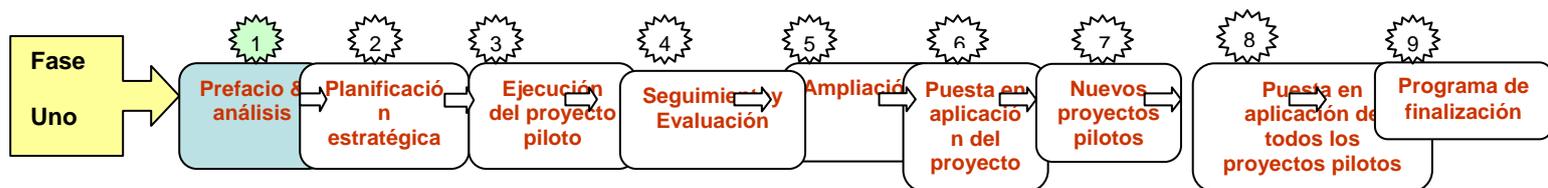
Conviene señalar que la puesta en marcha de un programa piloto no es una condición previa necesaria. No obstante, para muchas Administraciones, es recomendable llevarlo a cabo con el fin de perfilar los procesos e identificar posibles problemas antes de la puesta en aplicación oficial de un programa de OEA.

Colaboración externa

o « cómo integrar las empresas »

El grupo de trabajo principal deberá no sólo informar al Director General sino que además deberá colaborar con las empresas con miras a la creación de un comité conjunto encargado de estudiar la participación del sector privado y de asesorar a la Aduana en cuestiones de carácter comercial. Al principio, estos dos comités distintos pueden trabajar separadamente sobre cuestiones diferentes aunque necesarias, y reunirse posteriormente para analizar los progresos realizados y ayudarse mutuamente. Estos dos grupos deben informar asidua y conjuntamente a las partes interesadas mediante reuniones públicas y otros mecanismos de comunicación apropiados, como la creación de un sitio Web dedicado al proyecto, o la redacción de folletos y de « boletines informativos ». Si la Administración opta por utilizar un programa piloto, estos dos grupos empezarán trabajando juntos.

Un planteamiento en nueve fases para la puesta en aplicación de un programa de OEA a nivel nacional



Entablar un diálogo aduanas-empresas donde se debería presentar y debatir el concepto general de Programa de OEA. Se recomienda formar un grupo principal de trabajo en la aduana como se ha explicado en la introducción anterior, y un grupo comercial distinto relacionado con el grupo de trabajo de la Aduana. Cada grupo se reunirá periódicamente y definirá las tareas que realizar así como las modalidades de trabajo.

(Gestión de empresas y proyectos de comunicación)

Lecciones aprendidas:

Inicialmente, la carga de trabajo más importante corresponderá al grupo de la Aduana, ya que éste presentará la mejor curva de aprendizaje en lo que respecta al conocimiento de los demás programas y al funcionamiento de cada uno de los sectores comerciales.

Lecciones aprendidas :

Si bien se trata de una colaboración aduanas-empresas, como se describe en el segundo pilar

del Marco Normativo, la Aduana es la parte responsable, no sólo en lo referente a las demás Administraciones de Aduanas sino también en su calidad de administración encargada del control en su gobierno.

- *Analizar y evaluar las empresas a nivel nacional*
La Aduana debería determinar qué empresas representan la mayor parte de los ingresos fiscales percibidos <Observación : dado que la percepción de los ingresos fiscales resulta de crucial importancia para numerosas Administraciones, debido a su importante contribución al presupuesto del Estado, conviene, con el fin de asegurar dichos ingresos, lograr que estas empresas cumplan la ley y participen en el programa. De este modo, esta grave inquietud de algunas Administraciones se vería apaciguada, lo que permitiría que otras Administraciones de Aduanas se sumaran a ellas en este enfoque positivo de refuerzo.>

La obtención del cumplimiento de la ley y del respaldo de parte de las empresas ayudará a realizar una primera selección rigurosa de los miembros. Muchas de estas empresas pueden también desempeñar un papel positivo con respecto a otras empresas. Del mismo modo, si su experiencia fuera negativa, podrían contribuir a divulgar una mala imagen del programa.

(Proyecto de gestión de empresas)

Resulta especialmente importante establecer el grado de interés de un programa de OEA ya que esto contribuye a determinar posteriormente cuáles son los recursos (humanos y financieros) necesarios y a conseguir el respaldo de las partes interesadas (personal político, otras administraciones, etc.) fuera del sector privado.

- La identificación del conjunto de las partes interesadas que podrían verse afectadas por el proceso o por el programa, o tener una incidencia en dicho proceso o programa, constituye un elemento esencial que depende de la existencia de buenos canales de comunicación y que aumenta las posibilidades de éxito del programa. Por ejemplo, la policía fronteriza, Inmigración, la Oficina de normas, Transporte y Agricultura, constituyen algunos de los órganos administrativos que deberían estar presentes. Otras partes interesadas fundamentales se encuentran en el ámbito ministerial y parlamentario al igual que en todos los sectores relacionados con el comercio y el transporte. Cada Administración deberá saber cuáles son las partes a quien esto concierne que están interesadas y cuáles son las que hace falta convencer, a través de la información y el diálogo, del interés que reviste este tipo de iniciativa. Convendría tal vez conocer enseguida qué partes interesadas respaldan esta iniciativa y pueden aportar su ayuda a otras partes interesadas.

(Proyectos de gestión de empresas y proyectos de comunicación)

- Se debe incorporar al grupo un asesor jurídico que determine cuáles son las restricciones jurídicas y/o administrativas que se deberán tener en cuenta antes de la apuesta en aplicación. Por ejemplo, convendría preguntarse si la Aduana dispone de los poderes jurídicos necesarios para conceder a una empresa la « autorización » para participar.

- La Aduana deberá idear un proceso para investigar a las empresas que soliciten participar en el programa. Este puede consistir en examinar los antecedentes en materia de cumplimiento de la ley respecto a la importación/exportación, los antecedentes penales de las empresas y de su personal, su cumplimiento de las obligaciones fiscales, su solvencia presupuestaria, su nivel de seguridad, y en conocer el conjunto de su cartera de negocios. Estas informaciones deben poder determinar si una solicitud puede ser aceptada. En este sentido, el Marco SAFE prevé datos precisos sobre las condiciones y las exigencias para la Aduana y para los OEA que deberían tenerse en cuenta en el momento de idear este proceso. Se debe adoptar un planteamiento flexible que responda a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) como indica el documento de la OMA titulado « Los OEA y las pequeñas y medianas empresas».
- Estas deliberaciones tendentes a determinar la participación en el programa mantendrán un carácter interno a la Aduana y no deberán implicar al sector privado, si no es para informarle de que se examinarán los antecedentes de las empresas respecto al cumplimiento de la ley.

(Proyecto legislativo)

- Analizar los indicadores fundamentales de rendimiento para los empleados que trabajen en este programa y facilitar su formación teniendo en cuenta estos criterios. Se trata de disponer de un personal especializado, de métodos de formación suficientes y de indicadores de rendimiento precisos.

(Perfeccionamiento de los RH)

Lecciones aprendidas :

Es posible que se precisen códigos de conducta propios para esta tarea específica que garanticen la integridad y la credibilidad del programa.

- Analizar la necesidad de asignación de personal para realizar las validaciones y los controles a posteriori. O, como se indica en el Programa SAFE, en caso de designación de un tercero, elaborar para éste una metodología clara que garantice el cumplimiento de la ley y la credibilidad del programa. A la postre, la Aduana será la responsable de la gestión de las acciones del tercero que actúe en su nombre y sea el depositario de la visión de conjunto del programa.

(Gestión de empresas)

- Al elaborar el programa, examinar las posibilidades en el ámbito informático y desarrollar de forma óptima un « portal » de doble sentido que permita la presentación de solicitudes y la comunicación entre la Aduana y el miembro de que se trate, lo que constituirá a largo plazo un medio de comunicación más eficaz.

Gestión de empresas (Respaldo del sistema)

Administración de Aduanas	Participantes OEA
<ul style="list-style-type: none"> ○ Facilitación de la capacidad de intercambio de datos OEA con otros países que utilizan el reconocimiento mutuo ○ Mejora de la gestión de datos OEA <ul style="list-style-type: none"> ○ El proceso de OEA resulta más visible y más fácil de controlar ○ Capacidad para aceptar/tramitar las modificaciones/actualizaciones realizadas por los OEA por vía electrónica ○ Sincronización de los OEA y de los sistemas internos para un acceso desde todos los servicios aduaneros, limitado en función del cometido del usuario ○ Menos documentos en formato papel, mayor responsabilidad ○ Mayores capacidades en materia de medición de la carga de trabajo y de comunicación de los informes 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Presentación más segura y fácil de la información facilitada al objeto de la solicitud, incluyendo modificaciones/actualizaciones ○ Plazo de respuesta más breve por parte de la Aduana ○ Acceso a los datos de la formación en línea en un portal seguro

Lecciones aprendidas :

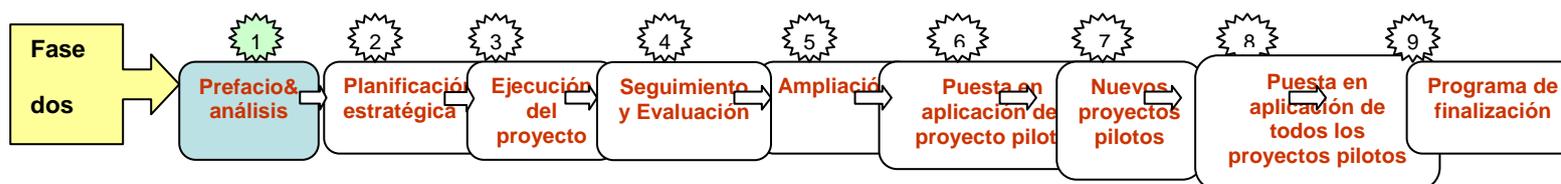
La disponibilidad/necesidad de un portal/sistema informático depende del número de empresas que puedan desear la obtención de la condición de OEA. Si un pequeño país considera que una decena de empresas pueden convertirse en OEA, no es necesario utilizar un sistema tan sofisticado. Además del número de OEA que se espera, otro factor que se debe considerar podría ser la complejidad del sistema necesario (por ejemplo, cuando una Unión aduanera decide poner en marcha un sistema conjunto de OEA, habrá que examinar la cuestión del intercambio de información a su debido tiempo).

- La etapa final de la Fase I consiste en un proyecto finalizado de estructura del programa que precise claramente los criterios exigidos para la integración del programa, el proceso de solicitud, el proceso de autorización y validación, las ventajas del programa, la supresión o suspensión de la condición y el procedimiento de recurso previsto. El Director General debe examinar y aprobar dicho documento. El comité del sector privado puede examinar el proyecto y comunicar sus observaciones y propuestas y también cualquier idea pertinente para la Aduana y las empresas que, si resulta procedente, deberán incorporarse al proyecto.

Lecciones aprendidas :

La Aduana y el sector privado no siempre son de la misma opinión, pero, en última instancia, la Aduana debe acordarse del carácter prioritario de su cometido como administración encargada del control. Por ejemplo, no resulta viable o razonable acceder a la solicitud de un participante en el programa que desee disfrutar de exenciones tributarias respecto a las importaciones o exportaciones. Por el contrario, una solicitud para disponer de un punto de contacto único en una Administración de Aduanas constituye una solicitud razonable.

- Cuando la Aduana tiene una idea del modo en que desea estructurar el programa, debería comunicar esta estructura inicial al sector privado y permanecer a la escucha de sus propuestas e ideas. De ser factibles, las ideas y propuestas pertinentes deberían incorporarse a dicho programa.



- Antes del inicio del programa piloto, la Aduana debe haber organizado seminarios para el sector privado destinados a presentar el plan elegido para iniciar el proceso de puesta en aplicación de un programa de OEA. Las empresas estarán así informadas de las intenciones de la Administración y los cambios previstos resultarán más fáciles. Conviene determinar con qué tipo de operadores se debe iniciar el proyecto, definiendo un número total (recomendamos empezar con un máximo de 10 operadores), eligiendo una muestra representativa de empresas de diferentes tamaños (incluyendo voluntarias que respondan a los criterios fijados, PYMES, empresas grandes y empresas multinacionales) y con distintos tipos de actividad (producción, tecnología, etc.), y determinando si el proyecto piloto debe ceñirse al ámbito regional o abarcar un mercado más importante (decisión de la Aduana).
- Contemplar la posibilidad de autorizar al comité de empresas a seleccionar operadores que puedan participar en las actividades del proyecto piloto. Determinar el alcance del programa que debería igualmente referirse a los protocolos de importación/de exportación (uno de los dos o los dos, incluso si, para empezar, es más realista concentrarse en uno de los dos protocolos), así como a las principales categorías de los participantes (agente de aduana, transportistas, etc.). Los recursos humanos y financieros son importantes para fijar el número de entidades de una cadena logística que estarán autorizadas a incorporarse al programa. Por consiguiente, empezando por los importadores y los exportadores, se incorporan aquellos que se dedican a la prestación de servicios, después (si los recursos lo permiten) los agentes de aduana que se ocupan de la tratamiento de los documentos, los transportistas, los puertos.

(Proyectos de gestión de empresas y de estrategia de comunicación)

Lecciones aprendidas :

Empezando por los importadores/exportadores, se podrán impulsar mayores cambios en los comportamientos ya que son ellos quienes contratan los servicios para transportar sus mercancías de un extremo al otro de la cadena logística.

Lecciones aprendidas :

Para un proyecto piloto, los operadores que deseen contribuir a desarrollar el programa deberían ser elegidos con carácter voluntario.

- Determinar el tipo de simplificaciones/ventajas así como los criterios exigidos (mediante las directrices y los criterios SAFE) para participar en el programa en calidad de OEA.
- Determinar el proceso de comprobación – cómo se llevará a cabo y quién lo hará. Asegurarse de que se adopta un planteamiento coherente desde el principio para el conjunto del personal encargado de gestionar el programa.

- El proceso de suspensión y de supresión de la condición de las empresas debe presentarse desde el principio y el sector privado debe tener derecho a su consulta a efectos de conseguir transparencia. Además, se debe poner en marcha un procedimiento de recurso para aquellas empresas que exijan reparación. La OMA ha elaborado un procedimiento-tipo de recurso a tal efecto.

(Proyectos relativos a la gestión de empresas, a la gestión de riesgos y a la información)

- Determinar las necesidades en materia de TI/gestión de riesgos/respaldo operativo con miras a identificar con éxito las mercancías de un operador del programa piloto y facilitar el levante de las mismas.
- Si fuera posible y provechoso para ambas partes, contemplar cambios de infraestructura (un pasillo reservado en la frontera) o de tecnología, como las tarjetas/unidades para lectores de proximidad o los sistemas GPS para añadir niveles de control. <Sólo se trata de dos propuestas, pero cada Administración deberá, consultando con el sector privado, estudiar las ventajas que se pueden esperar a corto y a largo plazo.>

(Gestión de empresas)

- Fijar referencias temporales para el inicio de las actividades y de las fases a las que se incorporen la mayoría de los operadores. Esto incluye igualmente cualquier planteamiento “por etapas”, donde siempre es posible probar y afinar los protocolos antes de su ampliación a otras empresas o a nuevos segmentos comerciales.
- Esta fase concreta debe realizarse con precaución. Cuando el equipo tenga la sensación de haber sorteado todas las dificultades encontradas en cuanto al grupo inicial de prueba, abrir el programa a los demás participantes (en otras palabras, si se empieza con 10 exportadores, es el momento de ampliar el programa a todos los demás exportadores).
- Una vez que se hayan realizado estas operaciones para la primera entidad, crear un grupo de prueba para la siguiente entidad (los agentes de aduana, por ejemplo) y reproducir el proceso con ellos.

(Gestión de empresas y estrategias de comunicación)

- Implicar al personal sobre el terreno ayudará a que éste participe en el desarrollo del programa y, probablemente, a lograr su respaldo, especialmente en los países que tengan puestos fronterizos en lugares recónditos.
- El hecho de organizar seminarios donde el conjunto del personal, desde el mando superior al funcionario de primera línea, es informado del modo en que funciona el programa, garantizará que todas estas personas trabajen juntas para lograr el éxito del programa.

(Perfeccionamiento de los RH)

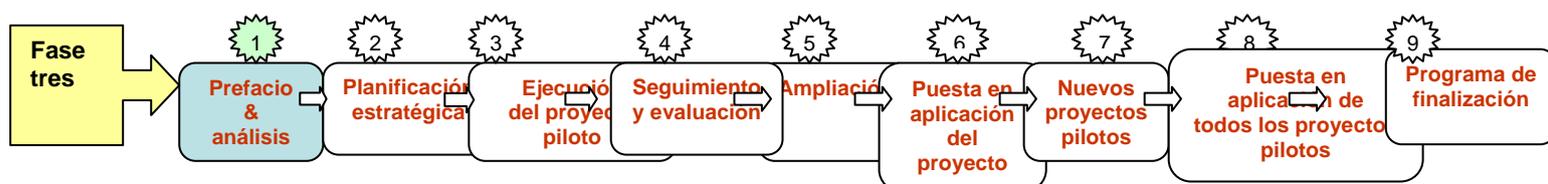
- Fijar referencias temporales e indicadores de rendimiento para el inicio del programa piloto en sustitución del actual programa principal y determinar qué tipo de información se deberá facilitar al personal a medida que el programa avance.

(Perfeccionamiento de los RH)

- Fijar referencias temporales para la introducción sucesiva de simplificaciones /ventajas.
- Seguir el rastro de todas las ventajas acordadas, ya se trate de seminarios o de operaciones más complejas como las auditorías.

- Las ventajas deben ser « significativas, medibles y fáciles de definir ». Se debe tomar nota de todas las ventajas atribuidas al programa y hacer un seguimiento de las mismas. Por ejemplo, de los pasillos rápidos utilizados solamente por los miembros de un programa de OEA, de la frecuencia mensual de utilización de dicho pasillo por el miembro de que se trate, en comparación con la utilización de un pasillo normal, y del tiempo que se gana.

(Proyecto de gestión de empresas)



- Preparar al operador participante en el programa y hacerle una visita con objeto de describir y realizar (mediante un planteamiento por etapas) :
 - un análisis de la empresa
 - un examen de la seguridad
 - un estudio de rentabilidad
 - Una autorización, aplicando el método de cartografía de riesgos que aborda las características organizativas del operador, sus antecedentes respecto al cumplimiento de la ley, el volumen de negocios, el tipo de mercancías de que se trata y los procedimientos aplicados.

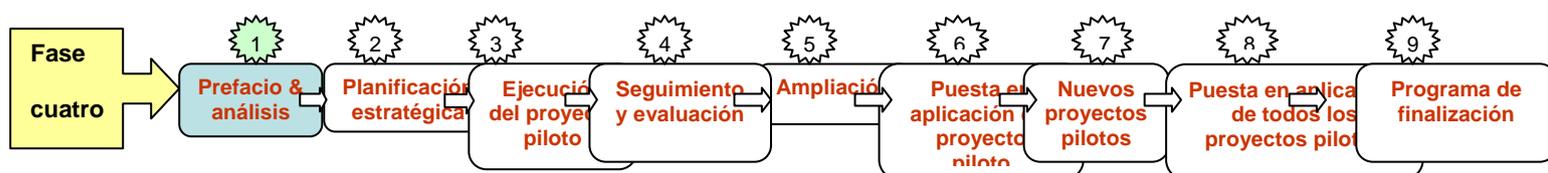
(Gestión de empresas, gestión de riesgos e información)

- Preparar un programa de control específico para la empresa/entidad que responda a los resultados y a las recomendaciones del planteamiento basado sobre la cartografía de riesgos (riesgos que subsisten).
- Poner a disposición de la empresa un punto de contacto fijo, preferentemente, para asegurar la continuidad, uno de los funcionarios que hayan asistido a la visita inicial (dicho funcionario puede ser el punto de contacto para varias empresas).

(Gestión de empresas, gestión de riesgos e información)

- Ejecuta el programa piloto operativo.
- Elegir solamente 10 empresas (o menos) para esta prueba con el fin de evitar una carga de trabajo excesiva.

(Gestión de empresas, gestión de riesgos e información)



- Establecer las fases de evaluación y de supervisión de la totalidad del programa de OEA (autorización, programa de control, utilización/respaldo de la TI, restricciones de carácter legislativo, ventajas, estudios sobre el tiempo necesario para el levante).

- Todas las ventajas acordadas a las empresas deben ser objeto de seguimiento. Al tomar nota de estas ventajas y de las repercusiones de las mismas, la Aduana podrá posteriormente anticipar las ventajas acordadas a las empresas.

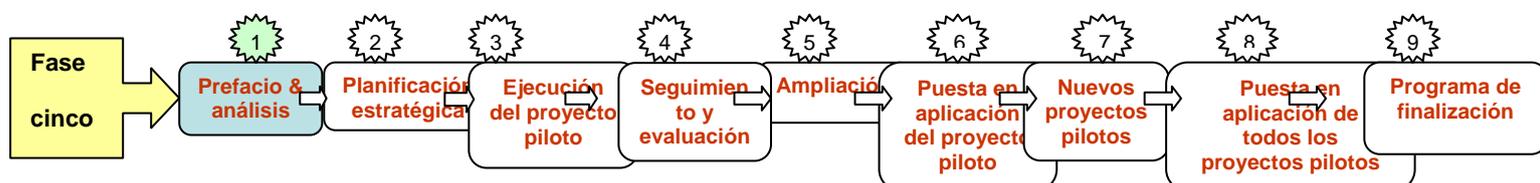
(Cuestiones transversales)

- Determinar las necesidades de :
 - formación y, según la función, del tipo de actividades de formación que serán progresivamente necesarias para la organización (por ejemplo, destinar el suficiente personal a los ámbitos del CAP, del análisis de riesgos, de la observancia y de la lucha contra el fraude con el fin de contribuir al rápido desarrollo del proyecto)
 - contratación que corresponda a nuevas competencias, o
 - contratación temporal de expertos y de concepción de un plan capaz de mantener e institucionalizar sus conocimientos en la organización (la Aduana debe esforzarse continuamente para adquirir estos conocimientos internos y proseguir así su proceso de profesionalización).

(Perfeccionamiento de RH)

- Evaluar y hacer el seguimiento :
 - el planteamiento en cuanto a la acreditación
 - las ventajas/facilitaciones acordadas
 - el programa de control
 - la cooperación con las demás partes interesadas
 - las restricciones legislativas y/o demás restricciones de carácter jurídico o administrativo.

(Gestión de empresas, gestión de riesgos, comunicación y legislación)

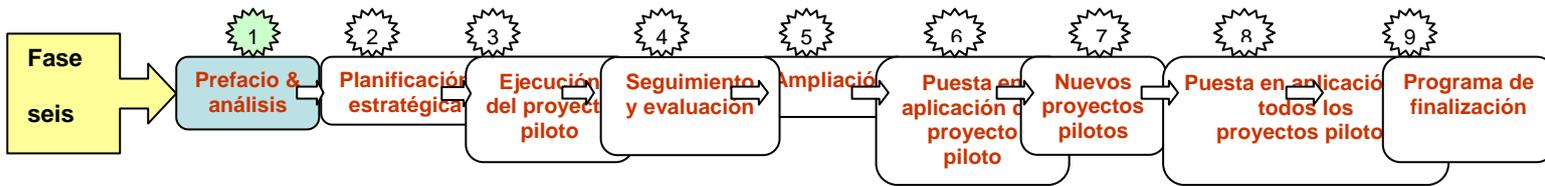


- Ampliar la operación piloto permitiendo la participación de un mayor número de operadores y/o de sectores. Si las PYMES no se habían incorporado al inicio del proyecto piloto, este es un momento excelente para hacerlo, ya que es ahora cuando deben corregirse los errores que podrían resultar gravosos para dichas empresas. Este punto reviste particular importancia, ya que se deben tener en cuenta muchos aspectos, especialmente los relacionados con los recursos. La incorporación al programa de todas las entidades precisa recursos humanos y financieros que respondan a las expectativas de los miembros. Para seguir siendo creíble, este programa se debe realizar paso a paso y atenerse a objetivos realizables.

(Gestión de empresas)

- Cada seis meses durante el primer año, evaluar el programa con el fin de detectar los problemas que se deban abordar o resolver. (Se producirán errores, lo que no resulta negativo. Aprendiendo de estos errores o corrigiéndolos lo antes posible, se pueden evitar otros problemas).

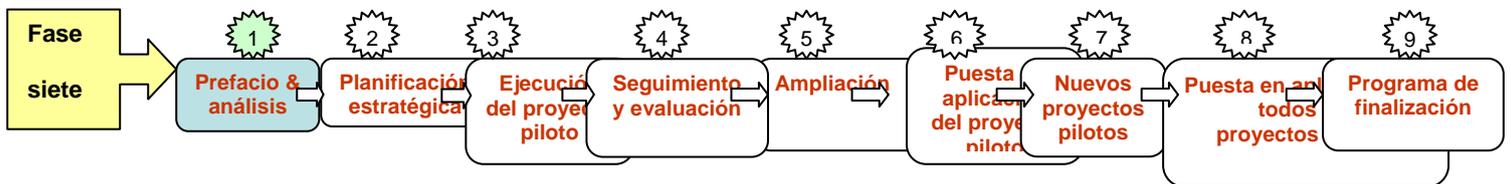
(Gestión de empresas, gestión de riesgos, comunicación y legislación)



Puesta en aplicación de las actividades del programa piloto en la organización existente

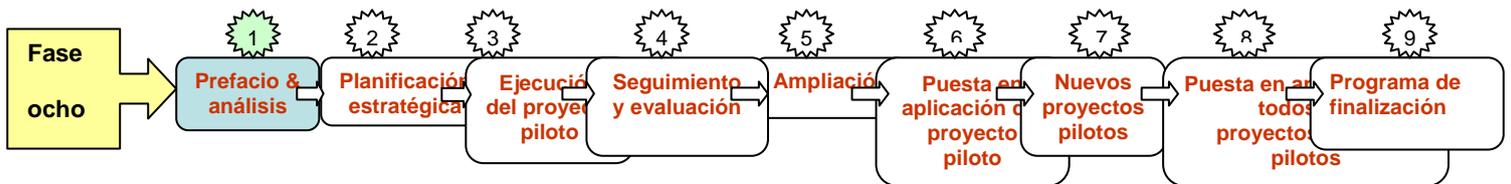
- Fijar referencias temporales para la reducción progresiva de los productos probados y para su puesta en aplicación en la organización de forma sucesiva (poniendo los productos /ventajas a disposición de todos, siempre que el nivel de calidad sea el mismo).

(Gestión de empresas)



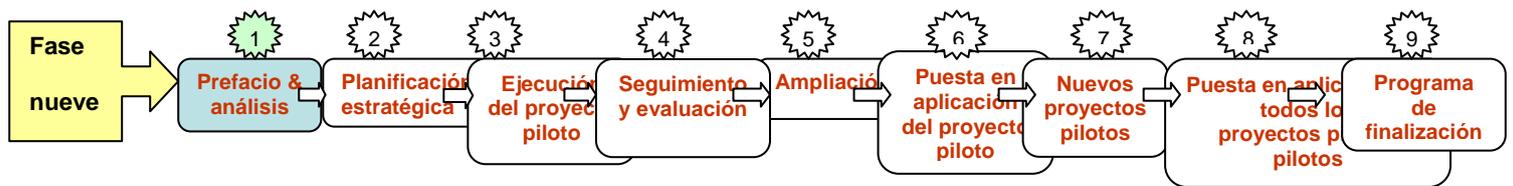
Nuevos proyectos pilotos (pruebas)

- Utilizar de nuevo la TI.
- Probar otras simplificaciones/ventajas.
- Supervisar y evaluar los resultados.



Puesta en aplicación de las pruebas anteriores

- Formar al personal que gestione las empresas a nivel regional o local.
(Perfeccionamiento de RH)
- Poner en aplicación los mecanismos de respaldo del personal operativo que gestione las empresas.
(Gestión de empresas y perfeccionamiento de RH)
- Poner en aplicación sucesivamente las nuevas ventajas probadas.
(Gestión de empresas)



Finalización del marco legislativo /operativo para la puesta en aplicación del programa de OEA¹

- Redacción de leyes y reglamentos sobre los OEA, recopilación de observaciones y opiniones del público, presentación de textos y debates en sesiones legislativas, y elaboración definitiva de las leyes y reglamentos aplicables.
- Antes de la puesta en aplicación completa de un programa de OEA, prever un periodo de preparación suficiente, y las actividades de relaciones públicas necesarias con el sector privado.
- Con miras a conseguir transparencia y una aplicación uniforme en un país, las leyes y reglamentos así como las directrices sobre las normas relativas a la autorización o revocación de la condición y de las ventajas relacionadas con los OEA, etc. deben ser accesibles al público.
- La Aduana debe elaborar su propio sistema interno, por ejemplo, a través de la creación de una unidad central común para la interpretación unificada de las leyes y los reglamentos, con el fin de evitar una puesta en aplicación arbitraria del programa de OEA por parte de los funcionarios aduaneros, y de garantizar una aplicación normalizada de dicho programa a escala nacional.

¹ Para aquellas Administraciones que precisen esta estructura legislativa.

Algunas observaciones finales :

Esperamos que, como sucede con otras guías, ésta permita a sus lectores aprender el modo de iniciar un programa. Los puntos que se plantean en ella pueden o no aplicarse a situaciones determinadas y rogamos a los lectores que analicen su propia situación y utilicen esta guía como ayuda para adoptar decisiones basadas en su situación real. Las personas que han contribuido a su redacción les dirán que se trata de una ardua tarea que llevará tiempo y que precisará recursos. Al final, sin embargo, se reconocerán las ventajas que representa para la Aduana, para las empresas y para la economía del país.

Quisiéramos mencionar en anexo algunas de las « *prácticas recomendadas* » que, en el futuro, podrían resultar útiles para su programa.

Resumen de algunas de las lecciones aprendidas:

Para la Aduana:

- La Aduana debería realizar una auditoría adecuada, incluso si conoce bien la empresa. La condición de OEA no se debe nunca acordar automáticamente.
- Al evaluar el grado de observancia, la Aduana debería (con miras a agilizar el proceso de autorización y de auditoría, lo que resulta importante para las empresas y las aduanas en cuanto que ahorra dinero y tiempo) tener en cuenta los informes de auditoría/aprobaciones ya otorgados a las empresas.
- La Aduana debería adoptar un planteamiento de colaboración respecto a las empresas.
- La Aduana debería comprobar siempre físicamente (es decir en los locales de la empresa y no solo a partir de documentos en soporte papel) si la autoevaluación facilitada por la empresa es exacta.
- La Aduana debería tener en cuenta, si procede, el cumplimiento de los demás certificados existentes (ISO, C-TPAT u otras calificaciones para los OEA, código ISPS) con el fin de evitar la duplicación de las verificaciones y facilitar el proceso.
- La Aduana no debe necesariamente visitar el conjunto de los locales si la auditoría de algunos basta para determinar que se cumplen todas las condiciones (esto supone además menos trabajo y un ahorro en tiempo y dinero para la Aduana y para las empresas).
- La Aduana debería designar coordinadores o puntos de contacto para las empresas, de forma que cada OEA pudiera recibir información a través de un punto de contacto o de un centro de servicios.
- La Aduana debe garantizar una formación adecuada y debería – si son varias las Administraciones afectadas por la atribución de la condición de OEA – comunicar los resultados/problemas/conclusiones a los centros con el fin de permitir la elaboración de prácticas recomendadas en el módulo de formación.

Para las empresas :

- Una empresa que desee presentar una solicitud para incorporarse al programa, debe preparar su solicitud al igual que- si así se le exige - una autoevaluación (exigencia prevista en el marco del programa SAFE). Cuanto mejor sea la preparación de la empresa para la futura auditoría, más rápido será el proceso de autorización.
- La empresa deberá trabajar en estrecha colaboración con la Aduana (planteamiento de colaboración también por esta parte).
- La empresa debe considerar el proceso de solicitud /de autorización como una oportunidad para poner en orden algunos dispositivos de la empresa /armonizarlos con la legislación existente/racionalizarlos.

Operador económico autorizado

Guía del programa nacional

Acción	Responsabilidad	Calendario
<p><i>Decisión del Director General de poner en aplicación un programa de OEA</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de rentabilidad. • Voluntad política del poder ejecutivo. • Trabajo con otras administraciones /ministerios. 		
<p><i>Crear un comité/grupo de trabajo con miras a desarrollar el programa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprender de los programas existentes (UE, EU, Canadá, Jordania, Singapur, NZ, etc.). • Estudiar detenidamente el modo de funcionamiento del sector privado en el país de que se trate. • Examinar el programa de gestión de riesgos en uso. • Examinar el programa en materia de ética en uso. • Examinar las prerrogativas legislativas para el programa de exportación. 		
<p><i>Determinar el grado de interés del sector privado (la Administración debe identificar las empresas que representan la mayor parte de los ingresos fiscales percibidos, definir el interés de las PYMES, así como el de las grandes empresas y de las multinacionales)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear un grupo del sector privado en conjunto con el comité antes mencionado. • Identificar todas las partes interesadas (sector privado, ministerio, nivel ejecutivo, público, etc.). 		
<p>Primera Fase :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con carácter voluntario u obligatorio. • Identificar las entidades de la cadena logística que se incorporarán al programa (se recomienda la incorporación de los miembros de forma progresiva). • Elaborar los criterios exigidos para el programa y los procedimientos de solicitud (estos puntos deben quedar claros para todos los participantes desde el final de la fase I). • Investigar (antecedentes penales, impago de los ingresos fiscales, etc.). • Contrato/Disposiciones legales/Confidencialidad. • Verificaciones. 		

Acción	Responsabilidad	Calendario
<ul style="list-style-type: none"> • Legislación (si es necesario). • Ventajas <ul style="list-style-type: none"> ○ Cada Administración deberá, con ayuda del sector privado, examinar las ventajas potenciales del programa. ○ Entre las ventajas que no gravan los recursos humanos o presupuestarios, se pueden incluir : un despacho más rápido, punto de contacto, servicio en primera línea, formación, etc. ○ Ventajas que podrían exigir un examen de las infraestructuras o una colaboración con otras administraciones: pasillos reservados en los puertos a los miembros (si esto es viable/análisis de rentabilidad), respaldo y aceptación por parte de otros ministerios a efectos de despacho, etc. ○ Finalmente, cada Administración deberá continuar trabajando con el sector privado con miras a impulsar ventajas medibles. • Suspensiones/supresiones. • Procedimiento de recurso. • Recursos humanos (funcionario y formación) y financiación. • Sistema informático. 		
<p>Segunda fase :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar al comité del sector privado una copia del programa que se haya presentado (Fase I) y darle tiempo para que lo examine. Reunirse con el comité del sector privado para escuchar sus inquietudes y darle la posibilidad de presentar sus ideas, propuestas y soluciones. • Las ideas o soluciones que permitan mejorar el programa se deben examinar con seriedad y, si es posible, incorporarlas al mismo. • El sector privado puede proponer ventajas que quisiera impulsar o ver impulsar y, en la medida de lo posible, se debería contemplar seriamente la puesta en aplicación de las mismas. • El sector privado dispone de un plazo para acordar respuestas y, una vez fijado el calendario, aportar modificaciones teniendo en cuenta las propuestas o las nuevas ideas. • La Aduana y el comité del sector privado organizarán seminarios con miras a instruir al conjunto del sector privado sobre los OEA, la puesta en aplicación del programa y las expectativas generadas. • Proponer al comité del sector privado que designe las empresas con miras a su 		

Acción	Responsabilidad	Calendario
<p>participación en un programa piloto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se propone empezar con una entidad (importador/exportador – la elección corresponderá a la Aduana tras escuchar la opinión del sector privado). Fomentar además la participación de las PYMES, de las grandes empresas y de las multinacionales, de productores diversos, etc. No seleccionar demasiadas, es mejor empezar con un número reducido. Los participantes deben entender que se pueden cometer errores y que deben ayudar a corregirlos. 		
<p>Tercera fase:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antes de la puesta en aplicación del programa piloto, la Aduana debe organizar seminarios con el fin de formar al personal que participe en el programa. Al final, todo el personal deberá haber recibido formación. • Elaborar un programa piloto con el fin de probar el proceso. Fijar referencias e indicadores de rendimiento. (recomendación: empezar con una entidad de la cadena logística. Ejemplo: los importadores/exportadores y empezar a trabajar con ellos. Seis meses después, incorporar a los agentes de aduana, etc.) <ul style="list-style-type: none"> ○ **Recordatorio: los recursos presupuestarios y humanos determinarán el número de empresas que se incorporarán al programa – no se debe prometer demasiado. • Aceptar las solicitudes. • Un equipo especial estará encargado de la investigación (incluyendo, el historial de importaciones/exportaciones, las declaraciones/pagos de derechos, los antecedentes en materia de cumplimiento de la ley en materia penal). • Si se acepta la solicitud, organizar una reunión con la empresa para comprobar la exactitud de dicha solicitud. En caso afirmativo, las ventajas se asignan consecuentemente, en caso negativo, se deniega a la empresa la autorización de incorporarse al programa. • La Aduana debe asegurar el seguimiento de las ventajas prometidas a las empresas miembros del programa <ul style="list-style-type: none"> ○ Guardar registro de las ventajas acordadas (pasillos reservados a los miembros - punto de contacto - horas dedicadas/consulta, etc.). • Evaluar el programa seis meses después con el fin de detectar los problemas y solucionarlos. • Organizar una reunión con el comité del sector 		

Acción	Responsabilidad	Calendario
privado y con todos aquellos que participan en el proyecto piloto. Escuchar y tratar los posibles problemas mencionados.		
<p>Cuarta fase :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando el programa piloto funcione bien, incorporar las demás entidades a dicho programa (recomendación: prever un plazo entre una entidad y otra para no sobrecargar el programa). • Elaborar un programa de auto-inspección/evaluación con miras a determinar los problemas y corregirlos. • La Aduana deberá determinar si se requieren pericias suplementarias y facilitar el personal necesario. • Evaluar y supervisar - el programa piloto así como los recursos y la formación suplementaria que se precisen. 		
<p>Quinta fase :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar el programa si los recursos lo permiten. Si las PYMES no formaran parte del programa inicial es el momento oportuno para hacerlo. • Continuar, junto con el comité del sector privado, supervisando y evaluando el desarrollo del programa piloto. Tratar los errores o problemas posibles y seguir con la mejora del programa. • Evitar el exceso de confianza – el programa proseguirá su evolución. 		
<p>Sexta fase:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fijar referencias e indicadores de rendimiento para la finalización progresiva del programa piloto y para la incorporación del proceso a la organización. 		
<p>Séptima fase:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizar de nuevo la herramienta informática. • Probar simplificaciones /ventajas nuevas. • Hacer el seguimiento y evaluar los resultados. 		
<p>Octava fase:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formar al personal que se ocupará de las empresas a nivel regional o local. • Poner en marcha los mecanismos de respaldo del personal operativo encargado de gestionar las empresas. • Puesta en aplicación sucesiva de las nuevas ventajas probadas. 		
<p>Novena fase : Finalización del procedimiento legislativo</p>		

Acción	Responsabilidad	Calendario
<ul style="list-style-type: none"> • Los proyectos de leyes y reglamentos están abiertos a las observaciones del público y son transparentes. • Una operación de relaciones públicas debe realizarse antes de la finalización del programa piloto y la puesta en aplicación definitiva del programa. • Las exigencias del programa, criterios de suspensión/supresión, etc. Deben hacerse públicos con el fin de garantizar un alto grado de transparencia. • El programa debe estar centralizado en la administración con el fin de garantizar una interpretación y una aplicación coherentes de las exigencias y de los criterios. 		

**Observación : si se desea trabajar con otros países, por ejemplo con los principales socios comerciales, sobre cuestiones de reconocimiento mutuo, se deberán examinar las diferencias entre los programas y preguntase el modo más conveniente de compatibilizar dichos programas sin perjudicar al sector comercial propio.

Lista de las ventajas relacionadas con la facilitación del comercio²

Tipos de simplificaciones que la Aduana puede proponer teniendo en cuenta el nivel de seguridad y de observancia del operador.

Plazo de entrega y previsibilidad

- Procesos y pasos de fronteras ágiles y rápidos
- Ausencia de intervención y de control tradicional de las transacciones
- Sistema de parada única
- Sistema sin parada, paso rápido de las fronteras
- Proceso facilitado y simplificado
- Lugar de control alternativo (por ejemplo, un almacén o los locales de la empresa)

Datos exigidos y presentación de datos

- Menos información que presentar
- Declaraciones periódicas
- Notificación en los registros
- Seguimiento y rastreo de los envíos y transportes
- Nuevas simplificaciones de los procedimientos y rutinas aduaneras
- Ausencia de documentos suplementarios que entregar
- Reutilización de la información extraída de los sistemas contables
- Ventanilla única
- Despacho centralizado de las mercancías
- Libre acceso al conjunto de los servicios administrativos en Internet

Relaciones y cuestiones de calidad

- Coordinador individual para el usuario
- Soluciones individuales
- Reutilización de los sistemas de calidad de la empresa y de las auditorías internacionales
- Acreditación internacional

Resultados obtenidos para la empresa mediante las simplificaciones

- Previsibilidad de la cadena logística
- Mejora de la logística
- Transparencia y competencia justa
- Controles más eficaces
- Centralización de las funciones y competencias claves
- Reducción de riesgos
- Gestión administrativa más ágil
- Menos emplazamientos
- Reducción de los costes relacionados con el personal
- Reducción de los costes relacionados con la observancia
- Reducción de los costes relacionados con la TI

² Swedish Stairway.

- Ganancias en cuanto a movimientos de efectivo

Diez etapas prácticas para la creación de un programa de trato sostenible destinado a las empresas fiables (EF)

- | |
|---|
| Etapa 1 : ¿Qué sabemos de la empresa fiable ? |
| Etapa 2 : Analizar la información |
| Etapa 3 : Procesar la información sistemáticamente e incorporarla al expediente de la EF |
| Etapa 4 : Modificar el método de control durante un periodos de tres meses |
| Etapa 5 : Volver a analizar la información e incorporarla al expediente de la EF |
| Etapa 6 : Preparar una auditoría |
| Etapa 7 : Realizar una auditoría |
| Etapa 8 : Analizar toda la información e incorporarla al expediente de la EF |
| Etapa 9 : Crear el programa de control |
| Etapa 10 : Establecer el plan del trato aplicable a la EF (ocuparse del mantenimiento) |

Etapa 1 : ¿Qué sabemos de la empresa fiable?

Lo que ya sabemos de las empresas está indicado dentro de esta etapa. La información referente a las empresas se debe reagrupar. Se trata principalmente de información relativa a las mercancías, la legislación y los reglamentos aplicables a las mercancías y a los procedimientos establecidos por la empresa, el interés de la misma en cuanto a los ingresos fiscales, la transacción, los resultados de los controles y la reputación de la empresa dentro de la administración fiscal. No obstante, la forma más rápida y sencilla de obtener información consiste en realizar controles en la empresa. Se recomienda pues pasar rápidamente por las etapas 4 (modificar el método de control) y 7 (realizar una auditoría). Con miras a recabar información, además de contactar con la administración fiscal antes mencionada, hay que ponerse en contacto con el centro aduanero de información y de lucha contra el fraude, el ministerio de agricultura, el ministerio responsable del procedimiento de cuarentena y las demás administraciones importantes. De este modo, será posible establecer una descripción actualizada de la empresa.

Etapa 2 : **Analizar la información**

Desde el momento en que se disponga de una descripción actualizada de la empresa, se debe guardar registro de los controles que se han realizado hasta el momento a dicha empresa y de los resultados de los mismos. Se puede así saber con precisión si mercancías, envíos, operaciones u otros no han sido todavía objeto de inspección. También se puede poner de manifiesto que los controles se realizan generalmente de una única forma. Se trata de un primer análisis de riesgos, no demasiado preciso.

Etapa 3 : **Procesar la información sistemáticamente e incorporarla al expediente de la EF**

Los análisis de riesgos se deben realizar siguiendo un modelo determinado. Se pueden incorporar al mismo cierta información. Toda la información recogida debe incorporarse al expediente de la empresa. Así pues, el expediente de la empresa es la descripción actualizada de dicha empresa.

Etapas 4 : Modificar el método de control durante un periodo de tres meses

La etapa 2 permitirá determinar claramente el modo en que se ha realizado la inspección de la empresa hasta el momento. Por ejemplo, es posible que la naturaleza y la composición de un producto importado por una empresa se examinen periódicamente, sin que se haya comprobado nunca el número de piezas que contiene un envío. En tal caso, sería conveniente dedicar un tiempo a controlar el número de piezas.

Puede ocurrir también, por ejemplo, que no se haya realizado ningún control sobre las notificaciones desde hace mucho tiempo. Cabría entonces realizar comprobaciones materiales en unos cuantos envíos notificados. Se podrían facilitar numerosos ejemplos. Es importante pues realizar distintos controles en un periodo determinado. En otras palabras, esta etapa consiste en realizar un cierto número de controles.

Etapas 5 : Volver a analizar la información e incorporarla al expediente de la EF

Los resultados de los controles revelan los riesgos a los que se exponen la empresa y las mercancías implicadas. Revelan asimismo el comportamiento de las empresas cuando se adopta un planteamiento distinto respecto a ellas. Esta información es de suma importancia cuando se trata de definir una serie de controles adecuados. De este modo, es posible perfeccionar el análisis de riesgos.

Etapas 6 : Preparar una auditoría

Para cada empresa, se deben establecer y realizar toda una serie de controles. Dicha serie incluye especialmente las comprobaciones materiales, la comprobación de la declaración y las auditorías (controles a posteriori). Estas últimas aportan información suplementaria especialmente importante para el conjunto de la cadena logística. Así pues, se establecen periódicamente auditorías, tanto para la empresa con la que se han determinado los procedimientos, como para los importadores, los exportadores y los transitarios que intervienen en la misma cadena logística. Una auditoría sólo es útil cuando se ha preparado correctamente, y así se constituye la siguiente etapa.

Etapas 7 : Realizar una auditoría

Las auditorías de una gran empresa (por ejemplo, una empresa multinacional) las deben realizar funcionarios aduaneros especializados. Dichos funcionarios aduaneros trabajan generalmente en la sede de la Aduana y a veces resulta difícil planificar auditorías para ellos en la región. Pero es importante hacerlos partícipes desde el principio en la preparación de dichas auditorías.

Las auditorías de las demás empresas las realizan los funcionarios aduaneros de la región.

Etapas 8 : Analizar toda la información e incorporarla al expediente de la EF

Una vez realizada la auditoría, se conoce toda la información relativa a la empresa. Se trata entonces de examinar los riesgos y de incorporarlos al modelo previsto para tal efecto. Se obtiene de este modo una descripción completa de la empresa y de los riesgos relacionados con sus actividades. La descripción actualizada de la empresa se acompaña así de un análisis de riesgos que se funda en esta descripción.

Etapas 9 : Crear el programa de control

Es importante conocer los riesgos, pero es aún más importante saber qué controles se deben realizar para afrontar dichos riesgos. El programa de control permite establecer la lista de dichos controles, así como su frecuencia y la identidad de la persona encargada de realizarlos. En otras palabras, el programa de control indica cuáles son los controles que se deben realizar con miras a hacer frente al conjunto de riesgos identificados.

Etapas 10 : Establecer el plan del trato aplicable a la EF (ocuparse del mantenimiento)

Es evidente que no es necesario cubrir la totalidad de los riesgos detectados en los controles. No todos los riesgos son tan altos. Gracias al análisis de riesgos es posible determinar si un riesgo es alto, medio o bajo. Además, no siempre se dispone del suficiente personal para realizar las comprobaciones necesarias. Hay que optar: ¿qué riesgos se deben cubrir o no? ¿Se deben realizar los controles según la frecuencia especificada o no?

Esta elección le corresponde al responsable del equipo. El funcionario aduanero responsable de la empresa referida (el coordinador ante el usuario) debe describir en dicho plan cuál es el trato aplicable a la empresa referida. La actualización de dicho plan resulta primordial y ello explica por qué el coordinador debe evaluar periódicamente qué elementos se han inspeccionado, lo que se ha descubierto y la nueva información disponible. A partir de estos factores, el coordinador podrá actualizar la descripción global de la empresa, el análisis de riesgos y el programa de control.

En resumen :

Los controles proseguirán teniendo en cuenta la información que se actualizará siempre que sea posible. La descripción actualizada de una empresa, el análisis de riesgos, el programa de control y el plan del trato aplicable se deberán ajustar con cierta frecuencia. Es posible que la empresa inicie nuevas actividades, que la legislación cambie y, por consiguiente, que los riesgos y los resultados de los controles obliguen a adoptar la decisión de inspeccionar más detenidamente algunas mercancías. El conjunto de estos factores influirá en las opciones que se tomen. Resulta pues importantísimo recorrer periódicamente estas 10 etapas.

Práctica recomendada

« El coordinador ante el usuario de la Aduana »

Como se ha mencionado en el Anexo « Ventajas », el coordinador designado ante el usuario de la Aduana constituye una de las ventajas que la Aduana puede proponer a las empresas que cumplen la ley.

Cada empresa que cumple la ley, autorizada y/o certificada dispone de un coordinador. Estos coordinadores designados ante el usuario de la Aduana tendrán conocimientos considerables sobre los modelos comerciales o las especialidades comerciales que deben abarcar. El coordinador constituye el punto de encuentro cotidiano con la empresa y el conjunto de los contactos con la Aduana se hace a través de él. Cuando el coordinador no pueda tratar directamente una cuestión, el funcionario se encargará de misma y se pondrá en contacto con el servicio competente de la Aduana. Una vez resuelta la cuestión, el coordinador se pondrá en comunicación con la empresa para informarle de los resultados. El coordinador debería estar constantemente a disposición de la empresa y debería igualmente ocuparse de las mejoras y nuevas simplificaciones de los procesos de la empresa. Las empresas deberían utilizar los servicios del coordinador como fuente de información y también para comunicar información en caso de que se tuvieran que señalar actividades sospechosas. Por consiguiente, si bien el presente documento se refiere más especialmente a las responsabilidades de la Aduana, las empresas deben comprender que al informar a sus coordinadores, obtendrán un nivel de servicio mucho mejor.

Un funcionario aduanero puede asumir el papel de coordinador para más de un operador, según el tamaño, el volumen y la complejidad de las empresas implicadas. Teniendo en cuenta la importancia que revisten tanto para la Aduana como para las empresas las cuestiones referidas al buen gobierno y a la ética, se recomienda cambiar de coordinador una vez transcurrido un cierto tiempo y/o que la cartera de las empresas relacionadas con el coordinador se modifique de vez en cuando. Para asegurar la coherencia del servicio, conviene prever un periodo de tutelaje para cada nuevo coordinador. De este modo, el coordinador saliente puede transmitir sus conocimientos y su información, y presentar el nuevo coordinador a los representantes de los usuarios.

Las misiones y actividades que generalmente desempeña el coordinador son las siguientes:

- constituye para la empresa el punto de contacto cotidiano
- constituye para la empresa la ventanilla única
- gestiona y actualiza los expedientes sobre las empresas
- gestiona el proceso de autorización y/o acreditación para la empresa
- es responsable de las mejoras y de las nuevas simplificaciones
- tiene un punto de vista sobre la ejecución de las actividades de control de riesgo
- prepara y actualiza el plan de trato individual aplicable a la empresa
- Inicia los controles teniendo en cuenta los planes y los perfiles de riesgo
- Está encargado del trabajo cotidiano referido al seguimiento de las empresas y al cumplimiento de las leyes por parte de las mismas.

Dos ejemplos reales sobre la empresa “MultiCom” y la empresa “ABC/XYZ”

Se trata de empresas multinacionales que tratan con numerosas Administraciones de Aduanas a escala internacional

¿Qué actividades desempeña el coordinador para la empresa de productos electrónicos « MultiCom »?

- Periódicamente (una vez al mes), el coordinador se reúne con la empresa « **MultiCom** » para hablar de las cuestiones operativas y estratégicas. Se toman disposiciones concretas para su desarrollo. Esto significa que, de media, el coordinador está en contacto con « **MultiCom** » una mañana o una tarde a la semana. En el momento de la reunión mensual, discuten los acontecimientos relativos a la Aduana, los acontecimientos relacionados con « **MultiCom** » (en el sentido más amplio y de forma detenida), los avances realizados en el marco del proyecto, y los posibles problemas de la declaración mensual, las auditorías (realizadas con carácter interno por MultiCom así como las auditorías y las investigaciones iniciales de la Aduana).
 - Resuelve arduos problemas aduaneros de forma cotidiana.
 - Inicia y gestiona los controles de contabilidad así como las comprobaciones materiales en « **MultiCom** » en el país X y en el país Y.
 - Inicia y gestiona el trato aplicable a la declaración mensual por medio de un programa de auditoría.
 - Incluye los resultados de los controles de contabilidad, de las comprobaciones materiales y de las demás comprobaciones en la declaración mensual a efectos del trato (análisis de riesgos) aplicable a la empresa « **MultiCom** ».
 - « **MultiCom** » está bajo el control casi permanente de auditorías parciales. El servicio que expide la autorización se ocupa de la auditoría inicial, los controles de la contabilidad los realiza un contable (que ostenta un diploma de auditor), o las personas en quien éste delegue. Cada año, el coordinador elabora un programa conjunto de auditoría, que incluye un plan de auditoría para ese mismo año. Dicho plan incluye igualmente las auditorías conjuntas realizadas con la Administración de Aduanas del país Y y las auditorías realizadas de forma independiente en este mismo país.
 - Actualiza el sistema informático del usuario.
- Actualiza las autorizaciones. El servicio encargado de expedir las autorizaciones las expide; se designa a dos personas para tratar de las autorizaciones con « **MultiCom** ».
 - Visita periódicamente las unidades comerciales con el fin de observar los métodos de trabajo en uso y de reunir información sobre la logística y los procesos de producción.
 - Consulta con los países para los que « **MultiCom** » ha solicitado a la Administración de Aduanas nacional el permiso para utilizar una autorización internacional.
 - Actualiza el nivel de seguridad.
 - Trata las solicitudes de reembolso y las solicitudes de pago en algunos casos especiales.
 - Reagrupa y trata la información (datos facilitados e investigaciones) procedente de distintas fuentes de los dos países, y especialmente la procedente de las Organizaciones de Aduanas.
 - Elabora un plan de auditoría y un análisis de riesgos.

¿Qué es lo que un coordinado no hace?

- El coordinador no compra acciones de la empresa « **MultiCom** » ni de empresas asociadas (ética).
- El coordinador no es parte en una objeción o en un recurso de « **MultiCom** ». No obstante, tratándose de objeciones y de recursos, a veces se pueden plantear preguntas significativas en el expediente.

¿Cómo garantiza el coordinador un proceder ético?

- No dispone en la empresa de acciones que puedan indicar una alianza.
- Las auditorías las realiza uno de sus colegas.
- Las decisiones sobre reembolsos e impuestos suplementarios son evaluadas por uno de sus colegas.
- Pregunta a sus colegas el proceder que conviene adoptar en algunos casos.
- Sus registros son detallados y deja un rastro de la auditoría.
- Confía en el responsable del equipo para los casos importantes (políticamente sensibles).
- Vela por la uniformidad de las políticas y de las decisiones aplicadas.

¿Otros usuarios?

El coordinador para « **MultiCom** » no se ocupa de otros usuarios.

¿Tiempo dedicado?

Entre 50 y 80 % de su tiempo disponible, sólo para la empresa « **MultiCom** ».

¿Qué actividades desempeña el coordinador para la empresa del sector químico “ABC/XYZ”?

- Es el punto de contacto para las tres divisiones y unidades comerciales correspondientes. Cada división en « **ABC/XYZ** » dispone de su propio punto de contacto encargado de los contactos con el coordinador.
- Periódicamente (una vez cada trimestre generalmente) se organizan consultas. El coordinador describe los acontecimientos recientes y futuros ocurridos en la Aduana. « **ABC/XYZ** » facilita además información sobre sus propios acontecimientos en relación con el trabajo de la Aduana.
- Además, se debaten los temas más importantes: estructura de la autorización, seguridad para el conjunto del grupo, auditorías en curso, etc. « **ABC/XYZ** » comunica igualmente las reacciones de los distintos organismos en los cuales está representada.
- Resuelve arduos problemas aduaneros de forma cotidiana.
- Inicia y gestiona los controles de contabilidad así como las comprobaciones materiales en « **ABC/XYZ** ».

- El coordinador estudia el flujo de mercancías que pasan por el sistema informático de la Aduana.
- Actualiza el sistema informático del usuario.
- Consulta periódicamente con los funcionarios de las distintas oficinas aduaneras encargadas de las auditorías, sobre posibles problemas relacionados con la gestión y las auditorías.
- Otorga y actualiza las autorizaciones de la Aduana.
- Visita las unidades comerciales con el fin de probar la cobertura de las autorizaciones.

¿Qué es lo que un coordinado no hace?

- El coordinador no compra acciones de la empresa « **ABC/XYZ** » ni de empresas asociadas.

¿Con quién colabora el coordinador?

- De forma externa : los puntos de contacto de las tres divisiones de « **ABC/XYZ** ».
- De forma interna: el personal de la Aduana encargado de las auditorías.

¿Cómo garantiza el coordinador un proceder ético?

- No posee acciones de la empresa en cuestión.
- Para cada cuestión de la empresa « **ABC/XYZ** » el coordinador evalúa su cometido.
- Las decisiones sobre reembolsos, impuestos suplementarios u nuevas autorizaciones son evaluadas por colegas
- Sus registros son detallados y deja un rastro de la auditoría.
- Confía en el responsable del equipo para los casos importantes (políticamente sensibles).
- Vela por la uniformidad de las políticas y de las decisiones aplicadas.

¿Gestión interna (en la Aduana) de
« ABC/XYZ »?

- Elaboración del análisis de riesgos.
- Decisiones de auditoría para los controles de la contabilidad y las comprobaciones materiales.
- Actualización del sistema informático del usuario.
- Prueba de seguridad.

¿Otros usuarios?

El coordinador para la empresa « ABC/XYZ » se ocupa de otros 15 usuarios del sector químico.

¿Tiempo dedicado?

Entre 40 y 50 % de su tiempo disponible, sólo para « ABC/XYZ ».

Los puntos de vista de las empresas « **MultiCom** » y « **ABC/XYZ** » sobre el coordinador (colaboración aduanas - empresas).

Sus testimonios:

« Actualmente, debido a la mundialización creciente de la contratación, la producción y las ventas, nuestra empresa, siguiendo el ejemplo de muchas otras, debe tener en cuenta las exigencias aduaneras y comerciales en distintos mercados. Nuestra responsabilidad se ha ampliado hasta más allá de las fronteras. Debemos aprender las normas y las prácticas aplicables en otros países y estar permanentemente al corriente de su evolución, pues estas normas y prácticas cambian frecuentemente y varían sustancialmente de un país a otro. Además, a nivel mundial, existe una tendencia general a endurecer las normas, a controlar más estrictamente los documentos exigidos (Aduana electrónica) y otros criterios (CSI, C-TPAT), así como a penalizar el incumplimiento de la ley. En este complejo entorno en constante evolución, aquellas empresas que no están suficientemente informadas y que no han anticipado estos cambios se exponen a retrasos en las fronteras, a duras sanciones y a retrasos en los plazos de producción y entrega. Cada mes se organiza una reunión con el coordinador encargado de nuestra empresa con el fin de debatir cuestiones operativas y estratégicas, y abordar igualmente los acontecimientos ocurridos a escala nacional e internacional, lo que nos permite mantenernos informados de las legislaciones y acontecimientos de la Aduana (en los demás países) y de las repercusiones que dichos acontecimientos suponen para nuestros esfuerzos en cuanto al cumplimiento de la ley y a la contratación a escala mundial. Junto con el coordinador podemos utilizar las prácticas recomendadas tanto para la Aduana como para nuestra empresa y adoptar una actitud dinámica.

Disfrutamos de las ventajas de un planteamiento personalizado. En una economía mundial, la rapidez y la certeza de poder atravesar las fronteras e importar/exportar nuestras mercancías resultan imprescindibles para preservar la competitividad de nuestra empresa. Se nos ha acordado un trato simplificado y ello nos estimula sobremanera para establecer y mantener un buen nivel de rendimiento y una estrecha colaboración con la Aduana. Como consecuencia, nuestra empresa tiene la posibilidad de participar en algunos programas de modernización de la Aduana. Disfrutamos de un despacho más sencillo, de procedimientos de contabilidad y de pago más racionales y estamos autorizados a participar en varios programas que facilitan el paso de las fronteras. Quiero decir abiertamente que esto no significa de ningún modo que estemos exentos de control o que seamos objeto de menos controles. La forma en que gestionamos nuestras actividades, nuestra organización respecto a la Aduana y nuestra red informática aduanera son totalmente transparentes. La Aduana realiza cotidianamente controles en nuestra empresa. Sin embargo, ya que ésta dispone de un acceso automático completo a nuestro sistema, dichos controles no interfieren de ningún modo en nuestras actividades.

En una gran empresa como la nuestra, resulta inconcebible utilizar procedimientos aduaneros tradicionales o adoptar un planteamiento aduanero tradicional. Esto entrañaría problemas considerables en cuanto a la circulación de las mercancías. No resulta exagerado decir que una empresa internacional como la nuestra no podría funcionar con el profesionalismo requerido sin un coordinador que conociera nuestra actividad, nuestros procedimientos y a nuestro personal. ».

El Director General

x

x x