

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA
INFORMACIÓN BÁSICA

País/Región:	Mesoamérica/México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia y República Dominicana.		
Nombre y número de la operación:	Apoyo a la Implementación y Fortalecimiento de los Programas de Operador Económico Autorizado (OEA). RG-T2070.		
Equipo:	Sandra Corcuera, Jefe de Equipo; Manuel Márquez y María Rospide, todos de (INT/TIU); Matthew Shearer (INT/INT); y María Cristina Landazuri-Levey (LEG/SGO).		
Fecha de aprobación del Resumen de CT:	18 de abril de 2013.		
Fuente de financiamiento:	MFR.		
Tipo de CT:	Apoyo al Cliente.		
Solicitud:	<u>IDBDOCS-#36515884-RD; IDBDOCS-#36515875-ES; IDBDOCS-#36515996-CO; IDBDOCS-#36525747-NI; IDBDOCS-#36525703-CR; IDBDOCS-#36532566-GU; IDBDOCS-#36536264-PN; IDBDOCS-#37757663-ME; IDBDOCS-#37862956-HO; IDBDOCS-#37275085-Nota de dictamen técnico del Proyecto Mesoamérica</u>		
Operaciones asociadas:	HO-L1055, HO-L1015, CR-L1066, CO-L1130, GU-L1037, RG-T2069 y RG-T1325.		
Beneficiario(s):	Aduanas y operadores privados de países mesoamericanos prestatarios.		
Organismo ejecutor y datos de contacto:	El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por intermedio de la Unidad de Comercio e Inversión (INT/TIU) del Sector de Integración y Comercio (INT/INT).		
Monto BID solicitado:	US\$ 900,000	Monto de contrapartida:	0
Periodo de ejecución:	30 meses.	Periodo de desembolso:	36 meses.
Fecha de inicio requerida:	Julio de 2013.		
Tipo de consultorías:	Individual y firma.		
Unidad responsable de preparación y desembolsos:	INT/TIU.		
Incluida en la EBP¹:	No	Incluida en CPD²:	No
Prioridad sectorial GCI-9:	No. 4 de Integración Competitiva Regional y Mundial.		

I. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

A. Objetivos

- 1.1 La presente operación tiene como objetivo apoyar la implantación y el fortalecimiento de los Programas de Operador Económico Autorizado (OEA) en los países beneficiarios a fin de mejorar los niveles de competitividad mediante la implementación de medidas de facilitación comercial y el establecimiento de mecanismos para asegurar la cadena

¹ Estrategia del Banco con el país.

² Country Program Document.

logística en los países y en la región en general. Todo ello, coadyuvando y alentando iniciativas prácticas de colaboración entre las aduanas y el sector privado y de armonización de procedimientos entre las aduanas favoreciendo una mayor integración regional.

B. Justificación

- 1.2 El programa OEA se sustenta en un concepto global, que tuvo su origen en el Marco Normativo SAFE para un comercio ágil y seguro de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y que se ha ido desarrollando en la última década en función de las buenas prácticas a nivel mundial³. La certificación OEA es la autorización otorgada por una autoridad aduanera a una empresa que demuestra el cumplimiento de estándares de seguridad en su cadena de suministro, y cuenta con un historial satisfactorio de obligaciones tributarias y aduaneras. Dicho cumplimiento le genera una serie de beneficios en sus operaciones de comercio exterior y el reconocimiento como una empresa segura para sus asociados de negocio. Asimismo, caso de existir un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo⁴ (ARM) entre aduanas, los beneficios para el operador se extienden también en el destino de sus mercancías.
- 1.3 El crecimiento de los flujos comerciales en la región⁵ se ha visto acompañado de amenazas transfronterizas y actividades ilícitas que han introducido factores de riesgo en las transacciones y han impactado negativamente en los costos asociados a las operaciones de comercio exterior (ver cuadro no. 1). En la actualidad, un nivel alto de competitividad es requisito *sine qua non* para la óptima inserción en los mercados regionales y globales. En este marco, el sector público, las aduanas, y el privado son afectados negativamente por las falencias y brechas en seguridad y la consecuente pérdida de competitividad, y ambos se benefician a su vez de los incrementos del flujo comercial legítimo que además propician la internacionalización de las empresas. Por ello, ambos sectores tienen una responsabilidad compartida en asegurar la cadena de suministro y poner en marcha medidas de facilitación en el marco de los programas de OEA.

Cuadro no. 1: Posición de los países de Mesoamérica (144 países en total)

	ME	GU	ES	HO	NI	CR	PN	CO	RD	
Índice Competitividad Global	53	83	101	90	115	57	40	69	105	
Trabas por Procedimientos Aduaneros	74	78	103	88	131	71	53	87	61	
Costes para el Sector Privado	Terrorismo	117	123	129	131	116	77	87	144	73
	Crimen y Violencia	135	144	143	142	105	108	118	136	127
	Crimen Organizado	139	143	144	141	113	92	95	140	110

Fuente: *Global Competitiveness Report 2012-2013 (World Economic Forum)*

- 1.4 Adicionalmente, a los beneficios asociados a una mayor seguridad comercial y a mejoras en la facilitación comercial el programa de OEA se presenta como un reto para modernizar la operativa de las administraciones de aduanas mediante el fortalecimiento

³ Existen 52 países con programas de OEA vigentes en la actualidad, incluyendo los 27 países de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, China, Japón, Corea, Jordania, y 7 países de LAC (AR, CO, PE, RD, CR, GU y ME).

⁴ En la actualidad existen a nivel mundial 19 ARMs.

⁵ Durante la última década, los flujos intrarregionales en LAC han crecido un 24% , y las exportaciones de LAC un 26%.

de sus sistemas de gestión de riesgo, y para propiciar el concepto de gestión coordinada de frontera incluyendo en la certificación de la aduana a las otras entidades que tienen funciones de control en frontera (sanidad animal y vegetal, migraciones, seguridad, policía, medioambiente, etc). Por último, los programas de OEA son una oportunidad para la integración regional mediante la optimización y armonización de procesos aduaneros. Todos estos aspectos tienen en última instancia una incidencia positiva en reducir los costos por robos y pérdidas de mercancías, así como de tiempos de tramitación y permanencia en frontera, y por ende de los costos de transacción.

- 1.5 La relevancia de los programas OEA ha cobrado fuerza en Mesoamérica con la entrada en vigor en los últimos años en varios países (CO, CR, GU, RD y ME). Si bien tienen el rigor de los lineamientos y estándares internacionales, se trata de programas novedosos e incipientes con limitados recursos que requieren apoyo para garantizar su fortalecimiento y sostenibilidad; en particular, en el ámbito de la capacitación técnica y operativa de los equipos de gestión de los programas, de la dinamización del sector privado para cumplimiento de estándares y obtención de la certificación OEA⁶, y del apoyo y facilitación de los ARMs con otros países. Por otra parte, NI, ES, HO y PN se encuentran también comprometidos en una fase inicial de diseño que requiere apoyo técnico para la consolidación de sus programas OEA. El Banco ha venido apoyando los esfuerzos de la región catalizando sinergias y coordinando recursos de varias iniciativas de cooperación técnica⁷ y de otras instituciones (OMA, Aduana de España y EE.UU), que han propiciado avances a nivel nacional y regional. Se destaca la reciente aprobación de la *Estrategia para la Implementación y Fortalecimiento de los Programas de OEA en las Américas y Caribe (2013-2017)*⁸, adoptada por unanimidad por los Directores de Aduanas de toda la región según solicitado en la Declaración de Uruguay de abril 2012⁹.
- 1.6 Esta propuesta de proyecto está alineada a las prioridades de dicha Estrategia Regional del OEA, y además se enmarca en la prioridad No. 4 del Noveno Aumento General de Recursos, “Integración Competitiva Regional y Mundial” y del documento de Marco Sectorial de Integración y Comercio de INT/INT en elaboración¹⁰. Aun cuando las estrategias de país no mencionan explícitamente los programas OEA, la modernización aduanera y las mejoras en seguridad y facilitación son temas claves en sus agendas de comercio. A nivel regional, esta CT coadyuva los esfuerzos en el marco del Proyecto Mesoamericano (PM)¹¹ y está en sintonía con los principios de la Declaración de la XIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla¹² de diciembre 2012 para mejorar la seguridad, facilitación comercial y competitividad en los corredores de integración de Mesoamérica. Por último, esta CT está

⁶ En la actualidad hay 198 empresas certificadas en la región, la mayoría de México.

⁷ RG-T1325 y RG-T1705.

⁸ Estrategia Regional del OEA adoptada en abril 2013 en la Ciudad de Panamá, de la que el BID es miembro observador, cuenta con una matriz de indicadores con metas y un plan de acción anual. [IDBDOCS-#37730334-Documento Estrategia para la Implementación y Fortalecimiento de los Programas \(OEA\)](#); [IDBDOCS-#37730346-ANEXO I Matriz de Indicadores de Seguimiento de Resultados OEA Estrategia Regional](#).

⁹ [IDBDOCS-#37730227-Resolucion Uruguay 2012 OEA](#).

¹⁰ [IDBDOCS-#37773620-SFD PEC \(en elaboración\)](#).

¹¹ [IDBDOCS-#37275085-Nota de dictamen técnico del Proyecto Mesoamérica](#)

¹² Proyecto Mesoamérica, Declaración XIII Cumbre de Tuxtla, Mérida, Yucatán, México 5 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.proyectomesoamerica.org/>.

en línea con el Fondo Multidonante para la Integración de Infraestructura Regional (MFR) al contribuir al fortalecimiento y la adopción de buenas prácticas regulatorias para la conectividad regional así como a la mejora y armonización de procedimientos aduaneros.

II. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

- 2.1 La CT se desarrollará a través de los siguientes componentes y actividades:
- 2.2 **Componente I: Fortalecimiento del diseño e implantación de los Programas de OEA:** El objetivo es apoyar a las administraciones de aduanas en el diseño, implantación y fortalecimiento de sus programas OEA atendiendo a los lineamientos del Marco Normativo de la OMA. La novedad y complejidad de los programas requiere que los equipos gestores del programa tengan acceso a asistencia técnica que les acompañe en el diseño y ajuste de sus sistemas regulatorios y de los procesos operativos para la gestión de programa, así como a actividades de capacitación en áreas incipientes en temas de seguridad y de auditoria para las certificaciones, y a actividades de intercambio de buenas prácticas que propicien un marco de compatibilidad de los programas que faciliten los ARMs, una vez entren en vigencia los programas OEA. Para ello se prevén las siguientes actividades: (i) provisión de asistencia técnica especializada para los equipos de OEA propiciada a nivel nacional y también mediante talleres regionales, incluida asistencia para la creación de un portal *online* de gestión del programa; (ii) actividades de capacitación para la aduana y otras agencias de control fronterizo para el desarrollo y sostenibilidad de los programas; (iii) la revisión del marco normativo regional del OEA y los sistemas de gestión de riesgo y recomendaciones; (iv) la organización de pasantías e intercambios con otras aduanas de la región y de otros bloques comerciales para conocer buenas prácticas de gestión de los programas OEA.
- 2.3 Como resultado de este componente, se espera tener nueve programas OEA operacionales en Mesoamérica con el apropiado marco normativo nacional y regional. Para apoyar este resultado, se prevé obtener los siguientes productos: (i) planes de implementación para el diseño y fortalecimiento de cada uno de los programas en las administraciones de aduanas beneficiarias; (ii) propuesta de recomendaciones para actualizar el marco normativo regional y los sistemas de análisis de riesgo; (iii) unidades de gestión del programa operativas en cada aduana, con sus manuales de procedimientos y sistemas de IT para procesar las solicitudes y las certificaciones; (iii) curso virtual del OEA elaborado; (iv) equipo de especialistas OEA capacitados para validar estándares del programa OEA.
- 2.4 **Componente II: Establecimiento de diálogos y discusiones técnicas encaminadas a obtener el reconocimiento mutuo entre las aduanas participantes y otras aduanas de interés:** El objetivo es proveer una plataforma de apoyo e instrumentos técnicos y financieros que asistan y faciliten el dialogo (intra regional y extra regional) entre las administraciones de aduanas interesadas en llevar a cabo discusiones de ARM de sus programas de OEA. Las negociaciones de ARMs comprenden un intercambio de notas, el desarrollo de un plan de acción para la negociación, el análisis comparativo documental de los programas y la verificación operativa de los procesos de auditoria. Se prevén las

siguientes actividades: (i) el diseño de instrumentos para la comparación documental de programas; (ii) la elaboración de planes de acción previos a los ARMs; (iii) la realización de misiones de compatibilidad y validación de procedimientos a otras aduanas; (iv) la organización de talleres regionales para intercambiar buenas prácticas y armonizar los programas, como base para la agilización de los ARMs.

- 2.5 Como resultado de este componente, se prevé que se celebren 10 negociaciones de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo. Para apoyar este resultado, se espera obtener los siguientes productos: (i) matriz comparativa de programas OEA; (ii) 6 talleres regionales que promuevan un alto grado de armonización entre los programas regionales y consistencia con las buenas prácticas internacionales que faciliten ARMs; (iii) 8 misiones técnicas para validar procedimientos de certificación en otras aduanas.
- 2.6 **Componente III: Cumplimiento de estándares de seguridad por el sector privado:** El objetivo es facilitar al sector privado la información y herramientas para cumplir con los estándares de seguridad. Uno de los factores de éxito de los programas de OEA son el grado de aceptación e involucramiento del sector privado. Es importante tener en consideración a los operadores de la cadena logística y plantear actividades que promuevan su participación activa en el programa OEA. Para ello se prevé: (i) la elaboración de un estudio del impacto para el sector privado de la certificación OEA; (ii) actividades de capacitación sobre el programa OEA y sobre cumplimiento de los estándares de seguridad; (iii) la organización de foros de difusión nacional y regional del alcance del programa y de los beneficios asociados a la figura.
- 2.7 Como resultado de este componente, se espera contar con 650 empresas OEA certificadas en la región al final de 2015. Para apoyar este resultado, se prevé obtener los siguientes productos: (i) estudio del impacto del programa OEA en el sector privado; y (ii) la capacitación de 20 empresas mediante el curso virtual del OEA; (iii) seis talleres regionales de disseminación de la figura del OEA.

Presupuesto indicativo (en US\$)

- 2.8 El monto total de esta cooperación técnica (CT) asciende a US\$900.000.

Componentes/Descripción	Fondo (US\$)	Aporte Local	Total (US\$)
Componente I: Fortalecimiento del diseño/implantación del programa OEA	344,000	**	344,000
Componente II: Establecimiento de diálogos y discusiones técnicas encaminadas a obtener el reconocimiento mutuo entre las aduanas participantes y otras aduanas de interés	270,000	**	270,000
Componente III: Cumplimiento de estándares de seguridad por el sector privado	186,000	**	186,000
Contingencias y apoyo a Seguimiento y Coordinación	100,000	**	100,000
Total	900,000	**	900,000

** Disposición de equipos de trabajo en aduanas y apoyo logístico durante los seminarios regionales y misiones técnicas.

Matriz de Resultados indicativa

2.9 Matriz de Resultados indicativa se incluye en los anexos.

III. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 3.1 El organismo ejecutor será el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Sector de Integración y Comercio (INT/TIU). Las administraciones de Aduanas, beneficiarias de la operación han manifestado en la carta de interés la conveniencia de que el Banco ejecute esta operación, teniendo en cuenta los siguientes elementos: el carácter regional de la operación, la capacidad técnica y la experiencia del personal del Banco en los temas objeto de la operación, la trayectoria y el posicionamiento del Banco en esta iniciativa, y el hecho de que no hay a nivel regional otra entidad que pueda ejecutar las actividades previstas en el proyecto.
- 3.2 Dada la estrecha colaboración desarrollada con la OMA en el marco de los programas OEA a nivel regional y sustentando en un MOU firmado en 2001¹³, el Banco mantendrá una estrecha comunicación y coordinará sinergias con la OMA para el desarrollo de esta operación.
- 3.3 El Banco, a través del Sector de Integración y Comercio (INT), seleccionará y contratará, conforme a las políticas del Banco y en línea con los convenios suscritos con los donantes. Para la contratación de servicios diferentes a consultoría, el equipo de proyecto aplicará las políticas y procedimientos de adquisiciones institucionales del Banco (GN-2303-20); en el caso de consultores individuales, los procedimientos de selección de Recursos Humanos (AM-650); y para la contratación de firmas consultoras, las políticas y procedimientos de proyectos para la selección de consultores (GN-2350-9) utilizando e-Sourcing.
- 3.4 La definición y el desarrollo de programas de OEA requiere contar con expertos muy específicos en el tema que hayan diseñado programas de OEA en una aduana. Por ello, el Banco potenciará, en la medida de lo posible, el enfoque metodológico de cooperación aduana-aduana y de cooperación sur-sur para brindar actividades de asistencia técnica y de capacitación, con el fin de aprovechar el conocimiento acumulado en la región de LAC y las buenas prácticas de las aduanas de otros países, y en especial de Asia, Europa y de Norteamérica.
- 3.5 Debido a que el Banco dispone de la experiencia y capacidad técnica que se requiere para asegurar la alta calidad de los productos técnicos y de asesoría requeridos en el marco de esta CT, y de acuerdo con lo previsto en los convenios suscritos con los donantes, los expertos de INT/TIU podrán viajar puntualmente a los países para la transferencia de sus conocimientos y experiencias a los beneficiarios de la operación. En este sentido y de acuerdo con la política de cooperación técnica del Banco (GN-2470-2, párrafo 2.32) la CT cubrirá los gastos de viaje (boleto aéreo, hotel y viáticos) de personal de INT/TIU que proveerá asistencia técnica a los países en este proyecto. Estos gastos de viaje no

¹³ MOU entre BID y OMA: [IDBDOCS-#37802359-MOU IDB WCO](https://www.idbdocs.org/ViewDocs.aspx?id=37802359-MOU%20IDB%20WCO)

consisten en gastos de rutina que regularmente se cubren con el presupuesto administrativo del Banco.

IV. RIESGOS

- 4.1 Los riesgos asociados a esta CT están relacionados con los débiles mecanismos existentes de comunicación y trabajo conjunto entre las aduanas y el sector privado y con posiciones de resistencia a los cambios operativos que trazan los programas de OEA. La estrategia para mitigar estos riesgos descansa en el rol del BID como organismo ejecutor y facilitador de mecanismos de informativos y de dialogo, incluidos en la propuesta de CT, a través de las actividades de difusión nacional y regional y capacitación orientadas no solo para los funcionarios de aduanas y otras entidades gubernamentales pero también para representantes del sector privado. Asimismo, los trabajos adelantados en el marco de la Estrategia Regional del OEA, consensuada con el sector privado, y la voluntad política manifestada por las Direcciones de Aduanas y los mandatos presidenciales organizados en torno al Proyecto Mesoamérica disminuyen los factores de riesgo.

V. EXCEPCIONES A LA POLÍTICA DEL BANCO

- 5.1 No hay excepciones a las políticas del Banco.

VI. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES

- 6.1 Esta operación ha sido clasificada bajo la categoría C por el Sistema de Salvaguardias Ambientales y Sociales del Banco. Los filtros de salvaguardias están disponibles en los siguientes enlaces: [IDBDOCS-#37808044-Safeguard Screening Form RG T2070](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37808044-Safeguard_Screening_Form_RG_T2070) [IDBDOCS-#37808027-Safeguard Policy Filter Report RG T2070](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37808027-Safeguard_Policy_Filter_Report_RG_T2070).

Anexos requeridos:

- Matriz de Resultados <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37808125>
- Plan de Adquisiciones <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37808215>
- Términos de referencia:
 - Especialista OEA:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37808228>
 - Estudio impacto sector privado:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37808246>
 - Estudio normativa regional OEA:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37808260>
 - Estudio gestión de riesgo:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37816852>
 - Especialista seguimiento y coordinación:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37827971>