

GESTIÓN DE LA SEGURIDAD EN EL COMERCIO INTERNACIONAL COMO UNA HERRAMIENTA DE COMPETITIVIDAD

AUTORES

ANDRÉS OLIVERA (1)
PAULA VIURRARENA (1)

(1) DEPARTAMENTO DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO
EMPRESARIAL EN GESTIÓN Y LOGÍSTICA, **LATU**

Luego del atentado del 11 de setiembre de 2001 la dinámica de control del comercio internacional cambió en forma radical. Los gobiernos y el sector privado se vieron obligados a reformular las estrategias de seguridad y orientarse a una labor conjunta basada en la gestión de riesgos y el desarrollo de políticas preventivas con alcance a todos los eslabones de la cadena logística. Esto generó el desarrollo de numerosos programas de seguridad alineados con la premisa de ser, a su vez, facilitadores del comercio entre naciones. En un mundo globalizado es de esperar que el comercio entre países y regiones sea lo más ágil posible y con reglas claras, estandarizadas y aceptadas por todas las partes involucradas. En este sentido, las convenciones o códigos constituyen el modo más apropiado para promover una solución de carácter global.

Como un actor clave en el desarrollo económico y tecnológico del país y sus empresas, LATU ha sido partícipe de numerosos proyectos e iniciativas relacionadas con la seguridad en el comercio internacional:

- *Miembro institucional fundador del Capítulo BASC Uruguay junto con la Administración Nacional de Puertos (ANP).*
- *Participante en comités técnicos para la normalización en seguridad y logística.*
- *Consultor en la implementación de Sistemas de Gestión en Control y Seguridad.*
- *Participante en auditorías de seguridad.*
- *Sede para actividades de capacitación sobre gestión de la seguridad en la cadena de suministro, seguridad en contenedores y auditoría interna según la norma BASC.*

Esta experiencia permite realizar un análisis de cómo se ha abordado la temática en Uruguay mediante diferentes iniciativas y programas, y de su complejidad, oportunidades y desafíos ante el advenimiento de la figura del Operador Económico Autorizado en el Mercosur.

La Organización Mundial de Aduanas impulsa la figura del Operador Económico Autorizado (OEA) como un estándar de seguridad a nivel global y el desafío radica en la armonización de los distintos estándares que se han ido desarrollando con alcance más reducido. Es posible aludir al Programa de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP) como la primera iniciativa de alcance global, sin embargo, el PBIP aplica exclusivamente al ámbito portuario. Por su parte, el gobierno norteamericano y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) promueven el programa antiterrorista denominado Asociación Aduanero Comercial contra el Terrorismo (C-TPAT), focalizándose en el control de las importaciones que ingresan a ese país. En Latinoamérica, la Coalición Empresarial para el Comercio Seguro (BASC), por medio de la creación de capítulos locales en los países, ha incorporado en forma sistemática las buenas prácticas de seguridad en las empresas exportadoras.

Uruguay no ha estado ajeno a esta realidad, por lo que desde el ámbito público y el sector empresarial se han promovido la concientización y compromiso frente al tema de la seguridad y el control en el comercio internacional. A modo de ejemplo, todos los actores involucrados en la operativa portuaria cuentan con certificación PBIP. La Dirección Nacional de

Aduanas está desarrollando la figura del Operador Económico Autorizado como herramienta de gestión de la seguridad. En el ámbito empresarial, especialmente en el sector logístico y exportador se han adoptado diferentes programas (BASC, C-TPAT) de acuerdo a los requerimientos de los mercados de destino de su oferta exportable.

Panorama internacional

El panorama global del comercio está cambiando, impactando en las responsabilidades de los estados y en las funciones de las Aduanas. Las actuales demandas sobre los estados requieren de enfoques innovadores de parte de sus agencias, ya que éstos son responsables de la construcción colectiva de un contexto de prosperidad, paz y justicia. Por tal motivo el desarrollo socio – económico, el control efectivo de las fronteras, la protección de los ciudadanos, de las empresas y el desarrollo de alianzas estratégicas son componentes de la agenda presente de varias naciones. La globalización de los mercados implica nuevos riesgos para el vínculo comercial entre los países, pero es a su vez una plataforma de enorme potencial para el desarrollo de políticas y estándares globales con el cometido de garantizar y facilitar el intercambio entre los países.

La cuestión está en si la gestión de la seguridad debe ser reactiva o preventiva. En un contexto dinámico de desarrollo industrial acelerado y mercados globalizados la seguridad debe ser gestionada en forma proactiva a efectos de dar rápida respuesta ante la complejidad de los cambios. Por lo tanto, la seguridad debe ser parte de la estrategia de las empresas, así como la conciencia de la importancia de una adecuada gestión de los riesgos inherentes al negocio. En los últimos 15 años, por ejemplo, el movimiento anual de contenedores en el mundo se ha triplicado. La normalización de las unidades de transporte, el crecimiento de las economías emergentes y el desarrollo de nuevos circuitos comerciales han sido disparadores de este aumento. Las agencias estatales han debido redoblar esfuerzos para actualizar sus procesos de control y facilitación del comercio acorde a la nueva realidad socio – económica internacional.

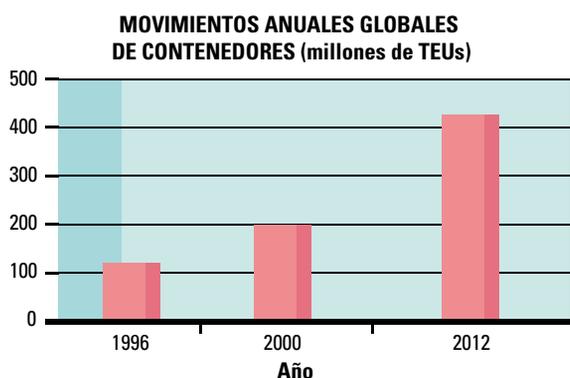


Gráfico 1. Histórico y proyección del movimiento global de contenedores de carga (Fuente: Vester, 2011).

En este escenario emergente surgen nuevos riesgos que resulta imprescindible gestionar para prevenir que las asociaciones para delinquir utilicen el comercio legal como un vehículo para sus actividades. Entre los riesgos de mayor impacto y creciente frecuencia se pueden citar los siguientes:

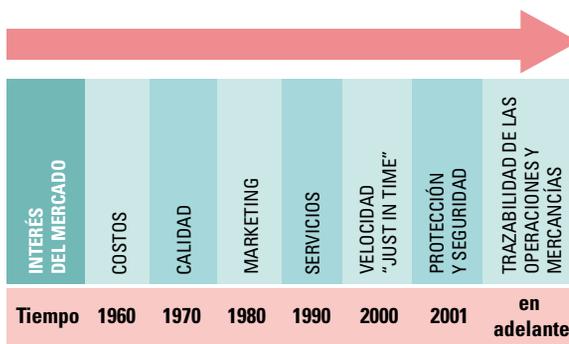
- *Terrorismo / bioterrorismo*
- *Falsificación*
- *Tráfico de personas*
- *Lavado de activos*
- *Sabotaje*
- *Robos*
- *Fraude*

Por esta razón la seguridad interna de las empresas se ha vuelto una gestión insuficiente si no se hace un abordaje integral que considere el entorno exterior inherente a su negocio, que potencie el control sobre las cadenas de valor y la imagen corporativa. Los mercados ya no sólo exigen calidad en los productos que adquieren sino que los requisitos son extensivos a los aspectos ambientales, de responsabilidad social y seguridad.

Una adecuada gestión de riesgos asociados al comercio internacional redundará en ventajas competitivas para las empresas, como lo son:

- *Resguardo y mejora de su imagen comercial.*
- *Aumento de la eficacia y eficiencia en sus operaciones.*
- *Incremento en el control de pérdidas.*
- *Aumento de la productividad.*
- *Protección de la propiedad intelectual e industrial.*
- *Protección de los derechos humanos.*
- *Seguridad y salud de sus trabajadores.*

- *Satisfacción de los clientes a través de productos y servicios de calidad.*
- *Colaboración en la optimización de la función estatal, generando una comunidad de empresas de seguridad reconocida que permita a las organizaciones de control focalizarse en los segmentos críticos y de mayor riesgo.*



Cuadro 1. Evolución de la estrategia competitiva de las empresas.

Contexto empresarial

Las empresas modernas se enfrentan a nuevos riesgos, requisitos y desafíos que debe considerar en su estrategia competitiva. Gestionar la seguridad de sus procesos forma parte del Gerenciamiento de los Riesgos y tiene por alcance el cuidado patrimonial de los bienes materiales e inmateriales de la empresa (infraestructura, edificios, equipos, insumos, información, producto intermedio o terminado, propiedad intelectual, etcétera). Con esta gestión se busca prevenir o mitigar el impacto de eventuales hechos ilícitos (robos, terrorismo, sabotaje, fraude, falsificación) y de desastres naturales que pudieran afectar la seguridad del personal, los bienes y la imagen pública de la empresa.

En los ámbitos público y privado se ha iniciado un proceso de concientización sobre la relevancia de gestionar la seguridad. Esto conlleva a generar beneficios para las organizaciones y fortalecer las relaciones comerciales a nivel país al consolidarse estándares de seguridad para el comercio. Tanto empresas como gobiernos han detectado la necesidad de potenciar ese esfuerzo mediante un abordaje sistémico que involucre la sinergia de esfuerzos mediante la generación de políticas comunes, reglas de juego conocidas y un flujo de información ágil que permita la toma de decisiones en forma preventiva y no a efectos de corregir y adaptarse a destiempo a una realidad dinámica y cambiante.

CONTEXTO	DETALLE
Incremento en el volumen y complejidad del comercio internacional	<ul style="list-style-type: none"> Comercio internacional incrementa. Liberación del comercio, proliferación de acuerdos comerciales (TLC, etc.)
Nuevos modelos de negocios y requerimientos de clientes	<ul style="list-style-type: none"> Distribución Justo a Tiempo, retención de bajos niveles de inventario, transporte multimodal, e-commerce, etc.
Incremento de amenazas a la seguridad y el crimen organizado	<ul style="list-style-type: none"> Cadena de suministro vulnerable a interrupciones y a ser utilizada por grupos criminales y/o terroristas.
Nuevo enfoque para las fronteras	<ul style="list-style-type: none"> Nuevas medidas para una administración de origen a destino del movimiento de bienes que cruzan las fronteras.
Demandas de la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> Protección frente a peligros y mercancías prohibidas. Protección medioambiental.
Nuevos patrones de comercio	<ul style="list-style-type: none"> Incremento del comercio entre partes vinculadas (aproximadamente el 50% del comercio mundial).
Fraude comercial	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de las amenazas de evasión fiscal.

Cuadro 2. Riesgos, requisitos y desafíos de las empresas en la actualidad (Fuente: Kieck, 2011).

Al aumentar las relaciones comerciales internacionales y desarrollarse cadenas de suministro cada vez más largas y complejas surge la necesidad de ampliar el espectro de protección, con el cometido de garantizar la seguridad de los productos que se exportan desde su origen hasta la entrega al consumidor final. Esto implica la interacción de diversos actores con sus respectivas responsabilidades, por lo que la fortaleza de la cadena depende de una estrategia común que contemple no sólo los beneficios económicos, sino también la seguridad de todos sus eslabones.

En esta dirección, la gestión integrada de la seguridad, al interior y exterior de la empresa, se convierte en una valiosa herramienta que contribuye a ga-

rantizar el cumplimiento de las políticas propias de cada empresa, así como los requerimientos a nivel de los estados. El nuevo escenario de las relaciones comerciales internacionales obliga a las empresas a gestionar la seguridad en las transacciones internacionales, y esto a su vez le da garantías respecto a sus operaciones y su imagen comercial. La imagen es uno de los activos más vulnerables, y una vez afectada debe superar serias dificultades para volver a su estado óptimo.



Cuadro 3. Requisitos para una cadena de suministro segura.

Finalmente, en estos días son los clientes quienes pautan las reglas del juego comercial cada vez con mayor peso. Así es que surgen requisitos antes no considerados, como la realización de transacciones comerciales que aseguren un adecuado control sobre los riesgos ambientales o los inherentes al comercio internacional, garantizados desde el origen de la cadena. Embarques que arriben a destino con algún incumplimiento en las áreas mencionadas

presentan pocas posibilidades de resolución de los problemas, lo cual incrementa costos operativos y afecta la imagen comercial o país. Es fundamental tener la certeza de que esos productos, además de contar con la calidad requerida, no han afectado la salud y/o seguridad de quienes los han producido o trasladado hasta destino.

Iniciativas de seguridad

En el presente, el mayor desafío para los principales programas de seguridad que se han ido desarrollando es la necesidad de armonizar los diferentes estándares generados que, si bien en términos generales no son contrapuestos, en varios aspectos presentan matices. Esto se refleja en las variadas iniciativas que han nacido en el ámbito empresarial, estatal o mediante la firma de acuerdos comerciales o tratados internacionales, con el denominador común de la gestión de la seguridad en los diferentes niveles.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) es un organismo internacional cuya finalidad es apoyar a los países miembro (174 integrantes) en la cooperación y comunicación para el desarrollo y mejora de la actividad aduanera, por medio del establecimiento de procedimientos aduaneros consensuados y la asistencia técnica.

El programa SAFE se puso en práctica a partir de 2005 con la meta de convertirse en un convenio internacional, con base en una serie de estándares, que fortalece la facilitación en el comercio, la seguridad, la lucha contra el delito y las políticas impositivas. El marco SAFE se estructura en torno a dos grandes pilares para garantizar la seguridad de la cadena logística y facilitar el comercio:

1. *Pilar Aduanas – Aduanas*
2. *Pilar Aduanas – Empresas*

Este programa se fundamenta en el cumplimiento de los estándares, la trazabilidad documentada, la seguridad de cada eslabón de la cadena y la solvencia moral y financiera de sus integrantes. Se orienta a generar beneficios desde la simplificación en los controles y tramitación, reduciendo el tiempo y los costos para las empresas.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) coopera en forma permanente con la OMA en todo lo que refiere al acceso a los mercados, la clasificación

de mercancías y el desarrollo del Sistema Armonizado. La OMA auspicia el establecimiento de los comités técnicos para la formación de los acuerdos de valoración y normas de origen. La OMC coopera con estos comités con el fin de examinar problemas relacionados con los acuerdos y apoyar las actividades de asistencia técnica.

ROL ESENCIAL DE LA ADUANA PERMANECE

- Controlar el movimiento de bienes: velar por los intereses del Estado y garantizar la recaudación tributaria.

RESPONSABILIDADES DE LA ADUANA SE HAN AMPLIADO

- Desarrollar alianzas estratégicas con el sector privado y otras agencias del Gobierno para incluir efectivos y actividades, sirviendo a objetivos más amplios.

JUSTIFICACIÓN DEL ROL MÁS EXTENSO DE LA ADUANA

- Alianzas estratégicas entre aduanas, sector privado y otras agencias del Gobierno para promover el movimiento legal de las mercancías y prevenir su movimiento ilícito.
- Habilidades específicas y conocimiento de la cadena de suministro.

MISIÓN GLOBAL COMÚN DE LAS ADUANAS

- Seguridad + Facilitación del comercio + Recaudación + Protección = **Enfoque integrado**

OBJETIVOS DE LA MISIÓN DE LAS ADUANAS

- Asociación entre aduanas, negocio y agencias del Gobierno.
- Promover certeza, previsibilidad y seguridad por medio de la aplicación de estándares.
- Eliminar duplicación y demoras.
- Crear campos de juego.
- Fortalecer las capacidades aduaneras.

Cuadro 4. Rol de las Aduanas en el siglo XXI (Fuente: Kieck, 2011).

La figura del Operador Económico Autorizado (AEO) se enmarca en el programa de la OMA promovido a nivel global bajo el SAFE Framework of Standards desde 2005. Este programa implica una batería de directrices que deben ser aplicadas por las aduanas, y de exigencia para los operadores, cuyo cometido es garantizar la seguridad de las cadenas de suministro mediante la disminución de riesgos y accidentes propios de una acción ilícita, que pongan en peligro las cargas. El programa se basa en la modalidad de reconocimientos recíprocos entre los países que adhieren a él y así opera como un motor de facilitación y seguridad en el comercio internacional. Una empresa con el estatus de Operador Económico Autorizado es un componente de la cadena de suministro internacional que ha sido aprobado por una administración nacional aduanera de acuerdo a los estándares de la OMA o similares por ella homologados. El programa estipula tres niveles de certificación con requisitos específicos para cada nivel. Entre los beneficios para las empresas se destacan los procedimientos aduaneros simplificados, el tratamiento prioritario en las inspecciones, un menor número de controles físicos a la carga y la facilidad de ingreso a los mercados.

La Iniciativa de Seguridad de Contenedores de USA (CSI) es un programa desarrollado por el gobierno de Estados Unidos e implementado oficialmente en 2002. Representa un intento del Departamento de Aduanas del país para mejorar la detección de armas de destrucción masiva. Este programa de aplicación a las instalaciones portuarias se basa en la gestión de riesgos y el control de la carga containerizada.

El programa C-TPAT cuenta con 10 años de existencia e involucra a cerca de 5.000 importadores en Estados Unidos, más del 50 % del valor aduanero que ingresa allí. Este modelo basado en los controles a los contenedores, sus dispositivos de seguridad (sellos) y el establecimiento de guías de buenas prácticas ha ido creciendo a un ritmo sostenido, generando validaciones o certificaciones de empresas exportadoras en 97 países y la aceptación por parte de varias aduanas. Las empresas involucradas en este programa obtienen beneficios aduaneros por medio del aseguramiento de su confiabilidad y la cadena a la que pertenecen, ya que la carga es controlada desde su expedidor hasta destino, evitando el ingreso de potenciales problemas a los puertos de arribo.

Este programa se complementa con otras iniciativas como la BASC, en la cual la gestión de la seguridad se basa en el análisis de riesgo y la generación de información que permite tomar acciones sobre los focos de peligro.

La Organización Mundial BASC (OMB) es una entidad sin fines de lucro liderada por el sector empresarial con la misión de facilitar el comercio internacional en el establecimiento de estándares de seguridad aplicados a la cadena logística. El principal objetivo es la promoción a través de sus asociados del desarrollo de una sistemática de ejecución de acciones preventivas con el cometido de asegurar las operaciones del comercio internacional legítimo. La coalición BASC (Business Alliance for Secure Commerce) nació en 1996 como un programa voluntario de cooperación entre el sector privado de Colombia y la Aduana de Estados Unidos. Esta iniciativa, con alcance en la mayoría de los países de América Latina, ha disminuido el uso del comercio legal como vehículo, por parte de terceros, para la realización de actividades ilícitas. El permanente intercambio de información y experiencias de sus asociados, así como los programas de capacitación en la temática han hecho posible la mejora constante de las prácticas de seguridad implementadas por las empresas y la simplificación de los procedimientos aduaneros de seguridad.



El Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP) es una regulación internacional de la Organización Marítima Internacional (IMO). Ha sido puesta en vigencia en 2004 para promover la prevención de actos terroristas que pongan en peligro la integridad de vidas humanas, buques e instalaciones portuarias utilizadas para el comercio internacional, por medio de un marco internacional de cooperación entre los gobiernos y los actores de las comunidades portuarias.

Finalmente, los organismos de normalización no han permanecido ajenos a la problemática de la seguridad en el comercio internacional y la gestión de riesgos como una herramienta de prevención y mejora continua. Así se han desarrollado normas específicas para la administración de riesgos, como la AS/NZS 4360:1999 o la guía UNE-ISO 31000:2010, de reciente publicación.

Por su parte, la norma internacional UNE-ISO 28001:2008 detalla los requisitos necesarios para garantizar un Sistema de Gestión de la Seguridad en la Cadena de Suministros. Esta norma tiene como propósito el control y la minimización de los riesgos y amenazas que puedan acaecer sobre la cadena logística y el establecimiento de las acciones que garanticen la seguridad de los productos y servicios en todas sus fases.

La situación de Uruguay

Luego de ser aprobada por el parlamento nacional la Ley N° 17.504 de fecha 18 de junio de 2002, referida a la incorporación de mayores medidas de seguridad y la protección marítima, los puertos uruguayos inician el proceso mandatorio de certificar sus puertos en el programa PBIP. Esto exigió a nuestra comunidad portuaria una fuerte puesta a punto de sus procesos e infraestructura de seguridad, en la que se destacan la labor de la Prefectura Nacional Naval, el entrenamiento y capacitación de personal portuario, la incorporación de infraestructura de seguridad y la ejecución de obras para el control de los accesos a los puertos.

En 2007 la Dirección Nacional de Aduanas por Orden del día N° 037/2007 resolvió "Conformar un Grupo de Trabajo relativo a la implementación del *Operador Económico Autorizado...*". Es importante destacar que en este memorando se acuerda la colaboración del ámbito privado para este proyecto, en línea con la nueva modalidad colaborativa a nivel

internacional. A continuación se incluyen algunos fragmentos relevantes de este documento:

"II) que el 24 de mayo de 2007, se firmará un Memorando de Entendimiento entre esta Dirección Nacional de Aduanas y la Asociación BASC (Business Alliance for Secure Commerce) Uruguay en donde se establecen las bases de cooperación entre ambos para la ejecución de un proyecto público-privado con el fin de facilitar el comercio internacional seguro, en base a la implementación del "Operador Económico Certificado" de acuerdo a los objetivos de modernización de la Aduana y al mencionado Marco Normativo de la OMA."

Este proyecto tomaría como referencia el diagnóstico realizado por la OMA a la Dirección Nacional de Aduanas y se financiaría con fondos proporcionados por el BID.

La Asociación BASC Uruguay surgió en 2005 cuando 11 empresas uruguayas se asociaron para la creación del Capítulo Uruguay de la Organización Mundial BASC. El objetivo ha sido beneficiarse del reconocimiento internacional de esta organización y proteger las exportaciones uruguayas de la intervención del narcotráfico, el contrabando y el terrorismo. Uno de los principales atractivos para las empresas era el hecho de poder acceder a procedimientos aduaneros simplificados, reduciendo tiempos y costos, y así aumentar la eficiencia de sus procesos en pro de acceder a los mercados externos.

Esta iniciativa de seguridad voluntaria ha sido la de mayor aceptación hasta la fecha en las empresas uruguayas, impulsando a sus asociados en lo acordado en el memorando de 2007 por parte de la DNA, ya que las empresas comprometidas con la temática comenzarían a generar un diferencial respecto a las demás. Dada la relevancia que esta iniciativa ha tenido en el medio, la misma es eje del análisis de este artículo. Otros programas como el C-TPAT cuentan a la fecha con cinco empresas validadas en Uruguay, y su gestión como tal se realiza en forma externa al país.

En setiembre de 2007 se celebró la "Conferencia Internacional sobre Seguridad y Facilitación del Comercio", organizada por la Asociación BASC Uruguay y OEA- CICAD, con el objetivo de difundir los beneficios para las empresas partícipes de la cadena exportadora y para los gobiernos de la aplicación de una herramienta facilitadora del comercio reconocida internacionalmente. El evento contó con el apo-

yo de las autoridades nacionales e internacionales y una gran convocatoria en las empresas exportadoras y en diversas cámaras empresariales, colocando la temática en la opinión pública nacional. En esa instancia también se dictó el curso de auditoría del estándar, formándose la primera generación de auditores BASC de Uruguay.

No obstante, a nivel de la Organización Mundial BASC (WBO), surgía la inquietud de cuál sería el estándar que se homologaría en forma global por la Organización Mundial de Aduanas. Si bien ya se habían generado documentos de entendimiento y colaboración, la inminente publicación de la norma UNE-ISO 28001:2008, con alcance internacional y canales de difusión ya consolidados por este organismo de normalización, hacía peligrar la vigencia de estándares de alcance regional, como BASC. Es así que la WBO, a finales de 2007, plantea en el desarrollo de su estrategia general un punto específico respecto a este tema para ser analizado por un grupo de trabajo conformado por asociados de los diferentes países miembro.

empresas vinculadas en forma activa a programas de seguridad en el comercio internacional corresponde a operadores de servicios logísticos y afines, con sólo un 22 % correspondiente al rubro exportador. Este porcentaje es incluso menor si se consideran solamente a las empresas de la Asociación BASC Uruguay (14 % del total).

EXIGENCIAS DE SEGURIDAD PARA LAS EMPRESAS NACIONALES		
NIVEL DE EXIGENCIA	ÁMBITO DE APLICACIÓN	PROGRAMA / NORMA
Mandatorio	Portuario	PBIP
	Aeroportuario	IATA
Requisito de clientes	Exportadoras	C-TPAT
Voluntario Requisito de clientes Requisito corporativo	Toda la cadena de suministro	BASC
		UNE-ISO 28001

Cuadro 5. Exigencias de incorporación de estándares de seguridad para la empresas nacionales.

Más allá de esta preocupación a nivel de la WBO y considerando algunos factores en el medio local (activa labor de los asociados, escasa difusión de los requisitos C-TPAT y la norma UNE-ISO 28001:2008 no difundida aún a nivel nacional), el capítulo local pasa de tener los 11 socios fundadores a 27 asociados, de los cuales siete de ellos obtuvieron la certificación de sus Sistemas de Gestión en Control y Seguridad. En términos generales, el perfil de las

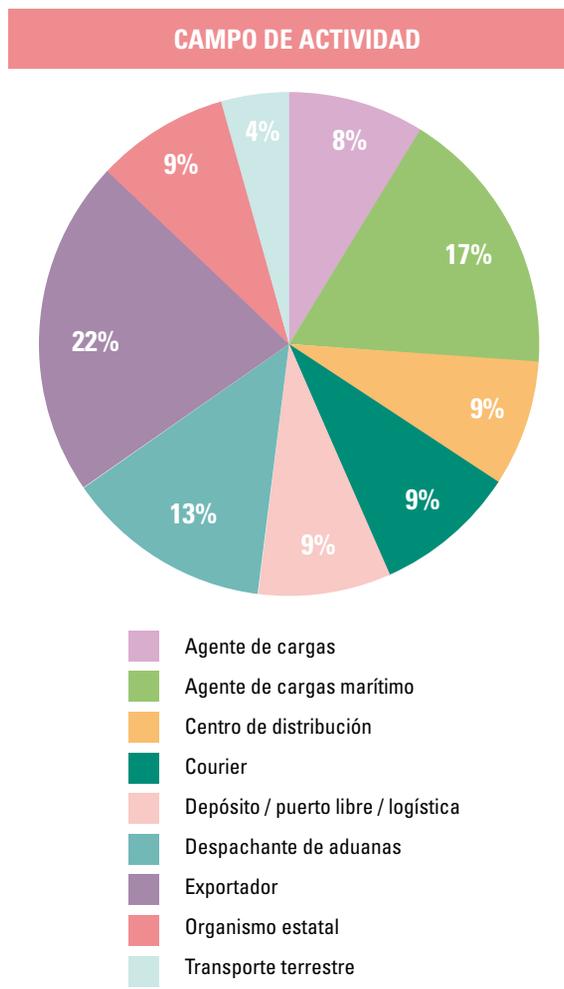


Gráfico 2. Perfil de las empresas uruguayas que se han involucrado en forma voluntaria en programas o certificación para la seguridad en el comercio internacional (BASC, C-TPAT, UNE-ISO 28001:2008) Información relevada por LATU en su rol de integrante de la Asociación BASC Uruguay.

Las empresas locales se integran a estos programas por diferentes motivos, el más común es el hecho de ser percibido como una oportunidad estratégica para sus negocios. En su mayoría, se trata de empresas nacionales de mediano porte. Para las filiales en Uruguay de empresas transnacionales, el ingreso a estos programas responde al cumplimiento de requerimientos de las casas matrices o a estrategias regionales. Estas empresas en general ya

cuentan con sistemas de gestión certificados (gestión de la calidad, gestión medioambiental, etcétera), por lo que fácilmente integran el nuevo sistema a los ya implementados. En un porcentaje similar a este grupo están las empresas exportadoras que deben cumplir con los requisitos de seguridad de grandes clientes en el extranjero. Por último, los socios institucionales como LATU o la ANP ven en estas iniciativas una oportunidad más para colaborar con el desarrollo del país. LATU ha tenido una participación activa en los siguientes ámbitos:

- *Sede de la Dirección Ejecutiva de la Asociación BASC Uruguay.*
- *Facilita instalaciones para asambleas y auditorías del capítulo uruguayo.*
- *Sede y organizador de actividades de capacitación como los cursos de auditoría interna, cursos de seguridad en contenedores de carga, entre otras.*
- *Articulador entre las empresas y organismos de financiación de proyectos para el costeo de las implementaciones de sus sistemas de gestión.*
- *Apoyo a empresas en la implementación de sus Sistemas de Gestión en Control y Seguridad en la modalidad de consultoría.*
- *Realización de diagnósticos.*
- *Realización de auditorías internas.*

Esto le ha permitido disponer de información objetiva respecto a la evolución del proceso de consolidación de las sistemáticas de seguridad mediante la modalidad colaborativa de una asociación de empresas locales con nexos con las autoridades nacionales y con iniciativas similares en el extranjero.

El proceso de certificación de las empresas según la norma BASC se realizó en forma gradual dentro del capítulo uruguayo. Si bien uno de los requisitos para mantener la membresía por parte de las empresas era certificar sus Sistemas de Gestión en Control y Seguridad, se admitieron ciertas tolerancias en los plazos para no desalentar a los miembros de una agrupación incipiente, los cuales debían realizar una inversión para costear la implementación y mantenimiento de sus sistemas de gestión. LATU colaboró a través de la realización de consultorías en la implementación del Sistema de Gestión en Control y Seguridad en siete empresas del capítulo. Los procesos de implementación han tenido una duración promedio de 9 a 12 meses; los de menor tiempo fueron los casos en que las empresas ya contaban con algún sistema de gestión y éste era utilizado

POR QUÉ INGRESA A PROGRAMAS DE SEGURIDAD

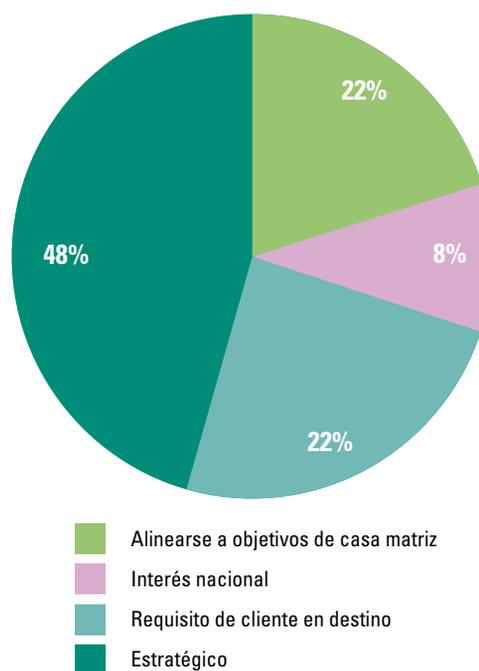


Gráfico 3. Razones por las cuales las empresas uruguayas se han involucrado en forma voluntaria en programas o certificación para la seguridad en el comercio internacional (BASC, C-TPAT, UNE-ISO 28001:2008). Información relevada por LATU en su rol de integrante de la Asociación BASC Uruguay.

como plataforma para la integración de los estándares BASC. El foco de las implementaciones estaba puesto en:

- *Definición de una Política de Seguridad.*
- *Definición de Objetivos de Seguridad (monitoreo, acciones, responsabilidades).*
- *Diseño de la documentación del sistema.*
- *Concientización y capacitación de todo el personal de las empresas.*
- *Trazabilidad y control de la carga.*
- *Seguridad de la información*
- *Gestión de control de clientes y proveedores como componentes críticos en el cadena logística.*
- *Gestión de riesgos.*
- *Mejora continua.*
- *Reporte a las autoridades en caso de incidentes o sospecha.*

Inicialmente, las auditorías de certificación fueron realizadas por auditores provenientes de Colombia, lo que obligaba a las empresas locales a un esfuer-

zo de coordinación para ser auditadas en una fecha en la que a menudo no tenía mayor injerencia y las obligaba a alterar ciclos de gestión. Sin embargo, esas instancias fueron una excelente oportunidad para el entrenamiento de los auditores locales. Esto posibilitó la ejecución de las posteriores auditorías con recursos nacionales, dado que se había cumplido el requisito de entrenamiento para los auditores ya formados.

La crisis internacional iniciada a finales de 2008 tuvo un fuerte impacto en los sistemas logísticos a nivel global. En nuestro país esos efectos comenzaron a sentirse en el siguiente año y las empresas del rubro fueron afectadas. Empresas operadoras logísticas de porte medio, especializadas en carga consolidada, debían competir contra las grandes empresas (armadores - líneas marítimas) por los mismos segmentos de clientes que hasta la fecha estaban diferenciados, en otros casos, decisiones a nivel regional de las corporaciones con el fin de reducir costos dejaban desafectados los recursos para el mantenimiento de estos sistemas. En paralelo a esta problemática, la Dirección Nacional de Aduanas no avanzaba en el desarrollo de la figura del Operador Económico Autorizado, entre otros motivos por el cambio de autoridades de la institución.

Las empresas comenzaban a percibir que el esfuerzo de incorporar estos nuevos estándares, con la inversión y cambios culturales que implica para una organización, dejaban de ser un diferencial frente a la autoridad, sin generar ventajas competitivas mas allá de una adecuada gestión de los procesos logísticos.

INTEGRACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN EN LAS EMPRESAS BASC					
NÚMERO DE EMPRESAS	BASC	ISO 9001	ISO 14001	OHSAS 18001	ISO 27001
2	X	X			
1	X	X	X		
1	X	X	X	X	X

Cuadro 6. Ejemplos de integración de sistemas de gestión en las empresas con certificación BASC vigente a 2011. Información relevada por LATU en su rol de integrante de la Asociación BASC Uruguay.

De las siete empresas certificadas, solamente cuatro mantienen sus sistemas certificados a la fecha. En todas ellas el factor común es contar con sistemas integrados y robustos que son utilizados como una herramienta efectiva para la gestión de los diferentes procesos empresariales.

A nivel de organismos certificadores nacionales, se ha iniciado desde 2010 el proceso de capacitación y certificación según la norma UNE-ISO 28001:2008. Ese mismo año se certificó la primera empresa nacional dentro del rubro operadores logísticos. Estos hechos y la actualización de la normativa aduanera del MERCOSUR despejan un horizonte para que el tema de la seguridad en el comercio internacional retome la debida importancia a nivel país, tanto en el ámbito público como en el privado.

Al proceso de reforma aduanera nacional se suma actualmente la entrada en vigencia del Código Aduanero del MERCOSUR. Esta actualización de la normativa de aplicación a las Aduanas del bloque además de formalizar todavía más su institucionalidad incorpora elementos que lo colocan en sintonía con las prácticas internacionales a nivel de seguridad, como por ejemplo:

- *La incorporación del "Operador de Confianza" (versión local del Operador Económico Autorizado de la OMA).*
- *Análisis y gestión del riesgo.*
- *Utilización de sistemas informáticos e intercambio de información.*
- *Definición de todos los actores vinculados a la operativa aduanera.*

El análisis y gestión del riesgo apunta a la facilitación del comercio legal basado en una optimización de los procesos de inspección de las Aduanas, mediante la definición de perfiles de riesgo para las operaciones aduaneras y sus involucrados. Así se orientan los esfuerzos a las operaciones que representen mayores niveles de riesgo.

Por medio de la incorporación en el ámbito aduanero de tecnologías de la información se facilitará tanto el flujo y cruce de información relativa a las operaciones de comercio exterior como la consulta aduanera.

El desarrollo y puesta en práctica de estas nuevas modalidades de gestión permiten a Uruguay alinear-se a los requisitos aduaneros de la Unión Europea como ejemplo relevante.

Conclusiones

En el World Drug Report 2009 de la United Nations Office on Drugs and Crime se informa sobre el rápido incremento en el consumo de cocaína en los países de la región. Por su parte, el informe 2010 de la JIFE (<http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2010.html>. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2011) hace su alerta al respecto, destacando a Brasil, Argentina, Chile y Uruguay como los países de mayor aumento. A su vez, éstos se han convertido en puntos de transferencia de cargamentos ilícitos con destino a Europa, dado el menor control ejercido en la mayoría de los puertos de origen. En definitiva, Uruguay no está ajeno a una problemática regional que las estadísticas revelan en aumento.

El flujo de comercio de la región, incluyendo el nacional, ha tenido un sensible crecimiento en los últimos años, lo cual abarca el comercio extra regional. Por lo tanto se vuelve imprescindible para las empresas y gobiernos incorporar en su ámbito de gestión los aspectos inherentes a la seguridad en el comercio internacional. El éxito de estas iniciativas depende por ende del esfuerzo conjunto para consolidar a nivel país los estándares internacionales vigentes. Esta es una condición necesaria, no sólo para el acceso a los mercados con exigencias de seguridad ya establecidas, sino también como un diferencial competitivo para el mejor posicionamiento del país y sus empresas en la exploración de nuevos mercados.

Hasta la fecha, en Uruguay no se ha dado un abordaje sistémico al tema, en el que los diferentes actores involucrados identificaran los puntos de apalancamiento para el desarrollo de objetivos comunes, buscando generar una ventana de oportunidades cuando muchas iniciativas se han agotado en forma anticipada.

REFERENCIAS

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (España). UNE-ISO 28001: *Sistemas de gestión de la seguridad para la cadena de suministro: buenas prácticas para la implementación de la seguridad para la cadena de suministro, evaluaciones y planes. Requisitos y guía*. Madrid: AENOR, 2008.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (España). UNE-ISO 31000: *Gestión del riesgo. Principios y directrices*. Madrid: AENOR, 2010.

Boletín FAL. Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe [En línea]. 2008, (258). [Consulta: 08 de junio de 2011]. Disponible en: <http://www.eclac.org/Transporte/noticias/bol-fal/6/5016/fal158.htm>

ICONTEC (Colombia). NTC 5254: *Gestión del riesgo*. Bogotá: ICONTEC, 2004.

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES (JIFE). *Informe anual 2010* [En línea]. Viena: JIFE, 2010. [Consulta: 23 de mayo de 2011]. Disponible en: <http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2010.html>

KIECK, Erich. Presentación del estado actual de implementación del Programa del Operador Económico Autorizado a Nivel Global. En: *V Congreso Mundial BASC. Aseguramiento y Facilitación Lenguaje Actual en el Comercio Internacional*. (Lima 9-10 de marzo de 2011). Lima: BASC, 2011

MERCOSUR. *Código Aduanero de MERCOSUR*. [s.l.]: MERCOSUR, 2010. (MERCOSUL/CMC/DEC. N° 27/10.)

STANDARDS AUSTRALIA (Australia). AS/NZS 4360: *Risk management*. Sydney: Standards Australia, 1999.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME-UNODC. *World drug report 2009* [En línea]. Viena: UNODC, 2009. [Consulta: 23 de mayo de 2011]. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_eng_web.pdf.

URUGUAY. DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS. *Orden del día N° 037/2007 de 13 de junio de 2007*. Montevideo: Dirección Nacional de Aduanas, 2007.

Uruguay. Ley N° 17.504 de 18 de junio de 2002. *Diario Oficial*, 25 de junio de 2002. p. 749A.

VESTER, Troels. Presentación del Programa de Control de Contenedores UNODC- OMA. En: *V Congreso Mundial BASC. Aseguramiento y Facilitación Lenguaje Actual en el Comercio Internacional*. (Lima 9-10 de marzo de 2011). Lima: BASC, 2011

ENLACES RECOMENDADOS

www.wcoomd.org – Organización Mundial de Aduanas
www.wto.org – Organización Mundial de Comercio
www.wbasco.org – World BASC Organization
www.c-tpat.com – Programa C-TPAT

www.mercosur.int - MERCOSUR
www.unodc.org – United Nations Office on Drugs and Crime
www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/csi/ - Container Security Initiative