

Cambios en las dinámicas de control del Comercio Internacional: El programa Operador Económico Autorizado*

Lic. Paula Arnoldi**

Resumen

Esta investigación se centra en estudiar los cambios ocurridos en las dinámicas de control de los flujos del comercio internacional, en un contexto global de incremento de la amenaza del terrorismo global. La naturaleza del comercio exterior instala un interrogante de difícil resolución: ¿cómo equilibrar la necesidad de incrementar la seguridad del comercio exterior con la importancia de facilitar los intercambios comerciales en un contexto global de constante crecimiento? La respuesta adoptada por la Organización Mundial de Aduanas, a través del “Marco Normativo SAFE para Facilitar y Asegurar el Comercio Internacional”, y la figura del Programa Operador Económico Autorizado (OEA), es la de promover la cooperación con el sector privado para identificar operadores confiables que permitan a las aduanas concentrar sus esfuerzos en las cargas de alto riesgo.

Palabras clave: Comercio exterior – Facilitación – Seguridad – Operador Económico Autorizado – Marco Normativo SAFE – C-TPAT – Cadena logística

Changes in the control methods of International Commerce: The Authorized Economic Operator

Abstract

This work focuses on studying the changes occurring in the control methods of international commerce within a continuous increase of the threat of global terrorism. The nature of commerce, a source of economic development for all countries, but also a direct way of crossing borders, brings a question not easy to solve out: how can we balance the need of increasing foreign trade security with the importance of facilitating commercial exchange in a global context of constant growth? The answer provided by the Worldwide Customs Organization (WCO), through the SAFE Framework of Standards and the figure of the Authorized Economic Operator (AEO) Program, is to promote cooperation with the private sector to identify reliable operators; thus, allowing customs to concentrate their efforts on cargo from high-risk operators.

Key words: Foreign Trade – Facilitation – Security – Authorized Economic Operator – SAFE Framework of Standards – C-TPAT – Logistic Supply Chain

TRABAJO RECIBIDO: 29/11/2019 - TRABAJO ACEPTADO: 30/10/2019

* Este trabajo está basado en parte de la investigación realizada por la autora para su Tesis de Licenciatura.

** Licenciada en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Correo electrónico: arnoldi.paula@gmail.com

Introducción

Desde comienzos del siglo XXI, hemos asistido a un incremento acelerado de los flujos de comercio internacional en un mundo cada vez más interconectado. Este crecimiento se ha visto potenciado por una reducción continua de las barreras arancelarias y no arancelarias, primero a través de las rondas de negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)¹; y más recientemente a través del trabajo de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Creada en enero de 1995, tras la firma del Acuerdo de Marrakech un año antes como consecuencia de las largas negociaciones de la Ronda Uruguay, la OMC sustituyó al GATT como organización internacional y abarca actualmente acuerdos en torno a la liberación del comercio de bienes, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias; exámenes de las políticas comerciales de los gobiernos, entre otros (OMC, s.f.).

Por otro lado, en las cuestiones vinculadas con el acceso a los mercados (clasificación de mercaderías), valoración en aduana, normas de origen y la facilitación del comercio; la OMC tiene una socia clave en otra organización internacional: la Organización Mundial de Aduanas - OMA (OMC, s.f.). La OMA (o *World Customs Organization* – WCO) fue establecida en 1952, con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de las administraciones aduaneras alrededor del mundo. Actualmente, reúne a 183 administraciones aduaneras de todo el globo que, juntas, gestionan el 98% del comercio mundial (WCO, s.f.). La función principal de la OMA es la de ayudar a las aduanas a cumplir sus objetivos: facilitar y estimular el crecimiento del comercio legítimo internacional, combatiendo asimismo las actividades fraudulentas, criminales y terroristas (WCO, s.f.).

Esta misión terminó de delinearse como consecuencia de la Guerra contra el Terrorismo² iniciada por los Estados Unidos de George W. Bush luego de los atentados del 11 de septiembre. En este sentido, los atentados no sólo tuvieron un impacto profundo en la agenda política y económica mundial, poniendo la seguridad como eje de todas las negociaciones; sino que trajeron también sus consecuencias en el ámbito del Comercio Internacional y en el rol de las aduanas a nivel global.

Frente a la amenaza terrorista, los directores de las Aduanas y la OMA se vieron en una encrucijada: ¿cómo equilibrar la necesidad de reforzar y profundizar los mecanismos de control de la circulación de mercaderías, con la importancia de no

¹ Creado en 1948, el GATT iba a ser originalmente un acuerdo temporal mientras se acordaba la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC) formal tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, las negociaciones finalmente no prosperaron y ese Acuerdo terminó regulando de facto el comercio internacional durante los próximos 47 años

² “Guerra contra el Terrorismo” (“War on Terrorism” en inglés) fue el término utilizado por el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, para justificar la campaña militar que respondió a los atentados terroristas del 11S, con el objetivo declarado de ponerle fin al terrorismo internacional (JACKSON, s.f.)

entorpecer los intercambios comerciales en un contexto global de constante crecimiento del comercio internacional garantizando la fluidez del comercio global?

La respuesta estuvo dada por la adopción del Marco Normativo SAFE de la OMA para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, en junio del 2005, en la ciudad de Bruselas. Allí se reunió la OMA con el objetivo unánime de acordar un instrumento único, adoptable por todas las Aduanas de los países miembros, que garantizara la seguridad en el comercio global. Dentro de este Marco, que luego abordaremos en profundidad, los administradores de las aduanas incluyeron la creación de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA).

A grandes rasgos, como veremos a continuación, el programa OEA propone una cooperación entre las Aduanas y las Empresas en el control de la cadena logística y la detección de amenazas al comercio internacional legítimo. Las Aduanas exigen por su parte la adecuación de las empresas a determinados estándares de seguridad, garantizando así la seguridad de la carga; y las empresas se ven a cambio beneficiadas por un acceso más rápido a los mercados, pues se disminuyen los controles aduaneros sobre sus cargas.

1- Aclaraciones conceptuales: Facilitación del Comercio y Seguridad en el Comercio Internacional.

No resulta sencillo encontrar una definición única de lo que debemos entender cuando hablamos de Facilitación del Comercio. Como bien menciona Andrew Grainger (2008), existe una gran cantidad y variedad de procesos que realizamos al ejecutar una simple transacción comercial internacional de mercaderías, mucho más amplia de lo que a simple vista imaginamos: trámites aduaneros, normas de calidad, sanitarias o ambientales, transporte, servicios, propiedad intelectual, libertad de tránsito, etc. (GRAINGER, 2008). De la misma forma, el campo de la Facilitación es interdisciplinar por su propia naturaleza, pues reúne disciplinas técnicas vinculadas con la cadena logística o la utilización de nuevas tecnologías; el campo legal de las leyes que regulan el comercio internacional; y el mundo de las relaciones políticas y económicas internacionales (GRAINGER, 2008).

Entonces, ¿cómo circunscribir nuestro primer concepto? Un camino que puede ayudarnos en nuestra investigación es la de entender las posibilidades reales que pueden convertirse en medidas concretas a futuro. De esta forma, se hace necesario observar el contenido del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), negociado en la Conferencia Ministerial de Bali de la OMC, en diciembre de 2013, que estableció una serie de medidas para la rápida circulación de las mercancías a través de las fronteras, basadas en las mejores prácticas de todo el mundo. No es nuestro objetivo detenernos aquí en realizar un análisis exhaustivo del acuerdo, pero sí nombrar rápidamente los ámbitos incluidos en el mismo: mejora en la información disponible sobre trámites aduaneros; obligación de emitir resoluciones anticipadas; existencia de procedimientos para apelación o revisión de decisiones aduaneras; medidas para evitar la discriminación en los controles; limitación de tasas y sanciones; levante de mercancías; (incluyendo el programa operadores autorizados); mejora de la coordinación entre las agencias de control que intervienen en la frontera; simplificación de otras formalidades aduaneras;

libertad de tránsito; y cooperación entre las autoridades aduaneras (RODRÍGUEZ CARRASCO & SANZ SERRANO, 2015).

Teniendo en cuenta estas últimas aclaraciones, podemos adoptar la definición que nos acerca Villarroel Ríos cuando nos dice que: *“La facilitación del comercio se trataría, entonces, de un conjunto de acciones destinadas a reducir los costos y tiempos de las transacciones comerciales internacionales, otorgando mayor transparencia y publicidad a los procedimientos aduaneros, y a los aplicados por otras agencias de frontera, disminuyendo el papeleo, profundizando la automatización de los procedimientos comerciales y aduaneros, así como estableciendo procesos de mayor coordinación entre las diferentes agencias fronterizas”* (VILLARROEL RÍOS, 2016, pág. 10).

Desde ya, la facilitación del comercio y su aplicación a los asuntos aduaneros no son un fenómeno nuevo, pero si han cobrado una importancia cada vez más central en la agenda política comercial mundial. Ello se debe a que la simplificación de los requisitos aduaneros equivale a reducir los costos y el tiempo necesario para exportar e importar mercancías; en un contexto donde los costos del comercio pueden llegar a representar el equivalente a un arancel *ad valorem* del 134% en los países de altos ingresos y del 219% en los países en desarrollo (OMC, 2015). De esta forma, por ejemplo, se ha estimado que la plena aplicación del AFC reduciría los costos del comercio mundial en promedio un 14,3%, minimizando el tiempo medio necesario para importar en un 47% respecto de la media actual, a la vez que en un 91% en la exportación (OMC, s.f.).

En cuanto a nuestro segundo concepto, Seguridad en el Comercio Internacional, podemos encontrar que, cuando hablamos de seguridad en el comercio internacional, estamos hablando en realidad de seguridad de la cadena logística (o SCSM por sus siglas en inglés, *Supply Chain Security Management*). Este término se define como *“la aplicación de políticas, procedimientos y tecnología para proteger los bienes de las cadenas de abastecimiento del robo, daño o terrorismo y prevenir la introducción de contrabando no autorizado, personas o armas de destrucción masiva”* (PÉREZ SALAS, 2013b).

Retomando el texto original del Banco Mundial del cual surge esta definición, se identifican dos tipos de amenazas: las que surgen por fuera de la cadena logística amenazando con romperla y las que surgen desde dentro de la cadena logística con el objetivo de encubrir actividades ilegales como terrorismo, contrabando o piratería. No obstante, sea cual fuera la amenaza, el objetivo principal de cualquier medida de SCSM es siempre el de prevenir, detectar o recuperarse de un crimen delictivo (DONNER & CORNELIS, 2009).

Es importante remarcar que los eventos del 11 de septiembre tuvieron un impacto significativo en el abordaje sobre la seguridad de las cadenas logísticas. Como bien advierten los autores, los ataques terroristas conllevaron a la implementación de nuevos protocolos en lo que seguridad se refiere: antes de los atentados, el foco de los gobiernos estaba abocado a la Facilitación del Comercio y la principal responsabilidad de los agentes aduaneros en materia de seguridad de la carga era la de liberar los bienes importados al momento de arribo al país. Luego de los ataques, asistimos a una securitización de la agenda de comercio internacional, donde las medidas antiterroristas

cobraron protagonismo y los agentes aduaneros comenzaron a tener un rol más importante en los controles previos al embarque al momento de una exportación (DONNER & CORNELIS, 2009).

Ahora bien, si en el caso de la Facilitación, mencionábamos el alto costo que conlleva el no perseguirla; aquí se hace necesario realizar la misma aclaración. La falta de seguridad en las cadenas logísticas incrementa los costos operativos al aumentar el monto de los seguros necesarios, afectando negativamente contra la competitividad de la economía. A modo de ejemplo, en México, una de las rutas más riesgosas del mundo, se destina entre el 15% y el 20% de los costos logísticos a medidas de seguridad que no agregan valor al producto final (PÉREZ SALAS, 2013b)-

En consecuencia, podemos observar como Seguridad y Facilitación se han convertido en dos caras de la misma moneda, que precisan de un balance equilibrado. Un incremento en la seguridad de la cadena logística puede traer aparejado un alto incremento en los tiempos del comercio, atentando contra las iniciativas de Facilitación. Desde el otro lugar, una simplificación indiscriminada de procedimientos realizada erróneamente puede conllevar a un aumento del riesgo en la Seguridad.

2- Los pioneros: El C-TPAT en Estados Unidos

Como ya hemos adelantado, el puntapié inicial para la transformación de la función de las aduanas alrededor del mundo iba a estar dado por las acciones que llevó a cabo el gobierno de George W. Bush en respuesta a los ataques del 11 de septiembre de 2001. Nos referimos, específicamente, a la creación del Departamento de Seguridad Nacional (*DHS - Department of Homeland Security*) en noviembre de 2002, tras la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional (*Homeland Security Act - Pub. L. No. 107-296*), catorce meses después de los ataques.

El objetivo tras el establecimiento de este nuevo organismo, ideado por el presidente Bush en el marco de una estrategia más amplia para combatir el terrorismo; fue el de unificar las responsabilidades operativas de aquellas dependencias relacionadas con el control de fronteras (como la Guardia Costera, la Oficina de Administración de Seguridad en el Transporte y los Servicios de Aduana e Inmigración) en una sola entidad gubernamental que tuviera control absoluto sobre todos los aspectos derivados del ingreso de bienes o personas al territorio de los Estados Unidos (BUSH, 2002).

En este contexto, el Servicio de Aduanas, que hasta entonces había sido parte de la estructura organizativa del Departamento de Tesoro siendo su función principal la recaudatoria y de fiscalización, pasó a estar bajo el ala del nuevo Departamento de Seguridad Nacional, ahora como la nueva Oficina de Protección de Aduanas y Fronteras de los Estados Unidos (*Customs & Border Protection - CBP*), con foco en el control de la seguridad de las fronteras. El gobierno de G. W. Bush entendió que la mejor forma de prevenir futuros ataques era utilizar a las autoridades fronterizas para dificultar el contrabando de armas terroristas o el ingreso de personas con intenciones de llevar adelante un ataque a los Estados Unidos. No obstante, se reconoció asimismo que ese nuevo énfasis colocado en la tarea de control no debía interferir con la promoción del comercio internacional seguro y el intercambio con fines lícitos. De esta forma, la CBP pasó a tener la doble misión principal de proteger la seguridad de las fronteras,

promoviendo a su vez la facilitación del comercio (U.S. Customs and Border Protection, 2004, pág. 10).

Como parte de esta nueva política de defensa de la seguridad doméstica frente a la amenaza del terrorismo global, se creó el Programa C-TPAT (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*)³, un esquema de cooperación (“*partnership*”) entre el gobierno y el sector privado para proteger a las cadenas de abastecimiento de la amenaza del terrorismo. Al designar a ciertos operadores (empresas importadoras, navieras, despachantes de aduanas, operadores logísticos y otros actores centrales de la cadena logística que cumplen con los estándares de seguridad del programa) como operadores de “bajo riesgo”, la CBP pudo concentrar sus esfuerzos de inspección y control aduanero en las cargas de alto riesgo, es decir aquellas manipuladas por operadores no certificados, haciendo su tarea más eficiente y efectiva (U.S. Customs and Border Protection, 2004).

Laden (2007) refiere en este sentido al cambio que sufrió la visión de los oficiales aduaneros, que tomaron conciencia de que la mayor parte de las compañías deseaban hacer sus operaciones de forma legal y mantener sus negocios funcionando en un ambiente seguro; en oposición a la visión que había primado años antes de sospechar siempre la intención de un ilícito. Incluso, el autor también sostiene que el sector público reconoció entonces que, si se comprometía al sector privado desde un principio en la creación del programa y se instalaba un espíritu de asociación, las empresas iban a estar mejor predispuestas a cumplir con las normas.

En línea con ello, la principal característica del programa fue la de basarse en la adhesión voluntaria por parte de las empresas privadas. Son los operadores los que deciden por iniciativa propia solicitar su adhesión al mismo, y de esta forma, convertirse en socios estratégicos de las autoridades aduaneras en el aseguramiento de sus cadenas logísticas de abastecimiento (U.S. Customs and Border Protection, 2004).

Del mismo modo, la definición de los estándares de seguridad que se deben adoptar para ingresar al programa también debe ser decidido en conjunto entre las empresas y las autoridades. De esta manera, cuando una empresa ingresa al programa C-TPAT, comienza a trabajar en estrecha colaboración con la CBP para identificar los riesgos de seguridad en su cadena de abastecimiento y determinar las medidas de seguridad que se adoptarán para reforzarla (U.S. Customs and Border Protection, s.f.).

Sin perjuicio de ello, sí existe una serie de estándares mínimos de seguridad que deben ser reunidos para ingresar al programa. Aunque los mismos varían según el tipo de operador, Alvarez (2008), los resume de forma general: a) controles para asegurar la

³ Aunque consideramos que el Programa C-TPAT fue el antecedente directo del Marco SAFE y el Programa OEA; ello no implica desconocer también la influencia de otros programas alrededor del mundo que incluso fueron creados con anterioridad. De esta forma, cabe destacar el trabajo de Lars Karlsson (funcionario de la aduana sueca) que, hacia fines de la década de los '90, introdujo dos programas que establecieron una clara relación entre el grado de confiabilidad de un operador y el grado de facilitación al cual ese operador podía acceder. El Programa “Partners in Protection” establecido en 1995 en Canadá también es otro antecedente importante (KARLSSON, 2019).

cadena de abastecimiento; b) controles para evitar el ingreso ilegal de personas a los predios/instalaciones; c) verificación del personal a contratar y contratado; incluyendo revisiones periódicas de antecedentes; d) procedimientos escritos para evaluar a los socios comerciales; f) capacitaciones y programa de concientización para entrenar a los empleados; g) confiabilidad y exactitud de la documentación aduanera que debe ser remitida a las autoridades aduaneras de forma previa al arribo del embarque a través de un medio seguro; h) protección de los sistemas de información y sistema de control para evitar accesos inapropiados y alteración de datos; i) controles para garantizar la integridad física de los medios de transporte (ALVAREZ, 2008, pág. 2).

En reciprocidad, la CBP ofrece beneficios como la reducción de las inspecciones en frontera; prioridad de tratamiento y tiempos menores de espera; entrenamientos y capacitaciones; acceso a los beneficios derivados de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo⁴, entre otros puntos. Es decir, como los socios (*partners*) CTPAT son considerados por la aduana de los Estados Unidos como operadores de bajo riesgo, el beneficio principal que se les otorga es la confianza que la aduana deposita en ellos y por ende la simplificación y agilización de los procedimientos aduaneros (U.S. Customs and Border Protection, s.f.)⁵.

Por otro lado, uno de los puntos más interesantes del programa C-TPAT, y que nos ayuda a entender cómo comenzó a forjarse el Marco SAFE de la OMA que trataremos a continuación, es que las autoridades norteamericanas se dieron a la tarea de abarcar la seguridad de la totalidad de la cadena logística internacional, incluyendo a los proveedores de las compañías en sus países de origen. En consecuencia, durante los primeros años de funcionamiento del programa, la CBP envió a sus grupos de especialistas en seguridad alrededor del mundo, para validar el cumplimiento de los requisitos de seguridad en las plantas y locaciones de los proveedores de forma global. Ello permitió, no sólo incrementar la seguridad a nivel internacional; sino también incorporar al programa a miles de empresas que no estaban inscritas al programa, pero que por ser parte de la cadena de abastecimiento de una empresa certificada, debieron ajustarse igualmente a los estándares de seguridad exigidos. (U.S. Customs and Border Protection, 2004).

3- La adopción del Marco SAFE para asegurar y facilitar el comercio internacional

Siguiendo el camino marcado por el C-TPAT, en el año 2005, los Directores Generales de Aduanas, reunidos en Bruselas para la conferencia anual de la OMA, anunciaron la adopción del nuevo “Marco Normativo SAFE para asegurar y facilitar el

⁴ Un ARM es un documento firmado entre las Aduanas de dos países a través del cual ambas reconocen la validez de sus respectivos programas de seguridad de la cadena logística en el país extranjero (U.S. Customs and Border Protection, s.f.). Más adelante, en nuestro apartado sobre el Marco SAFE, profundizaremos sobre los beneficios de la firma de los ARM y la situación a nivel mundial.

⁵ Los beneficios varían según la categoría de operador y certificación alcanzada.

comercio internacional”⁶. El objetivo fue el de acordar una serie de estándares mínimos de seguridad que protegieran la totalidad de la cadena logística (de extremo a extremo) sin entorpecer el flujo del comercio internacional y apoyándose en la colaboración con el sector privado (WCO, 2018b).

Para ello, el Marco se organizó en tres pilares: asociación Aduana-Aduana, asociación Aduana-Empresa y asociación Aduana-Terceros organismos (WCO, 2018b).

El primer pilar, asociación Aduana-Aduana, surge del convencimiento de que la cooperación entre las aduanas es fundamental para establecer estándares comunes que sean aceptados por todas las administraciones y contribuyan a asegurar y facilitar el comercio internacional. El punto central de este pilar apunta a generar un cambio en la forma en que tradicionalmente se controlan las cargas y mercaderías en un determinado país: si comúnmente las aduanas inspeccionan las cargas una vez que las mismas han arribado a sus puertos domésticos; la utilización de información electrónica anticipada podría ayudar a las autoridades a identificar cargas de alto riesgo antes de su llegada al país de destino, o incluso antes de su salida del país de origen. Para ello, es esencial la colaboración entre las administraciones para asegurar la utilización de sistemas basados en parámetros armonizados que posibiliten el intercambio automático de información para detectar esos embarques, así como la adopción de tecnología moderna para facilitar su inspección una vez identificados (WCO, 2018b, pág. 6).

El segundo pilar, asociación Aduana-Empresa, apunta justamente al establecimiento de una alianza (*partnership*) entre el sector privado y el sector público para asegurar el comercio internacional. Aquí, el foco está puesto en la identificación de operadores confiables que se conviertan en socios estratégicos de las autoridades, a través de programas como el Operador Económico Autorizado, del cual hablaremos en breve (WCO, 2018b, pág. 23).

Por último, el tercer pilar, reconoce la importancia de trabajar también en la asociación Aduana-Terceros Organismos para evitar la duplicidad de requerimientos e inspecciones, colaborando con otros organismos gubernamentales directa o indirectamente vinculados en los procesos, como pueden ser por ejemplo aquellos que se encargan de la seguridad doméstica (fuerzas policiales o militares) o de la seguridad sanitaria. Dada la naturaleza global de las cadenas de abastecimiento, también se busca promover la cooperación efectiva, de forma bilateral y multilateral, entre las distintas organizaciones a nivel transversal para establecer estándares internacionales en las diversas áreas regulatorias, que reduzcan la carga burocrática tanto para empresas como para los gobiernos a nivel internacional (WCO, 2018b, pág. 29)

4- El programa Operador Económico Autorizado

Como ya adelantamos, dentro del segundo pilar del Marco SAFE, encontramos la figura del OEA y los lineamientos que las Aduanas deben seguir para crear e implementar el programa en sus respectivos países.

⁶ El Marco ha sido actualizado de forma regular, acorde a los cambios y nuevos desafíos del comercio internacional. Aquí tomaremos como referencia la última versión publicada, en el año 2018.

Según la definición establecida en el ANEXO I, un Operador Económico Autorizado es *“una parte que interviene en el traslado internacional de mercancías con cualquier capacidad que le haya sido reconocida por o en nombre de una administración nacional aduanera que cumple con las normas de la OMA o las normas de seguridad equivalentes de la cadena logística. Los OEA pueden ser fabricantes, importadores, exportadores, agentes aduaneros, transportistas, agentes de grupaje de carga, intermediarios, operadores de puertos, aeropuertos o terminales, operadores de transporte integrado, operadores de almacenes, distribuidores o transitarios.”* (WCO, 2018a, págs. 1, anexo I)

La idea principal detrás del programa es que las aduanas puedan identificar a aquellas empresas confiables y otorgarles beneficios tangibles como la expedición rápida de sus cargas o una menor cantidad de inspecciones a cambio de su compromiso y cooperación con el mantenimiento de la seguridad en la cadena logística. Así, las autoridades pueden concentrar sus esfuerzos y recursos en aquellos operadores de alto riesgo, haciendo más eficientes y dirigidos sus controles (WCO, 2018b, pág. 23).

Desde ya, la clave para el éxito del programa está en el apoyo y la participación del sector privado: son las compañías las que conocen con profundidad los riesgos de sus cadenas logísticas y pueden ayudar a las administraciones a determinar sus responsabilidades en lo que respecta a la facilitación y la seguridad. Es decir, es preciso que las aduanas escuchen al sector privado y que puedan definir con claridad las condiciones para ser un OEA así como los beneficios asociados a tal condición (WCO, 2018b, págs. 1, anexo IV).

Para ello, el marco establece una serie de pautas y procedimientos que se espera sirvan como guía para las aduanas a la hora de crear e implementar sus programas OEA a nivel nacional. Si bien se admite cierta flexibilización y personalización, considerando las complejidades de las cadenas logísticas y las diferencias en las regulaciones locales, se prioriza la armonización para evitar que se impongan a las empresas internacionales distintos requisitos según cada país (WCO, 2018b, págs. 3, anexo IV).

Entonces ¿cuáles son esos requisitos que debe cumplir un operador para ser calificado como OEA según la OMA? El listado, al igual que en el caso del C-TPAT, abarca una diversidad de aspectos que exceden a aquellos procesos directamente vinculados con la operatoria de comercio exterior. Por el contrario, se procura evaluar a la empresa de forma integral y analizar su compromiso con la seguridad de forma transversal a todos sus procesos. Ello responde a la naturaleza misma del programa: para que el OEA pueda ser exitoso en su objetivo de asegurar el flujo de comercio, la aduana debe poder confiar en que la empresa certificada es segura en todos sus aspectos.

De esta forma, la OMA incluye, entre otros puntos: 1) historial de cumplimiento con los requisitos aduaneros; 2) sistema de registros comerciales preciso, completo y verificable; 3) viabilidad financiera para mantener y mejorar las medidas de seguridad requeridas; 4) intercambio activo de información con las autoridades; 5) programas de capacitación y entrenamientos en seguridad; 6) seguridad de la información para protegerla contra accesos o modificaciones no autorizadas; 7) medidas para asegurar la integridad de la carga y 8) verificación de los medios de transportes; 9) seguridad de las

instalaciones y de los perímetros exteriores e interiores de la compañía; 10) procesos seguros de selección del personal; 11) incentivos que impulsen a sus socios comerciales a incrementar voluntariamente sus medidas de seguridad, por ejemplo incluyendo el mantenimiento de cláusulas de seguridad en los acuerdos comerciales; 12) planes de prevención para hacer frente a situaciones de emergencias de seguridad, desastre u acto terrorista; y 13) análisis de riesgos de forma continua (WCO, 2018b)

Por otro lado, para garantizar el cumplimiento de estos requisitos, las aduanas deben contar con un proceso de validación para los futuros miembros, que incluya alguna forma de autoevaluación para que sea la misma empresa la primera responsable de evaluar y controlar el cumplimiento de los requisitos. Asimismo, una vez validado e incluido un operador dentro del programa, debe existir un canal de comunicación directo para intercambiar información y alertar sobre posibles riesgos; así como un proceso de control y monitoreo que consista en auditorías y/o verificaciones aleatorias y periódicas.

5- Beneficios de los OEA y el potencial de los ARM

Desde ya, un programa OEA sólo puede ser exitoso si logra resolver la búsqueda del equilibrio entre seguridad y facilitación del comercio. No obstante, en este punto, el marco sólo puede ofrecer algunos ejemplos y guías generales, pues cada país tiene sus normas nacionales y por ende debe definir los beneficios de acuerdo a las particularidades de su regulación local. Así, se establece que los beneficios: a) deben estar definidos en el programa; b) deben ser concretos; y c) deben ser mejoras que superen significativamente los procedimientos aplicados cuando se trabaja con operadores económicos no autorizados, no sólo para justificar los costos adicionales en los que debe incurrir la compañía para cumplir con los requisitos OEA, pero también para traer a esos operadores mejoras reales en su operatoria (WCO, 2018b).

En consecuencia, y sólo a modo de referencia, el marco menciona algunos ejemplos para poner a consideración de las aduanas, entre ellos:

- Medidas para acelerar el despacho de la carga, reducir tiempo de tránsito y costos de almacenamiento, como son los canales rápidos de atención exclusiva; la simplificación de los requisitos documentales; la posibilidad de liberar las mercaderías en las locaciones de la empresa; una menor cantidad de inspecciones físicas; el pago diferido de impuestos y otros beneficios fiscales; horario extendido de aduana.
- Medidas para facilitar los procesos luego de la liberación, simplificando controles tras el ingreso de los bienes ("*post-entry*") o tras la liberación ("*post-clearance*").
- Medidas especiales en períodos de interrupción del comercio, como dar prioridad de procesamiento aduanero a un operador calificado mientras y/o luego de un incidente por el cual se tengan que cerrar y reabrir fronteras.
- Beneficios otorgados por otras agencias gubernamentales, como la reducción de las inspecciones físicas realizadas por otros cuerpos gubernamentales y la prioridad.
- Y otros beneficios indirectos, derivados del aumento de la confianza en la relación de cooperación con autoridades, la mejora en la eficiencia de los programas gubernamentales a partir del intercambio de información; el reconocimiento como un

socio seguro y confiable en la cadena de suministro y el uso de la marca OEA (WCO, 2018b).

Por otro lado, como ya hemos mencionado, el Marco SAFE es un instrumento internacional y, como tal, no apunta sólo a la adopción de estándares de seguridad comunes por cada aduana, sino principalmente a la creación de un sistema internacional de reconocimiento mutuo a nivel bilateral, subregional, regional y mundial de los programas OEA.

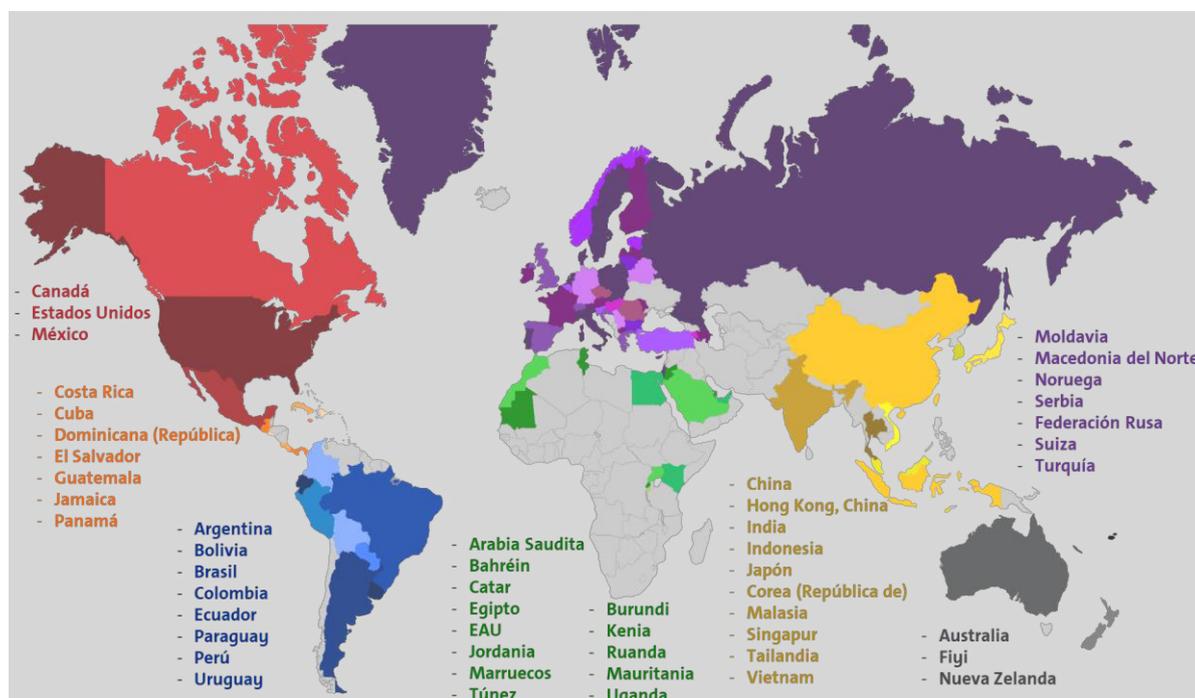
En consecuencia, aparece entonces la figura de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo. Básicamente, cuando dos aduanas firman un ARM, están validando (reconociendo) la decisión que tomó la otra administración al autorizar a una compañía como OEA, pues entienden que sus programas son similares y los requisitos equivalentes. De esta forma, el operador accede a los mismos beneficios que tendría si hubiera sido certificado en ambos países y el programa se torna más eficaz (WCO, 2018b, pág. 36).

De esta forma, el reconocimiento mutuo puede convertirse en un medio en sí mismo para evitar la duplicidad de controles contribuyendo a la facilitación del comercio; pero sin dejar de generar un aumento de la seguridad a lo largo de toda la cadena de suministro (WCO, 2018b, págs. 18, anexo IV).

6- El alcance del Marco SAFE y la expansión de los Programas OEA

Si observamos la situación actual de los programas OEA alrededor del mundo, nos encontramos con que, según el Compendio que publica la OMA todos los años, en el 2019 existen 83 programas activos alrededor del mundo y 19 siendo desarrollados (OMA, 2019). Es decir, como podemos ver en el mapa debajo, el OEA constituye hoy una figura indiscutible en el escenario del comercio internacional, estando presente en la mayor parte de los países del mundo.

Países que cuentan con un Programa OEA operativo



Fuente: Elaboración propia en base a información de la OMA (Compendium of Authorized Economic Operator Programmes, 2019).

Asimismo, si observamos la proliferación de acuerdos de reconocimiento mutuo, podemos ver que actualmente nos encontramos con 74 ARM firmados de forma bilateral, 4 ARM regionales/plurilaterales y 65 ARM en negociación. Ello también es un símbolo más del crecimiento del Programa OEA y la confianza que la comunidad internacional le ha otorgado al programa (OMA, 2019).

Sin dudas, esta expansión del programa a nivel global parte del convencimiento que han tenido las autoridades aduaneras, respecto de su rol en el control del movimiento de bienes a través de las fronteras. Las aduanas han reconocido que se encuentran en una posición única para fortalecer la seguridad de las cadenas globales de abastecimiento contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo socioeconómico de sus países a través de la recaudación fiscal y la facilitación del comercio (WCO, 2018b).

Por otro lado, este crecimiento cuantitativo de los programas alrededor del mundo no puede explicarse sin reconocer los beneficios reales que su aplicación ha traído a los gobiernos y las empresas.

En primer lugar, el programa OEA ayuda a los gobiernos a proteger el comercio del terrorismo mundial, a la vez que facilita el comercio legítimo mejorando la recaudación impositiva y la aplicación de las leyes nacionales. A su vez, la promoción de la cooperación entre aduanas conlleva como resultado el intercambio de información entre las mismas, lo cual permite aplicar controles más efectivos a lo largo de la cadena logística internacional, mejorando la capacidad de las administraciones para detectar operadores de alto riesgo.

Por último, para las empresas, la uniformidad y estandarización de normas entre los países, posibilita una mayor previsibilidad a la hora de realizar una operación de comercio exterior, lo cual se traduce en una reducción de tiempos y costos. Asimismo, para los operadores OEA, como ya hemos mencionado, el programa implica beneficios tangibles y directos, asociados con la reducción de controles, simplificación operativa y agilidad en los trámites aduaneros (WCO, 2018b).

No obstante, si la expansión del programa alrededor del mundo no basta para demostrar su utilidad en proteger y facilitar el comercio internacional, el análisis del éxito real que ha tenido el C-TPAT en los Estados Unidos puede ayudarnos a convencer a los incrédulos. Con más de 11.400 empresas certificadas tras 18 años de vigencia⁷, el programa norteamericano ha ayudado a establecer cadenas logísticas más seguras y procesos menos costosos.

Ello se debe a que el proceso de análisis de riesgos que una empresa debe realizar para poder acceder al programa genera un conocimiento más claro sobre los puntos débiles de la cadena logística y habilita la posibilidad de tomar acciones más certeras para mitigar esos riesgos, lo cual se traduce en una reducción de los costos finales. Por ejemplo, la implementación de sistemas GPS para controlar y asegurar las rutas de transporte utilizadas puede conllevar a la reducción de desvíos y paradas anómalas, ayudando a disminuir la cantidad de días de viaje. Para un gran importador, con un costo de inventario promedio de USD 60.000 en cada contenedor, esto se traduce en una mejora del flujo de caja y una rotación de inventario más rápida (LADEN, 2007).

No obstante, este éxito no implica desconocer los desafíos que ha tenido el programa, entre los cuales podemos destacar la dificultad para mantener un proceso de validación confiable frente a la cantidad de solicitudes de adhesión recibidas y la escasez de recursos aduaneros debidamente capacitados para hacer una revisión detallada y completa de las medidas de seguridad implementadas. Desde ya, ello significa un problema grave para el programa, pues si las compañías dejan de creer en la necesidad de cumplir rigurosamente con los estándares de seguridad, no invertirán los recursos necesarios para proteger su cadena poniendo en riesgo sus mismos fundamentos (LADEN, 2007).

A modo de conclusión

Si retomamos nuestros conceptos iniciales, mientras la facilitación del comercio exterior está orientada a reducir los costos y tiempos de las transacciones comerciales internacionales a través de la simplificación de los procedimientos aduaneros; la seguridad apunta a la implementación de procedimientos y políticas para proteger a las cadenas logísticas de abastecimiento frente a amenazas internas o externas como pueden ser actos terroristas. A priori, pareciera entonces que se hace difícil equilibrar ambos

⁷ Que representan, en conjunto, el 52% del volumen total (en base a su valor) de las cargas importadas hacia los Estados Unidos (U.S. Customs and Border Protection, s.f.).

conceptos pues la simplificación de procesos puede poner en riesgo la seguridad; y el incremento de controles puede ir en contra de las iniciativas de facilitación.

Sin embargo, como pudimos observar, el nuevo enfoque de seguridad en el Comercio Internacional que se implementó con la adopción del Marco SAFE, y la implementación del Programa Operador Económico Autorizado (OEA) como premisa fundamental de ese marco, aparecen aquí como una resolución a esta dicotomía en tanto cumplen el doble objetivo de facilitar y asegurar el Comercio Internacional.

Este nuevo enfoque, adoptado primero por las autoridades aduaneras de los Estados Unidos y luego replicado alrededor del mundo, transformó principalmente la relación entre el sector público y privado. De esta forma, tanto el programa norteamericano del C-TPAT como el modelo OEA planteado por la OMA se sustentan en una cooperación entre las aduanas y las empresas, donde las compañías son vistas como socios estratégicos de las autoridades, en tanto cuentan con recursos y herramientas que pueden elevar en gran medida el nivel de seguridad de la cadena de suministro.

La premisa es más bien simple: por un lado, las empresas garantizan de forma voluntaria el cumplimiento de ciertos estándares mínimos de seguridad y obtienen, a cambio beneficios en sus operaciones de comercio exterior como la reducción de controles, simplificación operativa y una mayor agilidad. Por otro lado, las aduanas, al lograr identificar a los operadores confiables o de bajo riesgo, pueden concentrar sus controles en los operadores de alto riesgo o riesgo desconocido, haciendo un uso más eficiente de sus recursos.

Asimismo, la firma de Acuerdos de Reconocimiento Muto, especialmente a nivel regional, nos permite visualizar un futuro no muy lejano en el que la carga de un operador confiable pueda viajar de un país a otro sin verse sujeta a demoras o contratiempos por causa de controles aduaneros duplicados innecesarios.

Por otro lado, la irrupción de nuevas tecnologías abre un nuevo abanico de oportunidades. Es el caso, por ejemplo, de la tecnología blockchain, que permite estructurar la información en bloques, enlazados y cifrados para proteger la seguridad y privacidad de las transacciones, y brinda de esta forma la posibilidad de lograr una trazabilidad completa desde el país de origen hasta el país de destino de las mercaderías.

Desde ya, el camino por delante es largo y los desafíos importantes. Sin embargo, la presencia del OEA a nivel global permite que las aduanas aprendan las unas de las otras y alcancen soluciones conjuntas. Como nos dice Lars Karlsson, uno de los ideólogos detrás de la figura del OEA, los problemas globales precisan soluciones globales y no podríamos estar más de acuerdo (KARLSSON, 2019).

Bibliografía

ALVAREZ, M. (Febrero de 2008). C-TPAT Y AEO: LAS NUEVAS VÍAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL. *BOLETIN FAL, Edición N° 258*. Obtenido de www.cepal.org.

BUSH, G. W. (Junio de 2002). *Proposal to Create the Department of Homeland Security*. Disponible en The Department of Homeland Security: <https://www.dhs.gov/publication/proposal-create-department-homeland-security>. Consulta: 11 de abril de 2019

DONNER, M., & CORNELIS, K. (2009). *Supply Chain Security Guide*. Washington: World Bank. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/862601468339908874/Supply-chain-security-guide>. Consulta: 12 de abril de 2019

GRAINGER, A. (2008). Customs and Trade Facilitation: From concepts to implementation. *World Customs Journal*.

JACKSON, R. (s.f.). *War on Terrorism: United States history*. Encyclopedia Britannica. Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/war-on-terrorism>. Consulta: 7 de abril de 2019

KARLSSON, L. (marzo de 2019). Back to the future of Customs: A new AEO paradigm will transform the global supply chain for the better. *World Customs Journal, Volume 11, Number 1*.

LADEN, M. D. (septiembre de 2007). The genesis of the US C-TPAT program: lessons learned and earned by the Government and Trade. *World Customs Journal, Volume 1, Number 2*.

OMC. (2015). *Informe sobre el Comercio Mundial 2015 "Acelerar el comercio: ventajas y desafíos de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC"*. Ginebra: Publicación de la Organización Mundial del Comercio.

OMC. (s.f.). *Colaboración con otras organizaciones: La OMC y la Organización Mundial de Aduanas*. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_wco_s.htm#trafa. Consulta: 7 de julio de 2019

OMC. (s.f.). *Entender la OMC: Los Acuerdos - Panorama General*. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm1_s.htm. Consulta: 29 de junio de 2019

OMC. (s.f.). *Facilitación del comercio: Introducción*. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_introduction_s.htm. Consulta: 7 de abril de 2019

PÉREZ SALAS, G. (Marzo de 2013b). Seguridad de la cadena logística terrestre en América Latina. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 161*.

RODRÍGUEZ CARRASCO, A., & SANZ SERRANO, A. (Febrero de 2015). El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. *Boletín económico de ICE, n° 3060*, 3-15.

U.S. Customs and Border Protection. (noviembre de 2004). Homeland Security Digital Library. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=451337>. Consulta: 20 de junio de 2019

U.S. Customs and Border Protection. (s.f.). *CTPAT: Customs Trade Partnership Against Terrorism*. Official website of the Department of Homeland Security. Disponible en: <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/ctpat>. Consulta: 23 de junio de 2019

U.S. Customs and Border Protection. (s.f.). *Customs Trade Partnership Against Terrorism - Mutual Recognition*. Official website of the Department of Homeland Security. Disponible en: <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism/mutual-recognition>. Consulta: 24 de agosto de 2019

VILLARROEL RÍOS, F. (2016). La facilitación del comercio en Latinoamérica: realidades y desafíos. En V. Delich, D. Lopez, & F. Munoz, *20 años de la OMC: una perspectiva desde Latinoamérica*. Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina, Programa de Catedras OMC, Universidad de Chile.

WCO. (junio de 2018a). *MARCO DE NORMAS SAFE DE LA OMA*. Obtenido de World Customs Organization. Disponible en: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx. Consulta: 22 de mayo de 2019

WCO. (junio de 2018b). *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*. Disponible en: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx. Consulta: 22 de mayo de 2019

WCO. (29 de septiembre de 2019). *Compendium of Authorized Economic Operator Programmes*. Disponible en: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/aeo-compendium.aspx>. Consulta: 20 de mayo de 2019

WCO. (s.f.). *World Customs Organization*. About us: WCO in brief. Disponible en: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>. Consulta: 7 de julio de 2019