

C-TPAT Y AEO: LAS NUEVAS VÍAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

La presente edición del Boletín FAL analiza los requisitos y ventajas ofrecidos por el programa Alianza Aduanas-Empresarial Contra el Terrorismo (C-TPAT por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos y el Operador Económico Autorizado (AEO por sus siglas en inglés) implementado por la Unión Europea.

La seguridad en la cadena de suministros, especialmente en alimentos, ha ganado significativa relevancia en los últimos años, debido a una conjugación de diversos factores emergentes —o de creciente importancia— que han hecho de la capacidad para asegurar la inocuidad de una carga, un requisito cada vez más indispensable y valioso al momento de las negociaciones comerciales.

En el orden de certificar el estado inofensivo de un cargamento, varias normas del sector privado han surgido en todo el mundo, no obstante, los beneficios que presentan el programa C-TPAT y el AEO, se encuentran aún muy por encima de sus equivalentes privados.

Como primer paso en esta dirección, analizar los programas de los dos mayores mercados de la región (Estados Unidos y la Unión Europea) de manera comparada, es importante para que el exportador latinoamericano y caribeño disponga de la información necesaria a fin de modificar y/o adecuar sus instalaciones y procedimientos de producción, con el objetivo de lograr un mejor ingreso a los mercados.

Para mayor información tenga a bien contactar con el autor: Mariano.Alvarez@cepal.org, funcionario de la División de Comercio Internacional e Integración. Se agradece a Mikio Kuwayama, José Durán Lima, Ricardo J. Sánchez, Sebastián Sáez y Marcelo LaFleur, por sus valiosos comentarios y aportes a versiones preliminares.

COMERCIO Y SEGURIDAD

A medida que los aranceles y otras barreras no arancelarias ven disminuidos sus impactos sobre los flujos comerciales, distintas trabas al comercio ganan relevancia, tanto por su propio peso como por la disminución de los derechos; en cualquier caso resulta necesario dar revisión a estas nuevas medidas, ya que en la elaboración y firma de tratados y acuerdos comerciales se están incluyendo tópicos nuevos como: trazabilidad, certificación y seguridad, entre otros, a los que los empresarios latinoamericanos y caribeños deben adecuarse para mantener y/o mejorar sus condiciones de acceso a los consumidores de destino.

La seguridad de las cargas se ha convertido no solo en un tema de gran relevancia, sino también en una importante herramienta competitiva. Dos componentes destacan dentro de las causas de su ascenso, el primero de ellos hace referencia a la inocuidad en los alimentos:¹ muchas de las enfermedades de transmisión por alimentos (ETA) son ahora consideradas nuevas porque recientemente se han vuelto más comunes, por ejemplo brotes de salmonelosis han sido reportados por décadas, pero en los últimos 25 años la enfermedad ha incrementado su incidencia en muchos países; asimismo, muchos agentes patógenos de ETA son considerados nuevos debido a que el microorganismo fue descubierto recientemente (gracias a los avances tecnológicos) o a que se desconocía que los alimentos podían ser su vehículo de transmisión.² De esta manera su importancia relativa ha aumentado significativamente, dando lugar a la proliferación de certificaciones privadas de calidad³ y de normas estatales de control fronterizo.

La segunda causa de preocupación acerca de la seguridad en las cargas tiene directa relación con el fenómeno del terrorismo globalizado, donde el temor se enfoca en la posibilidad tanto de la utilización de la

cadena de suministros para el contrabando de armamento biológico, químico o nuclear; como de la contaminación malintencionada de alimentos con fines bioterroristas. Desde los atentados del 11 de Septiembre de 2001, el terrorismo ha influido gran parte de la historia política y económica subsiguiente, acontecimiento en el cual el comercio se ha visto drásticamente envuelto.

Estas causas, entre otras, han llevado a los Estados y empresarios a aumentar sus precauciones y controles, tanto por la aparente demanda de los consumidores, como por la seguridad social y económica de toda la población. Nuevos requisitos y garantías le son exigidos ahora a los exportadores e importadores, quienes deben adaptarse a los cambios o arriesgarse a perder los mercados, sobre factores que no parecieran responder a una cuestión coyuntural, tanto como a un nuevo "costo fijo" de la exportación; es decir, parte integral y necesaria de los gastos de producir y exportar. Así lo confirman las preocupaciones acerca de los riesgos en la cadena de suministros y los problemas con la infraestructura; entre las mayores preocupaciones se cuentan los problemas geopolíticos, especialmente guerras y terrorismo.

Entre los destinos de las exportaciones de América Latina y el Caribe se destacan, en forma constante, los Estados Unidos y la Unión Europea (como región de 27 países) cuyas participaciones conjuntas promedian los 60 puntos porcentuales en los últimos tres años.⁴ Así, una variación en las normas de seguridad de dichos mercados siempre debe ser considerada y analizada por la sensibilidad e impacto directo en la factura exportadora regional. El no cumplimiento que los agentes de la región hagan de las normas exigidas, como del comportamiento equivalente que tengan los competidores extra regionales, determinará el aumento y/o disminución de la cuota de mercado.

¹ Productos destinados al consumo humano (incluyendo ingredientes), piensos y bebidas.

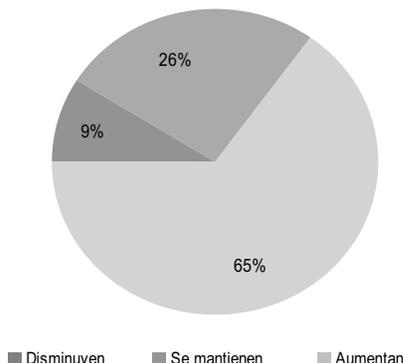
² Organización Mundial de la Salud, "Foodborne diseases, emerging", *Fact sheet*, N° 124, enero de 2002.

³ Salles de Almeida, Juliana, "Normas" privadas: el nuevo desafío para las exportaciones de los países en desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, 2008.

⁴ División de Comercio Internacional e Integración – CEPAL, sobre datos oficiales de los países.

Gráfico 1
RIESGOS EN LA CADENA DE SUMINISTROS^a

A. Percepción de la variación en los últimos 5 años



B. Mayores preocupaciones^b



Fuente: Deep Parekh, "The talent paradox", *American Shipper*, vol. 49, Nº 12, diciembre de 2007.

^a Encuesta realizada a ejecutivos, 2.990 respuestas.

^b Respuestas múltiples.

PROGRAMAS

Fuera de las exigencias obligatorias para las importaciones, existen también iniciativas cuya incorporación es plenamente voluntaria, a la vez que significativamente beneficiosa, y si bien muchas de las medidas de seguridad en el comercio no son una novedad, existen dos programas particularmente relevantes para el nuevo desenvolvimiento del comercio internacional: el C-PAT de los Estados Unidos y el framework AEO de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), implementado por Australia, China, Hong Kong (Región administrativa especial de China), Corea, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y la Unión Europea.

Dichos programas proponen certificar la adecuación de las empresas a estándares de seguridad predeterminados, los cuales procuran garantizar la seguridad de la carga, disminuyendo así la cantidad de mercadería a ser examinada en puerto, lo cual incrementa la posibilidad de detectar a tiempo peligros en el proceso de internación de las mercaderías.

A cambio, los programas ofrecen a sus miembros facilidades de ingreso a los mercados, haciendo más expedito su pase por los controles aduaneros, ahorrando de esta forma tiempo y dinero; a la vez que la membresía se utiliza como una importante carta de presentación a los importadores y socios comerciales de la empresa.⁵

El C-TPAT comenzó a funcionar a mediados de 2002 como una asociación entre gobiernos y empresas importadoras, ofreciendo un ingreso expedito de mercaderías a los Estados Unidos, a cambio de la protección de los contenedores de carga contra actos terroristas. En 2006 la *SAFE Port Act* le dio un sustento legal sólido. En este mecanismo se aseguran las mercaderías desde que estas abandonan la fábrica hasta el momento en que arriban a su destino final.

En sus inicios el programa contaba únicamente con 7 miembros,⁶ y de a poco se fue extendiendo, hasta llegar a significar cerca del 40%⁷ de las importaciones de los Estados Unidos a mediados de 2005; y desde mediados de 2007 se estima que ya más del 60%⁸ de las mercaderías que ingresan a la plaza estadounidense lo hacen a través del programa, con lo que se espera disuadir a los terroristas de utilizar la cadena de suministros como vía de transporte.

El programa cuenta con cuatro metas claramente definidas, que se espera tiendan a la construcción de fronteras más seguras a la vez que más eficientes: a) asegurar que los miembros mejoren su seguridad en la cadena de abastecimiento; b) proporcionar incentivos y beneficios para acelerar el flujo de mercadería dentro del sistema; c) incorporar los principios del programa en la comunidad internacional a partir de la cooperación y coordinación y d) brindar apoyo a otras iniciativas y programas de la Aduana de Estados Unidos.

Para ser miembro del programa C-TPAT se debe: a) asegurar que se dispone de los procedimientos apropiados para protegerse del material no manifestado que ingresa a la cadena de abastecimiento, para lo cual se sugiere una serie de controles, los que incluyen la introducción y retiro supervisado de carga, el apropiado marcaje, pesaje, recuento y documentación de los sellos de los contenedores; b) todos los edificios y patios ferroviarios deben ser construidos con materiales que resistan el ingreso ilegal de personas; c) se debe efectuar una verificación de empleos y entrevistas a los candidatos a empleo, incluyendo periódicas revisiones de antecedentes y de solicitudes; d) contar con procedimientos para terminar todo tipo de acceso a las

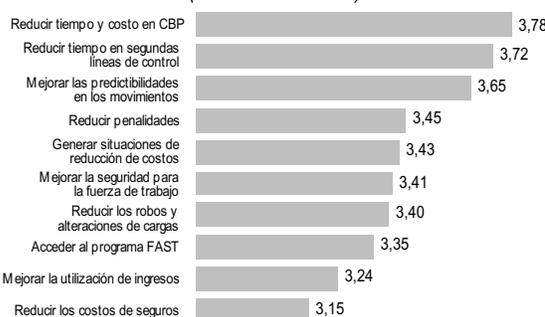
instalaciones y retirar las credenciales de los ex empleados; e) deben existir procedimientos escritos para evaluar a los asociados de negocios; f) se debe proporcionar un programa de concientización de la importancia de la seguridad a los empleados, junto con un entrenamiento para reconocer conspiraciones internas, mantener la integridad de la carga y determinar y hacer frente al acceso no autorizado; g) los manifiestos entregados a Aduanas deben ser completos, legibles, precisos y deben ser remitidos a la Aduana de los Estados Unidos antes de que arribe el embarque a través de un medio seguro y, dependiendo el caso, automático; h) los sistemas de información deben estar protegidos por contraseñas personales, que se cambien periódicamente y se debe contar con un sistema de control de acceso inapropiado y de alteración de datos; i) se debe garantizar la integridad física de los medios de transporte.⁹

En cuanto a los beneficios, el programa los divide de acuerdo al nivel de seguridad y consecuente categoría alcanzada por el miembro:

- Grado 1: (solamente certificados) conlleva una reducción de entre cinco y ocho veces menos exámenes que los que debe afrontar un no-miembro.
- Grado 2: (validados) se realizan aún menos exámenes y cuando estos son necesarios el container se mueve al principio de la fila.
- Grado 3: no se requiere ningún examen de seguridad regular e infrecuentes inspecciones aleatorias.

La oficina CBP (*Customs and Border Protection*) de los Estados Unidos realizó en 2007 una encuesta a los miembros del C-TPAT, en una de las preguntas se les pidió que le dieran un puntaje a diez categorías, de acuerdo al peso que estas tuvieron al momento de su decisión de incorporarse al programa; "reducir los tiempos y costos de que una carga sea liberada por el CBP" es considerado como el mayor beneficio que el programa otorga a sus miembros.

Gráfico 2
BENEFICIOS POTENCIALES
(Puntuación sobre 4)



Fuente: U.S. CBP (2007) Cost/Benefit Survey, www.cbp.gov, agosto.

⁵ Chris R. McColm, "Iniciativa para la Seguridad de la Carga", *Security Management online*, diciembre de 2003; "El certificado aduanero crea oportunidad de negocio", www.Expansion.com, mayo de 2007.

⁶ U.S. CBP "Securing the Global Supply Chain", www.cbp.gov.

⁷ Hong Kong Trade Development Council, "Issue 02", www.tdctrade.com, febrero de 2005.

⁸ BancoMext, "Estiman que 60% de la mercancía importada por EU es vía C-TPAT", www.buymexico.com.mx, julio de 2007.

⁹ El listado no es taxativo, responde a un resumen de las exigencias generales del C-TPAT.

La oficina CBP de los Estados Unidos cuenta en su página con guías que explican cuáles son los criterios de elegibilidad y de seguridad mínima para cada rubro específico y cómo realizar la solicitud; estas guías son de descarga gratuita.¹⁰ También existen manuales de grupos privados que explican extensamente las oportunidades y cómo cumplir con el C-TPAT en detalle, pero sus valores oscilan los 600 dólares.¹¹

El AEO es un programa impulsado a nivel global por la Organización Mundial de Aduanas, adoptado bajo el *SAFE Framework of Standards* en 2005. Consiste en una serie de lineamientos que deben ser aplicados por las aduanas y exigidos a los operadores, tendientes a mejorar la seguridad en la cadena de suministros, disminuyendo tanto los riesgos de manipulación malintencionada, como de accidentes que puedan poner en riesgo los cargamentos, cualesquiera sean sus contenidos. Luego, a través de reconocimientos mutuos de Programas AEO Nacionales, se busca facilitar el intercambio comercial seguro.

Un AEO es "una parte envuelta en el movimiento internacional de bienes, cualesquiera sean sus funciones, que ha sido aprobado por o en nombre de una administración nacional de aduanas, en acuerdo con OMA o un estándar equivalente de seguridad en la cadena de suministros".¹²

A fin de realizar un análisis de características implementadas y no limitarnos solo a parámetros sugeridos, y teniendo en cuenta el peso mencionado del mercado, se pasará primero revista a las características del programa AEO según las orientaciones dadas por la Comisión Europea.

Se divide a las partes envueltas en la cadena en siete: Fabricante, Exportador, Transitario, Depositario, Agente de Aduanas, Transportista e Importador; siendo todos altamente importantes, pero con diferentes responsabilidades. Luego, el programa establece tres tipos de certificados, con distintas exigencias cada uno, respecto del tipo de solicitante y establece los beneficios:

- Simplificación Aduanera: mayor facilidad para beneficiarse de las simplificaciones aduaneras; menor número de controles físicos y documentales; tratamiento prioritario en caso de que sea seleccionado para una inspección; posibilidad de solicitar que la inspección se lleve a cabo en un lugar específico.
- Protección y Seguridad: posibilidad de acogerse a la notificación anticipada; requisitos reducidos de aportación de datos para las declaraciones sumarias; menor número de controles físicos y documentales; tratamiento prioritario en caso de que sea seleccionado para una inspección; posibilidad de solicitar que la inspección se lleve a cabo en un lugar específico.
- Simplificación aduanera/Protección y Seguridad: gozará de todas las ventajas de las dos categorías anteriores.

Como se mencionaba, los requisitos para obtener la certificación en la Unión Europea no varían solo respecto del tipo de certificado que se postule, sino también de acuerdo a la actividad que se realice. Dicho esto, se observarán los requisitos como están presentados en el Framework de la OMA: a) contar con una buena posición financiera que sea suficiente para cumplir con los compromisos respecto de las características del tipo de actividad desarrollada; b) no haber cometido, por el tiempo determinado por el programa nacional, ninguna infracción; c) mantener registros que permitan a la Aduana conducir cualquier auditoría de los movimientos de carga, tanto de importaciones como de exportaciones; d) contar con registros almacenados en lo que el programa nacional considere como tecnología adecuada; e) contar con personal de contacto al que la Aduana tenga rápido acceso y que notifique apropiadamente a la misma de cualquier cargamento inusual o sospechoso; f) asegurar la confidencialidad de la información comercial y de seguridad; g) los edificios deben ser construidos con materiales que resistan ingresos ilegales; h) se deben tomar todas las precauciones razonables al momento de reclutar personal, no obstante, se conducirán investigaciones periódicas en los antecedentes del personal y se requerirá contar con procedimientos para la identificación de empleados, y la identificación, registro y manejo de personal no autorizado o sin identificaciones; i) se requiere educar al personal en lo referido a los riesgos asociados con los movimientos de bienes en la cadena internacional de suministros, estableciendo procedimientos para el manejo de crisis y operar en circunstancias extraordinarias, incluyendo entrenamiento periódico; j) desarrollar y mantener un manual de políticas u otro tipo de guía relevante, que haga referencia a la seguridad en los lineamientos de OMA sobre procedimientos para preservar la seguridad de la carga; k) asegurar que los socios comerciales utilicen sellos que cumplan o excedan los requerimientos ISO existentes, y asegurar que solamente el personal autorizado distribuya los sellos y asegure su apropiado y legal uso, contando con procedimientos para la inspección de la estructura del transporte.¹³

DIFERENCIAS Y COSTOS

Existen una serie de requisitos que el AEO impone a sus miembros y que parecerían escapar al ámbito del C-TPAT, sobre esto se han de realizar tres observaciones de relevancia: en primera instancia se destaca que el programa de los Estados Unidos está inmerso en una normativa nacional más compleja y que incluye, de manera obligatoria, varios de los requisitos establecidos

por el AEO, que por lo tanto no resultó necesario incorporar al C-TPAT, como lo es el caso del responsable local, exigido en los Estados Unidos por la ley conocida como de Bioterrorismo.

En segundo lugar, existen requisitos que, figurando en el programa AEO, no se encuentran ni en el C-TPAT ni en la normativa nacional de los Estados Unidos, lo que ha llevado a un inconveniente al momento de realizar el acuerdo de reconocimiento mutuo entre ambos programas: el AEO exige que sus miembros puedan demostrar que cuentan con viabilidad financiera para el cumplimiento de sus compromisos, requisito que no se encuentra contemplado por las leyes estadounidenses.¹⁴

Finalmente, aún no expuestos en las líneas precedentes, dentro del AEO existen requisitos que las aduanas deben cumplir. El programa AEO de la Unión Europea es la implementación del *framework* de OMA, y debido a que uno de los objetivos de esta era la armonización de procedimientos y la facilitación de comercio internacional seguro, las aduanas deben comprometerse a cumplir con ciertas pautas; esto, en tanto que no afecta al exportador, diferencia al AEO del C-TPAT, donde no se ata a las aduanas de los Estados Unidos a otros requisitos que los contemplados en las leyes nacionales.

Hablar de costos de implementación, en el caso de los programas C-TPAT y AEO resulta sumamente complicado, debido a que los mismos están sujetos a las condiciones previas de infraestructura y tecnología (tanto de seguridad como de documentación) de las empresas que aspiren a ser miembros. No obstante la oficina CBP realizó una encuesta a los miembros del programa C-TPAT, en la que estos estimaron sus costos de implementación y mantenimiento anual. Los resultados de la encuesta evidenciaron que más de la mitad de las empresas (en siete de diez áreas) no necesitó incurrir en gastos de implementación, salvo en las áreas más sensibles del programa (la seguridad física y el conocimiento interno del programa); en la tabla 1 se aprecia cuál es el porcentaje de empresas encuestadas que incurrió en gastos (ya que no todas necesitaron modificar su estructura o procedimientos) y cuántos dólares corrientes de los Estados Unidos debieron gastar en cada rubro.

Tabla 1:
COSTOS ANUALES MEDIOS DE IMPLEMENTACIÓN Y
MANTENIMIENTO DEL PROGRAMA C-TPAT

Área específica del C-TPAT	Implementación		Mantenimiento	
	Empresas con gastos	Gasto promedio	Empresas con gastos	Gasto promedio
Seguridad física	57,2%	US\$ 38 471	47,5%	US\$ 13 141
Conocimiento interno y entrenamiento	52,3%	US\$ 9 192	45,0%	US\$ 4 945
Salario del personal	45,2%	US\$ 32 986	36,3%	US\$ 28 454
Seguridad en la carga	43,7%	US\$ 18 443	41,4%	US\$ 7 110
Procedimientos de seguridad del personal	43,2%	US\$ 11 643	33,1%	US\$ 5 437
Sistema de identificación	41,7%	US\$ 9 681	35,8%	US\$ 6 241
Procedimientos de monitoreo del personal	35,8%	US\$ 7 079	33,1%	US\$ 3 723
Sistemas de comunicación electrónica y base de datos	33,7%	US\$ 24 303	34,4%	US\$ 8 752
Seguridad del personal	19,7%	US\$ 35 682	22,4%	US\$ 40 441
Total de gasto promedio anual		US\$ 187 480		US\$ 118 244

Fuente: Autor sobre la base de U.S. CBP (2007) Cost/Benefit Survey, www.cbp.gov Agosto.

Complementariamente el señor Martín Sgut, consultor de la CEPAL, realizó un estudio en el cual estima que si se cumple con el Código para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (ISPS) de la Organización Marítima Internacional y con la Iniciativa para la Seguridad en los Contenedores (CSI) de los Estados Unidos, el costo adicional por la implementación del C-TPAT se reduce al orden de los 10.000 dólares anuales.¹⁵

La encuesta de la oficina CBP preguntó también a los miembros del programa C-TPAT si habían considerado dejar la membresía, únicamente el 6,5% contestó que sí, el 2,0% no respondió y el restante 91,5% negó haber considerado la posibilidad.

Para el caso del AEO, al estar recién completamente implementado a partir del 1º de enero de 2008 en la Unión Europea, no se han realizado hasta el momento estudios similares, que permitan observar cuáles fueron los costos que las empresas debieron afrontar para incorporarse y/o mantenerse dentro del programa.

¹⁰ http://www.cbp.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat.

¹¹ <http://www.c-tpat.com>.

¹² Organización Mundial de Aduanas (2006), "Authorized Economic Operator", www.wcoomd.org.

¹³ El listado no es taxativo, responde a las exigencias generales del AEO.

¹⁴ "U.S., EU set to unveil C-TPAT, AEO mutual recognition road map", *Inside U.S. Trade*, vol. 25, N° 44, noviembre de 2007.

¹⁵ Ricardo Sánchez (cord.), Protección marítima y portuaria en América del Sur. Implementación de las medidas y estimación de gastos, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

LA REGIÓN

América Latina y el Caribe realizó en 2006 exportaciones intrarregionales por menos del 20% de sus envíos al mundo, no obstante, de mirar los flujos exportadores, indexados al año 2000, se puede apreciar el mayor crecimiento que el comercio dentro de la región presenta, *vis à vis* el mundo.

Es necesario entonces que la región emprenda el doble desafío de la seguridad en la cadena de suministros, no solo únicamente como una herramienta de acceso a los mercados estadounidenses, europeos u otros, sino también como instrumento de fortalecimiento de los lazos comerciales cercanos.

El *framework* de la Organización Mundial de Aduanas presenta allí una oportunidad única en su género: la posibilidad de que, dentro de los parámetros establecidos, cada Estado establezca su propio programa AEO, pero luego, a través de la concreción de acuerdos de reconocimiento mutuo, pueda interconectar su sistema con el de otros países de la región, lo cual no solo fomentará de manera creciente la confianza en los productos latinoamericanos, sino que afianzará las medidas de seguridad y mejorará la calidad de los productos, a la vez que facilitará el ya creciente intercambio comercial.

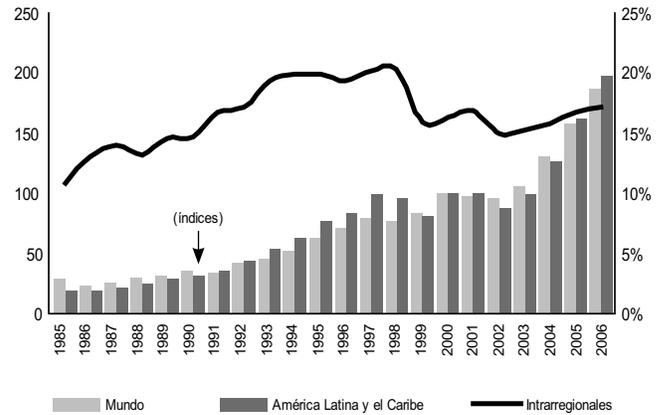
Asimismo, es importante destacar que los acuerdos de reconocimiento mutuo son de ardua negociación y costosos; lograr la concreción de uno de ellos con los grandes mercados internacionales resulta siempre complicado si se lo enfoca de manera individual, pero contando con un sistema latinoamericano interconectado y seguro, las ventanas de oportunidades se abren para la negociación en grupo y la integración de la región a la cadena de suministros global de forma segura y certificada.

COROLARIO

La seguridad en el comercio internacional ha llegado para quedarse, no es meramente un tema en boga, sino un nuevo componente de los costos de las empresas exportadoras; asimismo, iniciativas como el C-TPAT o el AEO, que son ahora de incorporación voluntaria, podrían convertir sus exigencias en requisitos formales para el ingreso a diversos mercados; incorporarse a ellos lo antes posible otorga no solo los beneficios descritos, sino también un reconocimiento internacional como operador seguro.

Contar con un sistema latinoamericano interconectado ha sido siempre una tarea sumamente ardua, ya que los puntos en los que los Estados debían coincidir resultaban muchas veces trabajosos; utilizando el *framework* de OMA como base, cada país establece el programa de acuerdo a sus propios criterios y necesidades, debido a la flexibilidad que el AEO ofrece, pero a la vez, los programas nacionales se convierten automáticamente en una fuerte base de negociación para el reconocimiento mutuo que tantos beneficios

Gráfico 3
EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(Números índices 2000 = 100)



Fuente: Autor sobre la base de COMTRADE.

promete a la región, ya fuese respecto a la inocuidad de los alimentos que consume su población, como a las ventanas de oportunidades en el comercio extrarregional.

Los costos asociados a la seguridad en la cadena de suministro no son efímeros, han llegado para quedarse y las empresas deben afrontarlos lo antes posible para asegurar una pronta inserción global en esta nueva dinámica. En un área tan sensible, gobiernos y privados deben trabajar conjuntamente para lograr el mejor posicionamiento de las industrias locales en los mercados externos.