



**¿Es el C-TPAT una Barrera no Arancelaria al Comercio Internacional?:
Implicaciones económicas y comerciales para el pequeño exportador**

Julio César Salinas Flores

Monterrey, Nuevo León, a 4 de diciembre de 2007.

INDICE:	
INTRODUCCIÓN	2
El C-TPAT	3
Motivación, definición y objetivos	4
Operación y metas estratégicas	5
Criterios de participación	7
Beneficios	12
REGULACIÓN GATT/OMC	16
¿Qué es una barrera no arancelaria?	17
Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio	18
Principio de la nación más favorecida	22
Principio de trato nacional	24
Excepciones relativas a la seguridad	26
LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS	27
El Marco Normativo	28
Objetivos, principios y elementos básicos	28
Dos pilares	29
Ventajas	31
AEO – UNIÓN EUROPEA	33
Estándares de aplicación	34
Beneficios de la acreditación	36
Impactos de la no acreditación	37
Reconocimiento mutuo C-TPAT – AEO	38
IMPLICACIONES ECONÓMICAS	39
Del arancel hacia la barrera no arancelaria	40
La carga económica	44
RESPUESTA INTERNACIONAL	46
Seguridad comercial como tarea gubernamental	47
Entre transnacional de seguridad comercial	48
CONCLUSIÓN	50
BIBLIOGRAFÍA	52

INTRODUCCIÓN:

Si bien podemos dar cuenta de la existencia previa de iniciativas privadas encaminadas al aseguramiento de las cadenas de suministros, durante los últimos cinco años hemos atestiguado el gran cambio al que ha sido forzada la dinámica del intercambio comercial internacional a raíz del atentado terrorista sufrido por los Estados Unidos en septiembre de 2001. Tal acontecimiento estableció un parteaguas en cuanto al concepto e importancia de la seguridad concebida como parte integral dentro del modelo actual de intercambio comercial transfronterizo de bienes.

La respuesta estadounidense frente a la amenaza del terrorismo se ha presentado en diversos frentes, siendo la administración aduanera uno de los más significativos. En este sentido encontramos que el *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT) se presenta como la iniciativa más sobresaliente; pues implica el concepto de seguridad a todo lo largo y ancho la cadena de suministros, tanto de importadores estadounidenses, como de sus respectivos socios comerciales (hasta abarcar incluso a los sus proveedores extranjeros).

El objetivo del presente documento es el de definir de forma ilustrativa el funcionamiento general del C-TPAT, para posteriormente proponer la aseveración de que este programa es contradictorio en su operación tanto a la legislación comercial internacional vigente (GATT/OMC), como al razonamiento generalizado de la comunidad internacional en favor del fomento económico y comercial.

Es importante destacar que este trabajo representa fundamentalmente un primer intento a fin de realizar un análisis económico del derecho internacional. La simplicidad tras el razonamiento económico - legal - comercial que involucra la investigación relativa a la concepción y funcionamiento del C-TPAT resulta ser el sustento principal tras el desarrollo de las ideas expresadas a continuación. Un análisis legal más detallado, así como el conocimiento profundo de casos podrían representar una buena metodología a seguir para ahondar en el tema en posteriores investigaciones.

La estructura que observa este documento se desarrolla inicialmente a partir de una descripción breve del C-TPAT, para posteriormente abordar los temas relativos a la regulación GATT/OMC; a la Organización Mundial de Aduanas; a la iniciativa AEO de la Unión Europea; a la explicación de las implicaciones económicas para productores y consumidores; y finalmente (a manera de propuesta), a la existencia de un panorama para una posible respuesta internacional. Finalmente, a manera de conclusión se presenta un recuento de los puntos más importantes incluidos este documento.

EL C-TPAT:

Sin duda alguna, los atentados del 11 de septiembre de 2001 cambiaron drásticamente la concepción del mundo para los estadounidenses. Los eventos que se desprendieron de este día motivaron la concepción, puesta en marcha y consolidación de un sinnúmero de estrategias gubernamentales encaminadas hacia un mismo objetivo: minimizar la amenaza terrorista que se cierne sobre los Estados Unidos.

En esta línea y desempeñando un papel preponderante al frente de las estrategias de prevención y respuesta ante el terrorismo internacional se encuentra el programa *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT); el cual entró en operación el mes de noviembre del 2001 bajo la administración de la *Customs and Border Protection* (CBP)¹ y presentando muchas de las características más significativas de una certificación gubernamental.

¹ Previo a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la seguridad e inspección de la frontera estadounidense se encontraba a cargo de tres entidades gubernamentales separadas: El *Immigration and Naturalization Service* (incluyendo a la Patrulla Fronteriza); El *United States Customs Service*; y el *Animal and Plant Health Inspection Services*. No fue sino hasta pasados los atentados que dichos departamentos se fusionaron para formar lo que hoy se conoce como el *Customs and Border Protection*. Actualmente, y a partir del primero de marzo del 2003, el CBP forma parte del departamento de *Homeland Security*; buscando así dar mayor fuerza a la creación de un nuevo concepto de aduana capaz de extender su rango de acción más allá de la simple línea fronteriza.

La estructura que observa este documento se desarrolla inicialmente a partir de una descripción breve del C-TPAT, para posteriormente abordar los temas relativos a la regulación GATT/OMC; a la Organización Mundial de Aduanas; a la iniciativa AEO de la Unión Europea; a la explicación de las implicaciones económicas para productores y consumidores; y finalmente (a manera de propuesta), a la existencia de un panorama para una posible respuesta internacional. Finalmente, a manera de conclusión se presenta un recuento de los puntos más importantes incluidos este documento.

EL C-TPAT:

Sin duda alguna, los atentados del 11 de septiembre de 2001 cambiaron drásticamente la concepción del mundo para los estadounidenses. Los eventos que se desprendieron de este día motivaron la concepción, puesta en marcha y consolidación de un sinnúmero de estrategias gubernamentales encaminadas hacia un mismo objetivo: minimizar la amenaza terrorista que se cierne sobre los Estados Unidos.

En esta línea y desempeñando un papel preponderante al frente de las estrategias de prevención y respuesta ante el terrorismo internacional se encuentra el programa *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT); el cual entró en operación el mes de noviembre del 2001 bajo la administración de la *Customs and Border Protection* (CBP)¹ y presentando muchas de las características más significativas de una certificación gubernamental.

¹ Previo a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la seguridad e inspección de la frontera estadounidense se encontraba a cargo de tres entidades gubernamentales separadas: El *Immigration and Naturalization Service* (incluyendo a la Patrulla Fronteriza); El *United States Customs Service*; y el *Animal and Plant Health Inspection Services*. No fue sino hasta pasados los atentados que dichos departamentos se fusionaron para formar lo que hoy se conoce como el *Customs and Border Protection*. Actualmente, y a partir del primero de marzo del 2003, el CBP forma parte del departamento de *Homeland Security*; buscando así dar mayor fuerza a la creación de un nuevo concepto de aduana capaz de extender su rango de acción más allá de la simple línea fronteriza.

Motivación, Definición y Objetivos:

Se trata de una iniciativa que propone la cooperación entre el gobierno y el sector privado a fin de formar una sociedad no contractual encargada de vigilar la integridad física de la cadena de suministros de cada una de las empresas participantes, asegurando así, la no intrusión de materiales o sustancias que puedan ser manipuladas por terroristas. De acuerdo con Michael Assaf en su libro *Global Sourcing & Purchasing Post 9/11*, el propósito del C-TPAT es el de retar tanto a la aduana como a la comunidad comercial para diseñar un nuevo modelo de seguridad en la cadena de suministro que proteja las fronteras estadounidenses frente a todo tipo de amenazas, al mismo tiempo en que permite el flujo del comercio legítimo.²

El C-TPAT busca cumplir dos metas conjuntas fundamentales para la CBP: aumentar la seguridad involucrada en el flujo de mercancías destinadas a los Estados Unidos y favorecer la eficiencia y velocidad del despacho aduanero.³

El programa inició operaciones solamente con la participación de siete de las empresas importadoras más importantes de los Estados Unidos. Actualmente son más de 10,000 las compañías que han aplicado al programa y más de 6,000 las que han sido aceptadas como socios certificados.⁴

Esta iniciativa presenta los siguientes principios rectores: la participación voluntaria de las empresas, la implementación de criterios de seguridad desarrollados de manera conjunta (gobierno - iniciativa privada), el establecimiento de procedimientos de implementación y la observación de mejores prácticas. Mediante la aplicación de tales principios, el C-TPAT busca aumentar la seguridad de un número significativo de embarques destinados hacia los Estados Unidos, entregar beneficios e incentivos a aquellas compañías que cumplan o excedan los criterios mínimos de seguridad requeridos y finalmente, concentrar los recursos y capacidades

² ASSAF, Michael *et. al.*, *Global Sourcing & Purchasing Post 9/11*. pg. 221

³ CBP. *Securing the Global Supply Chain: Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) Strategic Plan*. pg. 3

⁴ CBP. *Supply Chain Security Best Practices Catalog: Customs – Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)*. pg. III

de inspección de la CBP en aquellos cargamentos que lleguen a representar un mayor riesgo.⁵

Ahora bien, ya planteadas las razones que han motivado la existencia e implementación de una iniciativa tan particular como lo es el C-TPAT, resulta importante conocer, de forma simple y a manera de ilustración, tanto su mecánica de operación como sus metas y objetivos estratégicos.

Operación y Metas Estratégicas:

Gracias a su particular concepción, el C-TPAT opera como una herramienta antiterrorista primaria dentro de la “barrera” defensiva de la CBP. Sin embargo, a diferencia de las demás iniciativas que forman parte de la estrategia de capas múltiples⁶ de la aduana estadounidense, esta es la única que propone, a manera de eje central para su desarrollo, la cooperación (sociedad) entre la comunidad comercial y el gobierno. Sin lugar a duda, hablamos de un programa totalmente legítimo en cuanto a su naturaleza.

Las cinco metas estratégicas perseguidas por la CBP mediante la implementación del C-TPAT se explican a continuación:⁷

Meta 1 – Cumplimiento de expectativas:

A fin de garantizar que las empresas participantes efectivamente incrementen la seguridad de sus cadenas de suministros de acuerdo a los criterios de seguridad del programa, los objetivos que se buscan cumplir en esta primer meta son: 1) certificar los perfiles e información de seguridad provistos por los “socios”; 2) destacar el método de selección para la validación mediante los factores de riesgo de las

⁵ CBP. *Securing the Global Supply Chain*. OP CIT pgs. 15 a 17

⁶ La estrategia de la CBP para combatir la amenaza terrorista se caracteriza por presentar diferentes niveles de complejidad. Se le determina estrategia de capas múltiples pues se vale de herramientas tales como el análisis de la información; tecnologías avanzadas de inspección; cooperación con la iniciativa privada a fin de garantiza la integridad de la cadena de suministros (en esta categoría se encuentra el C-TPAT); y la revisión de embarques previo a su arribo a la frontera física estadounidense.

⁷ CBP. *Securing the Global Supply Chain*. OP CIT pgs. 18 a 35

empresas; 3) formalizar los requerimientos del programa; y 4) requerir que los participantes y sus socios comerciales se involucren con sus cadenas de suministro.

Meta 2 – Otorgamiento de beneficios:

Para poder proveer los incentivos y beneficios ofrecidos por el C-TPAT, los objetivos a observar para la segunda meta son los siguientes: 1) desarrollar una plataforma de comunicación segura; 2) llevar a cabo seminarios de entrenamiento respecto a la seguridad de la cadena de suministros; 3) compartir la información y las mejores prácticas de seguridad con los miembros; 4) desarrollar prácticas mínimas de seguridad; y 5) otorgar el beneficio del procesamiento expedito de mercancías.

Meta 3 – Internacionalización:

La internacionalización de esta iniciativa requiere la cooperación y coordinación de la comunidad internacional. Por tanto, la meta número tres procura el cumplimiento de los siguientes objetivos: 1) incentivar la cooperación de la comunidad internacional; 2) realizar sociedades con administraciones aduaneras individuales; 3) apoyar a la *Organización Mundial de Aduanas* (OMA) a desarrollar un esquema de seguridad y facilitación del comercio global; y 4) cooperar con las empresas multinacionales.

Meta 4 – Apoyo a las iniciativas de la CBP:

Los objetivos que se deberán alcanzar en esta cuarta meta, a fin de favorecer e incentivar el funcionamiento y operación de terceras iniciativas de la CBP, son: 1) apoyar la implementación y expansión del subprograma *Free and Secure Trade* (FAST)⁸; 2) apoyar el desarrollo e implementación de un contenedor más seguro e inteligente; 3) apoyar y complementar la iniciativa de seguridad de contenedores; y 4)

⁸ El subprograma FAST es una iniciativa de cooperación bilateral entre los Estados Unidos, Canadá y México; el cual emana del acuerdo existente entre estas tres naciones para coordinar los procesos de despacho de mercancías en frontera. Consiste en la creación de un carril para uso exclusivo de aquellos importadores, transportistas o productores mexicanos que hayan demostrado un excelente perfil de seguridad en lo referente a los criterios del C-TPAT entre otros. Su objetivo principal es incrementar la eficiencia y agilidad de la revisión en aduana de aquella mercancía catalogada como de bajo riesgo, al mismo tiempo en que los esfuerzos y recursos conjuntos son redirigidos hacia los cargamentos sospechosos o desconocidos.

apoyar otras iniciativas antiterroristas de la CBP, así como del *Department of Homeland Security* (DHS).⁹

Meta 5 – Mejora de la implementación:

La quinta y última meta busca incrementar la eficiencia administrativa del programa valiéndose de los siguientes objetivos: 1) implementar un plan de capital humano; 2) expandir el programa de entrenamiento estructurado para especialistas; y 3) aumentar las capacidades de recepción y manejo de información mediante la cooperación con la oficina de modernización de la CBP.¹⁰

Luego de enumerar las metas y objetivos de este programa, el siguiente punto a plantear es el referente a los criterios que una determinada empresa deberá cumplir a fin de participar activamente de la dinámica del intercambio comercial con los Estados Unidos bajo el amparo del C-TPAT; es decir, conocer cuáles son las expectativas de la CBP respecto a las empresas que pretendan obtener dicha certificación.

Criterios de Participación:

En el momento en que una empresa, ya sea un importador nacional o un productor extranjero (cuando éste sea elegible), busca aplicar al C-TPAT, ésta debe comprobar y garantizar, de manera previa a la aplicación misma, el nivel de seguridad en que se encuentra su cadena internacional de producción y/o suministro. Cada organización debe realizar, a manera de autodiagnóstico, un examen que le permita verificar si el estado de su cadena productiva cumple con los criterios de seguridad

⁹ El *Department of Homeland Security* fue instituido en enero de 2003 con la finalidad de establecer una plataforma sólida y bien definida para la protección tanto del territorio como de los ciudadanos de los Estados Unidos. Veintidós son las agencias que fueron absorbidas por el DHS tras su creación, destacando para fines de este documento, la CBP y por tanto el C-TPAT de forma automática.

¹⁰ Tal como lo indica su nombre, la oficina de modernización de la CBP se encarga exclusivamente de la adopción y puesta en operación de aquellas tecnologías de información de última generación que habrán de mantener a la vanguardia los sistemas automatizados utilizados por la aduana para lograr sus objetivos; esto a través de un plan de acción a quince años.

mínimos requeridos por el programa. Dicho examen involucra a todos los diferentes socios comerciales de cada importador o productor.

Si bien el C-TPAT define el término “cadena de suministro” desde el punto de origen del producto (productor/proveedor/vendedor) hasta su punto de distribución, la complejidad que las cadenas productivas internacionales pueden llegar a tener es en muchas ocasiones considerable.¹¹ Por lo tanto, el programa implica un gran nivel de flexibilidad al reaccionar de forma distinta y adaptable frente a cada modelo particular de negocio. Dicha flexibilidad supone a su vez tanto una ventaja como una desventaja para las empresas involucradas, pues termina por representar un indeterminando nivel de incertidumbre en lo referente a la observancia y/o aplicabilidad de los criterios de seguridad.

Los pasos iniciales:

Ahora bien, una vez que una determinada empresa ha decidido convertirse en socio de la aduana estadounidense en lo referente a la lucha contra el terrorismo, el primer paso que ésta debe dar es el envío, por medios electrónicos, del denominado *Memorandum Of Understanding* (M.O.U) o memorando de entendimiento. Dicho documento pretende, en una primera instancia, expresar claramente la voluntad de las empresas para ser partícipes del C-TPAT, así como plasmar la capacidad de cualquiera de las dos partes (empresa y aduana) para terminar la relación en cualquier momento dado, pues queda claro que se habla siempre de la participación voluntaria, y nunca obligatoria, de las partes.¹²

El segundo paso consta en el envío del perfil de seguridad de la empresa que busca la certificación. A partir de esta información la aduana determinará el grado con el que la organización habrá de iniciar su participación en el C-TPAT. Dicho perfil de seguridad comprenderá factores tales como la seguridad de instalaciones, las medidas para la prevención de robo, controles internos, seguridad del personal, etc.¹³

¹¹ CBP. *Securing the Global Supply Chain*. OP CIT pg. 35

¹² ASSAF, Michael *et. al.*, OP CIT pg. 223

¹³ *Ibidem*, pg. 224

Es importante recalcar que a pesar de que la relación que se inicia a partir del envío del M.O.U. y del perfil de seguridad tiene características propias de una sociedad, la capacidad de la aduana estadounidense para inspeccionar los cargamentos y procedimientos de su socio no se pierde, sino que retoma importancia estratégica mediante el posterior proceso de validación.¹⁴ Tal proceso pretende comprobar que, efectivamente, lo declarado en los documentos anteriormente mencionados se lleve a cabo, a fin de recomendar medidas de mejora y compartir las mejores prácticas de seguridad. Sin embargo, si el cumplimiento resulta ser deficiente o bien inexistente, la aduana podrá solicitar la implementación de medidas correctivas o bien finalizar la relación previamente existente.¹⁵ A continuación se presentan los criterios mínimos de seguridad que habrán de ser analizados de forma posterior por el mencionado proceso de validación:¹⁶

Requerimientos de los socios comerciales:

Bajo el esquema de operación del C-TPAT, es responsabilidad de la empresa que aplica al programa el garantizar que la totalidad de sus socios comerciales (fabricantes, transportistas, intermediarios, etc.) cumplen con los criterios mínimos de seguridad requeridos. Puntos como los procedimientos de seguridad, el origen de las mercancías y la certificación ante terceras entidades aduaneras son los más importantes a tener en cuenta; siendo dichos socios comerciales responsables solidarios frente a la autoridad estadounidense.

Seguridad de contenedores y camiones:

Resulta prioritario para el C-TPAT evitar la intrusión de personas o materiales no deseados en el flujo comercial de aquellos bienes destinados al mercado estadounidense. Por lo tanto, el programa requiere a las empresas participantes la instauración y puesta en práctica de procedimientos de inspección de contenedores,

¹⁴ El proceso de validación del C-TPAT permite a las autoridades estadounidenses evaluar el efectivo cumplimiento de los requerimientos mínimos exigidos por el programa, para posteriormente decidir el perfil o categoría de riesgo y por ende las subsecuentes restricciones o beneficios que se habrán de otorgar a cada empresa participante.

¹⁵ *Ibíd.*, pg. 223

¹⁶ CBP. *C-TPAT Importer Security Criteria*.

de cerrado y colocación de candados y/o sellos, así como de vigilancia estricta de los sitios de almacenamiento de mercancías, contenedores y camiones. Cada uno de estos procedimientos debe ser completamente exhaustivo y detallado. En el caso específico de los candados o sellos de seguridad a colocar en los contenedores, estos deben cumplir o exceder los estándares *PAS ISO 17712* para sellos de alta seguridad.

Acceso físico:

El C-TPAT requiere a cada una de las empresas involucradas en la cadena de producción y/o suministro de cualquier producto a ser introducido al mercado estadounidense, la implementación y aplicación en su lugar de operación (fábrica, bodega, planta, etc.), de un sistema de identificación de empleados, visitantes, mensajeros y entregas, así como de localización, identificación y manejo de personas no autorizadas. El propósito es lograr la identificación efectiva de todos los empleados, visitantes y cualquier otra persona en todos y cada uno de los puntos de acceso.

Seguridad del personal:

Cada empresa debe establecer y ejecutar procedimientos de verificación de antecedentes y desempeño de empleados actuales, así como de los prospectos. Dichos procedimientos debe incluir tanto a la verificación de información personal previa al empleo, la investigación del historial, así como a los correspondientes procedimientos de terminación laboral.

Procesos de seguridad:

La transportación, manejo y almacenamiento de las mercancías a ser introducidas a los Estados Unidos debe obedecer a procedimientos previamente establecidos por cada organización. Toda la documentación, así como los procesos de envío, recepción de productos debe ser vigilada y controlada rigurosamente. La temporalidad, integridad y calidad de la información compartida a lo largo de la cadena de producción y/o suministro debe ser procurada en todo momento. De la

misma forma, se debe establecer los procesos necesarios para investigar y reportar (a la autoridad aduanera) de forma inmediata cualquier discrepancia significativa.

Seguridad física:

Cada empresa participante es responsable de contar con las barreras físicas necesarias que garanticen la integridad de sus instalaciones contra accesos no autorizados. Los criterios requeridos por el C-TPAT en lo respectivo a la seguridad física incluyen: la existencia de enrejado perimetral en áreas de manejo y almacenamiento de mercancías; el monitoreo permanente de puertas y accesos; la existencia de un estacionamiento diferenciado para visitantes; la construcción de edificios con materiales resistentes; la instalación de cerraduras en todas las ventanas, puertas y rejas; el contar con un adecuado alumbrado interno y externo en la totalidad de las instalaciones; así como el monitoreo permanente mediante cámaras de video y sistemas de alarma.

Seguridad de tecnologías de la información:

El programa requiere la existencia de procedimientos y estándares que indiquen la debida operación de los sistemas automatizados (tecnologías de la información) mediante cuentas asignadas de forma individual y que al mismo tiempo sean cambiadas de forma periódica. Tales procedimientos deberán ser dados a conocer a los empleados mediante el adecuado entrenamiento. Cualquier intento de abuso hacia dichos sistemas deberá ser identificado y corregido.

Entrenamiento de seguridad frente a amenazas:

Las empresas involucradas deben poner en marcha, a través de su personal de seguridad, un programa de conciencia frente a amenazas, a fin de que los empleados sean capaces de reconocer y reportar la existencia de cualquier posible actividad terrorista y/o de contrabando que pudiera presentarse al interior de la cadena de suministro. Ante una situación de riesgo, los empleados deben reaccionar de acuerdo a procedimientos claramente establecidos. La participación activa por parte de los empleados debe ser alentada mediante incentivos.

Una vez planteados los criterios mínimos de seguridad exigidos previo al otorgamiento de la certificación C-TPAT, resulta necesario abordar la contraparte del proceso: los beneficios que se ofrecen de forma recíproca a la iniciativa privada, o dicho de otra forma, la zanahoria al final del palo. Ahora bien, es importante tomar en cuenta de antemano que el apartado “beneficios” supone un esquema progresivo que depende del estatus de riesgo de una determinada empresa.

Beneficios:

Por su propia mecánica de operación, el C-TPAT requiere de la existencia de una relación dinámica del tipo cumplimiento-recompensa por parte de las empresas participantes y el gobierno estadounidense. Es únicamente mediante esta relación que el CBP puede suponer el cumplimiento de los estándares mínimos de seguridad exigidos. El objetivo obvio tras esta mecánica es el incremento sustancial y continuo de las medidas de seguridad empleadas a lo largo de la cadena de suministro internacional.

A partir de mayo del 2005, el CBP implementó una estructura de beneficios de tres niveles; a partir de la cual las empresas que hacen más, reciben más.¹⁷ Tal estructura de beneficios se conforma como sigue:

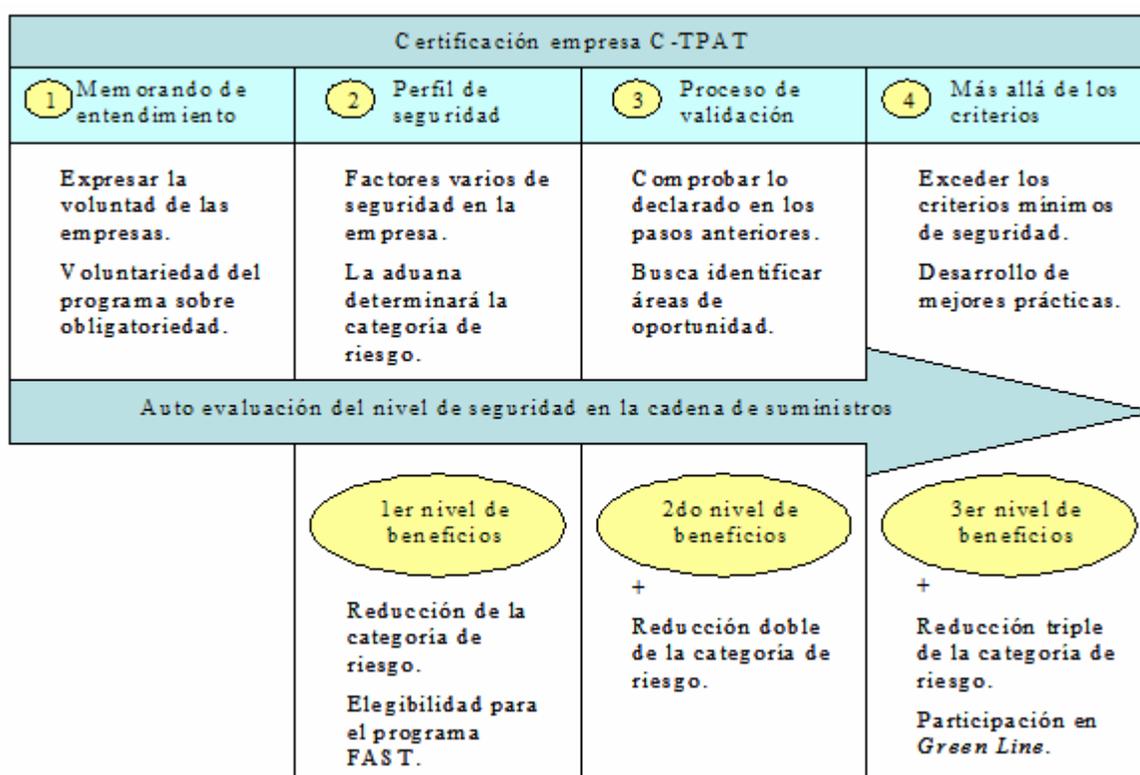
En el primer nivel se encuentran aquellas empresas certificadas, pero no validadas por el CBP. Es decir, se incluyen aquellas compañías que han aplicado al programa, han sido aceptadas, pero que aun no han recibido inspección alguna por parte del personal de la aduana estadounidense a fin verificar la existencia de los criterios mínimos de seguridad en la cadena de suministros. El beneficio otorgado en este nivel es la reducción en la categoría de riesgo de la empresa¹⁸; por lo que los

¹⁷ CBP. *Supply Chain Security Best Practices Catalog*. OP CIT pg. 3

¹⁸ De acuerdo con las autoridades que vigilan el correcto funcionamiento del C-TPAT, aquellas compañías que demuestren mayor compromiso habrán de recibir naturalmente un mayor número de beneficios. El objetivo de la asignación de una categoría de riesgo a cada empresa es precisamente el de catalogar a cada organización dentro de una categoría determinada de beneficios (nivel) y de esta forma dar certidumbre frente a las expectativas que puedan generarse en un momento dado.

cargamentos de toda compañía calificada bajo este primer nivel será objeto de un menor número de inspecciones por razones de seguridad, un nivel menor de revisiones aleatorias, así como la reducción de la elegibilidad para las inspecciones de mercancías. Estas tres condiciones brindan a los importadores una menor cantidad de inspecciones en lo general.

Adicionalmente, las empresas incluidas en el primer nivel podrán gozar de elegibilidad para el subprograma FAST de expedición agilizada de mercancías en la frontera, recibir privilegios de inspección en los puertos de entrada a los Estados Unidos, y podrán asistir a los seminarios de entrenamiento del C-TPAT.¹⁹



Una vez que cualquier empresa certificada es validada por la CBP (han sido inspeccionados por el personal asignado para realizar dicha tarea), esta se vuelve elegible para adquirir el estatus de beneficiario en el segundo o tercer nivel. Todo

¹⁹ Con la finalidad de establecer un mejor entendimiento del C-TPAT e incentivar una mayor cooperación y mejorar la capacidad de respuesta por parte de la iniciativa privada, la CBP ofrece de manera periódica seminarios de entrenamiento dirigidos por especialistas en materia de seguridad en la cadena de suministro. El objetivo de dichos seminarios es reforzar las metas y objetivos del programa.

aquel importador que haya demostrado el cumplimiento de los criterios mínimos de seguridad califica al segundo nivel. Aquí los beneficios otorgados en el primer nivel son incluidos, pero además las compañías reciben una reducción doble en su categoría de riesgo, resultando en un número considerablemente menor de inspecciones de cargamento por razones de seguridad.

Finalmente, al tercer nivel califican aquellas empresas que durante el proceso de validación han demostrado el efectivo cumplimiento de los criterios mínimos de seguridad y los han excedido. Es decir, adoptaron medidas que van más allá del simple cumplimiento de dichos criterios, así como las “mejores prácticas” establecidas por el programa. En este nivel todos los beneficios de los niveles anteriores están presentes, así como una reducción aun más significativa en la categoría de riesgo de la empresa; resultando en inspecciones muy infrecuentes por motivos de seguridad. Este nivel es al mismo tiempo el precursor de la *Green Lane* de la CBP²⁰, la cual otorga a los miembros cero inspecciones de mercancías a la entrada al país, con excepción de alguna revisión aleatoria.

Además de estos tres niveles de beneficios, el C-TPAT ofrece a los productores mexicanos certificados el acceso al procesamiento expedito de mercancías a través de los carriles designados al subprograma FAST.²¹ Resulta importante poner especial atención a este punto, pues ningún productor extranjero, con excepción de los mexicanos, puede aplicar por sí solos al programa.

Si bien los beneficios directos otorgados por el C-TPAT pueden llegar a representar grandes ventajas competitivas para las empresas participantes, existen beneficios adicionales que llegan a colación en el momento en que una compañía realiza una inversión significativa para asegurar la integridad de su cadena de suministro.

²⁰ El concepto de *Green Lane* crea un canal sumamente expedito de despacho aduanero a través del cual se reciben y liberan aquellas mercancías provenientes únicamente de empresas que han sido certificadas y posteriormente calificadas como completamente confiables y por tanto libres de cualquier tipo de amenaza terrorista. El *Green Lane* garantiza que aun en tiempos de crisis o contingencia, el abastecimiento de productos claves seguirá sin interrupciones.

²¹ CBP. *Securing the Global Supply Chain*. OP CIT pg. 29

Tal como lo indica James B. Rice en su trabajo *Investing in Supply Chain Security: Collateral Benefits*, más allá del simple cumplimiento de los requisitos solicitados por una certificación aduanera como el C-TPAT; los beneficios adicionales a los que puede acceder una organización que apueste por el aseguramiento de su cadena logística pueden llegar a incluir los rubros de: a) visibilidad y monitoreo; b) seguridad del personal; c) seguridad física; d) desarrollo de estándares de seguridad; e) selección de proveedores; f) seguridad en el transporte; g) construcción de infraestructura segura; h) cooperación entre socios comerciales; i) mejores tecnologías de información; j) administración de calidad total; k) eficiencia en la cadena de suministros; entre otros.²²

En este sentido, James B. Rice también asevera que la participación en programas de carácter voluntario permite el paulatino desarrollo y adopción de procesos de seguridad, integrando por lo tanto el concepto general de seguridad dentro de los procesos productivos de las empresas. Tal participación fomenta la creación de una especie de cultura de seguridad dentro de las organizaciones; incrementando los niveles de reconocimiento y sensibilidad frente a posibles amenazas; al mismo tiempo en que las pérdidas por robo disminuyen y los costos cargados para asegurar los cargamentos son significativamente menores. La disciplina en los procesos es también un beneficio adicional que termina por traducirse principalmente a través de operaciones de calidad.²³

Como se ha observado, más allá de sus motivos, objetivos, criterios de participación y sus beneficios, el C-TPAT ciertamente presenta una concepción robusta y una finalidad legítima ante los ojos de la comunidad global. Sin embargo, existen algunos puntos de discrepancia entre su estructura y operación frente a la legislación internacional del comercio GATT/OMC; razón principal tras la escritura del presente documento. Dicho en otras palabras, este programa puede ser considerado, en un momento dado, como una barrera no arancelaria al comercio

²² RICE, James B. y Spayd, Philip. *Investing in Supply Chain Security: Collateral Benefits*. pgs. 9 a 17

²³ *Ibidem*, pg. 17

internacional; por lo que entonces resulta necesario revisar la regulación GATT/OMC, pasando de lo general a lo particular.

REGULACIÓN GATT/OMC:

Antes de intentar explicar la razón por la cual el C-TPAT puede llegar a considerarse una barrera no arancelaria al comercio internacional, es necesario definir el alcance y entendimiento de la regulación dictada por el binomio GATT/OMC.

Como punto de partida resulta relevante hacer notar que la *Organización Mundial del Comercio* (OMC) “es la única organización internacional que se ocupa de las normas globales que rigen el comercio entre los países. Su principal función es garantizar que las corrientes comerciales circulen con la máxima fluidez, previsibilidad y libertad posibles”.²⁴ Fue creada en la Ronda Uruguay 1995 a partir del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) de 1947, por lo que se puede decir que el sistema comercial mundial presente en la actualidad tiene una historia de más de cincuenta años, a pesar de que la OMC sea un organismo relativamente joven.

Ahora bien, se hace referencia a la regulación del “binomio” GATT/OMC pues a pesar de que la OMC terminó por ocupar el lugar que ostentaba el GATT hasta 1995, éste último se mantiene vigente, pues “constituye ahora el principal compendio de normas de la OMC por lo que se refiere al comercio de mercancías”.²⁵

Visto desde otro ángulo, el GATT representa el compendio que enmarca “las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional. [Las cuales] son esencialmente contratos que garantizan a los países miembros importantes derechos en relación con el comercio y que, al mismo tiempo, obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de unos límites convenidos en beneficio de todos”.²⁶

²⁴ OMC. *La OMC en pocas palabras*. pg. 7

²⁵ *Ibidem*, pg. 4

²⁶ *Ibidem*, pg. 2

internacional; por lo que entonces resulta necesario revisar la regulación GATT/OMC, pasando de lo general a lo particular.

REGULACIÓN GATT/OMC:

Antes de intentar explicar la razón por la cual el C-TPAT puede llegar a considerarse una barrera no arancelaria al comercio internacional, es necesario definir el alcance y entendimiento de la regulación dictada por el binomio GATT/OMC.

Como punto de partida resulta relevante hacer notar que la *Organización Mundial del Comercio* (OMC) “es la única organización internacional que se ocupa de las normas globales que rigen el comercio entre los países. Su principal función es garantizar que las corrientes comerciales circulen con la máxima fluidez, previsibilidad y libertad posibles”.²⁴ Fue creada en la Ronda Uruguay 1995 a partir del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) de 1947, por lo que se puede decir que el sistema comercial mundial presente en la actualidad tiene una historia de más de cincuenta años, a pesar de que la OMC sea un organismo relativamente joven.

Ahora bien, se hace referencia a la regulación del “binomio” GATT/OMC pues a pesar de que la OMC terminó por ocupar el lugar que ostentaba el GATT hasta 1995, éste último se mantiene vigente, pues “constituye ahora el principal compendio de normas de la OMC por lo que se refiere al comercio de mercancías”.²⁵

Visto desde otro ángulo, el GATT representa el compendio que enmarca “las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional. [Las cuales] son esencialmente contratos que garantizan a los países miembros importantes derechos en relación con el comercio y que, al mismo tiempo, obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de unos límites convenidos en beneficio de todos”.²⁶

²⁴ OMC. *La OMC en pocas palabras*. pg. 7

²⁵ *Ibidem*, pg. 4

²⁶ *Ibidem*, pg. 2

Ahora bien, ya que presumiblemente el C-TPAT puede llegar a ser catalogado como una barrera al comercio ante la regulación GATT/OMC, resulta lógico buscar una explicación en lo referente mediante una revisión a los fundamentos de los principios nación más favorecida (MFN), trato nacional, la disminución/consolidación de aranceles y la prohibición de utilización de barreras no arancelarias.

¿Qué es una Barrera No Arancelaria?:

Hasta este punto, tenemos que la OMC es un ente regulador internacional que busca maximizar la fluidez, previsibilidad y el grado de libertad en lo referente al intercambio comercial internacional, por lo tanto, todas aquellas iniciativas o medidas comerciales que, al ser dictadas por algún país miembro, contradigan en cualquier grado este objetivo, deberán ser catalogadas como barreras no arancelarias al comercio internacional.

Tal como lo indica el profesor Raj Bahla en su libro *International Trade Law*, a través de las diferentes rondas de negociación del GATT se han eliminado de forma gradual los aranceles altos característicos del denominado viejo proteccionismo; sin embargo, la existencia de diferentes mecanismos de obstaculización al comercio han dado cabida a la proliferación del nuevo proteccionismo. Esta nueva forma de proteccionismo se caracteriza por la dificultad para diferenciar entre las barreras no arancelarias de actividades tradicionales como la inspección aduanera, los requerimientos de desempeño y demás regulaciones gubernamentales.²⁷

Ahora bien, es necesario contestar la siguiente pregunta: ¿Qué se entiende por barrera no arancelaria? Utilizando una definición propia, tomaremos por barreras no arancelarias a “todos aquellos mecanismos de control comercial diferentes a los aranceles y que obstaculizan el flujo internacional de mercancías, sin que necesariamente éstos hayan sido diseñados con dicho fin en mente”.

²⁷ BHALA, Raj. *International Trade Law: Cases and Materials*. pg. 261

Si tal definición puede ser aceptada como válida, tenemos entonces que por su propia naturaleza, el C-TPAT queda automáticamente encasillado dentro de tal concepto, pues en principio se trata de una herramienta de control comercial que de forma aparentemente involuntaria termina por obstaculizar la dinámica comercial. Sin embargo, aun resulta necesario abordar la siguiente pregunta a fin determinar si efectivamente hablamos de una barrera no arancelaria: ¿hasta qué punto obstaculiza el C-TPAT el flujo internacional de mercancías?

Dos son los puntos sobre los que se sustenta la aseveración de que efectivamente el C-TPAT representa un obstáculo innecesario al comercio. Innecesario pues resulta obviamente contrario a los pilares que fundamentan la legislación comercial internacional. Tales puntos son, en primera instancia, el que considera que la normatividad y operación del C-TPAT discrimina tanto a los productores extranjeros como a sus productos en lo referente a su nacionalidad y su tamaño o poder económico; y en segundo término, en un marco más amplio, la concepción de que el C-TPAT efectivamente representa una carga económica “invisible” y adicional a los aranceles sobre los productos de procedencia extranjera, dejándolos en desventaja ante los productos manufacturados dentro de los Estados Unidos.

Para argumentar estas aseveraciones es necesario referir algunos artículos del Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, así como del texto mismo del GATT; mismos que se presentan a continuación.

Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio:

Esencialmente, el espíritu del Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio presenta y justifica el razonamiento básico de respeto en lo relativo a la capacidad soberana de cada país para adoptar cualesquiera medidas que considere necesarias para garantizar la salud y la vida de las personas, animales y plantas, así

como para preservar el medio ambiente.²⁸ Sin embargo, existen reglas que deberán ser observadas por los gobiernos antes y durante la elaboración, adopción o aplicación de tales medidas de conservación; esto a fin de no caer en prácticas desleales que puedan significar distorsiones en el flujo del comercio internacional.

Al abordar el tema de obstáculos técnicos al comercio, el profesor Bahla hace especial énfasis al mencionar que el propósito de dicho ordenamiento es el de establecer reglas que deberán ayudar a distinguir entre la legitimidad de las reglas y los procedimientos requeridos por cualquier gobierno en un momento dado y la existencia de prácticas de carácter meramente proteccionista.²⁹ Como se menciona en el párrafo anterior, este acuerdo establece procedimientos y requerimientos generales que tendrán que ser observados al momento de adoptar normas, regulaciones técnicas o procedimientos de evaluación de conformidad; a fin de evitar que dichas regulaciones signifiquen obstáculos innecesarios al comercio internacional.³⁰

Como se puede deducir hasta este punto, las normas, las regulaciones técnicas y los procedimientos de evaluación de conformidad son los tres tipos de medidas de conservación identificadas, definidas y enmarcadas por el Acuerdo. A manera de definición, encontramos que mientras las normas son todas aquellas reglas (documentos) aplicables de forma voluntaria a los productos o a los procesos productivos, la obligatoriedad resulta ser la única característica que diferencia a éstas de las regulaciones técnicas. Así mismo, aquellos métodos utilizados para determinar que tal o cual producto satisface normas, o bien reglamentos técnicos, serán considerados como procedimientos de evaluación de conformidad.³¹

Ya que por sus características propias el C-TPAT no se puede catalogar completamente, o bien encasillar, como una norma o una regulación técnica debido a su pregonada voluntariedad no tan voluntaria, pero tampoco como un procedimiento de evaluación de conformidad, es necesario revisar la normatividad aplicable por el Acuerdo para cada caso. Sin embargo, cabe destacar que de forma general los

²⁸ OMC. *Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. pg. 1

²⁹ BHALA, Raj. OP CIT pg. 286

³⁰ *Ibidem*, pg. 287

³¹ OMC. *Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. OP CIT pg. 17

principios que rigen dicho documento giran en torno al trato justo y no discriminatorio de los productos y productores de Estados Miembros; por lo que la información que a continuación se presenta observará por obvias razones tal línea de fundamentación.

En lo concerniente a la reglamentación aplicable a la adopción de regulaciones técnicas por parte de un país Miembro, al abordar la reglamentación establecida por el Acuerdo, el profesor Bahla pone especial atención sobre las distintas disposiciones contenidas en el Artículo 2. Fundamentalmente, dicho Artículo requiere a los países Miembros la no utilización de regulaciones técnicas de una forma discriminatoria, así como el no establecimiento de las mismas con el propósito de crear obstáculos innecesarios al comercio internacional aunque se pretenda alcanzar un objetivo legítimo; como lo podría ser, la seguridad nacional y la protección de la salud o seguridad humana, la vida o salud animal y vegetal o del medio ambiente.³²

Ahora bien, siguiendo este mismo razonamiento, pero ahora haciendo referencia a los procedimientos de evaluación de conformidad, en el texto del Artículo 5 encontramos que ningún gobierno de un Estado Miembro... “elaborará, adoptará o aplicará procedimientos de evaluación de la conformidad que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional”.³³

Por sus características propias de “voluntariedad” y flexibilidad, no se puede considerar que el C-TPAT sea una herramienta que intente conseguir su objetivo sin ser catalogada como un obstáculo innecesario al comercio internacional a la luz de los artículos anteriormente citados, pues termina generando gran incertidumbre en aquellas empresas que intentan aplicar al programa y no encuentran claridad respecto a el resultado que podrían encontrar. Además, debido a los criterios de participación exigidos por la CBP, se termina por imponer una considerable carga económica sobre cualquier empresa, que por motivo de las características propias de sus relaciones comerciales, deba o desee certificarse bajo el programa.

³² BHALA, Raj. OP CIT pgs. 289 y 290

³³ OMC. *Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. OP CIT pg. 5

En relación a este último punto, la *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) menciona que... “a pesar de que el programa es voluntario en su naturaleza, en el largo plazo, la participación podría ser esperada por parte de todas las empresas involucradas en el comercio con los Estados Unidos, incluyendo a los productores extranjeros; de tal forma que la no participación podría conducir a desventajas competitivas”.³⁴

En lo referente al trato que se debe otorgar a los países en desarrollo, el Artículo 12 del Acuerdo aborda el tema de la discriminación de las empresas originarias de éstas naciones. Particularmente, el texto de tal Artículo nos dice que... “los Miembros, cuando preparen o apliquen reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad, tendrán en cuenta las necesidades especiales que en materia de desarrollo, finanzas y comercio tengan los países en desarrollo Miembros”.³⁵

Si bien es cierto que toda la información respectiva al funcionamiento e implementación del C-TPAT se encuentra al alcance de todas las personas, tal información está dirigida solamente hacia los importadores, transportistas locales, demás entes económicos estadounidenses y en el mejor de los casos hacia los productores mexicanos. Además se trata de información encaminada meramente a la aplicación de empresas, no al fomento o desarrollo comercial. En ninguna parte se habla de medidas o consideraciones especiales para aquellos productores que operan en países en desarrollo y fungen como proveedores o algún otro tipo de socio de los importadores estadounidenses. El programa tampoco supone ningún tipo de ayuda técnica para este tipo de productores. Como resultado, la discriminación de los productores debido a su nacionalidad y/o poder económico está presente.

En este punto cabe destacar las palabras de Michael Assaf al momento de hacer recomendaciones previo a la evaluación y entrega del perfil de seguridad y la posterior aplicación al C-TPAT por parte de los importadores estadounidenses. Assaf menciona que el nivel de detalle con el que se habrá de describir la naturaleza de la

³⁴ UNCTAD. *Container Security: Major Initiatives and Related International Developments*. pg. 21

³⁵ OMC. *Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. OP CIT pg. 14

relación comercial que se mantiene con los proveedores dependerá en gran medida de su lugar de operación y organización. Assaf sugiere que aquellas compañías que tengan proveedores en países asiáticos o africanos deberán visitarlos a fin guiarlos en el proceso y cumplimiento requerido por el C-TPAT; reconociendo que en algunos casos las relaciones comerciales tendrán que ser cesadas debido a la incapacidad o falta de cooperación de tales organizaciones para garantizar la integridad de la cadena de suministro en y desde el punto de origen.³⁶

Resulta evidente el tipo de distorsiones que dichas medidas habrán de causar en el tipo y dinámica del flujo comercial internacional; pues en primera instancia se tendrá que hablar de la presencia del fenómeno de desviación de comercio al hacer referencia a la especial forma selección de socios comerciales internacionales requerida por el C-TPAT. Esto sin dejar de lado la evidente discriminación a la que serán objeto, si bien no la totalidad, muchos de los productores y demás actores económicos extranjeros a raíz de la presencia de tal escenario.

Para continuar con el tema de la presunta discriminación comercial generada por el C-TPAT y su funcionamiento, pero ahora con particular enfoque sobre los productos de procedencia extranjera considerados únicamente como mercancías de importación, resulta conveniente hacer referencia directa sobre el texto propio del GATT. A continuación se abordarán de forma particular los principios de nación más favorecida y trato nacional.

Principio de la Nación Más Favorecida:

En un inicio, y para lograr percibir el sustento que supone al principio de la nación más favorecida como uno de los pilares de la legislación comercial internacional, es necesario analizar el texto del Artículo 1 del GATT de 1947; el cual fundamentalmente establece que...“cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado

³⁶ ASSAF, Michael *et. al.*, OP CIT pg. 233

a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado”.³⁷

Si bien es cierto, y tal como lo menciona el profesor Bahla, el principio MNF es sin lugar a duda la cláusula de liberalización comercial más renombrada dentro del derecho comercial internacional³⁸, también hay que reconocer que en sus inicios fue tomado meramente desde una perspectiva de negociación arancelaria. Se trata de un principio aplicable a cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad; sin embargo, la percepción de su aplicación gira (ya por tradición o costumbre) principalmente en torno a la disminución y/o eliminación de barreras del tipo arancelarias.

Como se menciona en párrafos anteriores, una de las características del C-TPAT que llaman la atención de forma particular es la posibilidad que pueden llegar a tener determinados productores de nacionalidad mexicana (previamente certificados) para acceder a carriles de despacho “express” bajo el amparo del subprograma FAST; obteniendo así beneficios en este sentido frente a los demás productores (mexicanos y extranjeros) que utilicen la frontera mexicana para hacer llegar sus productos hasta el mercado estadounidense. Ya que el C-TPAT fue concebido sin mayor fundamento legal que el otorgado por la CBP (de forma unilateral por parte del gobierno estadounidense), no se puede decir que el “favorecimiento” otorgado a los productores mexicanos se encuentre justificado bajo el amparo regional otorgado por el TLCAN; y por lo tanto es por obvias razones la legislación del GATT/OMC la que debería regular tal cuestión. De ser así, encontraríamos que el C-TPAT estaría violentando el principio de la nación más favorecida al procurar de cierta forma a los productores mexicanos y sus productos frente a los de las demás países miembros.

Ahora bien, resulta necesario dejar en claro que si bien existen ciertas circunstancias extraordinarias (de carácter principalmente político) que en el pasado

³⁷ OMC. *Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. pg. 3

³⁸ BHALA, Raj. *OP CIT* pg. 192

permitieron el desarrollo de una alternativa de no aplicación o escape frente al principio MFN, sería imposible para el C-TPAT valerse de ella. De conformidad con el Artículo 35 del Acuerdo, la exención de la aplicación del principio MFN se otorgará únicamente en el caso en que dos partes contratantes: a) no hayan entablado negociaciones arancelarias entre ellas; o b) si una parte no consiente en la aplicación de dicho principio en el momento en que pase a ser parte contratante un tercer Estado.³⁹ Por lo tanto, al limitarnos a la aplicabilidad de tal norma, encontramos que no existe forma alguna en que el gobierno de los Estados Unidos pueda justificar el trato discriminatorio que puede llegar a presentar el C-TPAT y por tanto podemos decir que nos encontramos frente a una herramienta de control aduanero que quebranta los preceptos fundamentales de la liberalización comercial internacional.

De llegar a justificar como exento de la aplicación del principio MFN al C-TPAT y su funcionamiento, tal y como se encuentra articulado en la actualidad, se pondría en tela de duda la integridad y investidura tanto del Acuerdo como de la misma OMC. Como lo menciona el profesor Bahla... “la no aplicación, particularmente por consideraciones diferentes a las políticas... debilita hasta cierto punto todo el sistema comercial al permitir a las partes contratantes pasar por alto sus obligaciones frente a terceros de forma unilateral.”⁴⁰

Principio de Trato Nacional:

De forma similar, el principio de trato nacional también es violentado de cierta forma por el C-TPAT, pues a pesar de que la discriminación a los productos manufacturados en el extranjero no se puede percibir como directa, ya que una vez que los productos son despachados para su importación estos son tratados como originarios, esta se presenta de manera anticipada a la llegada de las mercancías a la frontera estadounidense.

³⁹ OMC. *Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. OP CIT pg. 54

⁴⁰ BHALA, Raj. OP CIT pg. 207

De forma impostergable los productores extranjeros deben incurrir en gastos y costos adicionales por efecto del cumplimiento de los requisitos exigidos por el C-TPAT para obtener y mantener la certificación; lo que deriva de forma directa en el subsiguiente aumento de los precios de los productos de procedencia extranjera respecto a los de origen estadounidense, generando así una consecuente desventaja competitiva por obvias razones.

En el texto del Acuerdo, y en referencia a la existencia de regulaciones del tipo no arancelarias, el Artículo 3 determina que... “los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior.”⁴¹

Obviamente, y como se ha mencionado reiteradamente, el C-TPAT resulta ser una especie de reglamento o bien certificación que afecta de forma clara el flujo de mercancías hacia los Estados Unidos. Hablamos de forma particular de la oferta, el transporte y la distribución de los productos extranjeros destinados a dicho mercado. Tal afectación, si bien no puede considerarse como quebrantadora directa del principio de trato nacional, si termina por presentar un grado elaborado de discriminación adelantada de productos al generar condiciones desiguales de competencia entre empresas estadounidenses y extranjeras. Estas condiciones de desigualdad tal vez podrían ser sorteadas sin mayor dificultad por las entidades económicas globales (y hasta podrían significar una ventaja para ellas al pertenecer al grupo de empresas certificadas y por tanto incrementar su ventajas competitivas respecto a las compañías de tamaño considerablemente menor); sin embargo, las medianas y pequeñas empresas resultarían, sin lugar a dudas, como los más dañados.

Se trata de un efecto evidente mas no muy conocido debido a su poca difusión; sin embargo el desconocimiento no es generalizado, pues en referencia a

⁴¹ OMC. *Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. OP CIT pg. 7

tales condiciones de desventaja que propicia el C-TPAT, la misma UNCTAD hace la siguiente observación: “las entidades pequeñas podrían no estar en posición de enfrentar gastos adicionales a fin de cumplir con los requerimientos... ya que estos gastos requeridos podrían ser desproporcionados al tamaño de la compañía y su capacidad financiera”.⁴²

Excepciones Relativas a la Seguridad:

Una vez enunciados los principios comerciales que tentativamente estaría violentando la articulación del C-TPAT, cabe destacar, sin dejar de observar el texto del GATT 47, la premisa establecida en el Artículo 20 del Acuerdo en lo referente a las excepciones aplicables en materia de seguridad. En el supuesto relativo al funcionamiento del C-TPAT, dicho Artículo señala que... “no deberá interpretarse ninguna disposición... en el sentido de que... impida a una parte contratante la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de seguridad, relativas... a las aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional.”⁴³

Evidentemente, y en un momento determinado, este Artículo resultaría ser el más viable a ser invocado en una primera instancia a fin de justificar el accionar del gobierno estadounidense y la consecuente concepción del C-TPAT; encontrándose seguramente ante una situación con amplias posibilidades de éxito. Sin embargo, y a pesar de que hablamos de una justificación que podría ser considerada como válida y por tanto efectiva, encontramos que muy difícilmente habría de significar el fin a la discriminación o a la distinción realizada por motivo del otorgamiento de tal certificación aduanera; por lo que los efectos económicos y comerciales negativos que se ciernen sobre el pequeño y mediano productor continuarían presentes.

Si bien los efectos que el C-TPAT supone sobre las empresas y por consiguiente sobre la cadena de suministros pueden considerarse como evidentes pero

⁴² UNCTAD. *Container Security*. OP CIT pg. 21

⁴³ OMC. *Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. OP CIT pg. 41

sin dejar de ser ambiguos; el impacto que se ha causado en la comunidad internacional ha sido profundo e interesante. La atención global sobre esta iniciativa ha sido tan importante que la misma Organización Mundial de Aduanas se ha dado a la tarea de desarrollar un esquema de seguridad logística a fin de homologar las prácticas aduaneras internacionales en lo consecuente.

LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS:

En el capítulo inicial, particularmente en el apartado denominado “operación y metas estratégicas”, se enumeraron las cinco metas estratégicas que persigue el C-TPAT a través de su operación: 1) cumplimiento de expectativas; 2) otorgamiento de beneficios; 3) internacionalización; 4) apoyo a las iniciativas de la CBP; y 5) mejora de la implementación. Si bien todas las metas representan retos importantes, es la meta que pretende lograr la internacionalización del programa, la que resulta de importancia relevante para el presente documento; por lo que vale la pena ahondar en el tema.

Desde el año 2002 la CBP se ha hecho presente en la OMA, particularmente en el grupo de trabajo establecido en torno a la seguridad en la cadena de suministros. El objetivo de dicho grupo de trabajo ha sido el de desarrollar lineamientos de alto nivel respecto a la existencia de sociedades del tipo aduana – iniciativa privada para combatir la amenaza del terrorismo.⁴⁴ El resultado de tales esfuerzos fue el documento publicado en junio de 2005 bajo el título “Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global”. La descripción de tal documento se presenta a continuación.

⁴⁴ CBP. *Securing the Global Supply Chain*. OP CIT pg. 28

sin dejar de ser ambiguos; el impacto que se ha causado en la comunidad internacional ha sido profundo e interesante. La atención global sobre esta iniciativa ha sido tan importante que la misma Organización Mundial de Aduanas se ha dado a la tarea de desarrollar un esquema de seguridad logística a fin de homologar las prácticas aduaneras internacionales en lo consecuente.

LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS:

En el capítulo inicial, particularmente en el apartado denominado “operación y metas estratégicas”, se enumeraron las cinco metas estratégicas que persigue el C-TPAT a través de su operación: 1) cumplimiento de expectativas; 2) otorgamiento de beneficios; 3) internacionalización; 4) apoyo a las iniciativas de la CBP; y 5) mejora de la implementación. Si bien todas las metas representan retos importantes, es la meta que pretende lograr la internacionalización del programa, la que resulta de importancia relevante para el presente documento; por lo que vale la pena ahondar en el tema.

Desde el año 2002 la CBP se ha hecho presente en la OMA, particularmente en el grupo de trabajo establecido en torno a la seguridad en la cadena de suministros. El objetivo de dicho grupo de trabajo ha sido el de desarrollar lineamientos de alto nivel respecto a la existencia de sociedades del tipo aduana – iniciativa privada para combatir la amenaza del terrorismo.⁴⁴ El resultado de tales esfuerzos fue el documento publicado en junio de 2005 bajo el título “Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global”. La descripción de tal documento se presenta a continuación.

⁴⁴ CBP. *Securing the Global Supply Chain*. OP CIT pg. 28

El Marco Normativo:

Gracias a sus atribuciones y facultades particulares, las administraciones aduaneras en todo el mundo tienen las capacidades para gestionar y controlar la seguridad de la cadena internacional de suministros al mismo tiempo en que fomentan el desarrollo económico y social mediante su labor fiscalizadora y de facilitación comercial.

Por obvias razones, y ya que cuenta con 166 países miembros y por tanto representa el 99 por ciento del comercio global, la OMA resulta ser la plataforma más apropiada para desarrollar una iniciativa que busque garantizar mediante normas y lineamientos de aplicación, la unificación de esfuerzos para garantizar y proteger la integridad de las mercancías objeto de comercialización internacional frente a la amenaza que representa el terrorismo.⁴⁵

Si bien la salvaguarda del comercio internacional es de vital importancia para mantener constante el flujo de bienes, la dinámica de tal flujo debe ser observada constantemente y con especial atención de manera tal que la circulación de las mercancías se incremente sustancialmente. En este tenor, el documento normativo desarrollado por la OMA denominado *Marco Normativo Para Asegurar y Facilitar el Comercio Global* (SAFE por sus siglas en inglés) establece los principios y reglas para unificar y dar reconocimiento a los diferentes sistemas nacionales gestores del despacho de mercancías.⁴⁶

Objetivos, Principios y Elementos Básicos:

El Marco tiene por finalidad: a) establecer normas que garanticen la seguridad de la cadena de suministros y que faciliten el comercio a escala mundial a fin de aumentar la certidumbre; b) permitir una gestión integral de la cadena logística en todos los medios de transporte; c) ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las aduanas de modo que puedan hacer frente a los desafíos y aprovechar las

⁴⁵ OMA. *Marco Normativo Para Asegurar y Facilitar el Comercio Global*. pg. 6

⁴⁶ IDEM

oportunidades del siglo XXI; d) reforzar la cooperación entre las administraciones de aduanas a fin de mejorar sus capacidades para la detección de los envíos de alto riesgo; e) reforzar la cooperación entre las aduanas y las empresas; y f) fomentar la circulación fluida de las mercancías a través de cadenas de suministros internacionales seguras.⁴⁷

Así mismo, el documento presenta cuatro elementos básicos: 1) la armonización de los requisitos relativos a la información electrónica previa sobre los envíos; 2) el compromiso de cada país para utilizar un enfoque coherente de análisis de riesgos para abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad; 3) ante una petición razonable del país de destino, la aduana del país de despacho llevará a cabo una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo destinados al exterior; 4) la definición de las ventajas que obtendrán de las aduanas aquellas empresas que cumplan los requisitos mínimos de seguridad y que ejerzan las mejores prácticas.⁴⁸

Dos Pilares:

Dos son los pilares sobre los que se erige este Marco: en primera instancia la cooperación aduanas – aduanas, así como la cooperación aduanas – empresas. “Ambos pilares suponen un conjunto de normas que se combinan para garantizar una comprensión sin problemas y una rápida aplicación a escala internacional. Además, el Marco se inspira directamente en medidas y programas existentes sobre seguridad y facilitación de la OMA que han sido desarrollados por Administraciones Miembros.”⁴⁹

Pilar aduanas – aduanas:

Mediante la transmisión previa de información a través de medios electrónicos, así como la utilización de herramientas de selección informatizadas, las aduanas se dan a la tarea de identificar y controlar de forma eficaz, ya sea en el punto

⁴⁷ *Ibíd.*, pg. 7

⁴⁸ IDEM

⁴⁹ IDEM

de origen o incluso antes, aquellos cargamentos que representan un alto riesgo a la cadena de suministros. Valiéndose de normas comunes, este pilar pretende desarrollar niveles de cooperación considerable entre las distintas organizaciones aduaneras a fin de optimizar tanto la seguridad, como la facilitación del comercio global.⁵⁰

Las normas que integran este primer pilar son las siguientes: 1) la gestión integrada de la cadena logística; 2) la autorización para inspeccionar la carga; 3) el uso de tecnología moderna en los equipos de inspección; 4) la utilización de sistemas de análisis de riesgos; 5) la identificación de cargas o contenedores de alto riesgo; 6) el envío de información electrónica previa; 7) la selección y comunicación; 8) la evaluación periódica del rendimiento; 9) la evaluación periódica de la seguridad; 10) la integridad de los funcionarios; y 11) las inspecciones de seguridad de mercancías objeto de exportación.⁵¹

Pilar aduanas – empresas:

De forma semejante a la dinámica de operación introducida por el C-TPAT, gracias a la estructuración de este pilar, la OMA busca instituir la asociación de las diversas administraciones aduaneras en el mundo con el sector industrial/comercial a fin de que ambos presenten un frente común capaz de garantizar la seguridad y fiabilidad de la cadena global de suministros. “El principal objetivo de este pilar es la creación de un sistema internacional para la identificación de empresas privadas que ofrezcan un nivel elevado de garantías de seguridad en la posición que ocupan en la cadena logística. Este tipo de asociación reportará ventajas concretas a las empresas, tales como una tramitación más rápida y otras medidas.”⁵² Para realizar la identificación de aquellas empresas consideradas como confiables desde un punto de vista de seguridad logística, la OMA se vale de la iniciativa/ certificación denominada *Authorized Economic Operator* (AEO); a través de la cual los entes económicos participantes del comercio mundial habrán de mantener... “labores de autoevaluación atendiendo a normas predeterminadas de seguridad y buenas prácticas

⁵⁰ *Ibíd.*, pg. 11

⁵¹ *Ibíd.*, pgs. 12 y 13

⁵² *Ibíd.*, pg. 13

para asegurarse de que sus políticas y procedimientos internos proporcionen salvaguardias adecuadas en cuanto al compromiso de sus envíos y contenedores...”⁵³

Se trata de una herramienta que emula en gran medida las provisiones y objetivos presentados por el C-TPAT.

Este segundo pilar se vale de las siguientes normas para sustentar su operatividad: 1) la asociación y compromiso de autoevaluación; 2) el uso de mejores prácticas de seguridad; 3) los mecanismos de acreditación/ convalidación; 4) el uso de tecnologías modernas; 5) la comunicación continua; y 6) la facilitación de la cadena internacional de suministros.⁵⁴

Ventajas:

Tal como se indica en el texto del Marco, esta herramienta... “ofrece una nueva plataforma estable que fomentará el comercio mundial, garantizará una mayor seguridad contra el terrorismo y aumentará la contribución de las Aduanas y de los socios comerciales al bienestar económico y social de los países. Asimismo, fortalecerá la capacidad de las Aduanas para detectar y manejar envíos de alto riesgo y hará más eficiente la gestión de las mercancías, con lo que se acelerará el despacho y el levante de las mismas.”⁵⁵

Si bien las ventajas generales de esta iniciativa son a primera vista lo suficientemente claras y contundentes, resulta evidentemente necesario definir las ventajas puntuales que habrán de obtener cada uno de los actores del comercio global; es decir los países, las administraciones aduaneras y las empresas. Tales beneficios específicos son abordados a continuación desde la particular perspectiva de cada actor.

Ventajas para los países:

Todas aquellas naciones que decidan poner en práctica las normas dictadas por la OMA estarán tomando una posición mediante la cual obtendrán las siguientes

⁵³ *Ibíd.*, pg. 36

⁵⁴ *Ibíd.*, pg. 15

⁵⁵ *Ibíd.*, pg. 8

ventajas: a) un incremento en la velocidad de crecimiento y desarrollo económico; b) mejora y modernización de los regímenes aduaneros; c) mejor recaudación de ingresos fiscales; d) mejor aplicación de la legislación nacional; e) protección social y económica; f) fomento de la inversión extranjera directa; g) garantía de una gestión y control integrados en las fronteras; y h) aumento de la autoridad y responsabilidad de la administración aduanera.⁵⁶

Ventajas para las aduanas:

Gracias a su participación activa, las diferentes administraciones aduaneras resultarán beneficiadas debido principalmente a las siguientes ventajas: a) fomento de la circulación sin trabas de las mercancías a través de cadenas logísticas seguras; b) mayor y mejor intercambio de información oportuna y precisa; c) análisis de riesgo de cargamentos sobre bases más eficaces; d) mejora de los controles aduaneros a lo largo de la cadena global de suministros; e) mejor y más rentable asignación de recursos aduaneros; f) incremento en la colaboración entre las diferentes administraciones aduaneras; g) reconocimiento mutuo de controles aduaneros; h) establecimiento de las bases para la reforma y modernización de las aduanas. Cabe también mencionar que dicho Marco presenta una estructura flexible a fin de que cada administración aduanera pueda avanzar en el proceso a su propia velocidad. Tal y como se menciona en el cuerpo del Marco, “esto permitirá a las administraciones de aduanas aplicar... con arreglo a sus propios niveles de desarrollo y a sus condiciones y requisitos particulares.”⁵⁷

Ventajas para las empresas:

Aquella compañía certificada a la luz del Marco y por tanto acreditada como AEO gozará de los siguientes beneficios y ventajas: a) mayor seguridad en la cadena de suministros, así como facilitación y fomento del comercio internacional; b) estímulo a vendedores y compradores; c) tramitación más rápida de productos por parte de las aduanas; d) ahorro de tiempo y de costos; y e) promoción de uniformidad y certidumbre. “Estos mecanismos servirán para garantizar que las empresas

⁵⁶ *Ibíd.*, pg. 9

⁵⁷ IDEM

constaten que su inversión en sistemas de seguridad y prácticas eficaces se traduce en beneficios tales como una reducción de las evaluaciones y de las inspecciones de control de riesgos y una agilización de la tramitación de sus mercancías.”⁵⁸

Ahora bien, para dar continuidad a este punto y a la vez propiciar el establecimiento de un puente comparativo entre los esquemas AEO y C-TPAT, encontramos como evidente la necesidad de revisar la experiencia de la Unión Europea en lo relativo, pues hablamos del único actor mundial con capacidades económicas y circunstancias de operación similares a aquellas propias de los Estados Unidos; además de presentar un grado importante de avance en la adopción de las normativas dictadas por la OMA, equiparable hasta cierto punto con la actual política estadounidense de protección de la cadena global de suministros.

AEO – UNIÓN EUROPEA:

De acuerdo con el texto del documento de trabajo de la Comunidad Europea en torno a la implementación del esquema de seguridad logística dictado por la OMA, una entidad AEO es definida como... “un operador económico el cuál ha sido confiable dentro de la Comunidad en lo referente a sus operaciones aduaneras; y por tanto capaz de disfrutar beneficios otorgados por la misma Comunidad.” Obviamente hablamos que en el momento en que una empresa logra la certificación AEO obtiene facilidades de cara a los controles de seguridad aduaneros.⁵⁹

La definición de operador económico se establece por la UE como sigue: “aquella persona que, en el curso de sus negocios, se involucra en actividades al amparo de la legislación aduanera”. Solamente las empresas que entren dentro de esta definición podrán buscar la certificación AEO, exceptuando de forma automática a

⁵⁸ *Ibidem*, pg. 10

⁵⁹ EUROPEAN Commission. *Authorized Economic Operators: Guidelines*. pg. 6

constaten que su inversión en sistemas de seguridad y prácticas eficaces se traduce en beneficios tales como una reducción de las evaluaciones y de las inspecciones de control de riesgos y una agilización de la tramitación de sus mercancías.”⁵⁸

Ahora bien, para dar continuidad a este punto y a la vez propiciar el establecimiento de un puente comparativo entre los esquemas AEO y C-TPAT, encontramos como evidente la necesidad de revisar la experiencia de la Unión Europea en lo relativo, pues hablamos del único actor mundial con capacidades económicas y circunstancias de operación similares a aquellas propias de los Estados Unidos; además de presentar un grado importante de avance en la adopción de las normativas dictadas por la OMA, equiparable hasta cierto punto con la actual política estadounidense de protección de la cadena global de suministros.

AEO – UNIÓN EUROPEA:

De acuerdo con el texto del documento de trabajo de la Comunidad Europea en torno a la implementación del esquema de seguridad logística dictado por la OMA, una entidad AEO es definida como... “un operador económico el cuál ha sido confiable dentro de la Comunidad en lo referente a sus operaciones aduaneras; y por tanto capaz de disfrutar beneficios otorgados por la misma Comunidad.” Obviamente hablamos que en el momento en que una empresa logra la certificación AEO obtiene facilidades de cara a los controles de seguridad aduaneros.⁵⁹

La definición de operador económico se establece por la UE como sigue: “aquella persona que, en el curso de sus negocios, se involucra en actividades al amparo de la legislación aduanera”. Solamente las empresas que entren dentro de esta definición podrán buscar la certificación AEO, exceptuando de forma automática a

⁵⁸ *Ibíd.*, pg. 10

⁵⁹ EUROPEAN Commission. *Authorized Economic Operators: Guidelines*. pg. 6

las compañías que se limiten a realizar actividades comerciales únicamente dentro del territorio de la Comunidad.⁶⁰

A simple vista, esta definición y las circunstancias que de ella emanan vislumbran que son solamente aquellas empresas participantes del comercio internacional las que habrán de requerir en un momento dado ser consideradas como entidades AEO. Si esta situación es cierta, encontraríamos que la primer diferencia frente al C-TPAT residiría en el concepto mismo de cadena de suministro; resultando obviamente en tratos y requisitos diferenciados hacia las empresas de parte de los esquemas estadounidense y europeo.

Estándares de Aplicación:

El proceso completo de acreditación que debe cumplir una compañía para conseguir el grado AEO toma entre doscientas y trescientas horas de trabajo. Durante este tiempo se determina si los criterios requeridos han sido cumplidos o no. Sin embargo, el número de horas requerido para llevar a cabo una auditoria AEO habrá de variar dependiendo de factores propios de cada empresa, tales como: a) el tamaño y la complejidad de la operación; b) la preparación y registros existentes; c) las autorizaciones previas otorgadas por autoridades aduaneras; d) la necesidad de consulta entre autoridades aduaneras; e) la necesidad de consultar cualquier otra autoridad gubernamental; etc.⁶¹

La información que debe presentar cualquier empresa que desee acreditarse como AEO está organizada en cinco diferentes estándares progresivos. En primera instancia se habrá de presentar información relativa a la propiedad de la compañía, su estructura, su sector comercial y habrá de comprobar conocimiento de los procedimientos aduaneros. El segundo estándar requiere la revisión por parte de las autoridades de los registros aduaneros de la compañía correspondientes a los últimos tres años de actividades a fin de determinar si se cumple con los criterios requeridos.

⁶⁰ *Ibíd.*, pg. 8

⁶¹ IDEM

En el estándar número tres la empresa deberá ser capaz de demostrar la existencia de un sistema de administración comercial y de transporte adecuado a los controles y procedimientos aduaneros. La presentación de registros financieros saludables correspondientes a los últimos tres años de operación comercial es requerida en el cuarto estándar. Finalmente, en el quinto estándar es necesario que la empresa demuestre el conocimiento y la existencia de medidas de seguridad tanto internas como externas y relativas a los socios comerciales, basándose en procedimiento internos documentados.⁶²

Certificación empresa AEO				
1 Información de la compañía	2 Record de cumplimiento	3 Contabilidad y logística	4 Solvencia financiera	5 Criterios de seguridad
Detalles sobre propietarios, estructura, sector comercial y conocimiento de procesos aduaneros.	Revisión del record de cumplimiento de los tres años previos a la aplicación.	Contar con un sistema satisfactorio para la administración de información comercial y de transporte.	Demstrar un record financiero sano durante los tres años previos a la aplicación.	Demstrar conocimiento en materia de procesos de seguridad externos e internos y documentarlos.
Auto evaluación del nivel de seguridad en la cadena de suministros				

Si bien es cierto que el proceso de acreditación AEO debe ser considerado como único y de aplicación uniforme, su alto grado de flexibilidad es una característica que debe resaltarse. Tal flexibilidad se puede apreciar al analizar el caso de las pequeñas empresas, pues en el marco de la Comunidad Europea existe la obligación legal para que las autoridades aduaneras consideren las características específicas los operadores económicos pequeños y medianos.

Los criterios exigidos por el programa AEO son aplicables por igual a todas las compañías sin importar su tamaño; sin embargo, la forma en que se demuestre el cumplimiento variará y será en relación directa al tamaño y complejidad de cada empresa, así como al tipo de bienes comerciados.

⁶² KPMG. *Authorized Economic Operator (AEO)* [webcast]. pg. 6

Encontramos en este punto otra diferencia significativa con respecto al C-TPAT, pues por lo que respecta a la información publicada, la iniciativa estadounidense no menciona en ninguna parte la posibilidad de que las empresas pequeñas o medianas puedan obtener consideraciones especiales para lograr la certificación; cosa que si hace el programa europeo.

Por otra parte, también se puede hablar de la creación o existencia de atajos al momento de buscar la acreditación AEO; pues debido a su propia flexibilidad, mucha de la información que esté en manos de la aduana europea podrá ser utilizada a favor de cada empresa y cada caso en particular. La idea principal tras este concepto es acortar el tiempo requerido por auditoria a fin de facilitar el proceso de acreditación y por tanto no imponer cargas innecesarias sobre las compañías. Algunos ejemplos del tipo del tipo de información que podrá ser rescatada de los archivos aduaneros son: a) autorizaciones aduaneras previas; b) auditorias aduaneras; c) declaraciones y procedimientos aduaneros; c) autoevaluaciones; d) estándares técnicos existentes; e) conclusiones relevantes de expertos; etc.⁶³

Beneficios de la Acreditación:

De forma muy parecida al C-TPAT, la acreditación AEO ofrece también una serie de beneficios a manera de incentivos y con el propósito evidente de invitar a las empresas que forman parte de la industria interna a participar del programa. Conforme con la empresa de consultoría KPMG, tales beneficios pueden ser listados de la siguiente forma: 1) el despacho expedito de las mercancías; 2) menor cantidad de inspecciones físicas a los embarques; 3) trato prioritario en dado caso de una inspección; 4) notificación previa de los detalles de los embarques; 5) mejores relaciones con las autoridades aduaneras; y 6) reconocimiento como socio comercial seguro y preferente.⁶⁴

⁶³ EUROPEAN Commission. OP CIT pg. 10

⁶⁴ KPMG. OP CIT pg. 7

En este contexto, el documento de trabajo de la Comunidad Europea cita también, además de los beneficios directos, una serie de beneficios colaterales (no ligados directamente al aspecto aduanero del negocio) que habrán de obtener aquellas empresas certificadas y por tanto habrán de generarles efectos comerciales positivos. Entre tales beneficios indirectos destacan: 1) reducción en robos, crímenes, vandalismo y mermas; 2) menor número de embarques retrasados; 3) mejor planificación; 4) aumento en la lealtad del consumidor; 5) aumento en el compromiso de los empleados; 6) menor número de incidentes de seguridad; 7) incremento en la cooperación y comunicación con socios y proveedores; etc.⁶⁵

Impactos de la No Acreditación:

En contraparte a los beneficios otorgados por la certificación AEO se encuentran una serie de impactos negativos que terminan por representar un tipo de represalias económicas indirectas contra las compañías que no puedan, o bien no quieran, alinearse al programa. De acuerdo con KPMG, tales impactos se clasifican en tres grandes grupos: reputación, cadena de suministro y facilitación del comercio.

Los impactos negativos en la reputación se traducen en una mala imagen tanto de la organización como de su marca; relaciones dificultosas con las autoridades gubernamentales; así como la decaída de las relaciones con clientes y proveedores; etc. Desde la perspectiva de la administración de la cadena de suministros, los impactos negativos de la no acreditación se manifiestan como aumento de tiempos muertos; incremento en costos indirectos de operación; mayores costos de almacenaje; e incremento inspecciones físicas de los cargamentos. Finalmente, en cuanto a las medidas de facilitación del comercio, por razones obvias las empresas no acreditadas serán discriminadas en lo referente a la obtención de beneficios asignados de forma exclusiva a los AEOs.⁶⁶

⁶⁵ EUROPEAN Commission. OP CIT pg. 15

⁶⁶ KPMG. OP CIT pg. 9

Podemos decir que una vez que una empresa ha probado ser fiable en materia de seguridad y obtiene el estatus de operador económico autorizado o AEO, se convierte en una entidad con una reputación notable, lo que se habrá de transformar eventualmente en un paquete de beneficios económicos y por tanto en una ventaja competitiva. Se trata precisamente de una ventaja competitiva pues una empresa certificada como AEO será preferida como socio comercial sobre terceras empresas no acreditadas.⁶⁷

Reconocimiento Mutuo C-TPAT – AEO:

Es importante recordar que se trata de dos iniciativas, que aunque son muy similares y hasta equivalentes en ciertos aspectos, no dejan de presentar diferencias importantes en su modo de operación. De acuerdo con KPMG, tales puntos divergentes se resumen en tres cuestiones específicas. En primer lugar, mientras que el AEO fue diseñado para garantizar la seguridad de la cadena logística tanto en cuanto a importaciones y exportaciones se refiere, el C-TPAT se limita solamente a asegurar la integridad del comercio destinado hacia el mercado de los Estados Unidos; es decir, únicamente se encarga de las importaciones. Por otra parte, la segunda diferencia evidente radica en el hecho de que mientras el C-TPAT confía en un proceso de autovalidación progresiva por parte de las empresas, el AEO requiere un proceso de validación integral. Por último, cabe destacar que la aduana estadounidense espera que en un futuro próximo el programa AEO incluya la realización de auditorías a proveedores extranjeros, de la misma forma en que lo requiere el C-TPAT.⁶⁸

⁶⁷ EUROPEAN Commission. OP CIT pg. 16

⁶⁸ KPMG. OP CIT pg. 11

IMPLICACIONES ECONÓMICAS:

Hasta este punto, el presente documento ha pretendido identificar al C-TPAT como una certificación aduanera que puede llegar a ser considerada como una barrera no arancelaria al comercio internacional debido a diversos factores. Hablamos de variables tales como la incertidumbre generada por la pregonada “voluntariedad” y flexibilidad; la no consideración de las necesidades especiales de los países en desarrollo; la ausencia de una estrategia para fomentar el desarrollo comercial; la discriminación de los productores por su poder económico o nacionalidad; la posibilidad de favorecer a determinados productores mexicanos bajo ciertas circunstancias; la discriminación anticipada (previo al ingreso a los Estados Unidos) de productos; entre otras. Sin embargo, a pesar de que en su totalidad dichas variables muy probablemente terminen por generar fenómenos que pueden modificar la pauta y dirección que observa el flujo comercial actual, afectando así tanto a productores como a transportistas y distribuidores internacionales, para fines propios del presente trabajo se pondrá especial atención sobre el hecho de que el C-TPAT efectivamente significa una considerable carga económica para los productores extranjeros (especialmente sobre los medianos y pequeños), dando pie a la creación de condiciones de competencia desiguales y poco ventajosas para estos. De esta forma, en los párrafos subsiguientes se abordará particularmente el análisis del impacto económico que supone esta certificación.

Para entender de forma integral la razón por la cual el C-TPAT puede, en un momento determinado, afectar la operación de las compañías certificadas y por consiguiente el consumo de los bienes producidos por estas, es necesario abordar el tema de la regulación de los intercambios comerciales internacionales desde un punto de vista tanto aduanero como microeconómico; es decir, el análisis del efecto económico impuesto sobre los diferentes actores (productores nacionales, productores extranjeros, consumidores, etc.) debido a la utilización, por parte de una gran cantidad de naciones, de barreras al comercio (tanto arancelarias como no

arancelarias) con la finalidad de restringir el acceso de productos extranjeros a sus respectivos mercados.

Del Arancel Hacia la Barrera No Arancelaria:

Barreras al Comercio es el término que hace referencia a aquellas políticas impuestas por los países para restringir el comercio; siendo el arancel, propiamente articulado como el impuesto que se carga sobre un producto al momento de su cruce en una determinada frontera, el de uso más generalizado⁶⁹. Sin embargo, a pesar de su gran aceptación internacional, el arancel no es la única herramienta utilizada con fines regulatorios; pues existen también *Barreras no Arancelarias* (BNA) que tienden a ser más rígidas, específicas o restrictivas que sus contrapartes, y comúnmente generan un mayor impacto económico que las primeras.

Abordando únicamente el tema arancelario, encontramos que mientras la clasificación de este tipo de impuesto se divide en tres: 1) específico; 2) ad valorem; y 3) mixto⁷⁰; la decisión de un país para optar por el establecimiento de un determinado arancel a la importación en un momento dado podrá obedecer cualquiera de las siguientes cuatro razones: a) desincentivar el consumo local de un bien específico; b) generar un mayor ingreso para el gobierno; c) disminuir las importaciones con la finalidad de mantener una la balanza comercial saludable; o d) para utilizarlo como herramienta dentro de una política proteccionista.⁷¹

Antes de iniciar la discusión respecto al propio funcionamiento de un arancel, primero es necesario comprender la razón por la que se presentan tanto beneficios como costos a productores y consumidores debido al establecimiento de un impuesto de esta naturaleza. Hablamos de los costos y beneficios típicos resultantes de una

⁶⁹ YARBROUGH, Beth V. y YARBROUGH, Robert M. *The World Economy: Trade and Finance*. pg. 134

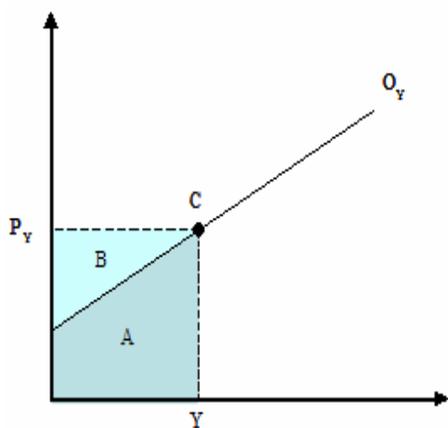
⁷⁰ *Ibidem*, pg. 135

Si bien tanto la descripción de los diferentes tipos de aranceles, como la explicación de su funcionamiento específico tienen relevancia particular en el tema, habrán de ser omitidas en el presente documento debido a que no se considera relevante para el desarrollo de éste.

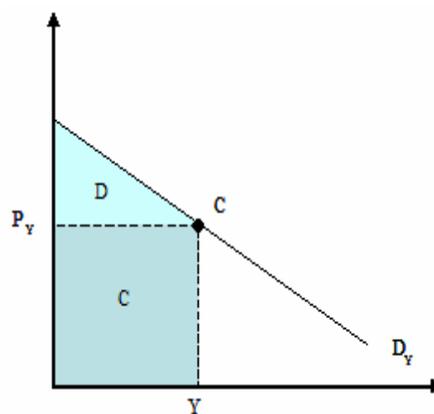
⁷¹ *Ibidem*, pg. 134

transacción comercial normalmente representada por el cruce de una curva de oferta y su respectiva curva de demanda.

Al explicar los beneficios y costos de productores y consumidores es necesario comprender que mientras... “el beneficio del consumidor generado por el consumo de un determinado bien es igual al valor de la satisfacción de dicho consumo sobre el gasto necesario para obtener el bien... el beneficio del productor es igual a la ganancia que obtienen los productores sobre el mínimo necesario para cubrir los costos de producción”.⁷²



Ganancia del Productor



Ganancia del Consumidor

Al expresar de forma gráfica dicha definición, podemos observar que mientras la ganancia del productor se presenta únicamente por arriba y a partir de la línea de la curva de la oferta O_Y y hasta la línea del precio P_Y que se habrá de cargar para entregar la cantidad Y de un determinado producto, y es representada por el área del triángulo B; la ganancia del consumidor se presenta únicamente por arriba y a partir de la línea del precio P_Y que deberá pagar para obtener la misma cantidad Y de dicho producto, y es representada por el área del triángulo D.

Fundamentalmente el objetivo de un arancel a la importación es aumentar el precio de consumo de los bienes importados a manera de que no puedan valerse de sus ventajas competitivas (generalmente traducidas en un precio más bajo que el de

⁷² *Ibíd.*, pg. 140

los productos manufacturados localmente) para apoderarse de un nuevo mercado. Es decir, disminuir el área que determina el beneficio del productor extranjero al mismo tiempo en que se aumenta el área del beneficio del productor local y se generan ingresos para el gobierno.

A pesar de ser un tema de relevancia secundaria para el desarrollo del presente trabajo, es totalmente necesario comprender que independientemente del funcionamiento específico de un arancel, en resumidas cuentas esta política de control comercial pretende trasladar el beneficio que obtienen los productores extranjeros al comerciar sus productos en un tercer país, hacia el productor interno; siguiendo así (hasta cierto punto) la misma finalidad proteccionista que fundamenta la existencia de barreras del tipo no arancelarias (dentro de las cuales podría incluirse el propio C-TPAT). Como consecuencia de este razonamiento, son generalmente los consumidores locales los que terminan por absorber el costo del traslado de los beneficios (redistribución del beneficio); pues en lugar de obtener un determinado artículo por el precio dictado por el libre mercado, después de la aplicación de un arancel tendrán que pagar el precio del bien más los impuestos aduaneros; es decir, tendrán que pagar (en gran parte) por las ineficiencias de la producción local.

Si bien es cierto que tanto la ganancia del productor (tanto del local como del extranjero), como (consecuentemente) la ganancia del consumidor resultan sustancialmente modificadas a partir de la imposición de un arancel, pues éste se vale precisamente de tal modificación para lograr el objetivo de redistribución económica (redistribución del beneficio) que se le ha encomendado; el efecto general resultante dependerá completamente del tamaño de la economía del país que instaura tal impuesto. “Un país pequeño acepta los precios de los mercados mundiales... pues su actividad involucra un porcentaje pequeño del total de la compra – venta de un bien y por tanto... [esta] no genera un efecto perceptible en el precio mundial.”⁷³ Lo contrario es válido para una nación con una economía mayor, pues... “un país grande

⁷³ *Ibíd.*, pg. 137

constituye una porción lo suficientemente importante del mercado mundial como para ejercer la capacidad de cambiar sus términos de comercio.”⁷⁴

Tal y como se menciona en el párrafo previo, a pesar de que el efecto económico general de un arancel (ya sea positivo o negativo) depende completamente del tamaño de la economía del país que lo establece, la pérdida del consumidor local, así como la del productor extranjero, se presentan de manera inversamente proporcional a la ganancia que recibe el productor local (y por tanto se justifican desde la perspectiva del gobierno local). Es precisamente este mismo principio el que podemos encontrar detrás de la existencia de las BNAs, así como en el interior de las filosofías de aquellas naciones que las utilizan como mecanismo de blindaje económico, es decir, como una estrategia neo proteccionista.

El término *nuevo proteccionismo* es el nombre por el que se define la creciente tendencia a evitar la normatividad y regulación de la OMC mediante el aprovechamiento de las lagunas y ambigüedades existentes en los acuerdos firmados hasta hoy; imponiendo así el tipo de barreras (BNAs) sobre las cuales las negociaciones comerciales han fracasado.⁷⁵

Lo cierto es que la realidad de nuestra economía cada vez más globalizada nos sugiere, en relación a al fracaso de las negociaciones comerciales internacionales y la consecuente proliferación del uso de BNAs como mecanismos restrictivos, que cada vez es mayor el número de países que... “están incrementando el uso de estas barreras precisamente debido a que el cuerpo principal de reglas de comercio internacional, la OMC, no regula las barreras no arancelarias de forma tan eficiente como lo hace con los aranceles.”⁷⁶

Si bien la proliferación de las BNAs a nivel internacional es evidente y preocupante, el problema se agudiza considerablemente pues más allá del tipo, funcionamiento o magnitud específico de cada uno de estos mecanismos prohibitivos,

⁷⁴ *Ibidem*, pg. 142

⁷⁵ *Ibidem*, pg. 165

⁷⁶ IDEM

la realidad es que (y justamente de la misma forma en que sucede con el C-TPAT)... “los países comúnmente imponen barreras no arancelarias de forma discriminatoria; es decir, en relación al comercio con algunos países pero no con otros. Particularmente, las exportaciones originarias de países en vías de desarrollo son especialmente vulnerables a la restricción impuesta a través de las BNA. Tales barreras solamente pueden hacer el proceso de desarrollo más complicado.”⁷⁷

La Carga Económica:

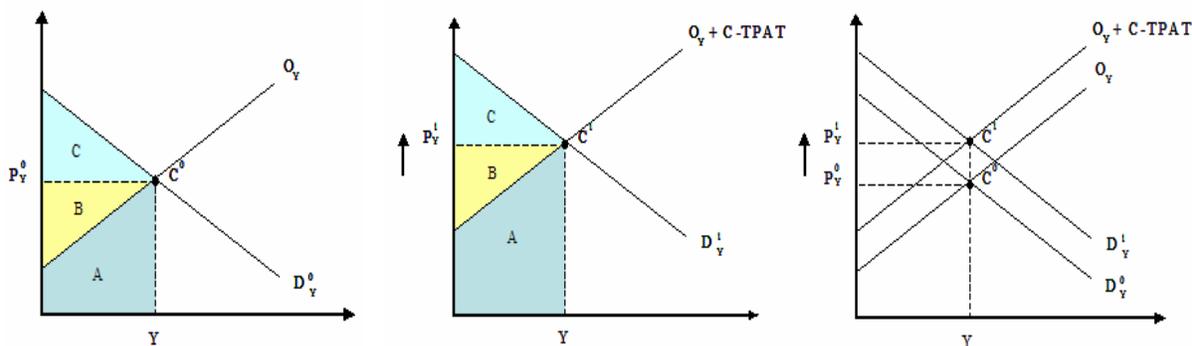
Una vez identificados los efectos económicos que supone la utilización de barreras al comercio (ya sea en la forma de aranceles o de BNAs) es indispensable, para cumplir con el objetivo del presente trabajo, intentar explicar el efecto específico que el C-TPAT ejerce tanto sobre el mediano y pequeño productor, así como sobre el consumidor final. Hablamos del efecto económico que tentativamente incrementaría los costos de producción de las empresas certificadas, aumentando consecuentemente el costo final de sus productos.

Normalmente los libros de microeconomía utilizan gráficas que representan fundamentalmente el punto en dónde se igualan la oferta y demanda agregadas de un determinado producto con la finalidad de explicar los efectos que se derivan de un intercambio económico – comercial. Si bien dichas gráficas representan una forma práctica para observar los fenómenos que se derivan de tales relaciones económicas, su complejidad es considerable; razón por la cual en el presente documento se utilizarán gráficas simplificadas para intentar hacer evidentes los perjuicios generados por el C-TPAT.

El único supuesto que deberá mantenerse presente a fin de comprender dichas gráficas, es la aclaración de que tales esquemas incluyen únicamente la oferta de un solo productor extranjero y no la oferta agregada. El objetivo de esta modificación es la llana simplificación el ejercicio.

⁷⁷ IDEM

Entrando propiamente en el análisis, en una primera instancia (y observando las gráficas que se incluyen a continuación) se puede identificar claramente la forma en que el C-TPAT modifica sustancialmente la curva de la oferta desplazándola hacia arriba al incrementar el precio (debido a la carga económica que supone la inversión en materia de seguridad y que se traduce en un incremento considerable en los costos de operación) por el cuál un productor estaría dispuesto a ofrecer una determinada cantidad de un dado bien. Si el consumidor desea mantener el mismo nivel de consumo, deberá entonces desembolsar una mayor cantidad de dinero; desplazando también la curva de la demanda hacia arriba hasta empatar el punto de consumo previamente aceptado.

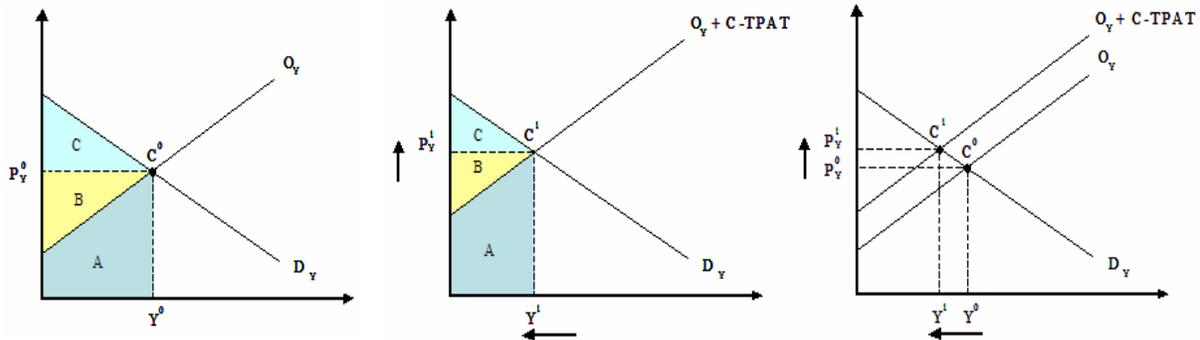


Las áreas que comprenden tanto el beneficio del productor como el beneficio del consumidor habrán de permanecer intactas mientras la cantidad de consumo no se modifique; sin embargo, para que esto suceda, tanto el precio del bien como el gasto del consumidor se tendrían que incrementar, dando pie a la creación de una desventaja competitiva para el productor extranjero.

En un segundo escenario cabe la posibilidad que la curva de la demanda no responda a la alteración en el precio; es decir, que ésta no se modifique para ajustarse a la cantidad de consumo previamente establecida.

En este caso, simplemente se reduce la cantidad del producto que se consume, al mismo tiempo en que el precio, forzado por el gasto que exige el C-TPAT, aumenta (la curva de la oferta siempre se desplaza hacia arriba independientemente de la respuesta del consumidor). Dicho en otras palabras, mientras la curva de la

oferta es desplazada hacia arriba por el incremento en los costos de operación del productor, la curva de la demanda permanece estática, disminuyendo la cantidad consumida del bien importado, al mismo tiempo en que aumenta el consumo de cualquier otro bien sustituto, ya sea producido localmente o en el extranjero.

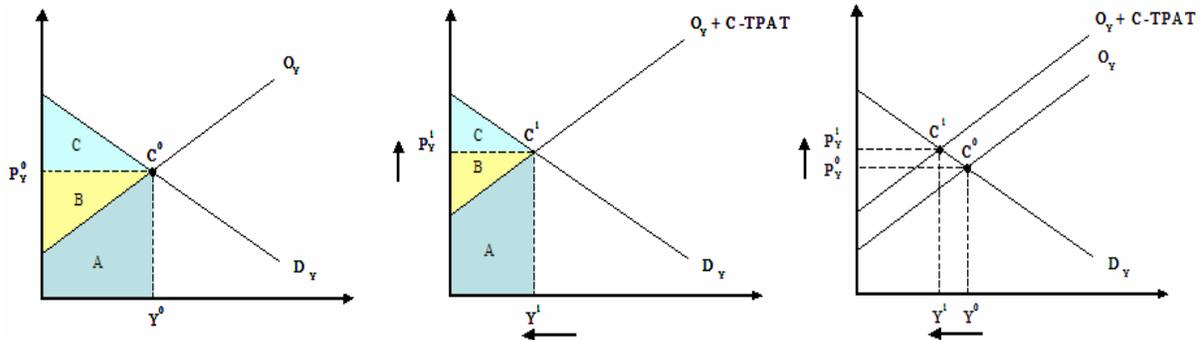


En esta situación tanto el beneficio del productor extranjero como el beneficio del consumidor local resultan disminuidos de forma sustancial. En cambio, seguramente el beneficio del productor local (o bien el del productor grande certificado como empresa C-TPAT) habrá de incrementarse en la medida en que el consumidor local deja de adquirir los bienes del mediano o pequeño productor extranjero. Se trata del efecto fomentado por la dinámica de redistribución del beneficio. Nuevamente encontramos que es precisamente el consumidor local quien debe cubrir los costos resultantes derivados de las ineficiencias de los productores locales.

RESPUESTA INTERNACIONAL:

Tras haber analizado las distorsiones comerciales y económicas que genera la imposición de BNAs del tipo representado por el C-TPAT; las desventajas competitivas que se ciernen sobre los productores extranjeros, y que les dificultan aun más el acceso a un determinado mercado, han quedado completamente evidenciadas. Específicamente hablamos del perjuicio hacia aquellos productores que no tienen el poder económico necesario como para absorber una inversión de la magnitud

oferta es desplazada hacia arriba por el incremento en los costos de operación del productor, la curva de la demanda permanece estática, disminuyendo la cantidad consumida del bien importado, al mismo tiempo en que aumenta el consumo de cualquier otro bien sustituto, ya sea producido localmente o en el extranjero.



En esta situación tanto el beneficio del productor extranjero como el beneficio del consumidor local resultan disminuidos de forma sustancial. En cambio, seguramente el beneficio del productor local (o bien el del productor grande certificado como empresa C-TPAT) habrá de incrementarse en la medida en que el consumidor local deja de adquirir los bienes del mediano o pequeño productor extranjero. Se trata del efecto fomentado por la dinámica de redistribución del beneficio. Nuevamente encontramos que es precisamente el consumidor local quien debe cubrir los costos resultantes derivados de las ineficiencias de los productores locales.

RESPUESTA INTERNACIONAL:

Tras haber analizado las distorsiones comerciales y económicas que genera la imposición de BNAs del tipo representado por el C-TPAT; las desventajas competitivas que se ciernen sobre los productores extranjeros, y que les dificultan aun más el acceso a un determinado mercado, han quedado completamente evidenciadas. Específicamente hablamos del perjuicio hacia aquellos productores que no tienen el poder económico necesario como para absorber una inversión de la magnitud

requerida por las certificaciones de seguridad aduaneras. A pesar de que la tendencia actual gira en torno a la armonización de las distintas certificaciones (C-TPAT, AEO, etc.), los criterios de seguridad mínimos requeridos siguen siendo prohibitivos para muchas empresas.

Si bien tales distorsiones son lo suficientemente claras como para señalarlas, no basta con identificarlas; también es necesario dar solución a los diferentes problemas y áreas de oportunidad que se desprenden de las mismas. Es por tanto necesario dar respuesta a la pregunta ¿Cómo debe reaccionar la comunidad internacional frente al incremento cada vez mayor de la expectativa por un comercio global seguro? Se trata definitivamente de un asunto delicado y que por tanto requiere de la participación de todos los actores comerciales internacionales para que pueda llegar a buen término.

Tal y como se ha observado en el presente documento, algunas de las opciones para mejorar y simplificar la estructura y funcionamiento del C-TPAT podrían requerir, por ejemplo: que la estructura de la certificación se dirija tanto a exportadores como a importadores; que su proceso de validación sea integral y predecible; que los diferentes niveles de beneficios otorgados se homogenicen; y por que no, que un objetivo encaminado al desarrollo de productores establecidos en países tercermundistas sea incluido. Sin embargo, este tipo de medidas significarían únicamente un esfuerzo unilateral; siendo que tanto gobiernos como empresas (y hasta consumidores) en todo el mundo deben unir esfuerzos para lograr el fomento de un comercio internacional seguro y que sea realmente incluyente.

Seguridad Comercial como Tarea Gubernamental:

Al pensar en el fenómeno de redistribución del beneficio (explicado en párrafos previos), automáticamente hacemos referencia a la intención y participación de los gobiernos para que tal reacomodo suceda. Es responsabilidad directa del gobierno velar por los intereses económicos de sus ciudadanos e industria; sin

embargo, en el momento en que dicha defensa o protección daña a personas e instituciones de terceros países nos enfrentamos a un tema de trascendencia internacional. La discriminación y demás perjuicios causados por el C-TPAT son un ejemplo perfecto de este tipo de situaciones.

A simple vista resulta justo pensar que si son los gobiernos locales los causantes de imponer (mediante diversos mecanismos o herramientas de regulación comercial) cargas económicas sobre los productores extranjeros, sean estos mismos gobiernos los encargados y responsables directos de transferir la carga económica excesiva de los productores extranjeros a las instituciones (nacionales o extranjeras). Este sería sin lugar a dudas un escenario de solución ideal y por tanto completamente utópico. Una respuesta realista habría de involucrar necesariamente una concepción renovada de las relaciones económicas internacionales; comenzando a partir del replanteo de las normas que regulan el esquema comercial global (los pilares de la OMC) y culminando, tal y como se sugiere en párrafos previos, con la cooperación integral de la sociedad internacional.

Ente Transnacional de Seguridad Comercial:

Como ejemplo de la factibilidad de la cooperación global, el pasado 29 de junio de 2007 la OMA firmó un memorando de entendimiento con la *Business Alliance for Secure Commerce* (BASC) a fin de acordar estrategias de trabajo conjunto para fomentar el desarrollo del previamente citado marco SAFE. El Artículo séptimo de tal memorando de entendimiento indica la voluntad de las partes para cooperar en una serie de tareas de entre las cuales se destaca la incluida en el cuarto párrafo, en el cual se acuerda que... “[l]a Organización Mundial BASC y la OMA explorarán la posibilidad de establecer un proyecto piloto diseñado para que las pequeñas y medianas empresas implementen medidas de seguridad en la cadena de suministros.

La OMA mantendrá contacto tanto con la BASC, así como con las empresas involucradas para revisar las oportunidades para mantener estos proyectos.”⁷⁸

Si bien recae particular importancia sobre tal memorando debido a que tanto la OMA como la BASC son organismos internacionales que pretenden alcanzar objetivos similares (cada cual valiéndose de sus propios medios) en relación al incremento de la seguridad de la cadena global de suministros, la simplicidad con la que se aborda el tema de la ayuda a las pequeñas y medianas empresas en lo relativo al cumplimiento de los criterios que se les solicitan para la obtención de alguna certificación de seguridad aduanera (ya sea el C-TPAT, el AEO o cualquier otro esquema) deja mucho que desear.

Esta disyuntiva se desprende del hecho de que en ningún lugar de tal memorando se mencionan la forma o los medios que se habrán de utilizar a fin de apoyar al pequeño productor. El documento simplemente se limita a mencionar el objetivo pretendido, sin establecer estrategias para alcanzarlo, es decir, no se habla del “cómo”, solamente se menciona el “qué”. Definitivamente se requiere un esfuerzo mucho más comprensivo que el simple enfoque de acercamiento mediante proyectos especiales.

A fin de realmente promover y facilitar la adopción de los diferentes esquemas de certificación de seguridad aduaneros por parte de las pequeñas y medianas empresas exportadoras (ya sea el C-TPAT o bien el marco de seguridad desarrollado por la OMA), es necesario la constitución de una entidad transnacional que busque fomentar la aceptación y adopción del marco SAFE mediante el otorgamiento de créditos flexibles y especializados principalmente destinados hacia aquellos productores que operen en países en vías de desarrollo. Se trata de un panorama que muy difícilmente se podrá edificar si no se cuenta con la total voluntad y cooperación de gobiernos, así como del patrocinio y trabajo conjunto de organizaciones tales como la OMC, la OMA, el Banco Mundial, la Cámara de

⁷⁸ BASC & WCO. *Memorandum of Understanding between the World Customs Organization and the World BASC Organization*. pg. 3

Comercio Internacional y ¿Por qué no?, organismos como la propia BASC y hasta organizaciones no gubernamentales.

CONCLUSIÓN:

En el presente trabajo se ha expuesto, de forma general, la estructura, objetivos y modelo de operación de la iniciativa estadounidense conocida como *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT). Hablamos de una herramienta innovadora de combate antiterrorista (pasivo), ya que supone la existencia de una sociedad de cooperación y trabajo entre la iniciativa privada y el gobierno estadounidense, con la única finalidad de asegurar y garantizar la integridad de la cadena global de suministros; representando así la primer estrategia de su tipo implementada por la *Customs and Border Protection* (CBP).

Este documento ha sido organizado en 6 grandes partes. La primera parte tocó los puntos relativos a la configuración del C-TPAT. En ella se abordaron los siguientes temas: el C-TPAT; motivación, definición y objetivos; operación y metas estratégicas; criterios de participación; y beneficios.

En la segunda parte de este trabajo se introdujo la aseveración de que el C-TPAT resulta contradictorio, en su operación general, a la legislación comercial internacional vigente (GATT/OMC). Aquí, los puntos desarrollados fueron: regulación GATT/OMC; ¿qué es una barrera no arancelaria?; acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio; y principio de la nación más favorecida.

En los apartados tercero y cuarto se abordó, a manera de comparación con el C-TPAT, las iniciativas desarrolladas hasta la fecha tanto por la OMA, como consecuentemente por la Unión Europea (la certificación AEO). Los temas específicos desarrollados son: la descripción del Marco Normativo de la OMA; sus objetivos, principios y elementos básicos; los dos pilares sobre los que se edifica; las ventajas que se derivan de este; los estándares de aplicación del AEO; los beneficios

Comercio Internacional y ¿Por qué no?, organismos como la propia BASC y hasta organizaciones no gubernamentales.

CONCLUSIÓN:

En el presente trabajo se ha expuesto, de forma general, la estructura, objetivos y modelo de operación de la iniciativa estadounidense conocida como *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT). Hablamos de una herramienta innovadora de combate antiterrorista (pasivo), ya que supone la existencia de una sociedad de cooperación y trabajo entre la iniciativa privada y el gobierno estadounidense, con la única finalidad de asegurar y garantizar la integridad de la cadena global de suministros; representando así la primer estrategia de su tipo implementada por la *Customs and Border Protection* (CBP).

Este documento ha sido organizado en 6 grandes partes. La primera parte tocó los puntos relativos a la configuración del C-TPAT. En ella se abordaron los siguientes temas: el C-TPAT; motivación, definición y objetivos; operación y metas estratégicas; criterios de participación; y beneficios.

En la segunda parte de este trabajo se introdujo la aseveración de que el C-TPAT resulta contradictorio, en su operación general, a la legislación comercial internacional vigente (GATT/OMC). Aquí, los puntos desarrollados fueron: regulación GATT/OMC; ¿qué es una barrera no arancelaria?; acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio; y principio de la nación más favorecida.

En los apartados tercero y cuarto se abordó, a manera de comparación con el C-TPAT, las iniciativas desarrolladas hasta la fecha tanto por la OMA, como consecuentemente por la Unión Europea (la certificación AEO). Los temas específicos desarrollados son: la descripción del Marco Normativo de la OMA; sus objetivos, principios y elementos básicos; los dos pilares sobre los que se edifica; las ventajas que se derivan de este; los estándares de aplicación del AEO; los beneficios

de la aplicación y los impactos resultantes de la no aplicación; así como el reconocimiento mutuo entre el C-TPAT y el AEO.

En el apartado denominado “Implicaciones Económicas” se ha tratado de explicar y demostrar el tipo de impacto económico específico impuesto por el C-TPAT (y demás barreras o certificaciones similares) sobre los pequeños y medianos exportadores. Los puntos que se tocaron son los siguientes: del arancel a la barrera no arancelaria; y la carga económica.

Finalmente, a manera de propuesta, en la última parte de este trabajo se incluyeron temas e ideas relativas a la posibilidad de fomentar y facilitar la incorporación y participación de las diversas certificaciones de seguridad aduaneras por parte de aquellas empresas vulnerables. Específicamente hablando, los apartados “seguridad comercial como tarea gubernamental” y “ente trasnacional de seguridad comercial” fueron incluidos en estos párrafos finales.

Cada uno temas aquí descritos han sido propiamente justificados con la única finalidad de cimentar (en la medida de lo posible) la probabilidad de que el C-TPAT sea catalogado (al menos desde una perspectiva teórica o didáctica y meramente ilustrativa) como una barrea no arancelaria al comercio internacional (o que por lo menos se reconozca la cercanía de esta iniciativa a ser identificada de esta forma).

BIBLIOGRAFÍA:

ASSAF, Michael; Bonincontro, Cynthia; y Johnsen, Stephen. *Global Sourcing & Purchasing Post 9/11: New Logistics Compliance Requirements and Best Practices*. J. Ross Publishing. Estados Unidos, 2006.

BASC & WCO. *Memorandum of Understanding between the World Customs Organization and the World BASC Organization* [en línea]. Bruselas, junio de 2007. Bélgica. Business Alliance for Secure Commerce. [ref. 11 de octubre de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.wbasco.org/documentos/MOU%20%20BASC%20and%20WCO%202007-%20aprobado.pdf>

BHALA, Raj. *International Trade Law: Cases and Materials*. Michie: Contemporary Legal Education Series. Estados Unidos, 1996.

CBP. *Securing the Global Supply Chain: Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) Strategic Plan* [en línea]. Washington, noviembre de 2004. U.S. Customs and Border Protection. [ref. de 12 de octubre de 2006]. Disponible en Internet: http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/ctpat_strategicplan.ctt/ctpat_strategicplan.pdf

CBP. *Supply Chain Security Best Practices Catalog: Customs – Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)* [en línea]. Washington, enero de 2006. U.S. Customs and Border Protection. [ref. de 12 de octubre de 2006]. Disponible en Internet: http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/ctpat_best_practices.ctt/ctpat_best_practices.pdf

CBP. *C-TPAT Importer Security Criteria* [en línea]. Washington, marzo de 2005. U.S. Customs and Border Protection. [ref. de 19 de octubre de 2006]. Disponible en Internet: http://www.cbp.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/security_criteria/criteria_importers/ctpat_importer_criteria.xml

EUROPEAN Commission. *Authorized Economic Operators: Guidelines*. Bruselas, mayo de 2007. Bélgica. Directorate – General. [ref. de 28 de agosto de 2007].

KPMG. *Authorized Economic Operator (AEO)* [webcast]. Reino Unido, agosto de 2007. KPMG, LLP.

OMA. *Marco Normativo Para Asegurar y Facilitar el Comercio Global* [en línea]. Bruselas, junio de 2005. Bélgica. Organización Mundial de Aduanas [ref. de 19 de septiembre de 2007]. Disponible en Internet: <http://www.wcoomd.org>

OMC. *La OMC en pocas palabras* [en línea]. Organización Mundial del Comercio. Actualización abril de 2005. [ref. de 15 de noviembre de 2006]. Disponible en Internet: http://www.wto.org/spanish/res_s/doload_s/inbr_s.pdf

OMC. *Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio* [en línea]. Organización Mundial del Comercio. [ref. de 6 de septiembre de 2006]. Disponible en Internet: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt.pdf

OMC. *Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* [en línea]. Organización Mundial del Comercio. [ref. de 6 de septiembre de 2006]. Disponible en Internet: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf

RICE, James B. y Spayd, Philip W. *Investing in Supply Chain Security: Collateral Benefits* [en línea]. IBM Center for The Business of Government. [ref. de 10 de octubre de 2007]. Disponible en Internet: <http://t1d.www-03.cacheibm.com/industries/government/doc/content/bin/RiceReport.pdf>

UNCTAD. *Container Security: Major Initiatives and Related International Developments* [en línea]. Reporte del Secretariado General de la UNCTAD. 26 de Febrero de 2004. [ref. de 19 de octubre de 2006]. Disponible en Internet: http://www.unctad.org/en/docs/sdtetlb20041_en.pdf

YARBROUGH, Beth V. y Yarbrough, Robert M. *The World Economy: Trade and Finance*. Thomson South – Western. 6ta edición. Estados Unidos, 2003.