

## Tesina

---

**“Cambios en las dinámicas de control del Comercio Internacional:  
el Programa Operador Económico Autorizado como nuevo  
paradigma de seguridad”**

Autora: Paula Arnoldi

Directora: Mg. Marta Graciela Cabeza

Rosario, 9 de octubre 2019



# **“Cambios en las dinámicas de control del Comercio Internacional: el programa Operador Económico Autorizado como nuevo paradigma de seguridad”**

Tesista: Paula Arnoldi (A-1448/6)

Director de Tesina: Marta Cabeza

Facultad de Ca. Política y RRII – Universidad Nacional de Rosario

Octubre 2019

## **Resumen**

Esta investigación se centra en estudiar los cambios ocurridos en las dinámicas de control de los flujos del comercio internacional, en un contexto global de incremento de la amenaza del terrorismo global. La naturaleza del comercio exterior, fuente de desarrollo socioeconómico pero a su vez vía de ingreso directo a un país, instala un interrogante de difícil resolución: ¿cómo equilibrar la necesidad de incrementar la **seguridad** del comercio exterior con la importancia de **facilitar** los intercambios comerciales en un contexto global de constante crecimiento? La respuesta adoptada tanto por el programa C-TPAT de los Estados Unidos como por la figura del **Programa Operador Económico Autorizado (OEA)** de la Organización Mundial de Aduanas, es la de promover la cooperación con el sector privado para identificar operadores confiables que permitan a las aduanas concentrar sus esfuerzos en las cargas de alto riesgo haciendo más eficientes los controles. No obstante, la implementación en la práctica de este nuevo paradigma de seguridad del comercio exterior puede traer sus propios desafíos, como lo demuestran el caso brasilero y la situación en nuestro país.

## **Palabras clave**

Comercio exterior – Facilitación – Seguridad – Operador Económico Autorizado – Organización Mundial de Aduanas – Marco Normativo SAFE – C-TPAT – Cadena logística

## **Índice**

Índice.....	3
Introducción .....	5
1. Capítulo 1: El antecedente del C-TPAT y el Marco Normativo SAFE .....	18
1.1. El antecedente del C-TPAT.....	18
1.1.1. Los pioneros: El C-TPAT en Estados Unidos .....	18
1.1.2. Confianza y “accountability”, la base del C-TPAT.....	20
1.1.3. El impacto del C-TPAT.....	24
1.2. El Marco Normativo SAFE .....	26
1.2.1. La adopción del Marco SAFE para asegurar y facilitar el comercio internacional.....	26
1.2.2. El Programa Operador Económico Autorizado.....	28
1.2.3. Beneficios de los OEA y el potencial de los ARM.....	32
1.2.4. El alcance del Marco SAFE y la expansión de los Programas OEA.....	34
1.3. Conclusiones del capítulo .....	36
2. Capítulo 2: El Programa OEA de la Receita Federal .....	38
2.1. Brasil y las lecciones para aprender.....	38
2.2. Tipos de operadores y requisitos .....	39
2.3. La contracara: beneficios e impacto real .....	43
2.4. El camino hacia el OEA integrado.....	46

2.5.	Logros y desafíos del OEA Brasileño .....	48
2.6.	Conclusiones del capítulo .....	51
3.	Capítulo 3: El Programa OEA en Argentina.....	53
3.1.	Antecedentes normativos: El SAOC.....	53
3.2.	El Programa Piloto y la cooperación pública-privada.....	56
3.3.	El nuevo Programa OEA – la Resolución 4451 .....	59
3.4.	El futuro del OEA Argentino .....	62
3.5.	Conclusiones del capítulo .....	64
	Conclusión.....	66
	Glosario .....	72
	Anexos .....	74
	Bibliografía.....	80

## Introducción

Para comenzar a adentrarnos en nuestro tema de investigación, se hace necesario hacer primero algunas observaciones sobre el escenario del Comercio Internacional y las instituciones que lo regularon y lo regulan actualmente. En primer lugar, cabe destacar que, desde 1948 hasta 1994, las reglas aplicables al comercio mundial no fueron establecidas por una institución oficial permanente, sino a través de un acuerdo multilateral: el *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*. Originalmente negociado por un grupo de países ansiosos por impulsar rápidamente la liberación del comercio luego del fin de la Segunda Guerra Mundial; su objetivo era el de reducir y consolidar los aranceles aduaneros mientras se acordaba la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC) formal, que viniera a complementar las instituciones del orden económico establecido en Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). No obstante, las negociaciones finalmente no prosperaron y ese Acuerdo terminó regulando de facto el comercio internacional durante los próximos 47 años. (OMC, s.f.).

Durante esos años, el GATT se desarrolló entonces a través de varias rondas de negociaciones ocurridas a la par de los cambios en la agenda del comercio mundial: mientras que en los primeros años el foco siguió concentrándose en la reducción de aranceles; ya desde mediados de la década del '60 y principalmente luego de la Ronda de Tokio en 1970, comenzó a priorizarse el abordaje de otras problemáticas (como las barreras no-arancelarias) en conjunto con la llegada de nuevos miembros al sistema multilateral de comercio. Sin embargo, el éxito que había tenido el GATT en la estimulación del comercio a través de la reducción continua de aranceles no pudo verse replicado en la resolución de los nuevos temas que afectaban al comercio mundial y, hacia 1980, se había hecho evidente la necesidad de emprender una reforma más amplia (OMC, s.f.).

Tal reforma iba a estar dada con la creación de la **Organización Mundial de Comercio (OMC)** en enero de 1995, tras la firma del Acuerdo de Marrakech un año antes como

consecuencia de las largas negociaciones de la Ronda Uruguay<sup>1</sup>. La nueva OMC sustituyó entonces al GATT como organización internacional, el Acuerdo se actualizó como tratado general sobre el comercio de bienes y se sumaron los acuerdos negociados en relación al comercio de servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias; y exámenes de las políticas comerciales de los gobiernos (OMC, s.f.)<sup>2</sup>. Por otro lado, la Ronda también incluyó calendarios de negociaciones futuras y revisiones de los acuerdos alcanzados, que se fueron ampliando y continúan al día de hoy.

No obstante, la OMC no es la única institución que regula el sistema multilateral del Comercio Internacional que nos interesa en esta investigación. En las cuestiones vinculadas con el acceso a los mercados (clasificación de mercaderías), valoración en aduana, normas de origen y la facilitación del comercio; la OMC tiene una socia clave en otra organización internacional: la **Organización Mundial de Aduanas - OMA** (OMC, s.f.).

La OMA (o *World Customs Organization – WCO*) fue establecida en 1952, con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de las administraciones aduaneras alrededor del mundo. Actualmente, reúne a 183 administraciones aduaneras de todo el globo que, juntas, gestionan el 98% del comercio mundial (WCO, s.f.). La función principal de la OMA es la de ayudar a las aduanas a cumplir sus objetivos: facilitar y estimular el crecimiento del comercio legítimo internacional, combatiendo asimismo las actividades fraudulentas o criminales y, especialmente, ayudando a proteger las fronteras de la amenaza del terrorismo (WCO, s.f.).

Ahora bien, esta misión terminó de delinearse como consecuencia de la Guerra contra el Terrorismo<sup>3</sup> iniciada por los Estados Unidos de George W. Bush luego de los atentados del

---

1 Con una duración de siete años y medio, fue la “mayor negociación comercial que haya existido jamás y, muy probablemente, la negociación de mayor envergadura, de cualquier género en la historia de la humanidad”. Abarcó prácticamente la totalidad del comercio. (OMC, s.f.)

2 No es objetivo de nuestra investigación entrar en detalle sobre la estructura jurídica de la OMC, los contenidos de los Acuerdos y las negociaciones actuales; sino simplemente dar un panorama general sobre su creación y su forma de funcionamiento actual.

3 “Guerra contra el Terrorismo” (“War on Terrorism” en inglés) fue el término utilizado por el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, para justificar la campaña militar que respondió a los atentados terroristas del 11S, con el objetivo declarado de ponerle fin al terrorismo internacional. Las guerras de Afganistán (2001),

11 de septiembre. Los atentados no sólo tuvieron un impacto profundo en la agenda política y económica mundial, poniendo la seguridad como eje de todas las negociaciones; sino que también trajeron sus consecuencias en el ámbito del Comercio Internacional y en el rol de las aduanas a nivel global.

Frente a la amenaza terrorista, los directores de las Aduanas y la OMA se vieron en una encrucijada: ¿cómo reforzar y profundizar los mecanismos de control de la circulación de mercaderías y a la vez continuar garantizando la fluidez del comercio global?

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

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

De este modo, la **pregunta** a la cual intentaremos encontrarle una respuesta es ¿por qué y de qué modo es útil el Programa OEA en función de la facilitación y seguridad del Comercio Internacional?

No obstante, para poder dar respuesta a este interrogante, necesitamos primero preguntarnos ¿cuál es el nuevo enfoque de seguridad en el comercio internacional que se implementa con la adopción del Marco SAFE en el 2005 y cómo se entiende la relación

---

Irak (2003) y las muertes de Saddam Hussein y Osama Bin Laden fueron parte de esa Guerra contra el Terrorismo (JACKSON, s.f.)

entre Aduanas y empresas a partir de la adopción del Marco SAFE?; ¿cómo se implementó el Programa OEA alrededor del mundo y cuáles fueron los beneficios que conllevó a) para la facilitación del Comercio Internacional y b) para los gobiernos en el control de la seguridad de los flujos de Comercio internacional?; y por último ¿cuál es la situación actual en la Argentina y cuáles son las posibilidades de implementación plena del Programa OEA en nuestro país?

En este sentido, la **hipótesis** que va a guiar nuestra investigación es la de que *el Programa OEA representa una colaboración bien entendida entre el sector público y el privado, en la cual ambos ven sus intereses beneficiados. Mientras el gobierno encuentra la forma de minimizar el costo y los recursos empleados en garantizar la seguridad del Comercio Internacional; las empresas encuentran una forma de optimizar sus cadenas logísticas, invirtiendo en mecanismos de control y seguridad, con la contrapartida de mejores y mayores ventajas a la hora de importar o exportar mercaderías. De este modo, el Programa OEA cumple con su doble función de facilitador y asegurador del Comercio Internacional.*

En consecuencia, el **objetivo general** de este trabajo será el de analizar la utilidad y efectividad del Programa OEA para garantizar, por un lado, la seguridad de la cadena logística y facilitar, por el otro, el intercambio comercial mundial.

En vistas a alcanzar nuestro objetivo, nos propondremos entonces alcanzar los siguientes **objetivos específicos**. En primer lugar, describir el nuevo enfoque de seguridad en el Comercio Internacional que se implementó con la adopción del MARCO SAFE en el 2005 y cómo se entendió la cooperación entre Aduanas y empresas. A continuación, analizar cómo se implementó el Programa OEA alrededor del mundo y los beneficios que conllevó para la facilitación del comercio internacional y para los gobiernos en el control de la seguridad del comercio internacional. Y, finalmente, describir cuál es la situación actual en la Argentina y analizar cuáles son las posibilidades de implementación plena del Programa OEA en nuestro país.

En este sentido, no sería posible alcanzar una comprensión acabada de la naturaleza e implementación efectiva del Programa OEA para luego analizar la situación local, sin antes realizar un recorte geográfico. Por ello, nuestra investigación se centrará en algunos casos seleccionados como casos testigos para poder observar así la aplicación real de los beneficios que trajo el programa. De esta forma, tomaremos primeramente el caso del

CTPAT en Estados Unidos como “pionero” que marcó el camino a seguir y moldeó el “envase” OEA. Luego, estudiaremos el ejemplo de Brasil, país que, por su cercanía geográfica, peso comercial en nuestra balanza y similitud en materia de reglamentación aduana (en tanto miembro del MERCOSUR); puede servirnos de referencia a la hora de analizar la aplicación del programa en nuestro país.

Asimismo, es importante destacar que, al tener esta investigación un propósito correlacional explicativo, hemos de adoptar una **metodología cualitativa** para lograr el objetivo que nos proponemos. Para ello, utilizaremos para nuestra investigación el estudio de fuentes secundarias: nuestros principales recursos serán, por un lado, los documentos e informes oficiales de la Organización Mundial del Comercio en tanto organización madre de la OMA. Asimismo, analizaremos las resoluciones o reglamentaciones relativas a la implementación del Programa en nuestros tres casos testigo y a nivel local. Por último, consultaremos también publicaciones académicas, así como diversos artículos periodísticos y de opinión reflexionando sobre la temática.

En relación con el abordaje teórico que nos guiará en la tarea de comprender la forma en que se diseñó e implementó el Programa OEA alrededor del mundo y, particularmente en Argentina; hemos de decir que nuestra investigación se enmarca en la perspectiva de las teorías de los **Regímenes Internacionales**.

Siguiendo a Krasner, podemos decir que los regímenes internacionales son “*principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores*” en un área determinada de la política internacional (KRASNER, 1989, pág. 14). Por *principios*, entendemos el conjunto de creencias compartidas por los actores respecto de la cosmovisión del mundo y su funcionamiento; por *normas*, aquellos patrones generales de conducta definidos en términos de derechos y obligaciones. Ambos, principios y normas, definen las características esenciales y básicas de un régimen internacional; y cualquier cambio en ellos implica un cambio de régimen o bien la desaparición del régimen en esa área específica de la política internacional. Por otro lado, las *reglas* son prescripciones de acción más específicas (lo que debe hacerse y lo que no); y los *procesos de toma de decisiones*, las prácticas colectivas acordadas para tomar e implementar las decisiones colectivas. Los cambios en estos últimos dos, no implican un cambio de régimen, sino sólo cambios dentro del régimen, siempre y cuando los principios y normas se mantengan inalterados. Es decir, los regímenes internacionales se distinguen

fundamentalmente de otro tipo de acuerdos temporales de corto plazo que pueden desarmarse fácilmente en respuesta a cambios en la distribución de poder o intereses de los actores (KRASNER, 1982).

Siguiendo el ejemplo que el mismo autor utiliza y que es de gran relevancia para esta investigación, en el régimen internacional liberal del comercio, los *principios* serían los enfoques económicos neoclásicos de la economía que sostienen el libre comercio como la mejor forma de maximizar la utilidad global; las *normas* las que apuntan a la reducción de las barreras tarifarias y no tarifarias; y las *reglas* y los *procesos de tomas de decisión*, aquellos incluidos en el Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio<sup>4</sup> (KRASNER, 1989).

En este punto, es importante destacar que el autor también reflexiona sobre el problema de la extrema vulnerabilidad externa (e interna) a la que están sujetos los países en desarrollo. En palabras de Krasner, “*Los países en desarrollo están expuestos a las variaciones de un sistema internacional del que no pueden sustraerse, pero sobre el cual ejercen tan solo un control limitado*” (1989, pág. 14). En este sentido, los foros internacionales donde se establecen o mantienen los regímenes internacionales, son vistos como un medio que tienen los países en desarrollo para intentar modificar las reglas establecidas por los países industrializados, y alivianar así su vulnerabilidad. Por ejemplo, según el autor, los países en desarrollo han disputado el orden liberal existente (orientado al mercado) y planteado la necesidad de acordar un Nuevo Orden Económico Internacional (donde primen modos de distribución más autoritativos). Para los países del Tercer Mundo, nos dice el autor, que son incapaces de influir por sí solos en la estructural global de las transacciones; e incapaces asimismo de adaptar internamente sus economías domésticas a las presiones del mercado global; procurar alterar los regímenes liberales existentes, es la única forma de intentar maximizar su poder (KRASNER, 1989).

No es objetivo de esta investigación entrar en detalles sobre los debates sobre el Nuevo Orden Económico Internacional y su vigencia actual, pero sí rescatar la noción de que los Regímenes Internacionales pueden ser, para los países en desarrollo, una herramienta

---

<sup>4</sup> Es importante recordar que el texto al que estamos haciendo referencia fue escrito en el año 1985, la OMC no fue creada hasta el año 1995.

fundamental (sino la más importante) para influir en el escenario internacional (KRASNER, 1989). Justamente, para los realistas postclásicos, como el mismo Krasner o Robert Gilpin, la utilidad de los regímenes internacionales radica en el impulso que le otorgan a la cooperación entre diversos actores en un escenario internacional anárquico, pues al establecer expectativas comunes sobre las conductas que son acordadas entre todos, propician un ámbito de transparencia y previsibilidad, posibilitando así la colaboración para la obtención de ganancias compartidas (HASENCLEVER, MAYER, & RITTBERGER, 1999).

Ahora bien, hasta ahora hemos hablado de **actores internacionales**, pero no hemos especificado aún cuál es nuestro entendimiento al respecto. Precisamente, una de las críticas más comunes que se le ha hecho al análisis de los regímenes internacionales, ha sido la de centrar su atención en el Estado y dejar de lado el papel que desempeñan otros actores no estatales en la formación de estos (HASENCLEVER, MAYER, & RITTBERGER, 1999).

En esta línea se inscribe la autora Susan Strange, crítica de las teorías de los regímenes internacionales. En su texto *“Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis”*, critica el reduccionismo del concepto de Régimen Internacional sosteniendo que el mismo, al ampararse en un paradigma “estatocéntrico”, da una impresión errónea de la realidad de las relaciones internacionales. Por ejemplo, pasa por alto la tendencia hacia la regulación transnacional de actividades por entes privados como los carteles industriales y las asociaciones profesionales (STRANGE, 1982). Asimismo, cuando la autora analiza las percepciones, en su visión equivocadas, que conllevaron a los académicos norteamericanos a debatir sobre los regímenes internacionales; nos advierte que *“si la autoridad de los Estados Unidos parece haberse debilitado, es principalmente porque los mercados y sus operadores han recibido la libertad y la manga ancha del mismo estado que se beneficia de una economía mundial integrada”* (STRANGE, 1982, pág. 129). Es decir, identifica la complejidad del escenario internacional, donde los estados ya no son los únicos actores que influyen en la toma de decisiones. Esta pérdida de autoridad está directamente vinculada con el creciente protagonismo de actores no tradicionales, como organismos regionales o internacionales y gobiernos locales; y no estatales, como instituciones, empresas transnacionales y organismos no gubernamentales. La autora advierte que los Estados no han pasado a ser obsoletos, pero sí que, como resultado de esta pérdida de autoridad nacional que sufren sobre la sociedad y sobre las transacciones

económicas; se están convirtiendo cada vez más en “instituciones huecas” (STRANGE, 1998). Siguiendo con esta línea, Strange sostiene que, mientras los estados fueron en un tiempo los “amos” de los mercados; actualmente, son los mercados quienes se adueñan de la dirección del gobierno de los estados en algunas cuestiones. En consecuencia, debido al impacto que ha tenido la transnacionalización de empresas en el escenario comercial o el poder de influencia que éstas han adquirido sobre las decisiones estatales, los gobiernos centrales deben negociar en muchos casos sus políticas comerciales y competir con otros estados para atraer capitales extranjeros hacia sus economías. (STRANGE, 1996).

En este punto, es importante decir que, aunque reconozcamos la influencia de otros actores, tanto privados como subnacionales o supraestatales, no estamos negando el protagonismo central que, a nuestro parecer, continúan teniendo los estados en la arena internacional en general, y en la creación y mantenimiento de regímenes internacionales, en particular. De esta forma, vamos a retomar el análisis de Robert Gilpin, que reflexiona especialmente sobre el accionar del Estado en el contexto de la nueva Economía Política Internacional, definida a partir de la interacción constante entre el Estado y el Mercado. En este sentido, el autor entiende que, aunque el estado territorial continúa siendo el principal actor tanto en política doméstica como en política internacional, no se trata del único actor importante. Las empresas multinacionales<sup>5</sup> y organizaciones internacionales como el Banco Mundial o el FMI son actores significativos que deben ser tenidos en cuenta (GILPIN, 2001, pág. 18).

El funcionamiento de la economía global está entonces determinado tanto por el mercado como por las políticas de los Estados-nación. El Estado no ha desaparecido (aún) pues son los gobiernos estatales los que siguen tomando las decisiones principales y establecen las reglas que los otros actores económicos deben seguir, en base a sus intereses nacionales. Pero a su vez, las fuerzas económicas moldean las políticas y los intereses de los estados

---

5 Las Empresas Multinacionales (EMN) son definidas como “una firma que posee y maneja varias unidades económicas en dos o más países” (GILPIN, 1987, pág. 247) Las EMN concentran la propiedad de unidades económicas (servicios o bienes) en varios países y se instalan en los países anfitriones a partir de la Inversión Extranjera Directa (IED), con lo cual el control gerencial se extiende a través de las fronteras nacionales. Por su naturaleza oligopólica, buscan influenciar a los gobiernos anfitriones para asegurar la producción menos costosa posible (GILPIN, 1987).

individuales, y el mercado impone límites a lo que los estados pueden conseguir. En esta interacción continua y recíproca entre estados y otros actores económicos; los regímenes internacionales que gobiernan los asuntos económicos y comerciales pueden afectar de forma importante la distribución de las ganancias económicas así como la autonomía política y económica de los estados individuales. En consecuencia, los estados y las corporaciones buscarán siempre utilizar su poder para moldear la naturaleza de los regímenes internacionales en base a su propio interés (GILPIN, 2001, pág. 77).

### **La Facilitación y la Seguridad en el Comercio Internacional**

Es momento de profundizar sobre los dos conceptos clave que guiarán nuestra investigación: **Facilitación del Comercio** y **Seguridad en el Comercio Internacional**.

Respecto de nuestro primer concepto, la primera impresión que resulta de estudiar la bibliografía es la de que no resulta sencillo encontrar una definición única de lo que debemos entender cuando hablamos de **Facilitación del Comercio**. En primer lugar, si recurrimos al glosario de la Organización Mundial de Comercio (OMC), encontramos que dicho término se define como la *“supresión de obstáculos al movimiento transfronterizo de mercancías (por ejemplo, simplificación de los procedimientos aduaneros)”* (OMC, s.f.).

Ciertamente, esta primera definición genérica nos sirve para orientarnos en la materia, pero es preciso encontrar mayores precisiones. Así, si recurrimos a la definición tradicional elaborada por el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT-ONU), uno de los primeros organismos que comenzó a trabajar en elaborar recomendaciones para facilitar el comercio, vemos que el término se precisa como la *“simplificación, estandarización y armonización de los procedimientos y los flujos de información requeridos para mover mercancías del vendedor al comprador, así como para realizar el pago”* (UN/CEFACT, 1974). Por *“simplificación”*, define el proceso de eliminar cualquier elemento innecesario o proceso duplicado; por *“armonización”* entiende el alineamiento de los requisitos, formalidades, y procedimientos exigidos por la regulación nacional con las convenciones y estándares internacionales; y por *“estandarización”* el proceso de desarrollar prácticas internacionalmente acordadas y aceptadas por todos (UN/CEFACT, 1974). La CEFACT coloca entonces el énfasis en los procedimientos que rodean a una transacción comercial, remarcando la importancia no sólo del movimiento físico de mercaderías, sino también de los procesos asociados al traspaso de información.

Por otro lado, es importante también destacar el enfoque operacional que han abordado autores como Jaimurzina (2014) quien, en un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), nos habla del papel fundamental que tiene el transporte en la práctica de la operación diaria. Es allí donde más obstáculos se encuentran para la facilitación dada la alta cantidad de controles para el cruce fronterizo y, por ende, es allí donde más oportunidades encontramos para la simplificación (JAIMURZINA, 2014).

Vemos entonces como el campo para la Facilitación del Comercio se vuelve inagotable. Es que, como nos advierte Andrew Grainger (2008), existe una gran cantidad y variedad de procesos que realizamos al ejecutar una simple transacción comercial internacional de mercaderías, mucho más amplia de lo que a simple vista imaginamos. Es decir, cuando hablamos de Facilitación del Comercio, podemos abarcar todas y cada una de las medidas que procuren reducir/eliminar cualquier barrera arancelaria o no arancelaria aplicable al comercio internacional: trámites aduaneros, normas de calidad, sanitarias o ambientales, transporte, servicios, propiedad intelectual, libertad de tránsito, etc. (GRAINGER, 2008).

De la misma forma, el campo de la Facilitación es interdisciplinar por su propia naturaleza, pues reúne disciplinas técnicas (vinculadas con el manejo de la cadena productiva, la eficiencia logística, la utilización de las nuevas tecnologías de información); el campo legal de las leyes que regulan el comercio internacional; y el mundo de las relaciones políticas y económicas internacionales (GRAINGER, 2008).

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

envíos urgentes y disposiciones especiales sobre mercancías perecederas); mejora de la coordinación entre las agencias de control que intervienen en la frontera; simplificación de otras formalidades aduaneras; libertad de tránsito; y cooperación entre las autoridades aduaneras (RODRÍGUEZ CARRASCO & SANZ SERRANO, 2015).

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

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

En cuanto a nuestro segundo concepto, **Seguridad en el Comercio Internacional**, podemos encontrar que la seguridad de la cadena logística es definida como *“el conjunto de acciones que se realizan para velar por el correcto y oportuno funcionamiento de las cadenas de suministro frente a amenazas externas como pueden ser actos terroristas o criminales”* (PÉREZ SALAS, 2013a). Más específicamente, cuando hablamos de seguridad en el comercio internacional, estamos hablando en realidad de seguridad de la cadena logística (o SCSM por sus siglas en inglés, *Supply Chain Security Management*). Este término se define como *“la aplicación de políticas, procedimientos y tecnología para proteger los bienes de las cadenas de abastecimiento del robo, daño o terrorismo y prevenir*

*la introducción de contrabando no autorizado, personas o armas de destrucción masiva”* (PÉREZ SALAS, Seguridad de la cadena logística terrestre en América Latina, 2013b).

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

Es importante remarcar que los eventos del 11 de septiembre tuvieron un impacto significativo en el abordaje sobre la seguridad de las cadenas logísticas. Como bien advierten los autores, los ataques terroristas conllevaron a la implementación de nuevos protocolos y estándares en lo que seguridad se refiere: antes de los atentados, el foco de los gobiernos estaba abocado a la Facilitación del Comercio y la principal responsabilidad de los agentes aduaneros en materia de seguridad de la carga era la de liberar los bienes importados al momento de arribo al país. Luego de los ataques, asistimos a una securitización de la agenda de comercio internacional, donde las medidas antiterroristas cobraron protagonismo y los agentes aduaneros comenzaron a tener un rol más importante en los controles previos al embarque al momento de una exportación (DONNER & CORNELIS, 2009).

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

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

un aumento del riesgo en la Seguridad. Ambos conceptos se complementan, y será a lo largo de nuestro trabajo, que ahondaremos en analizar cómo se relacionan en el marco del Programa OEA.

\*\*\*

Habiendo definido los dos conceptos que nos guiarán a través de esta investigación, cabe hacer un último comentario respecto de la estructura que adoptará este trabajo de investigación. En primer lugar, en el capítulo 1 analizaremos el caso del CTPAT en los Estados Unidos como primer antecedente directo del programa OEA, así como el Marco Normativo SAFE de la OMA para Asegurar y Facilitar el Comercio Global desde su primera publicación en el año 2005, hasta los años más recientes. Luego, estudiaremos en el capítulo 2 el estado del Programa OEA alrededor del mundo, deteniéndonos a analizar el caso de nuestro vecino comercial más importante, Brasil. Finalmente, en el capítulo 3, nos abocaremos de lleno a analizar el desarrollo del programa OEA en nuestro país y sus posibilidades de implementación. Por último, en el apartado de las conclusiones, realizaremos un balance de los beneficios del programa y sus futuros desarrollos, haciendo especial énfasis en la oportunidad de un futuro OEA regional.

## **Capítulo 1: El antecedente del C-TPAT y el Marco Normativo SAFE**

Como ya hemos adelantado en nuestra introducción, los ataques del 11 de septiembre cambiaron por completo el escenario del comercio global, convirtiéndose la seguridad de las cargas en una de las principales preocupaciones de las aduanas alrededor del mundo.

El gran interrogante, cómo veremos a continuación, fue el de cómo equilibrar la necesidad de una mayor seguridad y control en los puntos fronterizos; con la importancia de no entorpecer los intercambios comerciales en un contexto global de constante crecimiento del comercio internacional.

La respuesta más inmediata iba a estar dada por la creación del Programa C-TPAT por la aduana de los Estados Unidos, y su consecuente expansión por el resto del mundo en el afán de abarcar a todos los operadores de la cadena logística, incluyendo a los proveedores de un importador americano en sus países de origen.

Esa visión iba a consolidarse luego en las aduanas de los demás países del mundo, a través primero de la adopción del Marco SAFE por la OMA; y del Acuerdo de Facilitación del Comercio por la OMC unos años después.

### **1.1. El antecedente del C-TPAT**

#### **1.1.1. Los pioneros: El C-TPAT en Estados Unidos**

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

El objetivo tras el establecimiento de este nuevo organismo, ideado por el presidente Bush en el marco de una estrategia más amplia para combatir el terrorismo; fue el de unificar a un entramado de diversas agencias gubernamentales en un solo departamento que tuviera como misión primordial la defensa de la seguridad nacional en el territorio de los Estados Unidos (BUSH, 2002). Especialmente, se buscó agrupar las responsabilidades operativas

de aquellas dependencias relacionadas con el control de fronteras (como la Guardia Costera, la Oficina de Administración de Seguridad en el Transporte y los Servicios de Aduana e Inmigración) en una sola entidad gubernamental que tuviera control absoluto sobre todos los aspectos derivados del ingreso de bienes o personas al territorio de los Estados Unidos (BUSH, 2002).

En este contexto, el Servicio de Aduanas, que hasta entonces había sido parte de la estructura organizativa del Departamento de Tesoro siendo su función principal la recaudatoria y de fiscalización, pasó a estar bajo el ala del nuevo Departamento de Seguridad Nacional, ahora como la nueva Oficina de Protección de Aduanas y Fronteras de los Estados Unidos (Customs & Border Protection - CBP)<sup>6</sup>, con foco en el control de la seguridad de las fronteras. El gobierno de G. W. Bush entendió que la mejor forma de prevenir futuros ataques era utilizar a las autoridades fronterizas para dificultar el contrabando de armas terroristas o el ingreso de personas con intenciones de llevar adelante un ataque a los Estados Unidos. No obstante, se reconoció asimismo que ese nuevo énfasis colocado en la tarea de control no debía interferir con la promoción del comercio internacional seguro y el intercambio con fines lícitos. De esta forma, la CBP sufrió una transformación en sus objetivos nucleares; pasando a tener la doble misión principal de proteger la **seguridad** de las fronteras, promoviendo a su vez la **facilitación** del comercio<sup>7</sup> (U.S. Customs and Border Protection, 2004, pág. 10).

Como parte de esta nueva política de defensa de la seguridad doméstica frente a la amenaza del terrorismo global, se creó así el **Programa C-TPAT** (*Customs-Trade*

---

6 La CBP ya había sido creada unos meses antes, como respuesta directa de las autoridades de la Oficina de Servicios de Aduana e Inmigración a los atentados. Con la creación del DHS, la CBP sufrió nuevas modificaciones en su estructura. Aquí sólo nos interesa analizar de forma más general la transformación que experimentó en su función y concepción de seguridad (LADEN, 2007).

7 Este nuevo énfasis en la misión de asegurar y facilitar el comercio internacional, no implica que la CBP haya dejado de lado sus funciones tradicionales de detectar la intromisión de individuos de forma ilegal a los Estados Unidos, luchar contra el contrabando, proteger al territorio de pestes y enfermedades, regular el comercio, recaudar impuestos de importación y hacer cumplir la ley de los Estados Unidos, entre otros (U.S. Customs and Border Protection, 2004, pág. 10)

**Partnership Against Terrorism**)<sup>89</sup>, un esquema de cooperación (“*partnership*”) entre el gobierno y el sector privado para proteger a las cadenas de abastecimiento de la amenaza del terrorismo. Laden (2007) refiere en este sentido al cambio que sufrió la visión de los oficiales aduaneros, que tomaron conciencia de que la mayor parte de las compañías desean hacer sus operaciones de forma legal y mantener sus negocios funcionando en un ambiente seguro; en oposición a la visión que había primado años antes de sospechar siempre la intención de un ilícito. Incluso, el autor también sostiene que el sector público reconoció entonces que, si se comprometía al sector privado desde un principio en la creación del programa y se instalaba un espíritu de asociación, las empresas iban a estar mejor predispuestas a cumplir con las normas.

Así, se implementó una estrategia de protección de las fronteras en múltiples capas (“*multi-layered defense strategy*”), siendo el programa C-TPAT uno de los recursos para llevar dicha estrategia a cabo: al designar a ciertos operadores (empresas importadoras, navieras, despachantes de aduanas, operadores logísticos y otros actores centrales de la cadena logística que cumplen con los estándares de seguridad del programa) como operadores de “bajo riesgo”, la CBP pudo concentrar sus esfuerzos de inspección y control aduanero en las cargas de alto riesgo, es decir aquellas manipuladas por operadores no certificados, haciendo su tarea más eficiente y efectiva (U.S. Customs and Border Protection, 2004).

### **1.1.2. Confianza y “accountability”, la base del C-TPAT**

Ahora bien, cabe preguntarnos entonces cuales fueron, o mejor cuales son, las principales características del programa en nuestra actualidad, pues si bien el esquema sufrió algunas

---

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

9 Lanzado en el año 2001, fue recién en el año 2006, con la aprobación de la “SAFE Port Act” por el Congreso de los Estados Unidos, que el programa pasó a tener un sustento legal más sólido (ALVAREZ, 2008, pág. 2).

modificaciones con el paso de los años, nos detendremos aquí a remarcar sólo algunos lineamientos y principios generales del mismo.

En primer lugar, la principal característica del programa C-TPAT es que se basa en la **adhesión voluntaria** por parte de las empresas privadas. Son los operadores los que deciden por iniciativa propia solicitar su adhesión al mismo, y de esta forma, convertirse en socios estratégicos de las autoridades aduaneras en el aseguramiento de sus cadenas logísticas de abastecimiento (U.S. Customs and Border Protection, 2004, pág. 12).

Siguiendo a Alvarez (2008), podemos resumir las **metas del programa** en cuatro puntos principales, a saber: *“a) asegurar que los miembros mejoren su seguridad en la cadena de abastecimiento; b) proporcionar incentivos y beneficios para acelerar el flujo de mercadería dentro del sistema; c) incorporar los principios del programa en la comunidad internacional a partir de la cooperación y coordinación y d) brindar apoyo a otras iniciativas y programas de la Aduana de Estados Unidos”* (ALVAREZ, 2008, pág. 2).

En relación al primer punto, es importante destacar que el esquema se rige por el principio de que las empresas y las autoridades decidan en forma conjunta cuales son los **estándares de seguridad**, las prácticas y los procedimientos que se deben adoptar para asegurar el comercio exterior. De esta manera, cuando una empresa ingresa al programa C-TPAT, comienza a trabajar en estrecha colaboración con la CBP para identificar los riesgos de seguridad en su cadena de abastecimiento y determinar las medidas de seguridad que se adoptarán para reforzarla (U.S. Customs and Border Protection, s.f.). Así, el programa se mantiene adecuado a las necesidades de cada operador particular y actualizado en relación al entorno cambiante del comercio internacional y las posibles amenazas a la cadena logística, priorizando así la customización y la flexibilidad (U.S. Customs and Border Protection, 2004, pág. 12).

Sin perjuicio de ello, sí existe una serie de estándares mínimos de seguridad que deben ser reunidos para ingresar al programa. Los mismos varían según el tipo de operador (transportistas aéreos, consolidadores, despachantes de aduana, exportadores, fabricantes extranjeros, transportistas terrestres, importadores, transportistas de larga distancia mexicanos, terminales portuarias, transportistas ferroviarios, transportistas marítimos, servicios de logística contratados (*Third Party Logistics Providers - 3PL*)). De forma general, Alvarez (2008), resume los siguientes requisitos con los que debe cumplir una empresa

para ingresar al programa C-TPAT: a) controles para asegurar la cadena de abastecimiento; b) controles para evitar el ingreso ilegal de personas a los predios/instalaciones; c) verificación del personal a contratar y contratado; incluyendo revisiones periódicas de antecedentes; d) procedimientos escritos para evaluar a los socios comerciales; f) capacitaciones y programa de concientización para entrenar a los empleados; g) confiabilidad y exactitud de la documentación aduanera que debe ser remitida a las autoridades aduaneras de forma previa al arribo del embarque a través de un medio seguro; h) protección de los sistemas de información y sistema de control para evitar accesos inapropiados y alteración de datos; i) controles para garantizar la integridad física de los medios de transporte (ALVAREZ, 2008, pág. 2) Como podemos ver, el programa abarca así una gran variedad de aspectos y áreas de una empresa, excediendo el campo exclusivo del comercio exterior.

Desde ya, para que esta relación de cooperación llegue a buen puerto, necesita estar fuertemente sustentada en la **confianza** y la **accountability**. Esto es, la aduana de los Estados Unidos precisa confiar en que el operador está comprometido con la seguridad de su cadena logística y en que continuará con ese compromiso incluso con un control mínimo por parte del CBP. Pero, a su vez, las empresas deben asumir la responsabilidad de mantener su cumplimiento con los criterios de seguridad a través de auditorías internas y poder ser capaces de rendir cuentas ante las autoridades (U.S. Customs and Border Protection, 2004, pág. 7).

En reciprocidad, la CBP ofrece **beneficios** como la reducción de las inspecciones en el puerto de arribo y un proceso acelerado de liberación aduanera en frontera para aquellos operadores que certifiquen el cumplimiento de los requisitos (U.S. Customs and Border Protection, 2004). Es decir, como los socios (*partners*) CTPAT son considerados por la aduana de los Estados Unidos como operadores de bajo riesgo, el beneficio principal que se les otorga es la consecuente posibilidad menor de que sus cargas sean examinadas en el punto de ingreso al territorio nacional. (U.S. Customs and Border Protection, s.f.).

En este sentido, los beneficios varían según la categoría de operador y certificación alcanzada<sup>10</sup>, a grandes rasgos podemos mencionar aquellos más importantes siguiendo el listado del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (U.S. Customs and Border Protection, s.f.):

- ✓ Reducción de exámenes en frontera.
- ✓ Prioridad en las inspecciones en frontera por parte del CBP.
- ✓ Tiempos menores de espera en frontera.
- ✓ Asignación de un especialista en Seguridad de la Cadena Logística para la compañía.
- ✓ Acceso al “Free and Secure Trade” (Programa FAST) en las fronteras terrestres<sup>11</sup>.
- ✓ Acceso a los entrenamientos y material del C-TPAT.
- ✓ Posibilidad de acceder a beneficios mayores a partir de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo<sup>12</sup>.
- ✓ Elegibilidad para otros programas de facilitación del gobierno de los Estados Unidos.
- ✓ Prioridad para reiniciar el negocio ante una catástrofe o desastre natural.

---

10 El C-TPAT establece 3 categorías según el grado de confiabilidad del operador: Tier 1 para aquellos importadores cuya solicitud de ingreso y perfil de seguridad han sido aprobados y certificados; Tier 2 para aquellos operadores que además han completado satisfactoriamente su proceso de validación; Tier 3 para las empresas que superan los criterios de seguridad mínimos y operan usando una serie de “mejores prácticas” pre estandarizadas por el C-TPAT (O' CONNELL, 2009).

11 El “Free and Secure Trade (FAST) Program” es un programa especial de facilitación comercial para cargas terrestres de bajo riesgo que ingresan a los Estados Unidos desde los países vecinos de Canadá y México. Las empresas de transporte certificadas pueden utilizar los carriles exclusivos FAST al momento de cruzar la frontera, beneficiándose así de un proceso más rápido de liberación. Para poder participar del programa FAST, tanto la empresa transportista, como el fabricante y el importador deben estar certificados dentro del Programa C-TPAT ( U.S. Customs and Border Protection, s.f.).

12 Un Acuerdo de Reconocimiento Muto o “ARM” es un documento firmado entre las Aduanas de dos países a través del cual ambas reconocen la validez y compatibilidad de sus respectivos programas de seguridad de la cadena logística en el país extranjero (U.S. Customs and Border Protection, s.f.). Más adelante, en nuestro apartado sobre el Marco SAFE, profundizaremos sobre los beneficios de la firma de los ARM y la situación a nivel mundial. Los países que, a diciembre de 2018, han firmado ARM con Estados Unidos son 12 en total: Nueva Zelanda (2007), Canadá (2008), Jordania (2008), Japón (2009), Corea del Sur (2010), UE (2012), Taiwán (2012), Israel (2014), México (2014), Singapur (2014), República Dominicana (2015) y Perú (2018).

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

### **1.1.3. El impacto del C-TPAT**

En relación al el éxito real que tuvo el programa en los Estados Unidos, si observamos el crecimiento en la cantidad de miembros desde sus inicios, podemos ver que, mientras que comenzó como un programa de colaboración con tan sólo 7 miembros (grandes importadores que participaron en el desarrollo del programa original<sup>13</sup>), poco a poco fue consolidándose hasta abarcar, hoy día, a más de 11.400 empresas certificadas, que representan, en conjunto, el 52% del volumen total (en base a su valor) de las cargas importadas hacia los Estados Unidos. Entre estas empresas, encontramos un abanico muy amplio de todos los operadores que actúan a lo largo de la cadena de abastecimiento como son importadores/exportadores norteamericanos, empresas transportistas de Canadá, México y los Estados Unidos; navieras y empresas de transporte ferroviario; despachantes de aduanas norteamericanos; terminales aéreas y portuarias; agentes de carga; y fabricantes mexicanos y canadienses (U.S. Customs and Border Protection, s.f.).

---

13 Se trata del grupo compuesto por Ford, GM, Chrysler, Sara Lee, BP, Target Corporation y Motorola. El Comisionado del CBP, Robert Bonner, los llamó "The Magnificent 7", otra muestra de la estrecha colaboración y cooperación que se forjó entre el mundo privado y el sector público desde los orígenes del programa C-TPAT (LADEN, 2007).

En este sentido, es importante destacar que la popularidad del programa C-TPAT ha conllevado a que la membresía se torne una ventaja competitiva importante para las empresas a la hora de negociar con otras firmas, lo cual redundará a su vez en un mayor crecimiento de la adhesión. Perder la categoría por un no-cumplimiento, puede implicar consecuencias graves como la exclusión de una cadena logística segura o la pérdida de operaciones con socios comerciales que exigen la membresía como condición para comerciar (O' CONNELL, 2009).

No obstante, más allá del crecimiento cuantitativo del programa, hemos de preguntarnos también sobre la efectividad real que ha tenido a la hora de proteger por un lado el comercio exterior, y facilitarlo por el otro.

Cabe remarcar que, si bien el programa ha contribuido a la securitización del comercio, también encontramos puntos a mejorar. En palabras de Laden (2007), por ejemplo, **el proceso de validación** ha sido el “Talón de Aquiles” del programa C-TPAT en tanto los inspectores encargados de hacer las verificaciones de seguridad de la cadena logística, no cuentan con el conocimiento y experiencia necesarios para hacer una revisión detallada y completa de los protocolos de seguridad implementados. Las visitas de verificación tienen a durar poco más de dos horas y, la mayoría de las veces, son realizadas en lugares escogidos por las compañías, que generalmente no son los sitios donde nos encontramos con el mayor riesgo de la cadena. Desde ya, esta reputación representa un problema grave para el programa, pues si las compañías dejan de creer en la necesidad de cumplir rigurosamente con los estándares de seguridad, no invertirán los recursos necesarios para proteger su cadena poniendo en riesgo sus mismos fundamentos (LADEN, 2007).

Por otro lado, desde el punto de vista de los beneficios, la CBP no ha trazado una línea lo suficientemente clara entre los operadores certificados dentro del programa C-TPAT y los operadores no certificados. Es decir, si bien la cantidad de inspecciones a operadores certificados se ha visto disminuida considerablemente, los operadores no certificados no se han visto afectados por una cantidad de inspecciones significativamente mayor. En este sentido, Laden (2007) advierte que, por esta causa, se reducen los incentivos para que los operadores no certificados se adhieran al programa.

No obstante, en la relación costo-beneficio, una encuesta realizada por la CBP a miembros del programa en el año 2007 arrojó que más del 50% de las empresas no incurrió en gastos

de implementación (con excepción de las áreas sensibles como seguridad física y capacitaciones sobre el programa); mientras que, por otro lado, un 91.5% de las empresas encuestadas afirmó no haber considerado la posibilidad de abandonar el programa (ALVAREZ, 2008).

En consecuencia, podemos decir, en líneas generales, que el programa ha ayudado a establecer cadenas logísticas y procesos más seguros y menos costosos. Ello se debe a que el proceso de análisis de riesgos que una empresa debe realizar para poder acceder al programa genera un conocimiento más claro sobre los puntos débiles de la cadena logística y habilita la posibilidad de tomar acciones más certeras para mitigar esos riesgos. Ello se traduce no sólo en un incremento de la seguridad, sino también en una reducción de los costos finales, pues la empresa se ve sujeta a menores accidentes, menores demoras y una mejor protección de la marca de la compañía. Por ejemplo, la implementación de sistemas GPS para controlar y asegurar las rutas de transporte utilizadas puede conllevar a la reducción de desvíos y paradas anómalas, ayudando a disminuir la cantidad de días de viaje. Para un gran importador, con un costo de inventario promedio de USD 60.000 en cada contenedor, esto se traduce en una mejora del flujo de caja y una rotación de inventario más rápida (LADEN, 2007).

Por último, es importante mencionar que el éxito del programa norteamericano se encuentra también en su institucionalización como modelo a seguir también por otras aduanas del mundo, consecuencia de la adopción de sus principios dentro del Marco SAFE por la OMA, del cual hablaremos a continuación.

## **1.2. El Marco Normativo SAFE**

### **1.2.1. La adopción del Marco SAFE para asegurar y facilitar el comercio internacional**

En el año 2005, los Directores Generales de Aduanas, reunidos en Bruselas para la conferencia anual de la Organización Mundial de Aduanas, anunciaron la adopción del

nuevo “**Marco Normativo SAFE para asegurar y facilitar el comercio internacional**”<sup>14</sup>. Siguiendo el camino marcado por el C-TPAT, se buscaba acordar una serie de estándares mínimos de seguridad que protegieran la totalidad de la cadena logística (de extremo a extremo) sin entorpecer el flujo del comercio internacional y apoyándose en la colaboración con el sector privado (WCO, 2018b).

Para ello, el Marco se propuso algunos **objetivos** principales, como el establecimiento de normas que garantizaran la seguridad de la cadena logística facilitando el comercio a escala mundial con el objeto de aumentar la certidumbre y la predictibilidad; la promoción de la cooperación entre las Administraciones de Aduanas y las Aduanas y las empresas, y la circulación fluida de las mercancías a través de cadenas logísticas internacionales seguras (WCO, 2018b, pág. 2).

Estos objetivos, juntos con los estándares y pautas acordados, se organizaron a su vez en tres pilares: asociación Aduana-Aduana, asociación Aduana-Empresa y asociación Aduana-Terceros organismos (WCO, 2018b, pág. 3).

El primer pilar, **asociación Aduana-Aduana**, surge del convencimiento de que la cooperación entre las aduanas es fundamental para establecer estándares comunes que sean aceptados por todas las administraciones y contribuyan a asegurar y facilitar el comercio internacional<sup>15</sup>. El punto central de este pilar apunta a generar un cambio en la forma en que tradicionalmente se controlan las cargas y mercaderías en un determinado país: si comúnmente las aduanas inspeccionan las cargas una vez que las mismas han arribado a sus puertos domésticos; la utilización de información electrónica anticipada podría ayudar a las autoridades a identificar cargas de alto riesgo antes de su llegada al país de destino, o incluso antes de su salida del país de origen. Para ello, es esencial la colaboración entre las administraciones para asegurar la utilización de sistemas basados

---

14 El Marco ha sido actualizado de forma regular, acorde a los cambios y nuevos desafíos del comercio internacional. No es nuestro objetivo analizar aquí con detalle las modificaciones ocurridas versión a versión, por lo cual a continuación, tomaremos como referencia la última versión publicada, en el año 2018.

15 En este sentido, el primer pilar incluye por ejemplo pautas precisas para la adopción de controles y procedimientos aduaneros integrados según los lineamientos establecidos en el documento “Customs Guidelines on Integrated Supply Chain Management (ISCM Guidelines)” de la OMA (WCO, 2018b).

en parámetros armonizados que posibiliten el intercambio automático de información para detectar esos embarques, así como la adopción de tecnología moderna para facilitar su inspección una vez identificados (WCO, 2018b, pág. 6).

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

Por último, el tercer pilar, reconoce la importancia de trabajar también en la **asociación Aduana-Terceros Organismos** para asegurar que la respuesta del gobierno a los desafíos de seguridad de la cadena logística sea tanto efectiva como eficiente. Se hace necesario evitar la duplicidad de requerimientos e inspecciones, colaborando con otros organismos gubernamentales directa o indirectamente vinculados en los procesos, como pueden ser por ejemplo aquellos que se encargan de la seguridad doméstica (fuerzas policiales o militares) o de la seguridad sanitaria. De esta forma, se busca promover el intercambio de información, la identificación conjunta de operadores de alto riesgo, y el aprovechamiento de los recursos comunes. Dada la naturaleza global de las cadenas de abastecimiento, también se busca promover la cooperación efectiva, de forma bilateral y multilateral, entre las distintas organizaciones a nivel transversal para establecer estándares internacionales en las diversas áreas regulatorias, que reduzcan la carga burocrática tanto para empresas como para los gobiernos a nivel internacional (WCO, 2018b, pág. 29)

### **1.2.2. El Programa Operador Económico Autorizado**

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

Según la definición establecida en el ANEXO I, un **Operador Económico Autorizado** es *“una parte que interviene en el traslado internacional de mercancías con cualquier capacidad que le haya sido reconocida por o en nombre de una administración nacional aduanera que cumple con las normas de la OMA o las normas de seguridad equivalentes*

*de la cadena logística. Los OEA pueden ser fabricantes, importadores, exportadores, agentes aduaneros, transportistas, agentes de grupaje de carga, intermediarios, operadores de puertos, aeropuertos o terminales, operadores de transporte integrado, operadores de almacenes, distribuidores o transitarios.” (WCO, 2018a, págs. 1, anexo I)*

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

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

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

Entonces ¿cuáles son esos **requisitos** que debe cumplir un operador para ser calificado como OEA según la OMA? En este sentido, el Marco establece tanto los requisitos que deben cumplir los OEA como pautas a seguir para las propias Aduanas, nos concentraremos aquí en los requisitos de los operadores:

1. Historial de cumplimiento con los requisitos aduaneros: ni la empresa ni las personas que tengan poderes de administración pueden haber cometido, a lo largo del período determinado por cada programa, delitos aduaneros o que les impidan participar del OEA.

2. Sistema de control de registros comerciales: debe mantener registros comerciales de sus operaciones de comercio exterior que sean actualizados, precisos, completos y verificables. Los mismos deben estar disponibles para consulta y auditoría de las autoridades aduaneras y protegidos contra accesos no autorizados.
3. Viabilidad financiera: precisa contar con una posición financiera que le permita cumplir, mantener y mejorar las medidas de seguridad aplicadas a la cadena logística.
4. Consulta, cooperación y comunicación: debe designar puntos de contacto y participar activamente del intercambio de información con la Aduana ayudando a mantener la estrategia de control de riesgo creada por las autoridades.
5. Educación y formación: debe contar con un programa de capacitación para su personal, en relación a las políticas de seguridad, el reconocimiento de infracciones a esas políticas y las medidas que se deben tomar en respuesta a un incidente.
6. Intercambio de información, acceso y confidencialidad: debe contar con medidas para proteger y asegurar la información sensible contra todo abuso o modificación no autorizada, así como asegurar que toda la información utilizada para despachar la mercadería sea legible, exacta y que esté completa y protegida.
7. Seguridad de la carga: la empresa debe contar con medidas para asegurar la integridad de la carga así como establecer procedimientos de rutina que ayuden al mantenimiento de la seguridad de la misma. Estos procedimientos deben ser incluidos en instructivos o manuales y deben cubrir: el control sobre socios comerciales para asegurarse de que apliquen procedimientos seguros y cumplan con los requisitos OEA; el control de precintos; la verificación de la estructura de los medios de transporte (control de 7 puntos en contenedores); el control de acceso no autorizado a la carga y su almacenamiento en zonas seguras; la validación de que la documentación aduanera coincide con la carga física; etc.
8. Seguridad del transporte: debe garantizar que los medios de transporte utilizados estén seguros y mantenidos; controlar e inspeccionar los mismos con regularidad y reportar a la Aduana cualquier posible violación.
9. Seguridad de las instalaciones: la empresa debe contar con medidas de seguridad para asegurar las instalaciones y los perímetros exteriores e interiores, como cercas perimetrales y un sistema electrónico de seguridad. Se debe contar con un control periódico de las estructuras para mantener su integridad, todos los accesos deben estar asegurados y vigilados para evitar accesos no autorizados y deben identificarse las zonas de acceso restringido como las áreas de almacenamiento y documentación.

10. Seguridad del personal: el operador debe contar con un proceso de selección de personal que examine los antecedentes de sus posibles empleados; y exigir que todos sus empleados lleven una identificación emitida por la empresa que permita su identificación.

11. Seguridad de los socios comerciales: el OEA debe comprometerse a reforzar la seguridad de la cadena logística mundial a través de incentivos que impulsen a sus socios comerciales a incrementar voluntariamente sus medidas de seguridad, por ejemplo incluyendo el mantenimiento de cláusulas de seguridad en los acuerdos comerciales.

12. Prevención de crisis y recuperación: el operador, junto con la aduana, debe crear y documentar sus planes de prevención y contingencia para hacer frente a situaciones de emergencias de seguridad, desastre u acto terrorista.

13. Evaluación, análisis y mejoras: la empresa debe llevar adelante un análisis de riesgos de forma continua, y tomar las medidas necesarias para minimizar o mitigar esos riesgos.

(WCO, 2018b, págs. 4-15, anexo IV)

El listado, al igual que en el caso del C-TPAT, abarca una diversidad de aspectos que exceden a aquellos procesos directamente vinculados con la operatoria de comercio exterior. Por el contrario, se procura **evaluar a la empresa de forma integral y analizar su compromiso con la seguridad de forma transversal a todos sus procesos**.

Ahora bien, para garantizar el cumplimiento de estos requisitos, las aduanas deben contar con un proceso de validación y autorización para los futuros miembros.

Respecto del proceso de solicitud y autorización de nuevos miembros, se establece la inclusión de alguna forma de autoevaluación para que sea la misma empresa, a través de la persona que designe, la primera responsable de evaluar y controlar el cumplimiento de los requisitos. Asimismo, y como punto principal, se dispone el carácter voluntario del programa y la disposición expresa de que las aduanas no solicitarán a empresas que no son OEA que participen en el programa.

Por otro lado, en relación al proceso de validación, las aduanas deben constatar el cumplimiento efectivo con los requisitos del programa, acorde a lo descrito en los procedimientos escritos de la empresa candidata. Toda la información obtenida como consecuencia del proceso de incorporación de un operador al programa debe ser confidencial y solo podrá ser utilizada para los fines para los cuales se suministró.

Asimismo, una vez incluido un operador dentro del programa, debe existir un canal de comunicación para intercambiar comentarios e identificar oportunidades para realizar mejoras graduales, así como un proceso de control y monitoreo que consista en auditorías y/o verificaciones aleatorias y periódicas basadas en una gestión de riesgos.

Por último, la inclusión dentro del programa OEA será válida hasta que sea suspendida, revocada o anulada por incumplimiento de las condiciones o requisitos. En relación a ello, el marco establece que todos los programas tienen que incluir la posibilidad de apelar una decisión de esa naturaleza (WCO, 2018b, págs. 23, anexo IV).

### **1.2.3. Beneficios de los OEA y el potencial de los ARM**

Un programa OEA sólo puede ser exitoso si logra resolver la búsqueda del equilibrio entre seguridad y facilitación del comercio. En consecuencia, los requisitos impuestos a las compañías OEA necesariamente deben estar acompañados de su contraparte, los beneficios otorgados (WCO, 2018b, págs. 15, anexo IV).

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

A modo de referencia, entonces, el marco menciona los siguientes ejemplos para poner a consideración de las aduanas:

1) Medidas para acelerar el despacho de la carga, reducir el tiempo de tránsito y reducir los costos de almacenamiento: canales rápidos de atención exclusiva; requisitos documentales simplificados; prioridad en la atención y en la respuesta ante pedidos a las autoridades; posibilidad de liberar las mercaderías en las locaciones de la empresa; menor cantidad de inspecciones físicas; reducción en el pago de tasas; pago diferido de impuestos y otros

beneficios fiscales; garantías globales o reducidas; designación de un agente de cuentas para resolver cualquier incidente; horario extendido de aduana; entre otros.

2) Medidas para facilitar los procesos luego de la liberación: simplificación de los controles tras el ingreso de los bienes (“*post-entry*”) o tras la liberación (“*post-clearance*”) y prioridad en la resolución de consultas; posibilidad de notificar y tomar acciones correctivas de forma previa al inicio de un procedimiento administrativo penal ante un incumplimiento.

3) Medidas especiales en períodos de interrupción del comercio o elevación del nivel amenaza: prioridad de procesamiento aduanero mientras duren las circunstancias excepcionales y/o luego de un incidente por el cual se tengan que cerrar y reabrir oficinas y/o fronteras; uso de sistemas alternativos en caso de falla sistemas informáticos aduana.

4) Participación en nuevos programas de facilitación: involucramiento en el desarrollo de nuevas políticas y/o programas; prioridad en la participación en programas pilotos.

5) Beneficios otorgados por otras agencias gubernamentales: reconocimiento en otros programas de otros organismos gubernamentales; reducción de las inspecciones físicas realizadas por otros cuerpos gubernamentales; prioridad en el tratamiento y reducción de tasas para procesar licencias u otras autorizaciones en otros organismos.

6) Acceso a la información: acceso a los datos de otras empresas OEA y listado de los países que han implementado programas OEA; acceso a capacitaciones y entrenamientos.

7) Beneficios indirectos: aumento de la confianza en la relación de cooperación con autoridades aduaneras y otros organismos; mejora en la eficiencia de los programas gubernamentales a partir del intercambio de información; acceso a financiación y asistencia a través de entrenamientos y programas de desarrollo; aumento de la credibilidad y transparencia; reconocimiento como un socio seguro y confiable en la cadena de suministro; uso de la marca OEA; implementación de mejores prácticas y mejora de la competitividad y previsibilidad; (WCO, 2018b, págs. 16-20, anexo IV)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Más allá de estos beneficios generales, el marco también incluye un listado de beneficios según la categoría de operador: exportadores, importadores, depósitos fiscales, despachantes de aduana, operadores logísticos, transportistas, terminales portuarias/aeroportuarias, y fabricantes.

Por otro lado, queda por mencionar un grupo de beneficios importante sobre el cual nos queremos detener con mayor detalle. Se trata de los beneficios que surgen de la firma de los **Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM)**.

Como ya hemos mencionado, el Marco SAFE es un instrumento internacional y, como tal, no sólo apunta a la adopción de estándares de seguridad comunes por cada aduana, sino principalmente a la creación de un sistema internacional de reconocimiento mutuo a nivel bilateral, subregional, regional y mundial de los programas OEA. **Básicamente, cuando dos aduanas firman un ARM, están validando (reconociendo) la decisión que tomó la otra administración al autorizar a una compañía como OEA, pues entienden que sus programas son similares y los requisitos equivalentes.** De esta forma, el operador accede a los mismos beneficios que tendría si hubiera sido certificado en ambos países y el programa se torna más eficaz (WCO, 2018b, pág. 36).

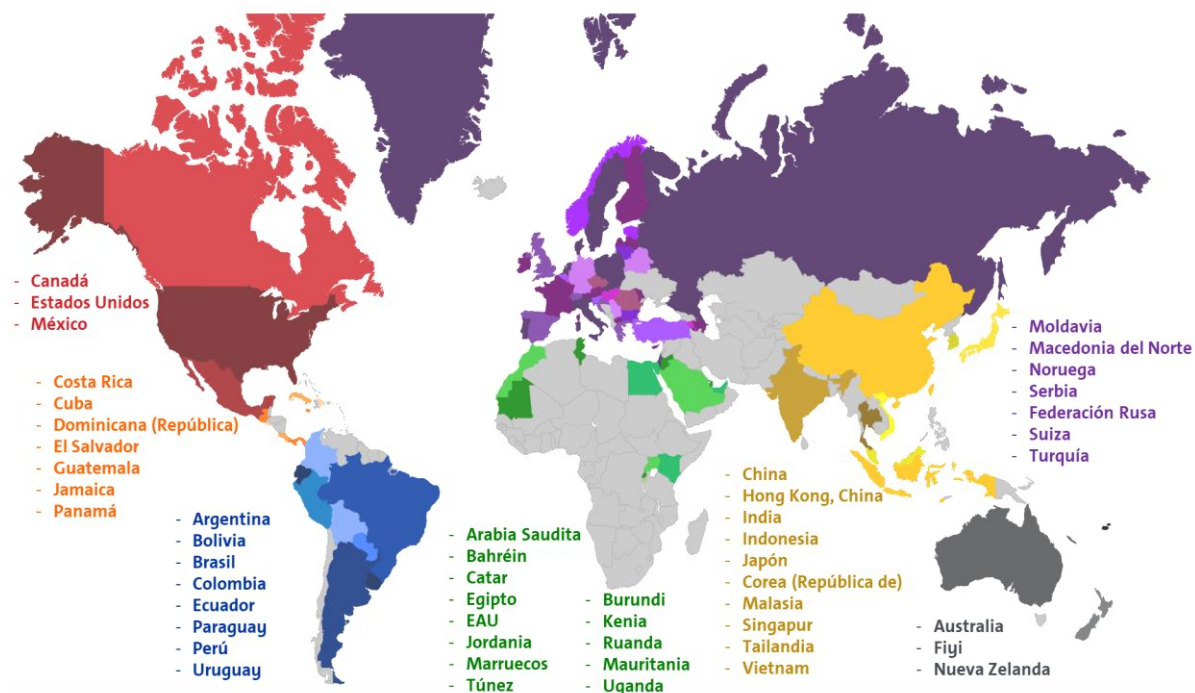
En consecuencia, para que un reconocimiento mutuo sea posible es esencial: 1) que los programas OEA sean compatibles entre sí y con los estándares del marco SAFE; 2) que ambos países acepten un conjunto común de pautas de comportamiento; 3) que las normas sean aplicadas de forma uniforme para que las administraciones tengan confianza entre sí; 4) que existan leyes que permitan la implementación de tal reconocimiento.

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

#### **1.2.4. El alcance del Marco SAFE y la expansión de los Programas OEA**

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

## Países que cuentan con un Programa OEA operativo



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

Asimismo, si observamos la proliferación de acuerdos de reconocimiento mutuo, podemos ver que actualmente nos encontramos con 74 ARM firmados de forma bilateral, 4 ARM regionales/plurilaterales y 65 ARM en negociación. Ello también es un símbolo más del crecimiento del Programa OEA y la confianza que la comunidad internacional le ha otorgado al programa (OMA, 2019)<sup>17</sup>.

Sin dudas, esta expansión del programa a nivel global parte del convencimiento que han tenido las autoridades aduaneras, respecto de su rol en el control del movimiento de bienes a través de las fronteras. Las aduanas han reconocido que se encuentran en una posición única para fortalecer la seguridad de las cadenas globales de abastecimiento contribuyendo

---

17 En el ANEXO I puede consultarse el último listado actualizado de programas OEA operativos y en desarrollo junto con un detalle del nombre del programa y los tipos de operadores aceptados, así como un listado completo de los MRA vigentes y siendo negociados.

al mismo tiempo al desarrollo socioeconómico de sus países a través de la recaudación fiscal y la facilitación del comercio (WCO, 2018b).

Este crecimiento cuantitativo de los programas alrededor del mundo no puede explicarse sin reconocer los beneficios reales que su aplicación trae a gobiernos, aduanas y empresas. En primer lugar, el programa **OEA ayuda a los gobiernos a proteger el comercio del terrorismo mundial, a la vez que facilita el comercio legítimo mejorando la recaudación impositiva y la aplicación de las leyes nacionales**. A su vez, la promoción de la cooperación entre aduanas conlleva como resultado el intercambio de información entre las mismas, lo cual permite aplicar controles más efectivos a lo largo de la cadena logística internacional, mejorando la capacidad de las administraciones para detectar operadores de alto riesgo.

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

### **1.3. Conclusiones del capítulo**

Volviendo entonces a nuestra pregunta inicial, podemos observar que, a partir de los atentados del 11 de septiembre, se produjo una transformación sustancial en la visión de las autoridades sobre el rol que deben cumplir las aduanas en el control de las fronteras. Así, el foco de las aduanas pasó a trasladarse de la fiscalización a la nueva doble función de facilitar y asegurar el comercio internacional: asegurarlo para evitar que sea utilizado como vía para cometer actos ilícitos (terroristas, narcotráfico, lavado de dinero, etc.); facilitarlos para que un mayor control no implique entorpecer su fluidez y su potencial como generador de crecimiento económico.

Este nuevo enfoque de seguridad, adoptado primero por las autoridades aduaneras de los Estados Unidos y luego replicado alrededor del mundo tras la adopción del Marco Normativo SAFE para Facilitar y Asegurar el Comercio Exterior en el año 2005, transformó principalmente la relación entre el sector público y privado. De esta forma, tanto el programa

norteamericano del C-TPAT como el modelo OEA planteado por la OMA se sustentan en una cooperación entre las aduanas y las empresas, donde las compañías son vistas como socios estratégicos de las autoridades, en tanto cuentan con recursos y herramientas que pueden elevar en gran medida el nivel de seguridad de la cadena de suministro.

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

Asimismo, al expandirse el programa por las aduanas de otros países, se abre la posibilidad de la firma de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo que deriven en un fortalecimiento aún mayor de la seguridad de la cadena logística global de punto a punto. Del mismo modo, la generación de espacios de cooperación entre las aduanas de distintos países conlleva también otros beneficios asociados como un mejor intercambio de la información, la estandarización de trámites y procesos y la puesta en común de mejores prácticas y lecciones aprendidas.

Por último, la integración de otros organismos gubernamentales involucrados en el comercio exterior al Programa OEA profundiza aún más los beneficios para los operadores calificados (agilizando y simplificando aún más el comercio), y redundando en un mayor y mejor control de la seguridad, pero ya no sólo para las autoridades aduaneras, sino para la totalidad del gobierno y sus dependencias.

## **Capítulo 2: El Programa OEA de la Receita Federal**

Habiendo establecido el contexto en el cual surgieron los programas OEA y su expansión por el resto del mundo a partir de la adopción del Marco SAFE y su incorporación en el AFC; cabe entonces avanzar ahora en el análisis de su implementación en el caso brasileño.

Como adelantamos en nuestra introducción, el Brasil es, dada su cercanía geográfica, peso comercial y condición de socio MERCOSUR, el caso más interesante de analizar pues puede arrojar una guía como precedente concreto a la hora de estudiar la implementación del programa en la Argentina.

Asimismo, el desarrollo que ha tenido desde su creación hasta la actualidad puede ayudarnos a entender el futuro del programa OEA en Argentina y sus posibilidades, como veremos a continuación.

### **2.1. Brasil y las lecciones para aprender**

Podemos distinguir tres fases en la evolución del programa brasileño desde su creación a la actualidad: el establecimiento del OEA-Seguridad; la posterior incorporación del OEA-Conformidad (ambas modalidades constituyendo el módulo central del Programa OEA en Brasil); y, en tercer lugar, la inclusión de otros organismos del estado a través de la implementación del OEA-Integrado, como veremos más adelante.

En este sentido, de acuerdo al primer artículo de la Instrucción Normativa de la Receita Federal N° 1598 del 2015<sup>18</sup>, se considera Operador Económico Autorizado a cualquier operador interviniente en operaciones de comercio exterior que *“mediante el cumplimiento voluntario de los criterios de seguridad aplicados a la cadena logística y de las obligaciones tributarias y aduaneras exigidas por el Programa OEA, sea certificado por la Receita Federal do Brasil”* (Instrucción Normativa RFB N° 1598, art. 1). De esta forma, ya podemos

---

18 La Instrucción Normativa N° 1598 de diciembre de 2015 sustituyó a la Instrucción Normativa N° 1421 de diciembre 2014, agregando la modalidad OEA-Conformidad a la modalidad OEA-Seguridad. En enero del 2018, la misma fue a su vez modificada por la Instrucción Normativa N°1785 que introdujo algunas modificaciones a la norma. Como fuente de consulta, se ha utilizado la última norma actualizada.

vislumbrar como el programa brasileiro se encuadra dentro de las pautas establecidas por el Marco SAFE, adoptando los elementos principales de la normativa.

Asimismo, si observamos los principios reconocidos por la propia RFB en el artículo 2 de dicha norma, vemos cómo se utilizan los mismos conceptos que aparecen a lo largo de todo el Marco SAFE: facilitación, simplificación, cooperación público-privada, gestión de riesgos, adopción de estándares internacionales de seguridad, entre otros puntos. Incluso, si comparamos los objetivos del programa brasileño con los listados en el Marco SAFE, vemos también una coincidencia en el uso del mismo vocabulario<sup>19</sup>. Con esto, como veremos a continuación, queda evidenciado que el programa OEA de Brasil sigue las pautas y principios acordados internacionalmente por la OMA.

## **2.2. Tipos de operadores y requisitos**

La normativa establece un listado taxativo de operadores admitidos, compuesto por: importadores, exportadores, transportistas, agentes de carga, depositarios de mercadería bajo control aduanero, operadores portuarios o aeroportuarios, y Recintos Especiales para Despacho Aduanero de Exportación (Redex) (RFB, 2015). Los actores no incluidos dentro de dicha lista no pueden solicitar su ingreso en el programa; pero la Receita puede incluir nuevas categorías de intervinientes, como de hecho ocurrió en el año 2017 cuando se incluyó a los despachantes aduaneros. Sin embargo, tal categoría fue revocada un año después debido a los inconvenientes y dificultades que generó su implementación (RFB, 2018b)<sup>20</sup>.

---

19 Listados en el artículo 3 de la IN N°1598/2015.

20 El proceso de certificación para los Despachantes de Aduanas incluía la aprobación de un examen de calificación técnica. Ante la publicación de la normativa, numerosos despachantes interpusieron recursos judiciales ante la RFB, alegando que los beneficios otorgados por el programa podían interpretarse como una reglamentación al ejercicio de la profesión, y por tanto solicitaron integrar el programa sin cumplir el proceso establecido. En consecuencia, la RFB decidió eliminar tal categoría.

Por otra parte, es importante mencionar que el programa brasileño admite dos categorías distintas de certificación, independientes entre sí, por lo cual no se exige un nivel para acceder al otro:

**I. OEA-SEGURANÇA (OEA-S):** para aquellos operadores que certifiquen su cumplimiento con los criterios de seguridad aplicados a la cadena logística. Los beneficios asociados a esta categoría están vinculados a la exportación y todos los operadores pueden solicitar su inclusión dentro de la misma.

**II. OEA-CONFORMIDADE (OEA-C):** para aquellos operadores que certifiquen su cumplimiento con las obligaciones tributarias y aduaneras. En esa modalidad se diferencian a su vez dos niveles, OEA-C NIVEL 1 y OEA-C NIVEL 2. Los beneficios asociados a esta categoría están vinculados a la importación y sólo pueden solicitar su inclusión los importadores y exportadores.

Para acceder al programa, como se muestra a continuación, el proceso de solicitud y certificación consiste básicamente en las siguientes etapas:



Fuente: sitio web del Programa Brasileiro de OEA: "Como se tornar um OEA" (RFB, s.f.)

En primer lugar, entonces, el operador debe demostrar que es apto para participar del proceso de certificación. Los **requisitos de admisibilidad**, en este sentido, son requisitos objetivos obligatorios para iniciar el proceso de certificación. En caso de que un solicitante no cumpla con alguno de los mismos, debe resolver el no cumplimiento para poder continuar con su proceso, en caso contrario, su solicitud es archivada. En este grupo de requisitos, se encuentran criterios más formales como la adhesión al domicilio electrónico, la Escrituración Contable Digital, o la comprobación de regularidad fiscal).

A continuación, el operador debe completar un **Cuestionario de Autoevaluación (QAA)**, el cual incluye un apartado con informaciones generales, las preguntas vinculadas a los criterios de elegibilidad y a los criterios específicos (de seguridad y/o conformidad); así como las evidencias del cumplimiento de los mismos (RFB, s.f.). No nos detendremos a explicar en detalle cada uno de los requisitos porque nuestro objetivo no es explicar cómo certificar en el Programa Brasileño, sólo los mencionaremos pues nos permiten evidenciar, una vez más, que el programa brasileiro fue creado siguiendo los lineamientos de la OMA.

En relación a los **criterios de elegibilidad**, se trata de criterios que “*traducen la confiabilidad de los operadores en relación a la certificación OEA*”. En este grupo de criterios observamos una relación casi directa con los criterios establecidos por el Marco SAFE, como puede verse a continuación: i) histórico del cumplimiento con la legislación aduanera; ii) gestión de la información incluyendo exactitud de registros comerciales; iii) solvencia financiera, iv) política de recursos humanos contemplando la identificación de cargos sensibles<sup>21</sup>; y v) gerenciamiento de riesgos aduaneros (RFB, 2018b, págs. 44-60).

Es importante mencionar que, siguiendo los lineamientos establecidos por la OMA, el énfasis del Programa Brasileño se coloca actualmente en este último criterio vinculado a la adecuada Gestión de Riesgos Aduaneros. En este sentido, una adecuada Gestión de Riesgos Aduaneros, siguiendo los lineamientos de la norma ISO 31000, debe incluir la existencia de un proceso sistemático para establecer acciones destinadas a identificar, analizar, evaluar, priorizar, tratar y monitorear eventos que pueden tener un potencial impacto negativo en el cumplimiento de los requisitos del programa, según la modalidad de certificación correspondiente (RFB, 2018b, pág. 45).

En cuarto lugar, el operador debe certificar el cumplimiento de los **criterios específicos** según el tipo de modalidad que esté procurando:

**I. Requisitos para certificar bajo la modalidad OEA-S:** Como ya hemos mencionado supra, se trata de criterios de seguridad aplicados a la cadena logística, abarcando:

---

21 Es decir aquellos que pueden representar un riesgo para el cumplimiento de la seguridad en la cadena logística y/o el cumplimiento de las obligaciones tributarias/aduaneras. Se debe contar con procesos formales para la selección de personal para esos cargos y el control de su desempeño.

i) seguridad de la carga; ii) controles de acceso físico a las instalaciones de la empresa; iii) entrenamiento y concientización sobre amenazas para todos los empleados de la empresa y con una frecuencia periódica; iv) seguridad física de las instalaciones, cercos perimetrales, sistema de videovigilancia; y v) gestión de socios comerciales que contemple una evaluación de riesgos y el cumplimiento de niveles de conformidad y seguridad equivalentes a los exigidos por el programa OEA (RFB, 2018b, págs. 60-75).

**II. Requisitos para certificar bajo la modalidad OEA-C:** Relacionados con las obligaciones aduaneras y tributarias, a saber: i) descripción completa de mercaderías; ii) clasificación fiscal de mercaderías; iii) 90% operaciones directas<sup>22</sup>; iv) proceso controlado para declarar correctamente la base para el cálculo de tributos; v) verificación del origen de las mercaderías y su encuadramiento conforme a las reglas internacionales vigentes; vi) proceso de control para garantizar que los beneficios fiscales (por ejemplo un régimen de suspensión de tributos) sean correctamente solicitados; vii) calificación profesional del personal ligado a las actividades aduaneras; y vi) proceso para controlar que el ingreso de moneda extranjera recibido por causa de las exportaciones realizadas, así como la salida de moneda extranjera en el pago de las importaciones; sean efectuados acorde a la normativa cambiaria (RFB, 2018b, págs. 75-84).

Por último, el proceso de certificación exige una validación física, la cual consiste en una inspección física de la unidad de la compañía con mayor volumen de operaciones para verificar la exactitud de las informaciones entregadas en el QAA y obtenidas también por los propios sistemas de la RFB.

Aprobada entonces la inspección física, el operador obtiene la certificación, que es otorgada de forma precaria (pues puede suspenderse o anularse si se comprobara que el operador

---

22 Sólo podrán certificar como OEA aquellas empresas que realicen al menos el 90% de sus operaciones de forma directa. Se excluye de este modo a los importadores/exportadores que realizan operaciones de comercio exterior en nombre de terceros que los contratan para tal fin, como es el caso de las empresas comerciales conocidas como "Trading Companies".

no está cumpliendo con los requisitos el operador) y por tiempo indeterminado<sup>23</sup>. En este sentido, el otorgamiento de la condición de OEA constituye, en el espíritu del programa, sólo el primer paso en la construcción de esa relación de confianza y cooperación entre la empresa privada y la RFB. Con esto queremos decir, otorgada la certificación, la empresa será acompañada y monitoreada de forma constante por el equipo local de la Receita asignado al caso y, de la misma forma, deberá reportar cualquier incidente ocurrido en la empresa relacionado con el cumplimiento de alguno de los requisitos del programa (RFB, 2018b).

### **2.3. La contracara: beneficios e impacto real**

Siguiendo con lo establecido por la normativa OMA, los beneficios otorgados a los operadores certificados se encuentran explicitados en la normativa que regula el mismo programa. De esta forma, en primer lugar, nos encontramos con los **beneficios de carácter general**, que son otorgados a todos los operadores en todas las modalidades de certificación:

- ✓ Divulgación en el sitio de la RFB y posibilidad de utilizar el logo marca “AEO”
- ✓ Punto de contacto designado en la RFB: para agilizar la comunicación.
- ✓ Prioridad de análisis: para pedidos de certificación en otra modalidad del Programa.
- ✓ Beneficios concedidos por Aduanas extranjeras: derivados de la firma de ARM.
- ✓ Participación en el Foro Consultivo<sup>24</sup>: para formular propuestas de cambios en la regulación aduanera. Es importante destacar que el Foro Consultivo y su funcionamiento

---

23 La normativa si establece que el operador deberá renovar su certificación a los 3 años de otorgada la misma, pudiendo extenderse ese plazo por dos años adicionales si el operador demostrara condiciones de seguridad superiores a las que tenía al momento de la certificación o de la última renovación (RFB, 2018b).

24 El Foro Consultivo es un grupo de trabajo conformado por representantes del sector público y privado que tiene como objetivo constituir un canal permanente de comunicación entre la RFB y los operadores OEA. Sus dos funciones, acorde a la norma, son las de servir como foro de consulta respecto del funcionamiento del Programa OEA así como la de ser un ámbito para proponer cambios a la regulación aduanera y/o el Programa. Está compuesto por el jefe de la División de Gestión de Intervinientes - DIGIN (con voto decisorio), dos miembros de la RFB designados para tal fin, y tres representantes del sector privado, elegidos por todos los operadores certificados como OEA mediante el voto (RFB, 2018b).

tal como está previsto en el Programa OEA de Brasil, son una innovación respecto del Marco SAFE, que ha tenido muy buenos resultados.

- ✓ Excepción de requisitos ya cumplidos en el Programa OEA: los operadores OEA están eximidos de cumplir con las exigencias formales para la habilitación en otros regímenes especiales, cuando ya hayan sido cumplidas como parte del programa.
- ✓ Participación en seminarios y entrenamientos de capacitación

(RFB, 2018b, págs. 30-31)

Por otra parte, nos encontramos con los beneficios otorgados según el nivel de certificación. Como ya hemos mencionado, los beneficios otorgados a los operadores certificados como **OEA-S**, aplican exclusivamente para las operaciones de exportación y la oficialización de Declaraciones de Exportación (DEs); mientras que los beneficios para los operadores bajo la modalidad **OEA-C** (nivel 1 y 2), aplican exclusivamente para las operaciones de importación y la oficialización de Declaraciones de Importación (DIs):

BENEFICIO	C1	C2	S
Consulta de clasificación arancelaria en menos de 40 días.	X	X	
Excepción de presentar garantías en el régimen de Admisión Temporaria para utilización económica.	X	X	
Permanencia en el patio del depositario por 24h para cargas aéreas procedentes directamente del exterior.	X	X	
Rectificación de DIs en lotes reducidos.	X	X	
Reducción en la asignación de canales naranjas/rojos.		X	X
Asignación inmediata del canal de selectividad <sup>25</sup>		X	X
Prioridad de conferencia.		X	X
Despacho sobre Aguas OEA <sup>26</sup> .		X	

25 En Brasil, la asignación del canal de selectividad no se realiza de forma inmediata tras la presentación de la declaración sino que se otorga en “ventanas de parametrización”. La posibilidad de evitar la demora en la asignación del canal significó un beneficio muy importante para los operadores brasileños.

26 El beneficio de Despacho sobre Aguas OEA permite al importador certificado como OEA registrar una DI antes de la llegada del buque al territorio aduanero de Brasil, facilitando y agilizando los tiempos y costos logísticos (RFB, 2018b).

<i>Canal verde en el régimen de Admisión Temporaria</i> <sup>27</sup>		X	
Excepción de presentar garantía durante un Tránsito aduanero.			X
Acceso prioritario de Transportistas OEA a Recintos Aduaneros.			X

Fuente: Programa Brasileiro de OEA: Perguntas & Respostas (RFB, 2018b, pág. 30) Traducción propia.

Asimismo, respecto de los beneficios derivados de los **Acuerdos de Reconocimiento Mutuo**, cabe destacar que, a diferencia de lo que veremos más adelante con el caso de la Argentina, la RFB ya ha avanzado en negociaciones con varios países (Argentina, Estados Unidos, Bolivia, México y recientemente China) y ha firmado también su primer ARM con **Uruguay** (diciembre de 2016). Además, siendo el miembro con más experiencia en el programa OEA (y con más operadores certificados) ha sido el principal impulsor de las negociaciones tanto para la firma de un ARM regional Mercosur así como para la firma de un ARM Mercosur-Alianza del Pacífico.

No obstante, no debemos olvidar que el trabajo por delante no es nada fácil. En un Seminario Internacional (“Programas OEA de las Américas”)<sup>28</sup> realizado el año pasado, en el cual participaron autoridades de Brasil, Uruguay, Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú, Guatemala y República Dominicana, consultados sobre los desafíos a enfrentar para la firma de un ARM regional, todos los representantes coincidían en la dificultad que representa validar programas con distintos niveles de desarrollo (algunos más nuevos, otros ya establecidos), considerando las diferencias en las legislaciones locales, y conversando entre interlocutores que muchas veces no son los mismos por los cambios gubernamentales en los equipos.

---

27 Beneficio no disponible aún.

28 Seminario “Programas OEA en las Américas”, organizado por Alianza Procomex con el apoyo de la Receita Federal de Brasil (RFB) y la Confederación Nacional de la Industria (CNI), realizado en Sao Paulo, Brasil, el 27 de noviembre de 2018.

## 2.4. El camino hacia el OEA integrado

Un punto a tener en cuenta antes de concluir nuestro análisis sobre el Programa OEA Brasileño tiene que ver con el desafío que ha implicado para las autoridades brasileñas la profundización del mismo hacia lo que la RFB denomina “**OEA Integrado**”.

El “**OEA Integrado**” implica justamente la incorporación (integración) de las demás agencias gubernamentales relacionadas a los procedimientos aduaneros en el programa, para profundizar la agilización real de las operaciones de comercio exterior. De nada sirve, por ejemplo, que las autoridades aduaneras se esfuercen por simplificar los trámites de importación, si luego las autoridades fitosanitarias van a demorar la carga por sus propios controles (RFB, 2018b).

La integración de los terceros organismos no es una novedad del programa brasileño, sino que, como hemos mencionado en el capítulo anterior, se enmarca en las pautas introducidas por el tercer pilar del Marco SAFE. A nuestro entender, este punto constituye, uno de los aspectos más desafiantes del programa en tanto involucra la colaboración entre diversas agencias gubernamentales que muchas veces se hace difícil por las trabas burocráticas, por la reticencia a adoptar procesos que se sienten como una “pérdida de control”; y porque, al final, el programa OEA implica una visión nueva y diferente del rol de las autoridades en el control del comercio exterior que no siempre se adopta fácilmente.

No obstante, nuestro vecino ha logrado algunos avances significativos que mencionaremos a continuación. Incluso, ha esquematizado una forma de trabajo conjunto con la publicación de pautas y un programa de 10 pasos para la participación de los terceros organismos en el Programa OEA: 1) decisión estratégica de iniciar el proceso; 2) firma de la Ordenanza Conjunta inicial; 3) definición de los procesos que se van a integrar al OEA y los beneficios que se otorgarán; 4) identificación de los riesgos y definición de criterios y requisitos; 5) elaboración del cuestionario de autoevaluación; 6) mapeo de los procesos de certificación y monitoreo; 7) elaboración de los manuales de trabajo; 8) entrenamiento del equipo operativo; 9) desarrollo del proyecto piloto con empresas seleccionadas; y 10) publicación del acto normativo y firma de la Ordenanza Conjunta final para crear el módulo complementario al Programa OEA central (RFB, s.f.).

Así, en diciembre de 2016 se firmó con la **Secretaría de Defensa Agropecuaria (SDA - dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento – MAPA)** una ordenanza conjunta para desarrollar un proyecto piloto, que luego se convertiría, dos años después, en el Programa OEA-AGRO<sup>29</sup> (RFB, 2016). El mismo agrega requisitos vinculados a la “defensa agropecuaria” (según el tipo de producto de que se trate) y otorga, a cambio, beneficios en las actividades de fiscalización agropecuaria en el ingreso y egreso de las mercaderías del país.

De la misma forma, la RFB avanzó en 2018, en la firma de ordenanzas conjuntas con el **Ejército Brasileño**, para facilitar la importación de productos controlados por este organismo, como armas, municiones, productos químicos (RFB, 2018); y con la **Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC)**, para facilitar el transporte de mercaderías por vía aérea y mejorar la seguridad de la aviación civil contra actos de terrorismo (RFB, 2018)

Por último, en mayo de este año fue firmada la ordenanza conjunta de trabajo con la **Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA)**, para facilitar los procedimientos de importación de los productos controlados por este organismo, como medicamentos, agrotóxicos, alimentos y cosméticos (RFB, 2019).

Como podemos observar, entonces, la integración de terceros organismos a través de la creación e implementación de programas OEA complementarios al programa OEA central, ha constituido, en el último tiempo, uno de los mayores focos de interés de las autoridades brasileñas, lo que se ha visto reflejado en los avances obtenidos con las 4 agencias con las que han firmado acuerdos de trabajo conjunto.

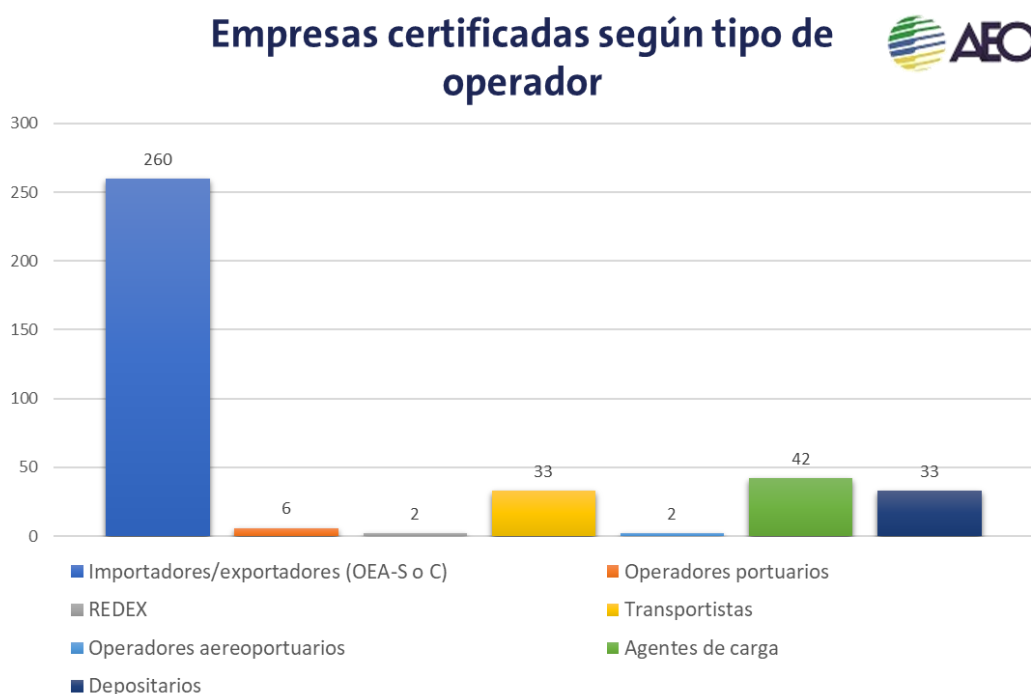
---

29 El Programa OEA-AGRO fue establecido por la Instrucción Normativa N° 45 de la SDA, del 30 de octubre de 2018, que incorporó el Anexo LIV “DO PROGRAMA BRASILEIRO DE OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO (Programa OEA-GRO)”.

## 2.5. Logros y desafíos del OEA Brasileño

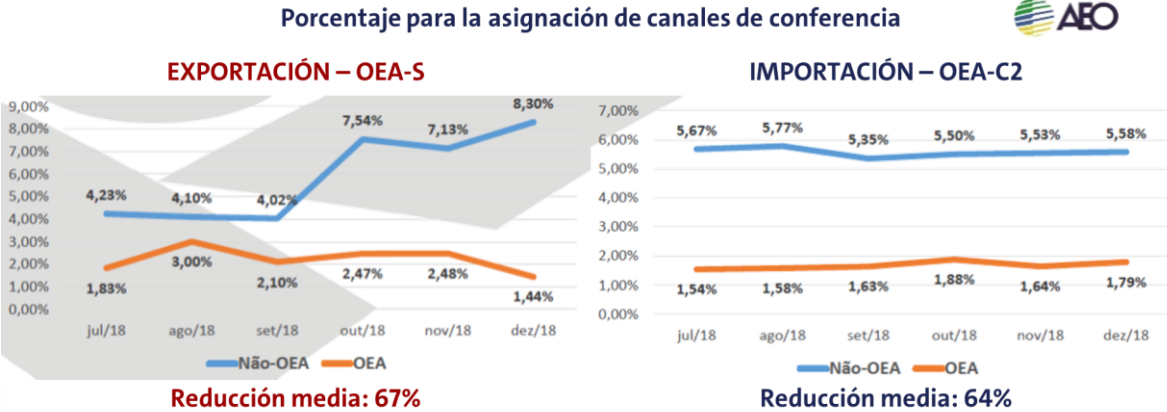
Tal como lo hemos hecho al analizar los antecedentes del Programa C-TPAT y el Marco Normativo SAFE en nuestro capítulo anterior, es momento ahora de detenernos a considerar cual ha sido el impacto y el alcance que ha tenido el Programa Brasileño.

En primer lugar, si observamos el crecimiento cuantitativo que ha tenido el programa desde sus inicios podemos observar, que al igual que en el caso del C-TPAT, el número de operadores calificados ha aumentado de forma considerable, aunque aún está lejos de los niveles que ostenta el programa norteamericano. Según las estadísticas oficiales publicadas por la propia RFB, encontramos actualmente 378 certificaciones emitidas y 129 pedidos en análisis (RFB, s.f.) No obstante, dado que un mismo operador puede certificar bajo más de una modalidad, el número de operadores certificados real es, según puede verse en el listado publicado en el sitio de la RFB, de 193 empresas certificadas. Entre los operadores certificados, como muestra el gráfico a continuación, podemos encontrar agentes de carga, depositarios, exportadores, importadores (o ambos), operadores portuarios y aeroportuarios, REDEX y transportistas:



*Fuente: sitio web del Programa Brasileiro de OEA: "Estatísticas do Programa OEA" (RFB, s.f.) Traducción propia.*

Por otra parte, en relación al impacto de los beneficios que se han otorgado a las empresas certificadas, podemos comprobar que los resultados han sido muy positivos. Especialmente, si observamos la comparación entre los canales de conferencia asignados a operadores OEA en relación a los operadores no certificados, vemos que la diferencia es sustancial. De esta forma, si tomamos los últimos 6 meses del año 2018, los operadores OEA se vieron beneficiados en promedio con una reducción del 67% en la asignación de canales de conferencia en la exportación; y un 64% en la importación:



Fuente: sitio web del Programa Brasileiro de OEA: “Apresentação OEA Espanhol” (RFB, s.f.)

Como ya hemos mencionado en varias oportunidades a lo largo de esta investigación, una reducción en los canales de conferencia implica una mayor rapidez a la hora de realizar una operación de importación y/o exportación, lo cual se traduce en una reducción directa de los costos logísticos, además de otorgar una mayor previsibilidad en la operatoria.

Un estudio conducido por la Fundación Getulio Vargas respecto de los impactos económicos del Programa OEA en el Brasil, realizado el año pasado, reveló en este sentido que, de cumplirse las metas de la RFB en cuanto a cantidad de operadores certificado (50% de las DIs y las DEs en 2019 realizadas por empresas OEA), entre el 2018 y el 2030 se produciría un ahorro total para importadores y exportadores en el país de alrededor de 17,8 mil millones de dólares. De la misma forma, el flujo de comercio exterior brasilero podría verse incrementado en 30,7 mil millones de dólares mientras que el PBI acumular un crecimiento adicional de alrededor de 52,26 mil millones de dólares. Si tomamos los valores de un escenario en el que no se cumpliera con ese objetivo, la pérdida para importadores y exportadores sería de 7.81 mil millones de dólares, el incremento del comercio se vería reducido casi a la mitad y el aumento del PBI se reduciría en 24 mil millones de dólares (CNI, 2018). No caben duda entonces de los impactos positivos que puede tener el OEA

para la facilitación del comercio y la mejora de la competitividad de las empresas en particular, y el país en general.

Sin embargo, para alcanzar esos resultados, la RFB se enfrenta con algunos desafíos importantes. Por un lado, la asignación de recursos humanos y técnicos dentro de la Receita debe ser incrementada para poder dar respuesta a los pedidos de certificación sin descuidar la confiabilidad del proceso de análisis y validación. Por otro lado, es necesario también avanzar más rápido con la adhesión de los órganos anuentes así como con las negociaciones de reconocimiento mutuo, para que los beneficios sean más atractivos y las empresas más propensas a incorporarse (CNI, 2018).

Ahora bien, falta preguntarnos si el programa ha sido exitoso en su segundo objetivo declarado, es decir si ha logrado proporcionar una mayor seguridad en la cadena de suministro ayudando a las autoridades a detectar las cargas de alto riesgo.

En este sentido, podemos recurrir a la propia opinión de las autoridades brasileras que han entendido que el mismo ha tenido un efecto positivo. En una capacitación<sup>30</sup> realizada en conjunto con autoridades del C-TPAT, el año pasado, el entonces Auditor-Fiscal de la División de Gestión de Intervinientes de la COANA (Coordinación general de la Administración Aduanera), Fabiano Queiroz Diniz, defendió el éxito del programa mostrando la evolución de la aprehensión de drogas (en kg.) desde el año 2010 al año 2017, atribuyendo ese éxito en gran parte a la implementación del programa (RFB, 2018a).

El mismo mensaje fue replicado por Jorge Rachid, secretario de la Receita Federal de Brasil, en el Seminario “Programas OEA de las Américas” que ya hemos mencionado. En esa ocasión, hablando específicamente del futuro del OEA-Integrado, se refirió al mayor control que este otorga a las autoridades brasileras, en tanto permite considerar todo el proceso anterior a la salida o entrada de una mercadería, incluyendo el comportamiento histórico del operador lo cual otorga mayor previsibilidad y confiabilidad en la detección de cargas de alto riesgo.

---

30 Workshop OEA - Inspeção de Contêineres, realizado el día 12 de noviembre de 2018, por la Receita Federal en conjunto con el Comité Interamericano contra el Terrorismo (de la Organización de los Estados Americanos), en el Aeropuerto Internacional de Viracopos, Brasil.

Por otra parte, el subsecretario de Aduanas de Brasil (SUANA), Marcus Vinicius Vidal Pontes, se refirió en el mismo seminario a los retos que enfrenta la Receita para monitorear a las empresas y asegurarse que mantengan los mismos niveles de cumplimiento que se tenían al momento de solicitar la certificación. A nuestro entender, este significa uno de los mayores riesgos que puede tener el programa, en tanto obtenida la certificación y transcurrido un cierto tiempo, el foco y los recursos de la compañía pueden verse colocados en otro asunto, los cambios de personal no acompañarse de una capacitación correcta y los controles al interior de la compañía verse relajados. En consecuencia, el monitoreo continuo y la actualización continua de la matriz de riesgos deben ser aspectos que no pueden verse descuidados por las autoridades para asegurar que el programa cumpla su objetivo doble de facilitar y asegurar el comercio internacional.

## **2.6. Conclusiones del capítulo**

Antes de avanzar en nuestro análisis del Programa OEA en nuestro país, es necesario destacar algunos puntos importantes respecto del caso brasilero para tener en consideración.

En primer lugar, podemos remarcar como una constante la adecuación del programa brasilero a las pautas establecidas por el Marco SAFE. Su carácter voluntario, los estándares mínimos de seguridad requeridos a las empresas, los beneficios otorgados, el proceso de certificación y validación, la integración de los terceros organismos; todos los aspectos del programa fueron diseñados por las autoridades brasileras siguiendo los lineamientos establecidos por la OMA. Incluso la elección de los conceptos utilizados en la normativa replica aquellos utilizados en el Marco. De esta forma, el programa OEA brasileño se constituye como un perfecto ejemplo práctico de la implementación de este nuevo enfoque de seguridad del cual venimos hablando y que tiene que ver, justamente, con la cooperación entre las aduanas y las empresas para asegurar y facilitar el comercio internacional, a través del cumplimiento voluntario de estándares mínimos de seguridad

Por otro lado, es importante enfatizar la doble estructura que toma el Programa OEA en Brasil, a partir del establecimiento de dos modalidades (OEA-Seguridad y OEA-Conformidad) disponibles para las empresas según el tipo de operador y los requisitos que cada compañía esté dispuesta a garantizar. En este sentido, ello responde a la necesidad de realizar una implementación progresiva de la cultura OEA en el país, asociando cantidad

de beneficios a nivel de cumplimiento, y permitiendo entonces que existan operadores más confiables dentro de los operadores certificados. De esta forma, se diferencia aún más el universo de actores del comercio exterior y la Receita tiene mejores herramientas para realizar un uso más eficiente de sus recursos.

Asimismo, la inclusión de una tercera fase, el OEA-Integrado, responde al Tercer Pilar del Marco SAFE y se alinea con el objetivo de involucrar a todos los organismos del estado que tengan injerencia en las operaciones de comercio exterior, para que la simplificación de los procesos aduaneros y la disminución de los controles para las empresas sea una realidad.

Por último, como podemos observar en las estadísticas y testimonios compartidos por la propia RFB, el éxito del programa desde su creación a la actualidad se ha visto respaldado tanto en lo que concierne a la facilitación del comercio como a la elevación de la seguridad de la cadena global de suministro.

Desde ya, queda un largo camino recorrer y el Programa enfrenta algunos desafíos importantes como la escasez de recursos técnicos para validar la cantidad de solicitudes, la necesidad de realizar un mejor monitoreo de las empresas ya certificadas y las dificultades burocráticas para avanzar en las negociaciones con los terceros organismos como con las aduanas de otros países para la firma de un ARM.

## **Capítulo 3: El Programa OEA en Argentina**

Es momento ahora de avanzar hacia la respuesta a nuestra última pregunta de investigación: la situación actual en la Argentina y las posibilidades de implementación plena del programa OEA en nuestro país.

En este sentido es importante remarcar que el desarrollo de la versión local del programa OEA ha sido muy reciente y no ha estado exento de sus contratiempos. De hecho, su creación aún es tan novedosa que todavía no contamos con estadísticas oficiales, o estudios sobre su evolución.

En consecuencia, en este capítulo, intentaremos delinear el camino que ha recorrido el programa hasta nuestra actualidad, así como el futuro que podemos vislumbrar tomando también como referencia todas las experiencias que hemos ido estudiando hasta este momento.

### **3.1. Antecedentes normativos: El SAOC**

El Programa OEA en Argentina tuvo su antecedente local directo en el **Sistema Aduanero de Operadores Confiables**, establecido por la Resolución General N° 2350 del 21 de noviembre del 2007<sup>31</sup>.

Ya en los “considerandos” de la normativa, se reconoció la necesidad de *“posibilitar la circulación fluida y segura de las mercaderías en el sistema de comercio internacional, conforme lo estatuye el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, emanado de la Organización Mundial de Aduanas”* (Resolución General AFIP N° 2350/2007). De este modo, el programa surgió con el mismo espíritu que los programas OEA, aunque con una particularidad importante: se limitó sólo a las destinaciones definitivas de exportación para consumo, dejando fuera otro tipo de exportaciones (por ejemplo

---

31 En realidad, la Nota Externa DGA 37/06 ya había establecido el “Sistema de Operadores Confiables - SOC”. La RG 2350/07 sustituyó la denominación del programa por Sistema Aduanero de Operadores Confiables - SAOC” y estableció el procedimiento para la tramitación y el proceso operativo al cual accederían los operadores certificados.

operaciones temporales) así como todo el universo de las operaciones de importación. Ello se debió a que la Dirección General de Aduanas (DGA en adelante), entendiendo la necesidad de aplicar las pautas establecidas por el Marco SAFE, pero conociendo también la realidad de los procesos aduaneros locales, las divergencias de opiniones al interior de la agencia y los desafíos que se tenían por delante; decidió que la modernización de la aduana argentina debía realizarse de forma paulatina. De esta manera, el programa SAOC surgía como parte de la primera fase de una estrategia más amplia de transformación de la DGA.

Ahora bien, ¿cómo funcionaba, a grandes rasgos, el SAOC en nuestro país? Básicamente, siguiendo el esquema de los Programas OEA, las empresas exportadoras debían voluntariamente cumplir con una serie de requisitos para obtener, a cambio de su confiabilidad, beneficios asociados a la facilitación y agilización de sus operaciones de comercio exterior.

Los **requisitos**, como hemos visto ya en el caso del programa OEA brasileño, seguían en gran medida los lineamientos establecidos por la OMA a nivel mundial<sup>32</sup>. En este sentido, una de las críticas más recurrentes que se le hizo al SAOC al momento de su creación apuntó justamente a la situación desigual que generaba para las empresas pequeñas, pues si se consideraban las inversiones necesarias para reunir los requisitos establecidos en la normativa; a las empresas pequeñas se les hacía muy difícil acceder al programa (LA NACIÓN, 2008). Para intentar revertir este escenario, en el 2008, la DGA publicó una nueva normativa que eximió a las MIPyMES<sup>33</sup> de cumplir con algunos de los requisitos de acceso al programa como el establecimiento de la garantía a disposición de AFIP o la acreditación de la antigüedad en operaciones de exportación (Nota Externa DGA 48/2008).

---

32 Antigüedad en la actividad exportadora e historial de cumplimiento de la normativa aduanera; seguridad en la cadena logística y trazabilidad de la mercadería; seguridad del personal tanto propio como de terceros; seguridad de las instalaciones y en el control de ingreso; sistema contable y de gestión de depósitos informatizado; instalación de un sistema de telecontrol por imágenes al cual el servicio aduanero pudiera acceder a través de internet para monitorear las operaciones; establecimiento de un canal de comunicación fluido con las autoridades; capacitación al personal respecto de las políticas de seguridad; y el establecimiento de una garantía a satisfacción de la AFIP, entre otros (Resolución General AFIP N° 2350/2007, ANEXO II).

33 Micro Pequeñas y Medianas Empresas, hasta 40 empleados.

En relación a los **beneficios**, una fuente de la DGA los resumía de esta forma: *"El Sistema Aduanero de Operador Confiable (SAOC) es voluntario y brinda un importante beneficio tanto para el sector privado como para el público. El primero agiliza sus trámites, tiene prioridad en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos y optimiza la logística del comercio exterior, representando ahorro en tiempo y recursos. Para la Aduana, al elevar la seguridad en la cadena logística, el beneficio redundará en una optimización de los recursos humanos y de materiales (que son escasos) afectándolos a otras tareas de control"* (LA NACIÓN, 2009).

En concreto, el SAOC permitía entonces al operador certificado realizar todos los trámites aduaneros asociados al proceso de exportación (incluyendo el precintado) desde la propia planta sin intervención del personal aduanero de forma presencial y sin necesidad de realizar ningún trámite adicional en zona primaria. Además, permitía operar las 24hs, los 365 días del año, confiando al operador la administración de sus tiempos sin depender de los horarios hábiles de la aduana. Asimismo, todas las operaciones realizadas a través del programa cursaban canal verde, aunque el operador tenía la obligación de adelantar a las autoridades aduaneras un detalle exhaustivo de las características de la operación (tipo y cantidad mercadería a exportar, medio y empresa a través de la cual se realizará la exportación, puerto/aeropuerto/frontera de salida y de llegada, horario de la operación) y operadores de la DGA podían controlar de forma remota la carga de la mercadería por medio del sistema de videovigilancia que el operador ponía a disposición del servicio aduanero (LA NACIÓN, 2008).

Puesto en estos términos, el programa parecía venir a transformar por completo el escenario del comercio exterior argentino. Sin embargo, a mayo de 2018, 10 años después de la creación del programa, el mismo contaba sólo con 4 empresas certificadas: Masisa (tableros de madera), Abbott (laboratorio), Havanna (alimentos) y Zeni (productos forestales) (GALLI, 2018). En realidad, las fallas del programa habían sido evidentes desde sus inicios para el sector privado. Básicamente, los requisitos exigidos eran demasiado extensos y complicados, y los beneficios muy pobres considerando que ya existían otros regímenes aduaneros que otorgaban beneficios similares como por ejemplo los regímenes de Aduanas Domiciliarias y Aduanas Factorías (LA NACIÓN, 2008). La falta de adhesiones al programa evidenció sin dudas que el sector privado no se convenció a acompañar a la aduana en ese camino.

Por otro lado, las dudas sobre el éxito del programa también se expandieron hacia el interior de la propia DGA. En el año 2010, M. Silvina Tirabassi, quien había sido la promotora del desarrollo del programa en Argentina (así como de la instrumentación de las pautas del Marco SAFE), dejaba su cargo como directora de la DGA, en medio de los rumores de una relación en extremo deteriorada con R. Echegaray, quien por ese entonces estaba al mando de la AFIP. Desde ya, esa disputa tenía su origen en diversos conflictos internos, que no son objeto de estudio en esta investigación<sup>34</sup>; pero también se basaba en una divergencia fundamental: mientras Tirabassi buscaba promover controles inteligentes que agilizaran el comercio en línea con las pautas de la OMA; la visión de Echegaray era la de reforzar los controles y aumentar el número de canales rojos, especialmente en operaciones de exportación, preocupado por el aumento del narcotráfico (GALLI, 2010).

### **3.2. El Programa Piloto y la cooperación pública-privada**

En junio del 2017, ya durante la administración de Mauricio Macri, se anunció la designación de Diego Dávila<sup>35</sup> como Director General de Aduanas Adjunto, una nueva figura dentro de

---

34 La Dirección General de Aduanas ha experimentado diversos cambios a lo largo de su historia, derivados de luchas de poder internas y diferencias en las visiones sobre el rol de la aduana argentina, pero también vinculadas a los mismos avatares de la política argentina. No podemos olvidar que estamos hablando del organismo que regula el ingreso y egreso de mercaderías a nuestro país, que actúa como agente recaudador de una de las mayores fuentes de ingresos del gobierno nacional (los impuestos a las importaciones y exportaciones) y que cumple una función clave en la implementación del modelo de desarrollo económico de un país. En este sentido, no es posible explicar las dificultades en la implementación de los lineamientos de la OMA, sin considerar las medidas aplicadas para proteger/restringir el comercio exterior argentino en los años de gestión de Guillermo Moreno al frente de la Secretaría de Comercio Interior (2006-2013) y de Augusto Costa al frente de la Secretaría de Comercio (2013-2015), durante los dos mandatos presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner. Por razones de extensión, nos concentraremos exclusivamente en el camino que llevó a la implementación del Programa OEA en Argentina.

35 El nombramiento de Dávila como Director General Adjunto ocurrió durante la salida (por problemas de salud) de Juan José Gómez Centurión, veterano de Malvinas, designado como Director General de la DGA en los comienzos de la gestión macrista. La gestión del militar retirado se había enfocado hasta entonces en el combate contra el narcotráfico y el contrabando a través de la realización de controles exhaustivos a los depósitos fiscales (y el cierre de varios de ellos); y una reestructuración interna de la propia organización de la aduana a partir de las sospechas de que las autoridades de control aduanero habían estado envueltas en esquemas de corrupción (GALLI, 2016). Es decir, se había tratado de un esquema más enfocado en la seguridad del comercio exterior que en su facilitación. Al momento de la designación de Dávila, entonces, el

la estructura de la DGA que tendría a su cargo, entre otras tareas, la de *“diseñar el Programa de Reingeniería de Procesos Aduaneros”* y coordinar *“el desarrollo de los cursos de acción tendientes a facilitar y agilizar el comercio exterior”* (Decreto 393/2017). El objetivo tras dicho nombramiento era el de comenzar con un proceso de desburocratización de la aduana argentina (con el plan de continuar luego por otros organismos) para reducir y simplificar los trámites y costos de las operaciones de importación y exportación (OBARRIO, 2017a).

En esa nueva dirección que tomaría la DGA al mando de Dávila podemos encontrar los fundamentos de la implementación del programa Operador Económico Autorizado en nuestro país, ya no limitándose a las exportaciones como había sido en el caso del SAOC, sino abarcando la totalidad de las operaciones de comercio exterior. El propio Dávila reconocía, en una jornada sobre el programa organizada por la Cámara de Importadores de la República Argentina (CIRA) con capacitadores de la OMA y el soporte de la Aduana local que *“El OEA nos va a abrir las puertas de la modernización aduanera (...) por ahí pasa el tema de modernización del comercio exterior, de agilización y de reducción de costos”* (GALLI, 2018).

De esta forma, en octubre de 2017, se iba a publicar la Resolución General 4150-E, que creó el **Programa Operador Económico Autorizado** en la Argentina, *“conforme los lineamientos emanados de las directrices de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), mediante el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE)”* (Resolución General AFIP N° 4150-E/2017). La nueva regulación definía entonces a los OEA como a los operadores que demostraran el *“debido cumplimiento de las obligaciones aduaneras, impositivas y de los recursos de la seguridad social, así como también la seguridad de las mercaderías y la integridad de la cadena logística”* (Resolución General AFIP N° 4150-E/2017, artículo 1).

---

alejamiento de Gomez Centurión de la aduana debía ser sólo temporario<sup>35</sup>, no obstante, en octubre del mismo año, el militar renunció a la dirección y el puesto fue ocupado de forma definitiva por Dávila, confirmando la dirección que iba a tomar la DGA para adelante (OBARRIO, 2017b).

De forma similar a lo que se había establecido para el SAOC, los requisitos y los beneficios seguían las pautas establecidas por la OMA, aunque en el caso de los beneficios se describían de forma algo genérica sin determinar su alcance<sup>36</sup>. Asimismo, se disponía la categorización automática de los exportadores habilitados dentro del SAOC, como operadores OEA, aunque únicamente para sus operaciones de exportación. El SAOC dejaba de existir como tal, y el programa se ampliaba para cubrir todas las operaciones de comercio exterior, pero se restringía a los importadores y/o exportadores, dejando de lado a otros operadores de la cadena.

Para evitar cometer los errores del pasado, la ejecución del programa se iba a realizar de forma paulatina, con la implementación primero de un **proyecto piloto del “Programa Operador Económico Autorizado”**, para trabajar exclusivamente con los usuarios del Régimen de Aduana en Factoría (RAF). De esta forma, las empresas que voluntariamente decidieran acceder al programa piloto contaban con un plazo de 12 meses para acordar, en conjunto con las autoridades aduaneras, un cronograma de adecuación a los requisitos del programa, tras lo cual la empresa sería inscripta en el Registro Especial Aduanero como Operador Económico Autorizado, Nivel “A” (Resolución General AFIP N° 4197-E/2018). La idea detrás del plan piloto era la de trabajar primero de forma estrecha con algunos actores del sector privado para terminar de delinear la forma en que se iba a implementar el OEA en la práctica. Para asegurar el éxito de la iniciativa, la DGA se auto impuso entonces un objetivo ambicioso, el de certificar a 54 empresas dentro del Plan Piloto antes del fin de ese año con el objetivo de “pulir” el programa (GALLI, 2018).

El anuncio del programa OEA y el programa piloto generaron gran expectativa entre el mundo empresarial. Las declaraciones de la nueva DGA parecían finalmente ir en línea con la búsqueda de ese equilibrio entre facilitación y seguridad que se había intentado lograr, sin éxito, con el programa SAOC. Dávila manifestaba al respecto *“que el comercio fluya no*

---

36 Los beneficios según el ANEXO III de la Resolución General AFIP 4150-E incluían el “proceso físico-sistémico, remoto y selectivo de consolidación y/o desconsolidación; el proceso sistémico de presentación y registros informáticos y documentales aduaneros para las operaciones del programa OEA; canal verde de selectividad; y habilitación automática de las operaciones, con obligatoriedad de aviso y comunicación previa al Centro Único de Monitoreo Aduanero (CUMA)”. En el próximo apartado nos detendremos en el contenido actual de la reglamentación OEA en nuestro país, y haremos un análisis más detallado de los requisitos, beneficios y categorías vigentes.

*tiene que ver con la mercadería, sino con los operadores, con la confiabilidad de quien opera, no de lo que trae o exporta” (GALLI, 2018).*

En este contexto, el balance del programa piloto OEA en 2018, mostró sus primeros resultados positivos: las automotrices aceptaron la propuesta y, nucleadas en la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFSA), iniciaron un trabajo conjunto con el equipo OEA local para dar forma al programa. La cooperación público-privada ya había incluso arrojado resultados concretos como la simplificación de la declaración de embalajes y bienes retornables; la eliminación del peritaje en la importación (TRADENEWS, 2018), y la publicación de una nueva resolución para la habilitación de Depósitos Fiscales que incluyó excepciones para los OEA (Resolución General AFIP N° 4451/2019).

Era indudable que la aduana había logrado satisfactoriamente atraer al sector privado a la propuesta. Sin embargo, el programa se encontraba con un desafío importante: a un año de iniciado el programa piloto, ninguna de las empresas que habían sido incluidas en el mismo, habían logrado superar la primera etapa para obtener su certificación definitiva. De esta forma, el OEA argentino seguía sin contar con empresas certificadas de forma definitiva, a excepción de las 4 SAOC. Era necesario dar un nuevo salto.

### **3.3. El nuevo Programa OEA – la Resolución 4451**

En abril de 2019, a poco más de un año de anunciado el programa Piloto OEA, la DGA se convenció de la necesidad de actualizar el programa e iniciar una nueva fase en su implementación. Así, se publicó la nueva **Resolución General 4451/2019**<sup>37</sup> que modificó la estructura del OEA en Argentina e incorporó a otros actores del comercio exterior, como despachantes de aduana, puertos, terminales y prestadores de servicios postales (*couriers*); que hasta entonces habían quedado excluidos del mismo<sup>38</sup>. Asimismo, la nueva

---

37 Unos días antes se había publicado la normativa que permitía el ingreso al programa piloto de otros importadores y/o exportadores, por fuera de los usuarios del Régimen RAF.

38 La incorporación de nuevos actores al Programa OEA en realidad habilita a la DGA a trabajar con los mismos para crear la reglamentación específica (incluyendo beneficios y requisitos) que posibilite su certificación. Actualmente, además de importadores/exportadores, la DGA ha avanzado con la publicación de la nueva

resolución no estableció volúmenes mínimos de operaciones, permitiendo a empresas PYMES solicitar también su adhesión y subsanando así una de las principales críticas que había recibido el programa, al incluir sólo a unas “*pocas empresas grandes exportadoras*” (GALLI, 2019a).

Los cambios introducidos por la normativa apuntaron además a reorganizar y clarificar los requisitos y beneficios otorgados por el programa, en un intento por aumentar el número de adhesiones y, principalmente, de certificaciones.

En consecuencia, la nueva estructura contempla 3 categorías o niveles de certificación (OEA-Cumplimiento, OEA-Simplificación y OEA-Seguridad), con requisitos y beneficios graduales que se van sumando, diferenciándose del esquema brasilero en donde las modalidades de certificación son independientes.

Pese a esa diferencia menor, los **requisitos** para acceder al programa se mantienen en la misma línea que los dispuestos por nuestro vecino, siguiendo igualmente los lineamientos establecidos por la OMA. Virginia Garimaldi, coordinadora del programa OEA en el país, resume los requisitos para acceder a las primeras dos categorías de la siguiente forma: “*La primera categoría exige la acreditación de cumplimiento fiscal y de un sistema de registros comerciales. Para la categoría OEA-Simplificación, se incorpora el requisito de solvencia financiera, que se entiende como indispensable para poner en implementación un sistema de gestión de riesgo, porque si una empresa no es solvente, difícilmente pueda destinar recursos a la seguridad de la cadena logística*” (CARRIZOSA, 2019)

Es en el tercer nivel, **OEA-Seguridad**, donde el programa local incluye la exigencia de condiciones mínimas de seguridad de la cadena logística entendida como un todo, así como la documentación de su cumplimiento a través de la creación de manuales de procedimiento<sup>39</sup>. Además, suma la obligación de invertir en requisitos tecnológicos (sistema

---

normativa para despachantes aduaneros, transportistas y Agentes de Transporte Aduanero – ATA (Resolución General 4582/2019, publicada el 23 de septiembre de 2019).

39 Los requisitos de seguridad se encuentran divididos en 9 áreas, de nuevo siguiendo el ejemplo brasilero y las pautas OMA: i) seguridad de los socios comerciales; ii) seguridad del contenedor y demás unidades de carga; iii) seguridad física de las instalaciones; iv) seguridad del personal; v) seguridad en el acceso de personas a las instalaciones; vi) seguridad de las mercaderías; vii) capacitación al personal en materia de seguridad y

de videovigilancia como exigía el SAOC) y, al igual que el programa brasilero, también hace énfasis en la creación de una matriz de riesgo “*que permita identificar, analizar y valorar las amenazas, desarrollando un plan y medidas para mitigarlas*” (Resolución General 4451/2019, ANEXO II).

Por otro lado, en cuanto al proceso de solicitud, el mismo incluye, también como en el caso de Brasil, la entrega de cierta documentación de respaldo y un cuestionario de autoevaluación para que sea la propia la empresa la que evalúe su acatamiento a los requisitos del programa. Por último, se establece la obligatoriedad de realizar una inspección física por parte de personal de la AFIP para controlar efectivamente que las empresas cumplen con los procedimientos presentados en los manuales, así como la realización de auditorías cada dos o tres años (CARRIZOSA, 2019). Es decir, a riesgo de ser reiterativos, no caben dudas que el programa argentino, el brasilero y, porque no, también el norteamericano, se organizan prácticamente de la misma forma y se basan en los mismos criterios.

En cuanto a los **beneficios**, la normativa nueva también reformuló el contenido de los mismos y los dispuso de forma gradual según el nivel de certificación:

1. OEA-Cumplimiento ofrece 4 beneficios más bien generales: capacitación en seguridad, espacio de diálogo OEA, publicidad de la categorización, canal de atención exclusiva.
2. OEA-Simplificación agrega 2 beneficios ya sí operativos: prioridad ante contingencias y simplificación operativa.
3. OEA-Seguridad ofrece los beneficios más interesantes: prioridad en fronteras, beneficios derivados de ARM, posibilidad de establecer garantía global, canal verde de selectividad, proceso sistémico de presentación y registros informáticos y documentales aduaneros (Autogestión); y proceso físico-sistémico, remoto y selectivo de consolidación y/o desconsolidación (Autogestión), el cual será monitoreado en forma selectiva por el Departamento Centro Único de Monitoreo Aduanero (CUMA) mediante telecontrol por imágenes.

---

amenazas internas y externas de la empresa; viii) planeación de la cadena logística; y ix) seguridad y resguardo de la información (Resolución General 4451/2019, ANEXO II).

En este sentido, en relación a los dos últimos beneficios, el programa OEA en Argentina tiene, a nuestro entender, una particularidad respecto de los casos que hemos visto hasta el momento. Ello tiene que ver, directamente, con la relación de este régimen con otros regímenes ya existentes en el país como el uso de las Aduanas Domiciliarias. No queremos decir con esto que otros países no cuenten con regímenes de este tipo, pero si destacar que, por lo estudiado, no observamos en el caso brasilero o en el caso americano, la referencia a un mecanismo de autogestión como lo dispone la reglamentación argentina. Y es precisamente en este punto, donde encontramos el beneficio de mayor interés para las grandes empresas, pues, tal como lo explica Garimaldi *“Tener autogestión implica que, al no tener presencia aduanera, pueda iniciar operaciones de importación o exportación las 24 horas del día, y al no requerir personal aduanero no tiene que pagar servicios extraordinarios, ahorrando costos”* (CARRIZOSA, 2019). En este caso, al igual que como se planteaba en el SAOC, el control lo realizaría de forma aleatoria el Centro Único de Monitoreo Aduanero (CUMA) por medio de las cámaras instaladas a tal efecto por la empresa. Sin embargo, aún es pronto para terminar de comprender cómo funcionaría esta autogestión y, desde ya, no se cuenta con suficiente recorrido para evaluar su funcionamiento.

### **3.4. El futuro del OEA Argentino**

A agosto de 2019, casi dos años después de la creación del programa OEA en Argentina, según declaraciones de la propia aduana, 65 empresas se encuentran en proceso de certificación o certificadas en los primeros dos niveles del programa, de las cuales 7 son empresas pymes (CARRIZOSA, 2019). Desde ya, el número puede parecer bajo en relación al número de empresas certificadas en los programas brasilero o norteamericano, pero es importante no perder de vista el tamaño del mercado argentino en la comparación.

No obstante, más allá del número concreto de adhesiones, y a falta de informaciones o estadísticas oficiales, si se hace necesario revisar las causas de que aún pareciera no haber operadores certificados en el nivel máximo de seguridad, a excepción de los SAOC para operaciones de exportación. En este sentido, sería importante entender si el programa OEA no está viéndose afectado por la misma dificultad que experimentó el SAOC, la falta de un equilibrio entre los requisitos y los beneficios otorgados, ya no en el papel de la reglamentación, sino en la realidad práctica de la operatoria de las empresas.

Por otro lado, el equipo OEA local, ha tenido también sus logros en lo que respecta a dos aspectos del programa que aún no habíamos mencionado: la firma de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo y la negociación con otros organismos del estado.

En relación al primer punto, podemos ver algunos avances importantes, como la ejecución de un plan de acción regional con los socios MERCOSUR para la firma de un acuerdo entre el propio bloque que se estima se concretará para noviembre de 2019. Asimismo, se está negociando la firma de un acuerdo MERCOSUR-Alianza del Pacífico para 2020, el cual, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), implicaría abarcar al 90% del comercio latinoamericano. Por último, también se está trabajando en la firma de un ARM regional que incluya a los países ya mencionados sumando a Guatemala y República Dominicana (CARRIZOSA, 2019). De esta forma, podemos observar que, aunque la Argentina no ha firmado ningún ARM a la fecha, si ha sabido aprovechar el impulso regional en su beneficio y sumarse a las negociaciones en marcha, con países con programas ya más avanzados.

Respecto de la integración de los terceros organismos, y pese a tratarse de uno de los aspectos más desafiantes del marco OEA, la DGA ha tenido algunos logros importantes. En primer lugar, como ya mencionamos antes, la eliminación del peritaje por parte de la **Dirección Nacional del Registro de Propiedad Automotor (DNRPA)** significó un primer logro del programa, cuando el programa recién estaba comenzando. De la misma forma, se avanzó en negociaciones con el **Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)**, que concluyeron en la convocatoria a una consulta pública con el sector privado para presentar un borrador del “*Programa OEA-AGRO*” y escuchar las repuestas de las empresas. El proyecto de resolución propone la creación de una nueva modalidad complementaria al programa OEA que, a cambio del cumplimiento de requisitos específicos determinados por el SENASA vinculados al manejo de los embalajes de madera, otorgue una simplificación en el proceso de liberación de los mismos (Proyecto resolución OEA Embalajes, Consulta Pública N° 374).

Por último, en junio de este año se avanzó en la creación de un **Comité Permanente Interorgánico (CPI)**, que cuenta con la participación de la DGA, las secretarías de Comercio Exterior y de Simplificación Productiva (del Ministerio de Producción y Trabajo), entidades privadas y otros organismos estatales vinculados a trámites necesarios para operar en comercio exterior. El objetivo de este comité es que funcione como un espacio

de diálogo formal para acordar procedimientos que faciliten y simplifiquen las operaciones de importación y/o exportación, reduciendo los costos para las empresas; pero sin perder el control eficaz de todos los agentes intervinientes en el proceso (GALLI, 2019b).

### **3.5. Conclusiones del capítulo**

Si retomamos los objetivos planteados al principio de nuestra investigación, podemos ver que la implementación del programa OEA en nuestro país no ha estado exenta de avances y retrocesos.

En primer lugar, es importante destacar que, aunque podamos mencionar como antecedente importante la creación del programa SAOC, en realidad, el desarrollo del programa en Argentina es todavía muy reciente. Con sólo dos años transcurridos desde la publicación de la norma OEA en nuestro país, se hace difícil evaluar el impacto real que ha tenido para la facilitación y seguridad del comercio exterior.

Ello no implica desconocer la evolución que ha tenido el programa, desde su creación como un programa piloto restringido a algunas pocas empresas usuarias del Régimen RAF, a la actualidad donde nos encontramos con una norma mejorada y 65 empresas de todos los sectores y tamaños involucradas en el proceso de certificación. Si comparamos ese número con el de las 4 empresas certificadas en SAOC, se hace evidente que la aduana ha logrado convocar al sector privado con éxito despertando el interés de los operadores. A nuestro entender, ello responde en parte al respaldo que tiene el programa como esquema global, que ya ha sido adoptado en otros países donde se ha probado con éxito su funcionamiento.

No obstante, la falta de empresas operando en el nivel máximo de certificación, representa el mayor desafío para la DGA y constituye un riesgo para el programa en su totalidad. Tal como hemos visto, el problema pareciera vincularse con la aplicación práctica de lo escrito en la normativa, pues los requisitos y el proceso de solicitud y verificación se describen de forma muy similar a lo ya visto en el caso brasilero, que ha tenido resultados exitosos. Se hace imperioso entonces avanzar con empresas que operen de forma completa en el programa, para que sirvan como modelo a seguir para las demás y el programa no pierda adhesiones.

Por otra parte, tanto el avance de las negociaciones de los ARM como el establecimiento de un espacio de diálogo para promover la integración de otros organismos estatales pueden leerse como una muestra de que, al interior de la DGA, se ha mantenido la decisión estratégica de impulsar el programa en nuestro país. De esta manera, se ha intentado maximizar los beneficios otorgados con el objetivo de sumar al mayor número de empresas certificadas.

## Conclusión

Desde comienzos del siglo XXI, hemos asistido a un incremento creciente y acelerado de los flujos de comercio internacional en un mundo cada vez más interconectado. No obstante, la naturaleza única que caracteriza al sistema de comercio global implica ciertos riesgos que no podemos obviar. Por un lado, el comercio puede ser una fuente de fomento del desarrollo socioeconómico de los países; por el otro, puede constituirse como una ruta directa de acceso que puede ser utilizada con fines criminales (terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero, etc.).

En este contexto, como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre, asistimos a un cambio profundo en la visión del gobierno norteamericano sobre el rol que debían ejercer las autoridades aduaneras en el control de las fronteras, que luego sería expandido al resto del mundo. De esta forma, como pudimos observar, el foco de las aduanas se trasladó de la fiscalización a una nueva función doble: por un lado, **facilitar el comercio exterior** para continuar potenciando el crecimiento económico; por el otro, **asegararlo** para impedir su utilización por grupos criminales.

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

Sin embargo, como pudimos comprobar en nuestra investigación, y retomando nuestra hipótesis inicial, la implementación del **Programa Operador Económico Autorizado (OEA)** aparece aquí como una resolución a esta dicotomía en tanto cumple su doble objetivo como facilitador y asegurador del Comercio Internacional.

De esta manera, tal como pudimos ver en nuestro capítulo 1, el **nuevo enfoque de seguridad en el Comercio Internacional** que se implementó con la adopción del Marco

SAFE en el 2005; puede leerse como una expansión, a escala global, del programa norteamericano del C-TPAT, ahora bajo la figura del OEA.

En este sentido, el MARCO SAFE, fundamentándose en tres pilares de cooperación (asociación Aduana-Aduana, asociación Aduana-Empresa y asociación Aduana-Terceros organismos), establece una serie de pautas o estándares internacionales, para garantizar la seguridad de la cadena logística y facilitar el comercio a escala mundial. Entre dichos lineamientos, precisamente en el segundo pilar, encontramos la implementación de los programas OEA que, como hemos visto, se asemejan al mecanismo ya establecido por el C-TPAT.

A grandes rasgos, tanto el programa norteamericano como el OEA se sustentan en una colaboración, o *“partnership”*, entre el gobierno (las aduanas) y el sector privado (las empresas), para incrementar la seguridad y el control de las cadenas logísticas sin que ello entorpezca el flujo del comercio internacional legítimo. Así, las empresas que voluntariamente se comprometen con el cumplimiento de determinados estándares mínimos de seguridad, se ven beneficiadas con una reducción de los controles aduaneros sobre sus cargas, una mayor simplificación operativa y una agilización de sus operaciones. A su vez, para las aduanas, la cooperación de las empresas confiables ayuda a garantizar la seguridad de la cadena logística y, especialmente, les permite concentrar sus controles en los operadores de alto riesgo, optimizando así sus recursos.

Es importante remarcar que, entre el listado de esos **requisitos mínimos de seguridad**, encontramos una gran diversidad de aspectos no necesariamente ligados a las operaciones de comercio exterior, como la seguridad de las instalaciones de la empresa o el proceso de contratación de personal. Ello responde a la naturaleza misma del programa: para que el OEA pueda ser exitoso en su objetivo de asegurar el flujo de comercio, la aduana debe poder confiar en que la empresa certificada es segura en todos sus aspectos.

En relación a los **beneficios**, además de los vinculados a cuestiones operativas como la prioridad en fronteras o la reducción de inspecciones, podemos destacar los que se derivan de la firma de **Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM)** así como de la integración de **terceros organismos**. En relación al primer punto, como ya observamos, la aplicación de pautas de comportamiento comunes, requisito indispensable para la firma de un ARM, conlleva beneficios tanto para las empresas (estandarización de trámites y procesos,

eliminación de burocracia) como para las propias aduanas (un mejor intercambio de la información que permite la detección de cargas de riesgos incluso antes de la salida del país de origen por ejemplo). Por otro lado, la incorporación de otros organismos gubernamentales intervinientes en las operaciones de comercio exterior (como fuerzas policiales, seguridad sanitaria, entre otros), busca evitar la duplicidad de trámites e inspecciones, redundando en una agilización real de los procesos.

La expansión del Programa OEA alrededor del mundo (actualmente existen 83 programas activos alrededor del mundo y 19 siendo desarrollados) puede leerse como un indicio de los beneficios reales que su aplicación trae a las aduanas en la protección del comercio internacional; y a las empresas en la reducción de tiempos y costos operativos. No obstante, si ello no es suficiente, el análisis del éxito real que ha tenido el C-TPAT en los Estados Unidos puede ayudarnos a convencer a los incrédulos. Con más de 11.400 empresas certificadas tras 18 años de vigencia, el programa norteamericano ha ayudado a establecer cadenas logísticas más seguras y procesos menos costosos. Ello no implica desconocer los desafíos que ha tenido el programa, entre los cuales podemos destacar la dificultad para mantener un proceso de validación confiable frente a la cantidad de solicitudes de adhesión recibidas y la escasez de recursos aduaneros debidamente capacitados.

Por otro lado, como pudimos analizar en nuestro capítulo II, la implementación del programa OEA en Brasil también ha arrojado resultados prometedores: con alrededor de 193 empresas certificadas y 4 años de desarrollo, la experiencia brasilera nos ha dejado algunas lecciones importantes que se hace importante repasar.

En primer lugar, como pudimos comprobar, el programa se adecuó a las pautas establecidas por la OMA en el Marco SAFE, prácticamente al pie de la letra. Incluso, la definición de los estándares mínimos de seguridad requeridos a las empresas y la elección de los beneficios otorgados, aspectos tal vez más sensibles pues se vinculan directamente con la regulación local; siguieron los lineamientos internacionales. Ciertamente, ello ayudó al avance de las negociaciones de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo con numerosos países, como Argentina, Estados Unidos, Bolivia, México y China; así como a la firma de un acuerdo con Uruguay.

Asimismo, es importante destacar los cambios progresivos que ha experimentado el programa, desde su ejecución inicial hasta la actualidad. De esta forma, en una primera

etapa, se establecieron dos categorías de certificación, independientes entre sí y con distintos requisitos y beneficios que constituyen hoy el módulo central del programa, a saber: OEA-Seguridad (vinculado al cumplimiento de los criterios de seguridad aplicados a la cadena logística y a beneficios derivados de la exportación) y OEA-Conformidad (vinculado al cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras y a beneficios asociados a la importación). De modo más reciente, se avanzó con la ejecución del OEA-Integrado, que responde a la incorporación del Tercer Pilar del Marco SAFE (integración de terceros organismos), y con el cual se han obtenido algunos logros importantes como la creación de un módulo complementario al programa central en conjunto con las autoridades de defensa agropecuaria (OEA-Agro), profundizando la simplificación de los procesos de liberación.

A continuación, pudimos comprobar el éxito del programa, tanto en la agilización del comercio exterior (por ejemplo con una reducción promedio del 67% en la asignación de canales de conferencia en la exportación; y un 64% en la importación para empresas OEA), como en el aumento de la eficiencia de los controles aduaneros sobre las cargas, aspecto respaldado por los propios testimonios de los agentes aduaneros.

Sin embargo, al igual que en el caso norteamericano, las autoridades brasileñas encuentran hoy sus mayores desafíos en la escasez de recursos técnicos tanto para validar la cantidad de solicitudes de adhesión como para monitorear a las empresas ya certificadas, aspectos que resultan fundamentales para la continuidad de la confianza en el programa.

Por último, en el capítulo III, pudimos responder a nuestro último objetivo específico y observar que, en nuestro país, la implementación del programa OEA aún se encuentra en un estadio muy reciente, lo cual dificulta la tarea de evaluar su impacto.

Ante todo, al analizar el antecedente del Sistema Aduanero de Operadores Confiables (SAOC), hemos podido encontrar algunos problemas inherentes a su diseño, que terminaron por hacer fracasar la iniciativa y sirvieron de aprendizaje a la hora de emprender el camino OEA. Principalmente, nos referimos a su limitación a las operaciones de exportación y a la falta percibida de un equilibrio entre los requisitos exigidos y los beneficios otorgados, que conllevaron a un número muy bajo de adhesiones.

En este sentido, pareciera que las autoridades han aprendido de los errores del pasado. Así, la versión local del programa OEA que comenzó a desarrollarse en el año 2017, se extendió a las operaciones de importación y su implementación ha estado caracterizada por un trabajo conjunto constante con el sector privado para asegurar el acompañamiento. De este modo, en una primera etapa, se trabajó en un programa piloto con algunas pocas empresas que ayudó a terminar de revisar el contenido de la normativa y delinear la forma que tendría el programa.

En consecuencia, a principios de este año, se introdujeron algunos cambios de relevancia en la normativa. En primer lugar, se incorporó a otros actores del comercio exterior, para expandir el programa e incrementar el número de operadores. Por otro lado, en línea con el mismo objetivo, se establecieron 3 niveles de certificación (OEA-Cumplimiento, OEA-Simplificación y OEA-Seguridad), con requisitos y beneficios graduales para incentivar la adhesión de las empresas de forma progresiva. Asimismo, se expandió el listado de beneficios otorgados y se clarificaron los requisitos que, tal como en el caso de Brasil, siguen en gran parte lo dispuesto por los lineamientos de la OMA. De esta forma, la aduana logró incorporar a 65 empresas al proceso de certificación, de diversos sectores y tamaños, con lo cual vemos que en principio los esfuerzos han sido exitosos.

Además, las autoridades locales también han avanzado en negociaciones para la firma de diversos ARM regionales con nuestros socios del MERCOSUR (aprovechando el impulso de países con más experiencia como el mismo Brasil que ya ha firmado un ARM con Uruguay y está en negociaciones con el C-TPAT); así como en la integración de otros organismos gubernamentales en el programa, como es el caso del SENASA.

No obstante, el gran desafío al cual se enfrentan los funcionarios del gobierno continúa siendo la falta de empresas operando en el nivel máximo de certificación, tanto para sus operaciones de exportación como de importación. Este punto, a nuestro entender, constituye el mayor desafío para la DGA que necesita de forma urgente sumar (y publicar) la experiencia de operadores certificados en el último nivel.

Desde ya, el camino por delante es largo y los desafíos importantes. Sin embargo, la presencia del OEA a nivel global permite que las aduanas aprendan las unas de las otras y alcancen soluciones conjuntas. Como nos dice Lars Karlsson, uno de los ideólogos detrás

de la figura del OEA, los problemas globales precisan soluciones globales y no podríamos estar más de acuerdo (KARLSSON, 2019).

Para concluir, es importante mencionar algunos aspectos del futuro de los programas OEA que prometen un abanico de nuevas posibilidades que deberán ser objeto de una nueva investigación. Por un lado, como ya hemos mencionado, la adopción del programa globalmente y la firma de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, especialmente a nivel regional, nos permiten visualizar un futuro no muy lejano en el que la carga de un operador confiable pueda viajar de un país a otro sin verse sujeta a demoras o contratiempos por causa de controles aduaneros duplicados innecesarios. Por el otro, la irrupción de nuevas tecnologías abre un nuevo abanico de oportunidades. Es el caso, por ejemplo, de la tecnología blockchain, que permite estructurar la información en conjuntos (bloques), enlazados y cifrados para proteger la seguridad y privacidad de las transacciones, y brinda de esta forma la posibilidad de lograr una trazabilidad completa desde el país de origen hasta el país de destino de las mercaderías, permitiendo un nivel de seguridad en la cadena logística superior al que puede brindar cualquier otro mecanismo de control.

## **Glosario**

### **Términos en español**

ADEFA: Asociación de Fábricas de Automotores

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

ARM: Acuerdo(s) de Reconocimiento Mutuo

CICTE: Comité Interamericano contra el Terrorismo

CIP: Comité Interorgánico Permanente

CIRA: Cámara de Importadores de la República Argentina

CUMA: Centro Único de Monitoreo Aduanero

DGA: Dirección General de Aduanas

OEA: Operador Económico Autorizado

OMA: Organización Mundial de Aduanas

OMC: Organización Mundial de Comercio

RAF: Régimen de Aduana en Factoría

SAOC: Sistema Aduanero de Operadores Confiables

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

ZLC: Zona Libre Comercio

### **Términos en inglés**

3PL: Third-Party Logistics Operators (Servicios de Logística contratados)

AEO: Authorized Economic Operator (OEA)

CBP: U.S. Customs and Border Protection

C-TPAT: Customs-Trade Partnership Against Terrorism

DHS: Department of Homeland Security

WCO: World Customs Organization (OMA)

WTO: World Trade Organization (OMC)

### **Términos en portugués**

ANAC: Agência Nacional de Aviação Civil

ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CNI: Confederação Nacional da Indústria

COANA: Coordenação general da Administração Aduaneira

DE: Declaração de Exportação

DI: Declaração de Importação

MAPA: Ministerio da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

RFB: Receita Federal do Brasil

SDA: Secretaria de Defesa Agropecuária

SUANA: Subsecretaria da Administração Aduaneira

## Anexos

### Anexo I – Compendio de Programas OEA (OMA)

#### PROGRAMAS OEA: 83 programas activos

PAÍS	PROGRAMA	TIPO
América y el Caribe (18)		
Argentina	OEA	Importadores, exportadores.
Bolivia	OEA	Importadores, exportadores, despachantes de aduana, transportistas terrestres.
Brasil	OEA	Importadores, exportadores, depósitos fiscales, terminales portuarias y aeroportuarias, transportistas, despachantes de aduana, agentes de carga ( <i>Freight Forwarders</i> ).
Canadá	<i>Partners in Protection (PIP)</i>	Importadores, exportadores, transportistas (ferroviarios, marítimos, aéreos, terrestres), despachantes de aduana, servicios de <i>courier</i> , operadores de depósitos, agentes de carga ( <i>Freight Forwarders</i> ), navieras.
Colombia	OEA	Importadores, exportadores.
Costa Rica	OEA	Exportadores, importadores, terminales portuarias, terminales de carga de exportación.
Cuba	OEA	Todos los operadores de la cadena internacional de abastecimiento.
Dominicana (República)	OEA	Importadores, exportadores, consolidadores (aéreos, cargueros y transporte marítimo, despachantes de aduana, servicios de logística contratados (3PL), depósitos, ZLC, fabricantes, autoridades y terminales portuarias y aeroportuarias, navieras.
Ecuador	OEA	Exportadores, despachantes de aduana, operadores de Zonas Económicas Especiales (ZEDE).
El Salvador	OEA – SV	Exportadores, transportistas, importadores, despachantes de aduana, operadores de depósito, servicios de <i>courier</i> .
Guatemala	OEA – GT	Importadores, exportadores, despachantes de aduana, operadores logísticos, puertos, transportistas, fabricantes.
Jamaica	OEA	Importadores.
México	OEA	Importadores, exportadores, transportistas terrestres, despachantes de aduana, transportistas ferroviarios, zonas industriales, depósitos fiscales, servicios de <i>courier</i> , servicios de logística contratados (3PL).
Panamá	OEA	Importadores, exportadores, despachantes de aduana, operadores de depósitos, transportistas aéreos, servicios de <i>courier</i> , transportistas terrestres, servicios de logística contratados (3PL).
Perú	OEA	Exportadores, importadores, despachantes de aduana, depósitos, Servicios de <i>courier</i> , incorporación progresiva de otros operadores.
Uruguay	Operador Económico Calificado	Importadores, exportadores, despachantes de aduana, transportistas terrestres, usuarios ZLC, depósitos ZLC, agentes de carga ( <i>Freight Forwarders</i> ), terminales portuarias y de carga.
Estados Unidos	<i>C-TPAT</i>	Importadores, exportadores, transportistas, despachantes de Aduanas, servicios de logística contratados (3PL), consolidadores (aéreos, carga, transporte marítimo, NVOCC), autoridades portuarias y terminales, fabricantes extranjeros (Canadá y México).

Paraguay	OEA	Importadores, exportadores, despachantes de aduana, depositarios (puertos), compañías nacionales de transporte, agentes de transporte, agentes de carga ( <i>Freight Forwarders</i> ), compañías de remesas.
<b>Medio oriente y África del norte (8)</b>		
Egipto	<i>AEO-Egypt</i>	Importadores, exportadores, despachantes de aduana, depósitos.
Bahréin	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores, compañías de transporte, Depósitos y compañías de almacenamiento, oficinas de <i>clearance</i> .
Jordania	<i>Golden List</i>	Importadores, exportadores, despachantes de aduana, depósitos, transportistas, compañías en Zonas Industriales Calificadas (QIZ).
Marruecos	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores, operadores logísticos (agentes de carga, transportistas, operadores de transporte expreso, depósitos).
Catar	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores.
Arabia Saudita	<i>Saudi AEO</i>	Importadores, exportadores, despachantes de aduana, fabricantes, navieras, agentes de carga aérea, manipuladores de carga, transportistas, depósitos, operadores de terminales de carga.
Emiratos Árabes Unidos	<i>UAE-AEO Programme</i>	Importadores, exportadores, fabricantes, despachantes de aduana, navieras, transportistas, manipuladores de carga, agentes de transporte aéreo ( <i>Aérolines</i> ), compañías de <i>courier</i> , operadores logísticos, compañías de zonas libres, depósitos, operadores portuarios y aeroportuarios.
Túnez	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores.
<b>África del este y del sur (5)</b>		
Burundi	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores.
Kenia	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores.
Ruanda	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores, despachantes de aduanas, depósitos, fabricantes, transportistas
Mauritania	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores.
Uganda	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores, despachantes de aduanas, depósitos, fabricantes, agentes de carga ( <i>Freight Forwarders</i> ).
<b>Asia pacífico (13)</b>		
Australia	<i>Trusted Trader Prog. (ATT)</i>	Toda compañía que importe y/o exporte así como proveedores de servicios como por ejemplo despachantes de aduanas y agentes de carga ( <i>Freight Forwarders</i> ).
China	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores, fabricantes, despachantes de aduanas, depósitos y otros.
Fiyi	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores, fabricantes.
Hong Kong, China	<i>Hong Kong AEO Prog.</i>	Todos los operadores locales involucrados en la cadena internacional de abastecimiento.
India	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores, servicios de logística contratados (3PL), operadores de terminales o depositarios, despachantes de aduanas y depósitos.
Indonesia	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores, agentes de carga ( <i>Freight Forwarders</i> ), despachantes de aduanas, depósitos de contenedores y almacenamiento.
Japón	<i>AEO</i>	Importadores, exportadores depósitos, despachantes de aduanas, operadores logísticos (transportistas, <i>Forwarders</i> , navieras, agentes de transporte aéreos - <i>Aérolines</i> ), fabricantes.

Corea (República de)	AEO	Importadores, exportadores, despachantes de aduanas, agentes de carga ( <i>Freight Forwarders</i> ), transportistas terrestres, marítimos y aéreos.
Malasia	AEO	Importadores, exportadores, incluyendo: depósitos autorizados, fabricantes en ZLC, otros fabricantes, empresas comerciales ( <i>trading companies</i> ).
Nueva Zelanda	<i>Secure Exports Scheme (SES)</i>	Exportadores: como parte del Programa SES, el exportador es responsable por los terceros involucrados como operadores de transporte y despachantes de aduanas.
Singapur	<i>Secure Trade Partnership (STP)</i>	Importadores, exportadores, fabricantes, depósitos, despachantes de aduanas, agentes de carga ( <i>Freight Forwarders</i> ) y transportistas.
Tailandia	AEO	Importadores, exportadores, despachantes de aduanas.
Vietnam	AEO	Importadores, exportadores, Despachantes de aduanas, proyectos especiales aprobados por el Primer Ministro.
<b>Europa (39)</b>		
Azerbaiyán	AEO	Personas jurídicas.
Armenia	AEO	Importadores, exportadores, entidades registradas en la operatoria de comercio exterior (representantes de aduanas, transportistas aduaneros, depósitos, depósitos de almacenamiento temporal, depósitos de zona libre)
Bielorrusia	AEO	Importadores, exportadores, despachantes de aduanas, depósitos, depósitos de almacenamiento temporal, fabricantes, transportistas
Unión Europea (28 países)	AEO	Todos los operadores en la cadena internacional de suministro.
Israel	AEO	Exportadores
Moldavia	AEO	Todos los operadores en la cadena internacional de suministro.
Macedonia del Norte	AEO	Todos los operadores en la cadena internacional de suministro.
Noruega	AEO	Todos los operadores en la cadena internacional de suministro.
Serbia	AEO	Todos los operadores en la cadena internacional de suministro relacionados a comercio exterior.
Federación Rusa	AEO	Importadores, exportadores, despachantes de aduanas, depósitos.
Suiza	AEO	Todos los operadores en la cadena internacional de suministro relacionados a comercio exterior.
Turquía	AEO	Exportadores, importadores, transportistas internacionales.

Fuente: *Compendium of Authorized Economic Operator Programmes (OMA, 2019) Traducción propia.*

## **PROGRAMAS OEA: 19 programas en desarrollo**

PAÍS	PROGRAMA	TIPO
<b>América y el Caribe (1)</b>		
Chile	OEA	Exportadores, despachantes de aduanas.

Medio oriente y África del norte (5)		
Costa de Marfil	AEO	Importadores, exportadores.
Ghana	AEO	Importadores, exportadores.
Gabón	AEO	Importadores, exportadores.
Nigeria	AEO PILOT PROGRAMME	Importadores, fabricantes.
República Democrática del Congo	AEO	Importadores, exportadores.
África del este y del sur (5)		
Angola	AEO	Importadores, exportadores
Botsuana	Trans Kalahari Accreditation Scheme	Importadores, exportadores
Lesoto	LRA Preferred Trader Accreditation Programme	Importadores, exportadores, despachantes de aduanas, transportistas.
Seychelles	AEO	Importadores, exportadores
Sudáfrica	AEO	Importadores, exportadores, despachantes de aduanas; Depósitos, fabricantes, proveedores Tier 1, transportistas.
Asia pacífico (5)		
Bangladesh	AEO	Importadores, exportadores.
Myanmar (Birmania)	AEO	Importadores, exportadores, Depósitos, Despachantes de aduanas, agentes de carga ( <i>Freight Forwarders</i> ), fabricantes.
Pakistán	AEO	Primero exportadores, luego importadores, despachantes de aduanas y otros por último.
Sri Lanka	Sri Lanka Customs AEO	Importadores, exportadores, operadores logísticos.
Filipinas	AEO	Importadores, exportadores.
Europa (3)		
Georgia	AEO	Importadores, exportadores.
Islandia	Viðurkenndir Rekstraraöilar -AEO	Importadores, exportadores.
Montenegro	AEO	Importadores, exportadores.

Fuente: Compendium of Authorized Economic Operator Programmes (OMA, 2019) Traducción propia.

## **ACUERDOS DE RECONOCIMIENTO MUTUO FIRMADOS**

### **74 ARM bilaterales y 4 ARM regionales/plurilaterales**

FECHA	PAÍSES	FECHA	PAÍSES
Jun 2007	Nueva Zelanda – Estados Unidos	Nov 2015	Suiza – Noruega
May 2008	Japón – Nueva Zelanda	Dic 2015	Estados Unidos – R. Dominicana
Jun 2008	Canadá – Estados Unidos	Dic 2015	Corea – Taiwán
Jun 2008	Jordania – Estados Unidos	Mar 2016	Hong Kong – Malasia
Jun 2009	Japón – Estados Unidos	May 2016	México – Canadá
Sep.2009	UE – Noruega	Jul 2016	Australia – Nueva Zelanda
Jun 2010	Canadá – Japón	Ago 2016	Hong Kong – Japón
Jun 2010	Canadá – Corea	Dic 2016	Brasil – Uruguay
Jun 2010	Canadá – Singapur	Dic 2016	Tailandia – Corea
Jun 2010	UE – Japón	Ene 2017	China – Suiza
Jun 2010	Corea – Singapur	Jul 2017	Canadá – Australia
Jun 2010	Corea – Estados Unidos	Jul 2017	Corea – Australia
Ene 2011	UE – Suiza	Jul 2017	Corea – EAU
May 2011	Japón – Corea	Jul 2017	Canadá – Israel
Jun 2011	Corea – Nueva Zelanda	Jul 2017	Hong Kong, China – Australia
Jun 2011	Japón – Singapur	Oct 2017	Corea – Malaysia
May 2012	UE – Estados Unidos	Nov 2017	Israel – China
Jun 2012	China – Singapur	Nov 2017	Australia – China
Nov. 2012	Estados Unidos – Taiwán	Nov 2017	Nueva Zelanda – China
Jul 2013	Corea – China	Dic 2017	Uruguay – Corea
Oct 2013	China – Hong Kong, China	Dic 2017	Peru – Corea
Nov. 2013	India – Hong Kong, China	Mar 2018	Uruguay – Peru
Dic 2013	Israel – Taiwán	Abr 2018	Costa Rica – México
Feb 2014	Hong Kong, China – Corea	Abr 2018	Uruguay – Bolivia
Mar 2014	Corea – México	Abr 2018	Costa Rica – México
Jun 2014	Japón – Malaysia	May 2018	Australia – Singapur
Jun 2014	Corea – Turquía	Jun 2018	Hong Kong – Nueva Zelanda
Jun 2014	Hong Kong, China – Singapur	Sep 2018	Perú – Estados Unidos
Jun 2014	Malaysia – Japón	Sep 2018	Australia – Taiwán
Jun 2014	Estados Unidos – Israel	Oct 2018	China – Japón
Oct 2014	Estados Unidos – México	Dic 2018	India – Taiwán
Nov. 2014	UE – China	Abr 2019	Corea – Kazajistán
Dic 2014	Estados Unidos – Singapur	Abr 2019	China – Bielorrusia
Mar 2015	Israel – Corea	Abr 2019	China – Kazajistán
Abr 2015	Corea – República Dominicana	Abr 2019	China – Mongolia
Jun 2015	Hong Kong – Tailandia	Abr 2019	China – Uruguay
Oct 2015	India – Corea	Jun 2019	Singapur - Nueva Zelanda
Abr 2016	Acuerdo Agadir	Abr 2019	Aduanas América Central
Jul 2018	Alianza del Pacífico	May 2019	Comunidad Andina

\* Taiwán (China Taipéi) no es un miembro de la OMA.

Fuente: Compendium of Authorized Economic Operator Programmes (OMA, 2019) Traducción propia.

## ACUERDOS DE RECONOCIMIENTO MUTUO: 65 acuerdos en negociación

PAÍSES	PAÍSES
Unión Europea – Canadá	Guatemala – México
Malasia – Tailandia	Guatemala - Estados Unidos
Malasia – China	México – Brasil
Estados Unidos – Brasil	México – China
Australia – Tailandia	Paraguay – Alianza del Pacífico
México - Hong Kong, China	Peru – Brasil
Bolivia – Brasil	Peru - Costa Rica
India - Estados Unidos	Estados Unidos – Reino Unido
Hong Kong, China - Unión Europea	Uruguay – China
Australia - Estados Unidos	Bahréin – Arabia Saudita
Brasil – Argentina	Egypt - Arabia Saudita
Irán – Federación Rusa	Egipto – Emiratos Árabes Unidos
<i>East African Community (EAC)</i> – Corea	EAU – China
China - Estados Unidos	Acuerdo Regional MERCOSUR
Estados Unidos – Uruguay	EAU – India
Suiza – Japón	EAU – Omán
México – Israel	Sudáfrica – Botsuana
Kazajstán – Turquía	Sudáfrica – Suazilandia
Hong Kong, China – Canadá	Sudáfrica – Lesoto
Colombia - Costa Rica	Sudáfrica – Namibia
Arabia Saudita – EAU	Uganda – China
Corea – Vietnam	Uganda – India
Corea – Mongolia	Hong Kong, China – Indonesia
Australia – Japón	Hong Kong, China – Federación Rusa
Hong Kong, China – Israel	Indonesia – Malasia
<i>Southern African Customs Union (SACU)</i>	Macedonia del Norte – China
<i>Central European Free Trade Agreement (CEFTA)</i>	Países firmantes de la “Declaración de San Pablo”
República Dominicana – México	Turquía – China
Argentina – Uruguay	Serbia – China
Canadá – China	China – Chile
Canadá – Nueva Zelanda	China – Irán
Turquía - Georgia	China – Federación Rusa
República Dominicana – Guatemala	

Fuente: *Compendium of Authorized Economic Operator Programmes (OMA, 2019) Traducción propia.*

## **Bibliografía**

- AFIP. (23 de noviembre de 2007). Resolución General 2350/2007 - Ref. Sistema Aduanero de Operadores Confiables (SAOC).
- AFIP. (14 de julio de 2008). Nota Externa DGA 48/2008 - Ref. Sistema de Operadores Confiables (S.O.C.) - Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPyMES) Exportadoras.
- AFIP. (2 de junio de 2017). Decreto 393/2017 - Designase Director General de Aduanas Adjunto.
- AFIP. (26 de octubre de 2017). Resolución General E-4150/2017 - Operador Económico Autorizado (OEA). Su implementación.
- AFIP. (29 de enero de 2018). Resolución General E-4197/2018 - Ingreso de los operadores del Régimen de Aduana en Factoría al Programa Operador Económico Autorizado. Plan Piloto.
- AFIP. (29 de marzo de 2019). Resolución General 4451/2019 - programa "Operador Económico Autorizado" (OEA). Su sustitución.
- AFIP. (20 de septiembre de 2019). Resolución General 4582/2019 - Programa Operador Económico Autorizado - Incorporación de sujetos.
- ALVAREZ, M. (Febrero de 2008). C-TPAT Y AEO: LAS NUEVAS VÍAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL. *BOLETIN FAL*, Edición N° 258. Obtenido de [www.cepal.org](http://www.cepal.org).
- BUSH, G. W. (Junio de 2002). *Proposal to Create the Department of Homeland Security*. Obtenido de The Department of Homeland Security: <https://www.dhs.gov/publication/proposal-create-department-homeland-security>
- CARRIZOSA, A. (1 de agosto de 2019). Aduana. Avanza el programa Operador Económico Autorizado. *La Nación*. Recuperado el 04 de octubre de 2019, de <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/aduana-avanza-el-programa-operador-economico-autorizado-nid2273021>

- CNI. (2018). *Impactos econômicos da implantação do programa Operador Econômico Autorizado no Brasil*. Brasília: CNI.
- DONNER, M., & CORNELIS, K. (2009). *Supply Chain Security Guide*. Washington: World Bank. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/862601468339908874/Supply-chain-security-guide>
- GALLI, E. (27 de julio de 2010). Echaron a la jefa de la Aduana. *La Nación*. Recuperado el 29 de septiembre de 2019, de <https://www.lanacion.com.ar/economia/echaron-a-la-jefa-de-la-aduana-nid1288567>
- GALLI, E. (4 de septiembre de 2016). Ocho meses de gestión que sacudieron una estructura mafiosa. *La Nación*. Recuperado el 30 de septiembre de 2019, de <https://www.lanacion.com.ar/economia/ocho-meses-de-gestion-que-sacudieron-una-estructura-mafiosa-nid1934528>
- GALLI, E. (13 de mayo de 2018). Operador económico autorizado: el “priority pass” del comercio exterior. *TradeNews*. Recuperado el 28 de septiembre de 2019, de <https://tradenews.com.ar/operador-economico-autorizado-aduana/>
- GALLI, E. (1 de abril de 2019a). Operador económico autorizado: cuáles son los requisitos y beneficios según la nueva resolución de la AFIP. *TradeNews*. Recuperado el 4 de octubre de 2019, de <https://tradenews.com.ar/programa-oea-aduana/>
- GALLI, E. (4 de junio de 2019b). El Gobierno creó un nuevo organismo para armonizar los trámites que hacen al comercio exterior. *TradeNews*. Recuperado el 4 de octubre de 2019, de <https://tradenews.com.ar/comite-interorganico-permanente/>
- GILPIN, R. (1987). *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: GEL.
- GILPIN, R. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.

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

HASENCLEVER, A., MAYER, P., & RITTBERGER, V. (octubre-diciembre de 1999). "Las teorías de los Regímenes Internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis". *Foro Internacional*, N° 158, págs. 499-526.

JACKSON, R. (s.f.). *War on Terrorism: United States history*. Recuperado el 07 de abril de 2019, de Encyclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/topic/war-on-terrorism>

JAIMURZINA, A. (Mayo de 2014). El futuro de la facilitación del comercio y del transporte: consecuencias del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC). *Boletín FAL N° 333*.

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

KRASNER, S. D. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization, Vol. 36 (No. 2)*, págs. 185-205.

KRASNER, S. D. (1989). *Conflicto estructural: El tercer mundo contra el liberalismo global*. (M. Rosenberg, Trad.) Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

LA NACIÓN. (10 de junio de 2008). *Visa comercial asegurada*. Recuperado el 20 de 08 de 2019, de <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/visa-comercial-asegurada-nid1019380>

LA NACIÓN. (17 de febrero de 2009). Avanza la Aduana con los operadores confiables. *La Nación*. Recuperado el 22 de 08 de 2019, de <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/avanza-la-aduana-con-los-operadores-confiables-nid1099884>

- LADEN, M. D. (septiembre de 2007). The genesis of the US C-TPAT program: lessons learned and earned by the Government and Trade. *World Customs Journal, Volume 1, Number 2*.
- O' CONNELL, J. J. (2009). C-TPAT: major challenges. *Journal of Transportation Security* , 137-147.
- OBARRIO, M. (27 de junio de 2017a). Designan a un director para desburocratizar la Aduana. *La Nación*. Recuperado el 30 de septiembre de 2019, de <https://www.lanacion.com.ar/politica/designan-a-un-director-para-desburocratizar-la-aduana-nid2030255>
- OBARRIO, M. (24 de octubre de 2017b). La historia secreta de la renuncia de Gómez Centurión y su pase al Banco Nación. *La Nación*. Recuperado el 30 de septiembre de 2019, de <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-historia-secreta-de-la-renuncia-de-gomez-centurion-y-su-pase-al-banco-nacion-nid2075870>
- OMC. (2015). *Informe sobre el Comercio Mundial 2015 "Acelerar el comercio: ventajas y desafíos de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC"*. Ginebra: Publicación de la Organización Mundial del Comercio.
- OMC. (s.f.). *Colaboración con otras organizaciones: La OMC y la Organización Mundial de Aduanas*. Recuperado el 07 de julio de 2019, de Organización Mundial del Comercio: [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/coher\\_s/wto\\_wco\\_s.htm#trafa](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_wco_s.htm#trafa)
- OMC. (s.f.). *Entender la OMC: Información básica - La Ronda Uruguay*. Recuperado el 29 de junio de 2019, de Organización Mundial del Comercio: [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact5\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm)
- OMC. (s.f.). *Entender la OMC: Información básica - Los años del GATT: de La Habana a Marrakech*. Recuperado el 29 de junio de 2019, de Organización Mundial del Comercio: [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact4\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm)
- OMC. (s.f.). *Entender la OMC: Los Acuerdos - Panorama General*. Recuperado el 29 de junio de 2019, de Organización Mundial del Comercio: [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm1\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm1_s.htm)

OMC. (s.f.). *Facilitación del comercio: Introducción*. Recuperado el 07 de abril de 2019, de Organización Mundial del Comercio: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_introduction\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_introduction_s.htm)

OMC. (s.f.). *Glosario de términos*. Recuperado el 19 de octubre de 2018, de Organización Mundial del Comercio: [https://www.wto.org/Spanish/thewto\\_s/glossary\\_s/glossary\\_s.htm](https://www.wto.org/Spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm)

PÉREZ SALAS, G. (2013a). La necesaria facilitación y seguridad de los procesos logísticos en América Latina y el Caribe. *Boletín FAL, No 321*.

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

RFB. (9 de diciembre de 2015). Instrucción Normativa RFB No. 1598.

RFB. (15 de diciembre de 2016). *Portaria conjunta entre Receita Federal e Secretaria de Defesa Agropecuária marca largada da terceira fase do programa Operador Econômico Autorizado (OEA)*. Obtenido de Receita Federal, Ministério da Economia: <http://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2016/dezembro/portaria-conjunta-entre-receita-federal-e-secretaria-de-defesa-agropecuaria-marca-largada-da-terceira-fase-do-programa-operador-economico-autorizado-oea>

RFB. (10 de diciembre de 2018a). *Programa Brasileiro de OEA: Workshop OEA - Inspeção de Contêineres*. Obtenido de Receita Federal, Ministério da Economia: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2018/workshop-oea-inspecao-de-containers>

RFB. (9 de octubre de 2018b). *Programa Brasileiro de OEA: Perguntas & Respostas*. Obtenido de Receita Federal, Ministério da Economia - Legislações e Materiais OEA: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/legislacoes-e-materiais-oea>

RFB. (14 de marzo de 2018c). *Receita Federal e Exército assinam Portaria Conjunta para OEA Integrado*. Obtenido de Receita Federal, Ministério da Economia: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2018/portaria-conjunta-para-oea-integrado>

exportacao/oea/noticias/2018/receita-federal-e-exercito-assinam-portaria-conjunta-para-oea-integrado

RFB. (14 de junio de 2018d). *RFB e Anac firmam parceria para ações de facilitação no transporte aéreo*. Obtenido de Receita Federal, Ministério da Economia: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2018/rfb-e-anac-firmam-parceria-para-acoes-de-facilitacao-no-transporte-aereo>

RFB. (9 de mayo de 2019). *Portaria Conjunta dá início ao OEA-Integrado da Anvisa*. Obtenido de Receita Federal, Ministério da Economia: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2019/portaria-conjunta-da-inicio-ao-oea-integrado-da-anvisa>

RFB. (s.f.). *Legislações e Materiais OEA: Apresentação OEA Espanhol*. Recuperado el 19 de septiembre de 2019, de Receita Federal, Ministério da Economia: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/legislacoes-e-materiais-oea>

RFB. (s.f.). *Programa Brasileiro de OEA: Cartilha OEA-Integrado*. Recuperado el 15 de septiembre de 2019, de Receita Federal, Ministério da Economia: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2018/cartilha-oea-integrado>

RFB. (s.f.). *Programa Brasileiro de OEA: Estatísticas do Programa OEA*. Recuperado el 24 de septiembre de 2019, de Receita Federal, Ministério da Economia: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/estatisticas-do-programa-oea>

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

STRANGE, S. (1982). Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, *International Regimes*, 479-496.

- STRANGE, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STRANGE, S. (1998). El Estado Hueco. En C. NASI (Ed.), *Postmodernismo y relaciones internacionales* (págs. 147-148). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes y Universidad Nacional.
- TRADENEWS. (10 de agosto de 2018). La Aduana probará el OEA con la industria automotriz. *TradeNews*. Recuperado el 4 de octubre de 2019, de <https://tradenews.com.ar/defa-oea-piloto/>
- U.S. Customs and Border Protection. (noviembre de 2004). Obtenido de Homeland Security Digital Library: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=451337>
- U.S. Customs and Border Protection. (s.f.). *CTPAT: Customs Trade Partnership Against Terrorism*. Recuperado el 23 de julio de 2019, de Official website of the Department of Homeland Security: <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/ctpat>
- U.S. Customs and Border Protection. (s.f.). *Customs Trade Partnership Against Terrorism - Mutual Recognition*. Recuperado el 24 de agosto de 2019, de Official website of the Department of Homeland Security: <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism/mutual-recognition>
- U.S. Customs and Border Protection. (s.f.). *FAST: Free and Secure Trade for Commercial Vehicles*. Recuperado el 24 de agosto de 2019, de Official website of the Department of Homeland Security: <https://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs/fast>
- UN/CEFACT. (1974). *Recommendation No 4 – National Trade Facilitation Bodies*. Ginebra: CEFACT, UN.
- VILLARROEL RÍOS, F. (2016). La facilitación del comercio en Latinoamérica: realidades y desafíos. En V. Delich, D. Lopez, & F. Munoz, *20 años de la OMC: una perspectiva desde Latinoamérica*. Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina, Programa de Catedras OMC, Universidad de Chile.

WCO. (junio de 2018a). *MARCO DE NORMAS SAFE DE LA OMA*. Obtenido de World Customs Organization: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe\\_package.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx)

WCO. (junio de 2018b). *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*. Obtenido de World Customs Organization: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe\\_package.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx)

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

WCO. (s.f.). *World Customs Organization*. Recuperado el 07 de julio de 2019, de About us: WCO in brief: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>



Universidad Nacional de Rosario - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Licenciatura en Relaciones Internacionales