

Secretaría General



ALADI

Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração



ALADI/SEC/di 849
25 de octubre de 1996

ACTA DE ENTENDIMIENTO ENTRE
LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI)
Y
LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y
DESARROLLO (UNCTAD)

ACTA DE ENTENDIMIENTO

ENTRE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI) Y LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD)

1. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), conscientes de que la creciente integración económica entre los países miembros de la ALADI y el incremento de los intercambios entre éstos con terceros países han llevado a la necesidad de fortalecer la competitividad internacional de los sectores de bienes y servicios regionales, convienen en unir esfuerzos para la promoción e implementación, en los países de la región, de un Plan de Acción para la Facilitación del Transporte y el Comercio y de los correspondientes mecanismos institucionales para ejecutar dicho Plan.
2. A tales efectos, ambos Organismos han elaborado conjuntamente un marco de referencia para un Programa de Cooperación Técnica, a los fines de su presentación ante los Gobiernos y los organismos multilaterales de crédito, para asegurar sus respectivos respaldos e identificar los medios disponibles para su implementación.
3. Obtenido el apoyo formal y conseguidos los medios necesarios, la ALADI y la UNCTAD procederán conjuntamente, en una primera etapa, a patrocinar y/u organizar una campaña de sensibilización sobre facilitación del transporte y el comercio en los países miembros de la ALADI. Esta campaña, basada en seminarios y talleres de trabajo dirigidos a los sectores público y privado, destacará los beneficios del desarrollo de una estrategia coherente de facilitación, y propiciará su implementación.
4. En una segunda etapa, a solicitud de los países miembros de la ALADI y dentro de los recursos disponibles, la ALADI y la UNCTAD brindarán su asistencia técnica y apoyo logístico a representantes de los sectores público y privado vinculados al comercio y al transporte. Esta asistencia y este apoyo estarán dirigidos a la elaboración de un Plan de Acción para la Facilitación del Transporte y el Comercio, y al establecimiento de un Comité Nacional de Facilitación del Transporte y el Comercio (CNFTC) cuya función será de vigilar y coordinar la implementación de dicho Plan.
5. La Secretaría General de la ALADI se encargará especialmente de coordinar las mencionadas actividades a nivel nacional con las acciones que sobre facilitación del transporte y el comercio deriven de mandatos de los órganos políticos de la Asociación o de órganos políticos sectoriales.

6. Las Secretarías Generales de la ALADI y de la UNCTAD aprovechan la oportunidad para reiterar su interés mutuo de fortalecer sus lazos de cooperación y de continuar con el proceso conjunto de identificación y ejecución de proyectos dirigidos al mejoramiento del desarrollo económico y social de los países de la región.
7. El Acta de Entendimiento, que podrá ser modificado por acuerdo escrito entre las partes, se aplicará de conformidad con los procedimientos y usos administrativos respectivos de la ALADI y de la UNCTAD.
8. Asimismo, la presente Acta de Entendimiento entrará en vigor cuando lo firmen el Secretario General de la ALADI y el Secretario General de la UNCTAD.

En fe de lo cual, los representantes de ambas Organizaciones, firman la presente Acta en dos originales de igual tenor y validez, que quedarán depositados en las respectivas Secretarías Generales.

Dado en la ciudad de Montevideo, a los veinticuatro días del mes de octubre de mil novecientos noventa y seis.

Por la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración:

Antonio J.C. Antunes
Secretario General

Por la Secretaría General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo:

Rubens Ricupero
Secretario General

**MARCO DE REFERENCIA PARA
UN PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA
ENTRE LA ALADI Y LA UNCTAD**

1. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) han acordado cooperar para facilitar el transporte y el comercio en los países miembros de la ALADI.

2. En particular, ambas organizaciones han decidido que sus esfuerzos de cooperación podrían materializarse, a corto plazo, brindando apoyo a los países miembros de la ALADI para el establecimiento de un Plan de Acción sobre Facilitación del Comercio y el Transporte, y de comités nacionales para la implementación de dicho Plan.

3. Este documento presenta: (a) una justificación de esta iniciativa; (b) el objetivo general perseguido por el programa de cooperación técnica; (c) los objetivos específicos que conducirán al objetivo general; (d) la estrategia de desarrollo del programa de cooperación; (e) las actividades contempladas; (f) los resultados esperados; (g) los medios necesarios para llevar a cabo las actividades; y (h) un cronograma preliminar de implementación del programa de cooperación técnica.

A. Justificación

4. En muchos países miembros de la ALADI, se encuentra una situación en la cual, entre otras cosas:

- a. La legislación nacional del comercio y del transporte no se adapta a las prácticas modernas del transporte internacional;
- b. Las condiciones jurídicas e institucionales no siempre favorecen el desarrollo de infraestructuras y operaciones coherentes con el uso de servicios de transporte multimodal (terminales interiores de carga, trenes bloques, etc.);
- c. Los modos e interfases de transporte no operan con la suficiente diligencia y confiabilidad, dificultando la labor de los operadores de transporte internacional en su oferta de servicios integrados de transporte multimodal;
- d. Los requerimientos administrativos (comerciales, fiscales, aduaneros, bancarios, etc.) son engorrosos y traban el movimiento paulatino de la carga internacional;

- e. Las prácticas bancarias no siempre se conforman a las reglas uniformes (INCOTERMS y créditos documentarios) recomendadas por la Cámara de Comercio Internacional y, así, no favorecen el uso de términos comerciales propicios para el desarrollo de servicios de transporte internacional de puerta-a-puerta;
- f. Los operadores nacionales del transporte internacional de carga (agentes de carga, agentes aduaneros, transitarios, etc.) no tienen la capacidad financiera, la organización empresarial y la experiencia suficientes para competir exitosamente con operadores de transporte internacional de países más avanzados;
- g. Los operadores nacionales no están siempre preparados para enfrentar los cambios de esquemas empresariales (sub-contratación, joint-ventures, acuerdos comerciales con empresas nacionales y/o internacionales, etc.) requeridos para negociar en términos favorables su participación en la libre competencia de los servicios de transporte internacional;
- h. Los mismos operadores no le prestan suficiente atención a los desarrollos tecnológicos que afectan al comercio y el transporte internacional y, en particular, a la posibilidad de establecer redes locales de intercambio electrónico de datos (por ejemplo, entre autoridades portuarias, aduanas, operadores de transporte, transitarios, usuarios, etc.) que facilitan la circulación de mercancías y dinero en el comercio nacional e internacional;
- i. El sector público y los usuarios del transporte internacional no siempre perciben las ventajas potenciales del transporte multimodal, en particular en lo referente al ahorro de divisas y la promoción de las exportaciones;
- j. Los usuarios, importadores y exportadores, tienden a tomar una posición conservadora en cuanto al transporte internacional de sus mercancías. Tradicionalmente prefieren enfocar de manera segmentada dicho transporte, desconociendo los beneficios financieros globales que resultarían de operaciones integradas de transporte multimodal. Por falta de conocimiento, negocian sus contratos de compra-venta en base a términos comerciales que no le permiten controlar la cadena de transporte de sus mercancías.

5. La diversidad y multiplicidad de problemas inherentes a esta situación requieren que, en cada país, sean desarrolladas acciones para modernizar y armonizar las normas y procedimientos aplicables al transporte y comercio internacional.

6. La formulación de tales acciones implica una mayor coordinación entre autoridades de Gobierno, prestadores y usuarios de los servicios de transporte internacional. También, implica una coordinación a nivel regional con la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, y con las acciones recomendadas por organismos de cooperación e integración de la región, entre otros, CEPAL, JUNAC, SELA, MERCOSUR, etc.

B. Objetivo del Programa de Cooperación Técnica

7. El objetivo general del Programa de Cooperación es:

"Promover, en los Países Miembros de la ALADI, el desarrollo de acciones inter-sectoriales coherentes dirigidas a la modernización y armonización de las normas y procedimientos aplicables a las operaciones de transporte y comercio internacional."

C. Objetivos específicos

8. Este objetivo general se logrará a través de los objetivos específicos siguientes, entre otros:

- a. Creación, implementación y/o fortalecimiento de los Comités Nacionales de Facilitación del Transporte y el Comercio (CNFTC) en los países miembros de la ALADI;
Y
- b. Establecimiento en los países miembros de la ALADI, de un Plan de Acción para la Facilitación del Transporte y el Comercio.

D. Estrategia de desarrollo

9. El Departamento de Comercio de la ALADI y la División del Desarrollo del Sector de los Servicios y la Eficiencia Comercial de la UNCTAD tienen antecedentes en la creación de Comités Nacionales de Facilitación y en la elaboración de planes de acción.

10. El marco de referencia propuesto para una cooperación técnica entre ambas organizaciones permitirá generar sinergias para una implementación más efectiva de soluciones para impulsar el desarrollo económico y social de los países de la región.

Contribución de la ALADI

11. En el Programa de Trabajos de la ALADI para 1983, se incluyó un programa de acción destinado a lograr objetivos concretos de facilitación del comercio y el transporte, para lo cual se proponía entre otras medidas, la creación, fortalecimiento y desarrollo de los Comités Nacionales de Facilitación.

12. En el marco de esta estrategia, Brasil creó en 1984 una Comisión Nacional de Facilitación del Comercio Exterior, acción que es seguida en 1986 por Perú, en 1989 por Chile y por Uruguay en 1993.

13. A su vez, para asesorar y formular recomendaciones sobre este tema, la ALADI creó en 1986 el Consejo para la Facilitación del Comercio y el Transporte, reiterando a los países miembros la necesidad de crear organismos nacionales que coordinaran las acciones de facilitación del comercio y el transporte.

14. Mediante las Resoluciones 74 (1987) y 129 (1990) del Comité de Representantes, la ALADI estableció un Programa de Acción para la Facilitación del Transporte y el Comercio con similares pautas al Programa de 1983.

Contribución de la UNCTAD

15. La Secretaría de la UNCTAD ha venido promoviendo desde hace muchos años el establecimiento de Comités Nacionales de Facilitación que reuniesen a todos los actores económicos, incluyendo las altas autoridades sectoriales, para la discusión de posibles soluciones a los problemas detectados en el comercio internacional.

16. En tal sentido, la UNCTAD ha desarrollado un modelo de CNFTC que incluye entre otros aspectos los objetivos del Comité y una lista de varias entidades que podrían participar en el mismo. Se ha sugerido que el Comité esté conformado por una Comisión Permanente encargada de elaborar las políticas que serían sometidas a la consideración del Comité, y una Secretaría Técnica de apoyo a la Comisión en sus trabajos.

17. El modelo de CNFTC de la UNCTAD ha sido aplicado en Etiopía, Pakistán, Mozambique, Colombia e India, países que han contado con la asistencia de la UNCTAD (proporcionando el apoyo de consultores especializados en facilitación del transporte, legislación internacional e ingeniería de proyectos) en el establecimiento de un Plan de Acción sobre Facilitación y la creación e implementación del Comité respectivo.

E. Actividades

18. El marco de referencia del Programa de Cooperación Técnica entre la ALADI y la UNCTAD cubrirá las actividades siguientes:

- a. Campaña de sensibilización sobre facilitación del transporte y el comercio internacional.

Esta campaña se realizará mediante seminarios y talleres de trabajo, promoviendo las ventajas que implican:

- la creación e implementación (y/o fortalecimiento) de los CNFTC; y
- la elaboración de un Plan de Acción Nacional sobre Facilitación del Transporte y el Comercio.

La organización de esta actividad recibirá el apoyo técnico y logístico de la ALADI y de la UNCTAD, las cuales coordinarán todos los detalles de organización, y desarrollarán el contenido sustantivo de la actividad.¹

De ser posible, cada seminario o taller de trabajo será dirigido conjuntamente por un funcionario de la ALADI y un funcionario de la UNCTAD. Brindará la oportunidad de definir las principales etapas de la implementación de un Comité y de precisar un programa preliminar de trabajo para la formulación del Plan de Acción.

- b. Participación en la elaboración de un Plan de Acción. Para los países que lo pidan, la ALADI y la UNCTAD brindarán su apoyo técnico en forma *ad-hoc*, definido según necesidades identificadas y sujeto a la disponibilidad de los medios necesarios.
- c. Seguimiento permanente de la implementación de CNTFC en los países miembros de la ALADI.

Con la finalidad de procurar un fluido funcionamiento de los CNFTC y de difundir la experiencia de cada país, la Secretaría General de la ALADI mantendrá un contacto permanente con las autoridades nacionales responsables de la implementación de los Comités. Se contemplará la posibilidad de difundir una información regular sobre la experiencia desarrollada por los países miembros, a través de un boletín (por ejemplo: el Boletín FAL de la CEPAL).

¹ En forma preliminar, el contenido sustantivo de una actividad de sensibilización podría incluir los aspectos siguientes:

1. Problemas básicos del transporte y comercio internacional.
2. Necesidad de una concertación entre las partes.
3. El Comité Nacional de Facilitación del Transporte y el Comercio:
 - mandato;
 - composición;
 - organización;
 - programa de trabajo.
4. Institucionalización y puesta en marcha del Comité.
5. Experiencia de otros países.

F. Resultados esperados

19. La principal característica y ventaja económica que presenta el marco de referencia propuesto para facilitar el transporte y el comercio es que con su implementación se pueden lograr grandes beneficios con una inversión en recursos mínima.

20. Las medidas que se propondrán no implican poner en marcha nuevos sistemas de transporte ni construir o mejorar infraestructura, sino lograr un mejor aprovechamiento de la infraestructura instalada, mediante soluciones concertadas entre todas las partes (Gobierno, prestadores y usuarios) dirigidas a reducir los costos y demoras inherentes a un sistema engorroso y burocrático de transporte y de comercio.

21. Así, los resultados esperados serán, *entre otros*:

- a. Puesta en marcha de un mecanismo de consultas transparente, inter-sectorial (transporte, comercio, hacienda) entre los sectores público y privado, permitiendo la participación activa de todos los actores nacionales del comercio y transporte internacional, en la búsqueda de soluciones aceptables por todos.
- b. Establecimiento de un marco, aceptado por todas las partes gubernamentales y comerciales, para el mejoramiento de las operaciones de comercio y de transporte internacional.
- c. Identificación y eliminación de procedimientos administrativos y prácticas comerciales no conformes con las normas aceptadas del comercio y transporte internacional.
- d. Incremento de la eficiencia en los servicios locales que integran la cadena de distribución física internacional de mercancías, mediante una mayor fluidez del transporte internacional de mercancías, y una reducción en los costos globales para los operadores y para los usuarios.

G. Medios necesarios

22. El marco de referencia propuesto se basa en las premisas siguientes:

- a. Las Secretarías Generales de la ALADI y de la UNCTAD no tienen los recursos financieros para llevar a cabo las actividades del marco de referencia, pero si disponen de ciertos medios para soportar tales actividades.

En particular, la UNCTAD tiene funcionarios capacitados y dispuestos en dedicar el tiempo necesario a la ejecución de las actividades, siempre y cuando los costos de participación (viaje y viáticos) de dichos funcionarios no estén recargados a la UNCTAD.

- b. Entre sus tareas, los mismos funcionarios de la UNCTAD participan en la difusión de seminarios y talleres de trabajo sobre transporte internacional.

En la oportunidad de una difusión en un país miembro de la ALADI, podrían dedicar unos días adicionales para participar en algunas actividades del marco de referencia, siempre y cuando los costos adicionales de participación (viáticos) de dichos funcionarios no estén recargados a la UNCTAD.

- c. De ser posible, cuando los compromisos de trabajo de los funcionarios de la UNCTAD lo permitan, los funcionarios podrían aprovechar las oportunidades mencionadas en el punto B anterior para participar también en algunas actividades del marco de referencia, en un país vecino, siempre y cuando los costos adicionales de participación (viaje sub-regional, viáticos) de dichos funcionarios no estén recargados a la UNCTAD.
- d. Asociaciones profesionales nacionales o regionales podrían organizar actividades de información y capacitación remuneradas sobre temas relacionados con transporte y comercio internacional, con la participación de funcionarios de la UNCTAD (bajo las condiciones ya expuestas).

Con la contribución financiera de los participantes a tales actividades, dichas asociaciones podrían reunir los fondos necesarios para cubrir los gastos de la participación de funcionarios de la UNCTAD.²

Organización de la campaña de sensibilización

23. Bajo las premisas señaladas, cuando surja la oportunidad de una misión de un funcionario de la UNCTAD en un país miembro de la ALADI, la Secretaría General de la ALADI quedaría con la responsabilidad de:

² A título de ejemplo, dos funcionarios de la UNCTAD han colaborado con la Asociación de Agentes Marítimos de Jordania en la organización de un seminario de dos días (uno sobre INCOTERMS y otro sobre documentos de transporte) para los profesionales del sector transporte y comercio. La Asociación cobró USD 100 por participante (USD 70 para sus miembros) y logró una participación de unas 130 personas.

- a. organizar un seminario sobre facilitación del transporte y el comercio; y
- b. de motivar (o incentivar) la participación local lo más amplia posible de representantes de todos los sectores públicos y privados involucrados en el transporte y comercio internacional (y -en particular- de las máximas autoridades de la administración pública que tienen directa o indirecta relación con la actividad de transporte y de comercio exterior), todos actores claves que deberían tener el papel de "semilla" en la creación de un Comité Nacional.

24. En forma idónea, deberían participar representantes autorizados de las entidades mencionadas en el cuadro siguiente:

	Transporte	Comercio	Hacienda
Sector Público	Ministerio; Empresas públicas.	Ministerio; Inst. Comercio Exterior; Inst. Bancario Inst. Seguros	Ministerio; Aduanas
Sector Privado	Asociaciones profesionales: T. Terrestre; Navieros; Agentes marítimos; Operadoras portuarias; Transitarios	Cámara de Comercio; Asoc. Importadores; Asoc. Exportadores; Asoc. Bancaria Asoc. Seguros	Asociaciones Profesionales; Agentes aduaneros

25. Cabe destacar que la organización de una actividad de información y capacitación conlleva algunos gastos tales como el alquiler de salón, de proyector de láminas, la reproducción de documentos, el suministro de café y bebidas en los recesos, etc. Por lo tanto, será necesario tener un presupuesto mínimo.

Organización del apoyo técnico para la elaboración del Plan de Acción

26. Esta actividad de apoyo sólo se podrá realizar en un país después de la campaña de sensibilización correspondiente y una vez que se han iniciado los pasos hacia la constitución de un CNFTC. Las conclusiones y recomendaciones del seminario de sensibilización permitirán identificar las necesidades locales, y el CNFTC debidamente constituido servirá de contraparte nacional a los expertos que aportarán el apoyo técnico.

27. De acuerdo con la realidad local, y con el respaldo sustantivo de la UNCTAD, se determinarán los términos de referencia del apoyo técnico requerido. De ahí, se desprenderán los medios y recursos necesarios para llevar a cabo la actividad en el país interesado.

28. En forma muy preliminar, se puede imaginar que los siguientes tipos de experticia serían necesarios:

- experto en operaciones de transporte internacional;
- experto en aspectos legales del transporte internacional; y
- experto en facilitación del comercio.

29. Esos expertos (sub-regionales o internacionales) deberían quedarse entre 2 y 3 semanas en el país y tener -por lo menos- una semana adicional para formular sus recomendaciones.

30. Al concluir el trabajo de los expertos, sería oportuno organizar una reunión del CNFTC, con la presencia de uno de los expertos o del funcionario de la UNCTAD que dio el respaldo sustantivo, y con la participación de un funcionario de la ALADI, para discutir las recomendaciones de los expertos con los miembros del CNFTC.

Organización del seguimiento permanente

31. La organización de la actividad de seguimiento permanente quedará bajo la responsabilidad de la ALADI.

H. Cronograma de actividades

32. Considerando lo expuesto en la sección anterior, es difícil establecer un cronograma de actividades.

33. Sin embargo, en el marco de los seminarios ya previstos para realizarse en Argentina y Brasil a fines de octubre y principios de noviembre, la UNCTAD interiorizará a los participantes sobre el Programa de Cooperación, con el objeto de ir generando interés en cada país sobre su desarrollo.

34. Asimismo, se ha previsto que en ocasión de realizarse la III Reunión de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, los días 6, 7 y 8 de noviembre en Montevideo, la ALADI y la UNCTAD presenten el Programa en forma conjunta a todas las delegaciones que asistan a la reunión.
