

Secretaría General



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

645

PROGRAMA DE ACCION DE MEDIANO PLAZO PARA LA FACILITACION DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE

ALADI/SEC/di 120
28 de noviembre de 1983

1. Antecedentes. Con ocasión del señalamiento de los estudios y actividades para la facilitación del comercio y el transporte a desarrollarse durante 1983 (ALADI/SEC/di 85) de conformidad con lo dispuesto en el programa de trabajos de la Asociación, a que se refiere en la Resolución 23 del Comité de Representantes, se estableció como uno de los objetivos específicos a alcanzar durante el presente año la puesta en marcha de un programa de acción de mediano plazo destinado a lograr objetivos concretos de facilitación en campos determinados del comercio y el transporte entre los países miembros.
2. La base conceptual del objetivo anterior se encuentra contenida en el estudio relativo a la facilitación del comercio internacional preparado por la Secretaría (ALADI/SEC/Estudio 6) donde se plantea, en la parte relativa a las prioridades que convendría tener presente para el desarrollo de los trabajos y la adopción de las acciones y medidas de facilitación allí esbozadas, la idea de encaminar las acciones que deban encararse en el mediano plazo a través de un programa de acción de carácter específico.
3. En abono de la idea anterior, el señalado estudio destaca el carácter dinámico del referido programa, en el sentido de que el tratamiento de algunos de los temas comprendidos en él puede inducir la inclusión y consideración de otros en el futuro, así como el estímulo que los avances que se registren en cada uno de los campos o áreas de trabajo seleccionados pueden tener sobre toda o parte de la infraestructura institucional de comercio exterior existente en los países miembros, traducido en el surgimiento de requerimientos de modernización de las estructuras y de la organización y métodos de trabajo de determinados servicios, tales como las aduanas, las administraciones portuarias, las direcciones de transporte, las direcciones de comercio exterior, etc. o en el propio papel que juegan dichas reparticiones gubernamentales en la regulación del comercio exterior y el transporte internacional en los respectivos países.
4. Con el objeto de avanzar en la concreción del objetivo antes señalado, la Secretaría incluyó la consideración de este punto en la agenda de la primera reunión empresarial de consulta sobre facilitación del comercio y el transporte, realizada en la sede de la Asociación durante los días 29 de agosto a 2 de setiembre, y en la segunda reunión de directores nacionales de aduanas de los países miembros, efectuada en La Paz durante los días 11 a 13 de octubre del presente año, con el objeto de recoger las opiniones y sugerencias de los participantes en ellas y tenerlas presente con ocasión de su implementación final y subsecuente puesta en marcha.

5. En la primera de las reuniones indicadas los participantes acordaron (ALADI/RE.F/I/Informe, página 6, párrafo B.1) que "el establecimiento de un programa de acción de mediano plazo para la facilitación del comercio y el transporte por la Secretaría General constituirá una acción de gran eficacia para la consecución de los objetivos que la Asociación ha fijado en esta materia", agregando "su concordancia, en general, con que la ALADI extienda sus trabajos a los campos o áreas indicadas en el documento respectivo".
6. En la segunda de dichas reuniones (ALADI/DNA/II/Informe, párrafos 14 y siguientes) las direcciones nacionales de aduanas acordaron "Expresar que el programa de acción de mediano plazo para la facilitación del comercio y el transporte diseñado por la Secretaría General satisface los principales requerimientos para la realización de una primera etapa de actividades en la materia", así como "Proponer la creación en el ámbito de la Asociación de un comité de facilitación que apoye las actividades de la Secretaría General y estimule el perfeccionamiento de las estructuras existentes en los países y los trabajos que se encaren al ámbito de cada uno".
7. En ambas reuniones se formularon además otras sugerencias tendientes a perfeccionar y complementar la iniciativa de la Secretaría, entre las cuales cabe destacar las precisiones introducidas en la delimitación de algunas áreas de trabajo seleccionadas, la incorporación de otras nuevas, el señalamiento de los objetivos a alcanzar en estas últimas, el apoyo prestado a la idea de establecer en cada país miembros comités nacionales de facilitación y consejos de usuarios del transporte y los ofrecimientos de cooperación para iniciar y/o liderar, según el caso, las acciones necesarias para ponerlos en marcha a la brevedad posible.
8. Objetivo general del programa y plazo de cumplimiento. El objetivo general del programa es el de servir, en el ámbito de la Asociación, como base institucional para encauzar y desarrollar, en forma orgánica y sistemática, las diversas acciones y medidas de facilitación que se acuerde encarar a niveles nacional y regional.

Dicho de otro modo, el programa de acción es el medio instrumental para canalizar los esfuerzos comunitarios en materia de facilitación y para resolver los problemas y obstáculos que se detecten por los círculos interesados de los sectores públicos y privados vinculados al comercio internacional.
9. El plazo previsto para darle cumplimiento es de tres a cinco años, el cual se estima suficiente para obtener resultados concretos en las áreas seleccionadas y para evaluar su cumplimiento.
10. Campos o áreas de trabajo del programa de acción. Dentro del plazo antes señalado, las actividades en materia de facilitación se canalizarán a través de las siguientes áreas o campos de trabajo:
 - a) Normalización de los documentos utilizados en las operaciones de comercio exterior y transporte internacional;
 - b) Simplificación y racionalización de los procedimientos utilizados en las operaciones de comercio exterior y transporte internacional;
- Racionalización de los controles aplicables en los envíos postales;
 - c) Eliminación de la intervención consular en los actos de comercio y transporte internacional;

//

- d) Establecimiento de regímenes promocionales de muestras comerciales;
 - e) Establecimiento en la región de uno o más regímenes de tránsito aduanero internacional;
 - f) Simplificación y armonización de los diversos controles aplicables a las mercaderías en los puntos o lugares de cruce de las fronteras marítimas, terrestres y aéreas;
 - g) Facilitación de los sistemas de despacho aduanero de las mercaderías en origen y destino;
 - h) Ajuste de las reglamentaciones nacionales sobre tránsito aduanero al modo lo establecido en las normas comunes adoptadas por la ALALC en su CEP/Re solución 403;
 - i) Establecimiento de terminales de carga, cuando se justifiquen;
 - j) Adopción de un régimen uniforme sobre el contrato de transporte terrestre y la responsabilidad civil de los porteadores o transportistas;
 - k) Análisis de los convenios internacionales sobre transporte multimodal, mercaderías perecederas, mercaderías peligrosas, contenedores, seguridad de contenedores, código de conducta de las conferencias marítimas y otros pertinentes, y de sus efectos y proyecciones en el comercio exterior y en el transporte internacional de los países miembros;
 - l) Normalización y racionalización de los instrumentos de promoción y defensa de los operadores nacionales de transporte marítimo;
 - m) Realización de campañas de concientización entre los funcionarios públicos de las áreas de comercio exterior y transporte internacional sobre las ventajas de la facilitación de las operaciones respectivas; y
 - n) Difusión de las facilidades que se obtengan como consecuencia de las actividades que se desarrollen en materia de facilitación del comercio y el transporte entre los usuarios y prestatarios de los servicios respectivos.
11. Metas u objetivos específicos que se procurará alcanzar en cada una de las áreas o campos de trabajo comprendidos en el programa:

- a) Normalización de los documentos utilizados en las operaciones de comercio exterior y transporte internacional.

Dentro de este campo se procurará que cada país miembro establezca series de documentos normalizados, susceptibles de llenarse mediante el sistema de "tirada única", sobre la base de modelos internacionales, como el formulario tipo de las Naciones Unidas.

- b) Simplificación y racionalización de los procedimientos utilizados en las operaciones de comercio exterior y transporte internacional.

Aprovechando las ventajas que reporta la utilización de series de documentos normalizados, se procurará que cada país miembro introduzca el mayor grado posible de simplificación en los trámites a que dan origen las operaciones de comercio internacional, inclusive las relacionadas con los envíos postales, y la intervención en ellas de los organismos públicos y privados nacionales interesados, según los casos y circunstancias de cada país. Esta simplificación podrá ir desde la simple revisión y modernización de las reglamentaciones vigentes hasta la utilización de sistemas automatizados de procesamiento de datos.

//

// 648

- c) Eliminación de la intervención consular en los actos de comercio y de transporte internacional.

Sobre la base de los progresos alcanzados por los países miembros en este campo a partir de la década de los cincuenta, se procurará alcanzar en la región el objetivo fijado en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de eliminar el trámite de la visación consular en todos los documentos relativos a los actos de comercio y del transporte internacional, así como la factura consular misma.

- d) Establecimiento en la región de regímenes promocionales de muestras comerciales.

Se procurará llenar el vacío que se advierte actualmente en esta materia en las reglamentaciones nacionales, estableciendo regímenes de muestra con y sin valor comercial que faciliten y estimulen las compraventas de mercaderías entre operadores económicos de los países miembros.

- e) Establecimiento en la región de uno o más regímenes de tránsito aduanero internacional.

Con vistas a la facilitación del transporte terrestre entre los países miembros, especialmente en el transporte por carretera, se procurará establecer regímenes de tránsito aduanero internacional aprovechando los mecanismos de acción parcial y/o regional que establece el Tratado.

- f) Simplificación y armonización de los diversos controles aplicables a las mercaderías en los puntos o lugares de cruce de las fronteras marítimas, terrestres y aéreas.

En este campo se procurará que los países miembros, en estrecha relación con los trabajos que se desarrollen en el marco de lo dispuesto en los literales b) y e), realicen esfuerzos para simplificar los controles aduaneros, sanitarios, veterinarios, fitosanitarios, de calidad, etc.: aplicables a las mercaderías con ocasión de su paso por sus respectivas fronteras terrestres, marítimas y aéreas y se comprometan a aplicarlos en el futuro a través de acuerdos de alcance parcial y/o un acuerdo de alcance regional específicamente orientado a tal objetivo.

- g) Facilitación de los sistemas de despacho aduanero de las mercaderías en origen y destino.

Complementando los avances que se registren en los campos a que se refieren los literales b) y e), particularmente este último, los trabajos a que dé origen el presente literal tendrán como finalidad específica la de tornar posible el transporte puerta a puerta a escala internacional o, por lo menos, entre terminales interiores de carga, ubicadas, una, en el país de exportación y, otra, en el de importación, con las consiguientes economías de tiempo y de recursos financieros.

- h) Ajuste de las reglamentaciones nacionales sobre tránsito aduanero al modelo establecido en las normas comunes adoptadas por la ALALC en su CEP/Resolución 403.

//

//

Esta tarea tiene estrecha vinculación con la indicada en el literal e) y, en cierto modo, es complementaria de ella, dado que la inexistencia de reglamentaciones nacionales armonizadas en materia de tránsito aduanero constituye o puede llegar a constituir un obstáculo para la aplicación de los acuerdos sobre tránsito aduanero internacional que se pongan en marcha en la región, especialmente en los casos en que las normas nacionales lleguen a tener aplicación para resolver situaciones no previstas en las normas internacionales.

- i) Establecimiento de terminales interiores de carga cuando se justifiquen.

Esta tarea tiene estrecha relación con las indicadas en los literales e) y g), así como, en cierta medida, con las aludidas en los literales b) y f). Su objetivo principal es la creación, en el interior de los países, de recintos o complejos en los que se concentre la intervención de los distintos organismos públicos y privados que participen en el despacho aduanero de las mercaderías y en la iniciación y término de las operaciones de transporte internacional, con el consiguiente ahorro de tiempo y de recursos financieros.

- j) Adopción de un régimen uniforme sobre el contrato de transporte terrestre y la responsabilidad civil de los porteadores o transportistas.

La puesta en marcha de uno o más regímenes de tránsito aduanero internacional torna indispensable la adopción de un régimen uniforme en materia de responsabilidad civil de los transportistas y de regulación del contrato de transporte, en el marco del cual queden reguladas las obligaciones y derechos de los distintos participantes en las operaciones de transporte internacional y definidas las condiciones jurídicas y materiales bajo las cuales deben realizarse.

- k) Análisis de los convenios internacionales sobre transporte multimodal, mercaderías perecederas, mercaderías peligrosas, contenedores, seguridad de contenedores, código de conducta de las conferencias marítimas y otros pertinentes, y de sus efectos y proyecciones en el comercio exterior y en el transporte internacional de los países miembros.

El análisis de los convenios antes indicados tendrá como principales finalidades las de propiciar una aplicación armonizada de sus disposiciones por todos los países miembros y evitar distorsiones en los efectos que ellos persiguen en sus respectivas áreas.

- l) Normalización y racionalización de los instrumentos de promoción y defensa de los operadores nacionales de transporte marítimo.

A través de un estudio profundo y detenido de la forma en que directa o indirecta los países miembros defienden sus marinas mercantes, se procurará diseñar mecanismos que favorezcan los propósitos de preservar las marinas mercantes nacionales sin perjudicar los intereses económicos de otros sectores, tales como la utilización del principio de la reciprocidad para la aplicación de las reservas de cargas.

- m) Realización de campañas de concientización entre los funcionarios públicos de las áreas de comercio exterior y transporte internacional sobre las ventajas de la facilitación de las operaciones respectivas.

Dado el carácter inicial y primario de la facilitación del comercio internacional en los ámbitos nacional y regional de la ALADI, es conveniente realizar acciones programadas para despertar el interés de los funcionarios públicos de las áreas antes indicadas, respecto de los beneficios directos e indirectos que reportaría la facilitación en la realización de las operaciones respectivas.

- n) Difusión de las facilidades que se obtengan como consecuencia de las actividades que se desarrollen en materia de facilitación del comercio y el transporte entre los usuarios y prestatarios de los servicios respectivos.

El conocimiento oportuno por los operadores económicos de las facilidades que se obtengan como consecuencia de las actividades de facilitación que se desplieguen en cada país miembro, permitirá contar con respaldo más sólido y obtener un mejor aprovechamiento de los resultados de la aplicación del programa.

12. Acciones y medios utilizables en función de la naturaleza de las áreas de trabajo definidas en el programa, para alcanzar los objetivos específicos asignados a cada una. De un modo general los medios a los cuales recurrirá la Secretaría para llevar a cabo los trabajos previstos en el programa están constituidos por la elaboración de estudios, formulación de propuestas, celebración de reuniones especializadas y aprovechamiento de la asistencia técnica internacional.

La naturaleza y los objetivos relativos a cada área o campo de trabajo definido en el programa determinarán, en la práctica, la forma de utilización de los referidos medios y el énfasis con que se haga uso de ellos.

13. Así, en lo que respecta a los campos aludidos en los literales a) y b) la Secretaría prevé encarar acciones conjuntas con FALPRO/UNCTAD; OMI y OACI, de manera de cubrir todo el espectro de las vías de transporte utilizables y aprovechar al máximo la capacidad de prestación de asistencia técnica que dichos organismos poseen para impulsar a niveles nacional y regional las acciones de normalización y simplificación aludidas en ellos.

14. En cuanto al tema indicado en el literal c) la Secretaría preparará un estudio de base recapitulando la situación existente en los países miembros y los avances registrados en cada uno de ellos, a fin de precisar las acciones que convendrá encarar para alcanzar el objetivo de eliminación de la intervención consular.

Dentro de estas acciones se considerará la convocatoria de un grupo de expertos nacionales que examine el estudio de base aludido precedentemente y recomiende las acciones que convendrá encarar a niveles nacional y regional.

15. Con respecto al aspecto aludido en el literal d) la Secretaría elaborará un estudio de base, teniendo presente la recomendación adoptada al respecto en la primera reunión de directores nacionales de aduanas de la ALADI y las posibilidades de establecer acuerdos entre los Gobiernos de los países miembros que permitan llenar los vacíos que se advierten en las reglamentaciones nacionales.

//

16. En relación a lo dispuesto en el literal e), la Secretaría, conjuntamente con la CEPAL, ha propuesto la suscripción de un acuerdo de alcance parcial para la aplicación del Convenio TIR en el transporte por carretera entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, que estará abierto a la adhesión de los demás países miembros y de los países latinoamericanos no miembros.

Parece conveniente esperar los resultados que se alcancen con esta iniciativa antes de emprender otras acciones, salvo que en el tiempo intermedio otros países miembros soliciten la cooperación de la Secretaría en el mismo sentido.

17. Sobre el tema indicado en el literal f) la Secretaría elaborará un estudio de base y propondrá, de estimarse necesario, la concertación de un acuerdo de alcance parcial, cuya implementación puede llegar a hacer necesaria la convocatoria de un grupo de expertos nacionales.
18. En lo que respecta al literal g) la Secretaría también elaborará un estudio de base, en que se analizarán los avances registrados por los países miembros y se programará la acción futura que deberá encararse a niveles nacional y regional.
19. El tema de la armonización de las reglamentaciones nacionales en materia de tránsito aduanero, a que se refiere el literal h) será encarado por la Secretaría a través de un estudio de base en el que determinará el grado de acercamiento que haya entre las respectivas normas nacionales y el modelo contenido en la CEP/Resolución 403 y se planteará una metodología para salvar las diferencias, dentro de la cual podría encontrarse la convocatoria de un grupo de expertos nacionales.
20. Los temas aludidos en los literales i) y j) serán abordados por la Secretaría junto con la CEPAL, que tiene adelantados estudios en ambas materias, estableciendo una metodología de trabajo conjunto que permita alcanzar los objetivos señalados precedentemente. Dentro de esta metodología podría llegar a ser necesario el planteamiento de la concertación de acuerdos de alcance parcial, a través de los cuales los países miembros asuman compromisos concretos en ambos campos.
21. Los temas indicados en el literal k) serán abordados en el marco de acciones conjuntas con la CEPAL, OMI, UNCTAD, y otros organismos que hayan adelantado estudios sobre los referidos convenios.
22. La tarea a que se refiere el literal l) será abordada en estrecha colaboración con ALAMAR, FELACUTI, INTAL y OMI.
23. Las tareas indicadas en los literales m) y n) deberán ser abordadas, principalmente, a través de los organismos o comités nacionales de facilitación que se establezcan en cada país miembro, dentro de un marco de orientación general que convendrá que establezca la propia Secretaría General con el asesoramiento de organizaciones nacionales e internacionales que tengan experiencia en tareas de naturaleza similar.
24. Creación y puesta en marcha de comités nacionales de facilitación y consejos de usuarios de transporte de carga internacional. Con el objeto de establecer los mecanismos de apoyo institucional indispensables para llevar a cabo

//

a nivel nacional las acciones, medidas y estudios destinados a la facilitación del comercio y el transporte, la Secretaría ha comenzado a impulsar la creación y puesta en marcha de comités nacionales de facilitación y de consejos de usuarios de transporte de carga internacional.

Para llevar a cabo esta tarea está aprovechando la cooperación ofrecida por los organismos regionales y nacionales que agrupan a los usuarios y prestarios de servicios de comercio exterior y transporte internacional, así como el apoyo que han ofrecido prestar los directores nacionales de aduanas de los países miembros, para liderar la creación de tales organismos, en sus respectivos países.