

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADA

E/CEPAL/L.237

27 de diciembre de 1980

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

LÍNEAS GENERALES PARA ESTABLECER UN PROGRAMA DE FACILITACION DEL
COMERCIO Y DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL
TRANSPORTE EN LOS PAISES DE AMERICA DEL SUR

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	1
I. Introducción	1
II. Facilitación del comercio y fortalecimiento de la infraestructura institucional del transporte	3
III. Necesidades de facilitación y de fortalecimiento institucional del transporte en América del Sur y experiencia institucional europea	6
IV. Aspectos generales de la facilitación y del fortalecimiento institucional del transporte en América del Sur	9
V. Identificación de problemas de facilitación y de fortalecimiento institucional	11
VI. Identificación de prioridades en la facilitación del comercio y el fortalecimiento institucional del transporte	13
VII. Medidas para superar problemas de facilitación y fortalecimiento institucional	15
VIII. Requisitos para un programa más permanente de facilitación y de fortalecimiento institucional	18



RESUMEN

En reconocimiento de la necesidad y los beneficios de facilitar las corrientes comerciales regionales e internacionales, los países miembros de la CEPAL, en su decimoctavo período de sesiones, aprobaron la resolución 390 (XVIII), la cual solicita a la secretaría de la Comisión que convoque, en el ámbito de las principales áreas geográficas de la región, a reuniones subregionales de expertos en materias relacionadas con la facilitación del comercio y del transporte, con el fin de establecer programas de trabajo orientados a conseguir un mejor uso de las facilidades físicas a través de la aplicación de mejores procedimientos para el comercio regional e internacional. En conformidad con esta resolución, y como un aporte a la labor de estos expertos, la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL ha preparado el presente documento. En él se presentan las definiciones de facilitación del comercio y de fortalecimiento institucional, y un análisis general de ambos tópicos; se describen las necesidades de facilitación y de fortalecimiento institucional del transporte en América del Sur, así como la experiencia europea en la materia; se analizan diversos problemas institucionales que probablemente enfrentarán los expertos; se señalan algunos de los posibles rubros que resultaría provechoso incluir en el programa de trabajo para Sudamérica; se esbozan diversos criterios que los expertos podrían considerar en la labor de selección de las prioridades de un programa de trabajo; se presentan diversas consideraciones susceptibles de contribuir a la formulación de medidas de facilitación destinadas a superar los problemas señalados como prioritarios, y se indican algunos de los más importantes requisitos que debe cumplir un programa de facilitación de carácter más permanente para América del Sur.

I. INTRODUCCION

Tomando en cuenta la creciente conciencia que existe en los países latinoamericanos acerca de la necesidad y de los beneficios de la simplificación, armonización y normalización de los procedimientos, formalidades y requisitos impuestos al comercio y al transporte internacional por los gobiernos y las diversas instituciones, los países miembros de la Comisión Económica para

/América Latina

América Latina (CEPAL), en su decimotavo período de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, entre el 18 y el 26 de abril de 1979, aprobaron la resolución 390 (XVIII), la cual, en su primer párrafo resolutivo, dice lo siguiente:

"Pide al Secretario Ejecutivo de la CEPAL que:

- a) en consulta con los gobiernos, convoque en el ámbito de las principales áreas geográficas de la región, a reuniones subregionales de expertos en materia de facilitación, tanto de organizaciones nacionales como internacionales, con el fin de identificar los principales problemas de facilitación que se confrontan en cada ámbito, fijar prioridades y sugerir medidas que puedan contribuir a la superación de dichos problemas por parte de los países, y prestar asistencia a la secretaría para establecer un programa de acción más permanente y estable en materia de facilitación".

En cumplimiento de esta resolución, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en colaboración con los gobiernos y las organizaciones nacionales e internacionales pertinentes, ha convocado reuniones subregionales de expertos en facilitación, la primera de las cuales tuvo lugar en Ciudad de Guatemala, Guatemala del 5 al 8 de agosto de 1980 y reunió expertos de los países de Centroamérica, Panamá y México; la segunda que comprenderá los países de Sudamérica se realizará en Santiago de Chile; y la tercera abarcará la subregión del Caribe. Como aporte a las deliberaciones de los expertos en facilitación, y de conformidad con la resolución 390 (XVIII) de la CEPAL, este documento subregional de facilitación para Sudamérica abordará los temas pertinentes en el siguiente orden:

- a) Facilitación del comercio y fortalecimiento de la infraestructura institucional del transporte;
- b) Necesidades de facilitación y de fortalecimiento institucional de América del Sur y experiencia institucional europea;
- c) Aspectos generales de la facilitación y del fortalecimiento institucional en América del Sur;
- d) Identificación de problemas de facilitación del comercio y de fortalecimiento institucional;
- e) Identificación de prioridades entre dichos problemas;
- f) Medidas destinadas a superarlos;
- g) Requisitos para un programa de facilitación y de fortalecimiento institucional de carácter más permanente.

II. FACILITACION DEL COMERCIO Y FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL TRANSPORTE

Con el fin de proporcionar al Grupo de Expertos un punto de partida común para el examen de este tema, la "facilitación del comercio" puede definirse como la "racionalización sistemática de los procedimientos y documentos de comercio internacional (procedimientos de comercio, es decir, las actividades, prácticas y formalidades que intervienen en la recopilación, presentación, comunicación y elaboración de los datos que se necesitan para el movimiento de mercancías en el comercio internacional)".^{1/} En general, se entiende que el "fortalecimiento de la infraestructura institucional del transporte" incluye el establecimiento y el fortalecimiento de regímenes jurídicos y administrativos de transporte para asegurarse de que las circunstancias en que las empresas de transporte prestan los servicios necesarios para las transacciones comerciales sean simples de observar, se entiendan con facilidad y respondan cabalmente a las necesidades contemporáneas. Con el fin de alcanzar esos objetivos amplios, que traspasan las prácticas y las fronteras nacionales, deben desplegarse esfuerzos a nivel nacional, regional e internacional.

Los problemas de facilitación del comercio pueden ser causados ya sea por exigencias excesivas originadas por prácticas jurídicas o comerciales innecesarias o anticuadas o por la falta de armonización entre diversas prácticas jurídicas y comerciales nacionales, regionales e internacionales. Para eliminar esos problemas, los programas de facilitación se centran en el estudio detallado y el examen crítico de los procedimientos, formalidades y documentos comerciales. Por ejemplo, un examen de la información contenida en documentos comerciales revelará si cada dato es necesario y para quién se lo necesita. Semejante examen incluye normalmente la preparación de diagramas de operaciones que ilustren las corrientes de información entre las diversas partes involucradas; dichos diagramas de operaciones hacen que sea posible detectar los obstáculos en los procedimientos e identificar posibilidades de racionalizar la afluencia de datos. Los comités nacionales de facilitación, que deberían incluir representantes de todas las partes interesadas en las

^{1/} Inter-Organization Board for Information Systems, Broad Terms for United Nations Programmes and Activities, 1979.

operaciones comerciales internacionales, podrán entonces formular propuestas para eliminar la información innecesaria e incluir los datos útiles en un número mínimo de documentos que podrían armonizarse con las normas internacionales tales como el formulario clave de las Naciones Unidas. Finalmente, los comités nacionales de facilitación normalmente prestan asistencia técnica continua a fin de cerciorarse de que las propuestas de facilitación sean llevadas correctamente a la práctica.

El fortalecimiento institucional, como concepto, puede aplicarse a un amplio espectro de áreas de infraestructura. Debe reconocerse, sin embargo, que las políticas y planes de los gobiernos en relación con el mejoramiento de la infraestructura física no incluyen muchas veces una mejora en el aspecto institucional. Así, por ejemplo, la normalización de elementos de ayudas a la navegación involucra una fuerte inversión de los gobiernos, no sólo en luces, boyas, etc., sino también para contratar los servicios de peritos náuticos capacitados y de ingenieros a fin de llevar a cabo las inversiones y su debida operación.

Como el movimiento internacional de mercaderías, equipos de transporte y personas en muchas regiones es, hasta ahora, simplemente una agrupación de operaciones separadas de transporte nacional controladas sucesivamente por el régimen jurídico e institucional de cada país, un programa para fortalecer la infraestructura institucional del transporte normalmente se centra en el establecimiento de regímenes internacionales de transporte y la creación o refuerzo de las administraciones nacionales de transporte. El movimiento internacional de mercaderías sin regímenes uniformes de transporte crea muchos problemas y costos innecesarios. Por ejemplo, sin un acuerdo uniforme para la limitación de la responsabilidad civil de los porteadores en el transporte internacional, el monto que los propietarios de la carga podrían recuperar de los porteadores por concepto de daños a la carga dependería del régimen nacional aplicable en el lugar en que hubiera ocurrido el daño. En esta situación, los propietarios de la carga y los porteadores generalmente compran cobertura de seguro sobre la base de la responsabilidad y el riesgo máximos que han de enfrentar con lo cual aumentan el costo de los servicios de transporte y, por lo tanto, el precio de las mercancías entregadas. Además, si la jurisdicción en que ha ocurrido el daño de la carga es o parece ser dudosa, los aseguradores

/de los

de los propietarios de la carga y de los porteadores tratarán de establecer que el daño ocurrió en aquellas jurisdicciones que proporcionan la recuperación más generosa y la menor responsabilidad, respectivamente, creándose de esa manera un incentivo para litigar.

Del mismo modo, en el plano regional ha habido muy poca armonización de procedimientos, documentos o normas de tránsito aduanero. Prácticamente, existe una política de tránsito aduanero por país lo que ha dado por resultado el mismo número de sistemas de fiscalización y documentos. Por ejemplo, las mercaderías en tránsito de Colombia a Chile deben ir acompañadas de, entre otras cosas, documentos de tránsito aduanero y los depósitos arancelarios exigidos por cada país por el que hayan de transitar. Esta multiplicidad de sistemas nacionales de garantías y documentos aduaneros crea obstáculos innecesarios para el movimiento comercial. Como dichos obstáculos aumentan el costo de los servicios de transporte y el precio de los bienes entregados, muchos países, tanto de regiones en desarrollo como de regiones desarrolladas, han facilitado el tránsito aduanero de mercaderías a través de sus territorios nacionales adoptando el Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (Convenio TIR) de 1975. En cambio, la aplicación de un régimen uniforme para la navegación fluvial en una cuenca internacional requiere una compatibilización de intereses que a veces resulta muy complicada de lograr, si bien su costo monetario sería muchísimo menor.

La infraestructura física está íntimamente relacionada con la infraestructura institucional de manera que al aplicar ciertos cambios en esta última, ellos pueden influir favorablemente sobre la utilización de la primera. Por ejemplo, en muchos puertos latinoamericanos durante los últimos años ha existido congestión de barcos a la espera de espacio para atracar o para dejar su carga. La respuesta "evidente" a esta congestión es la de construir nuevas instalaciones portuarias; sin embargo, algunas autoridades han logrado resolverla a través de cambios institucionales tales como mejoría de los métodos de manejo de la carga, simplificación de la documentación, creación de una escala creciente de tarifas de almacenamiento de carga en el puerto y armonización de los horarios de trabajo de todos los empleados portuarios y de las aduanas. Así, un programa de trabajo cuyos objetivos consisten en mejorar la infraestructura institucional de transporte, puede además contribuir a una mayor eficiencia de la respectiva infraestructura física.

III. NECESIDADES DE FACILITACION Y DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL TRANSPORTE EN AMERICA DEL SUR Y EXPERIENCIA INSTITUCIONAL EUROPEA

Todas las regiones, sean ellas desarrolladas o en desarrollo, necesitan un programa permanente de trabajo en torno a la facilitación del comercio y del fortalecimiento institucional. Dicha necesidad se hace evidente, en el caso del comercio exterior de América del Sur, al examinar las restricciones impuestas al comercio por los procedimientos, formalidades y requisitos gubernativos e institucionales y al evaluar al mismo tiempo la experiencia institucional europea en materia de facilitación y de fortalecimiento institucional.

El comercio exterior de América del Sur se inició con la exportación de productos agrícolas y de materias primas a países de ultramar. Cada uno de los países tenía compromisos comerciales de dependencia con dichos países, por lo cual el desarrollo del comercio intrasudamericano fue escaso. Sin embargo, desde hace dos décadas éste ha mostrado un crecimiento sostenido, debido fundamentalmente a la concertación de convenios de integración económica regional y subregional en virtud de los cuales se crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) transformada ahora en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC). En la actualidad, el comercio intrarregional es 30 veces mayor que hace 20 años y el transporte de dicho comercio es una de las actividades económicas más importante de la región.

Este crecimiento ha confrontado obstáculos que los instrumentos de integración actuales son incapaces de solventar, lo que está urgiendo la aplicación de nuevos esquemas normativos y, fundamentalmente, de programas de facilitación para el comercio y fortalecimiento institucional del transporte de manera que se dinamice la operación comercial, se simplifique la documentación y las operaciones de control y se consiga un mejor rendimiento de las actividades de transporte. En lo que hace al comercio extrarregional, en la actualidad todavía siguen vigentes en gran medida algunas de las prácticas de transporte marítimo comercial establecidas hace muchos años, cuyo objeto era vincular a los expedidores de carga, banqueros, autoridades portuarias y aduanas de los países de América del Sur con los porteadores,

/las autoridades

las autoridades portuarias, los bancos, las compañías de seguros, las aduanas, los consignatarios y otros, principalmente en Estados Unidos y Europa. No obstante, el empleo cada vez más generalizado de barcos más rápidos y con mejor manejo de carga mediante contenedores, gabarras e instalaciones de autotransbordo, está dando origen a nuevas modalidades y procedimientos de documentación y control que se superponen a las prácticas vigentes sin que se hayan realizado los cambios jurídicos e institucionales correspondientes. Mas aún, muchas de las prácticas tradicionales de transporte marítimo se han extendido sin sufrir mayores cambios al transporte terrestre y fluvial, donde resultan todavía más inapropiadas.

Debe tenerse presente que durante los últimos diez o quince años, los revolucionarios cambios en la tecnología del transporte han creado una situación en la cual la mercancía puede llegar a su destino con más rapidez que los documentos respectivos, lo que causa demoras en el despacho, congestión en las fronteras, puertos y aeropuertos y costos adicionales. A modo de ejemplo, como el recorrido entre Asunción y Montevideo tarda solamente 4 o 5 días, los documentos consulares del buque y de la carga no alcanzan a veces a llegar antes del arribo de la nave. En estos casos la nave se ve obligada a esperar hasta que aquéllos se reciban para iniciar las faenas de descarga y carga. Estas tardanzas demoran el despacho de mercancías y pueden dar origen a gastos por concepto de multas, demora en la entrega y pérdidas de negocios, todo lo cual puede exceder en mucho el costo directo de la preparación de los documentos.

Los costos de documentación - tanto directos como indirectos - se suman a los precios de venta; así, los importadores pagan mayores precios por sus adquisiciones, o bien los exportadores disminuyen sus utilidades al absorberlos en parte. De este modo, para un exportador de América del Sur los costos de la documentación comercial pueden significar un grave lastre y afectar su capacidad para competir en el mercado mundial.

El comercio exterior entre naciones europeas, por el contrario, tuvo sus inicios mucho antes del transporte de fuertes volúmenes de mercancías a otros continentes, y hace mucho tiempo que dicho comercio, así como el transporte, ha sido objeto de una amplia cooperación internacional. Por ejemplo, la idea de libertad de navegación fluvial para el comercio exterior

/estaba formulada

estaba formulada ya en 1792; en 1868, el Acuerdo de Navegación por el Rin estableció la libertad de tránsito de las mercancías transportadas por dicha vía fluvial.

A consecuencia de este tipo de cooperación histórica, ya en los años cincuenta existía en un número creciente de países europeos la conciencia de los inconvenientes que acarreaban al comercio los procedimientos, formalidades y requisitos innecesariamente complicados impuestos por los gobiernos o las instituciones. Por ejemplo, la mayor parte de los procedimientos, formalidades y requisitos de carácter gubernamental o institucional para el comercio regional e internacional hacen necesario preparar documentos; en Trade Documentation Information (TRADE/WP.4/INF.29) se observó que el costo de dicha preparación alcanza a un 10% del monto total de la transacción comercial, lo cual aumenta el precio de los productos y el costo de la distribución. Una de las soluciones a este problema fue suministrada por las autoridades pertinentes del Gobierno de Suecia; en efecto se simplificó y se normalizó la documentación comercial y se racionalizaron los procedimientos respectivos, lo cual redujo hasta en un 70% el costo de la preparación de los documentos. Sin embargo, muy pronto se puso de manifiesto que la cooperación internacional era indispensable para alcanzar los objetivos de progreso real en materia de facilitación comercial, y por ello los países miembros de la Comisión Económica para Europa (CEPE) crearon en 1960 un grupo de expertos para la simplificación y normalización de los documentos de comercio exterior. En 1963, dicho grupo preparó un formulario clave - basado en parte en el trabajo realizado antes en Suecia - que ha servido de base para la armonización de los documentos de comercio exterior no solamente en Europa, sino en todo el mundo. El grupo de expertos se transformó en 1971 en el Grupo de Trabajo sobre Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional. Su mandato consiste en facilitar el comercio y el transporte internacionales mediante la racionalización de los procedimientos comerciales, especialmente a través del establecimiento de una terminología internacional normalizada y de un sistema uniforme de códigos para la elaboración y transmisión automática de la información comercial.

En 1969, la CEPE aprobó su resolución 4 (XXIV), en la cual destacaba la necesidad de coordinar las labores de facilitación a escala mundial. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) tomó nota de dicha

/resolución, y,

resolución, y, con el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se creó en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) un cargo de asesor interregional de facilitación comercial. En 1975 la labor de la UNCTAD en materia de facilitación adquirió nuevos alcances a través del establecimiento del Programa Especial de Facilitación del Comercio (FALPRO), cuyo mandato incluye medidas de facilitación comercial, aporte de apoyo sustantivo para la asistencia técnica y - dada la naturaleza mundial del programa - estrecha cooperación con la labor de facilitación de las Comisiones Económicas Regionales y de otras organizaciones de carácter internacional.

Puesto que las naciones de América del Sur están recién sentando las bases para una infraestructura moderna de comercio, transporte y prácticas conexas, mientras que Europa las ha desarrollado hace ya muchos años, parece aconsejable que el Grupo de Expertos considere cuidadosamente esa experiencia en materia de facilitación.

IV. ASPECTOS GENERALES DE LA FACILITACION Y DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL TRANSPORTE EN AMERICA DEL SUR

El Grupo de Expertos, en sus esfuerzos por desarrollar un programa de trabajo subregional en materia de facilitación y de fortalecimiento institucional, debería prestar cuidadosa atención a muchos aspectos que configuran la realidad del comercio y del transporte internacional, entre los cuales podrían estar los siguientes: a) las políticas fiscales de los gobiernos de América del Sur; b) la distribución de los poderes gubernamentales de decisión; c) la necesidad de buscar la colaboración de determinados grupos de intereses; d) la base institucional necesaria para llevar a la práctica las proposiciones de facilitación, y e) las experiencias de otras regiones en la materia de fortalecimiento institucional.

Las diferencias entre las políticas fiscales de los gobiernos europeos y las de los países de América del Sur constituyen una expresión de sus niveles respectivos de desarrollo económico. Los derechos de aduana sobre las importaciones en Europa alcanzan en promedio un 8%, aproximadamente, y en el caso del comercio europeo intrarregional han sido en gran medida eliminados. En cambio, la mayoría de los gobiernos de América del Sur han utilizado hasta

/ahora los

ahora los derechos de aduana sobre las importaciones como medio de protección a la industria incipiente, de control de la salida de divisas y de generación de ingresos fiscales. En algunos de los países de América del Sur, las autoridades de dependencias gubernamentales aduaneras, bancarias o de seguros carecen de la autoridad necesaria para aplicar las medidas de facilitación que puedan recomendarse, por cuanto los poderes de decisión están distribuidos en gran medida en los niveles ejecutivos más altos del gobierno.

En esta situación de distribución del poder decisorio, para aplicar las medidas de facilitación es necesario previamente obtener la aprobación de la primera autoridad del país o de las personas designadas por ella, y su apoyo debe mantenerse hasta que tales medidas gocen de plena vigencia. Asimismo, en América del Sur el sector privado influye en la aplicación de las medidas de facilitación, por lo cual es igualmente indispensable su colaboración.

El reconocimiento creciente de los países de la necesidad de impulsar la ampliación de los mercados nacionales a través de la integración económica de los países de América del Sur ha llevado a la formación de organizaciones tales como la ALADI y JUNAC. Con el fin de evitar que la diversidad de objetivos pueda constituir un obstáculo para la aplicación de las medidas de facilitación, es necesario buscar la colaboración y el apoyo de estas organizaciones, por cuanto muchas de estas mismas medidas contribuirían directamente al cumplimiento de los objetivos de los programas de trabajo de dichas organizaciones.

Como se sabe, la falta de una moderna infraestructura institucional para el transporte internacional entre los países de América del Sur ha creado muchos obstáculos al comercio. Si bien esta demora puede haber sido perjudicial, por otra parte da a estos países la oportunidad de estudiar, evaluar y aprovechar las experiencias de otras regiones en la materia de fortalecimiento institucional. Por ejemplo, los países europeos han aplicado convenios internacionales para cada medio de transporte que establecen distintos grados de responsabilidad civil y diversos requisitos para el contrato de transporte. Aunque hace 15 años estas diferencias no creaban ningún problema, porque en aquella época el transporte era fraccionado, hoy los están creando para el moderno transporte multimodal que utiliza dos o más medios de transporte bajo un solo conocimiento de embarque. En cambio, como

/los países

los países de América del Sur no han adoptado ningún régimen para fortalecer la infraestructura institucional del transporte terrestre, los países pueden considerar las ventajas de una regulación uniforme para el contrato de transporte y la responsabilidad civil de los transportistas que se aplique por igual al transporte ferroviario y carretero.

V. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS DE FACILITACION Y DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Aun cuando las actividades específicas del programa de trabajo para América del Sur en materia de facilitación deben abordarse en la reunión subregional de expertos en la cual participarán también las organizaciones internacionales interesadas en la facilitación del comercio y en el fortalecimiento institucional de América del Sur, ya se ha identificado un gran número de aspectos que podrían incluirse con provecho en dicho programa de trabajo. Por ello, las labores del Grupo de Expertos podrían iniciarse considerando los aspectos que se enumeran a continuación. La lista que sigue no pretende ser exhaustiva ni constituir una restricción para las decisiones del Grupo de Expertos; valdría sin embargo la pena un análisis detallado de los puntos enumerados, a fin de destacar sus principales aspectos y las necesidades más urgentes. Algunos de los puntos que podrían tomarse en cuenta son los siguientes:

1. Aspectos de políticas de la facilitación del comercio:
 - a) Convenios para evitar la doble tributación;
 - b) Disposiciones especiales para agrupar embarques de carga;
 - c) Disposiciones especiales para terminales interiores de carga;
 - d) Convenios cooperativos entre aseguradores de carga;
 - e) Estudio de los intereses regionales en lo que se refiere a cuestiones que deban considerarse en los foros mundiales en que se examinan y aprueban las medidas de facilitación.
2. Aspectos técnicos de la facilitación del comercio:
 - a) Requisitos de documentación, tanto gubernativos como comerciales;
 - b) Requisitos de información estadística para la preparación de documentos;
 - c) Requisitos de información, formalidades y procedimientos portuarios y fronterizos;

/d) Transferencia

- d) Transferencia internacional de fondos;
 - e) Uniformidad de la documentación comercial y de transporte;
 - f) Estandarización de la nomenclatura aplicada a las mercancías;
 - g) Documentación y procedimientos de transporte de mercancías peligrosas;
 - h) Establecimiento de procedimientos y documentación especiales para el fomento de las exportaciones no tradicionales;
 - i) Establecimiento de regímenes aduaneros apropiados, especialmente para el tránsito aduanero y las operaciones de transbordo marítimo;
 - j) Reemplazo de las formalidades consulares por impuestos y procedimientos más apropiados;
 - k) Transmisión de la documentación comercial, incluso mediante la utilización de técnicas de procesamiento electrónico de datos, y armonización de los requisitos legales;
 - l) Utilización de códigos apropiados en el comercio internacional.
3. Aspectos de políticas de establecimiento y fortalecimiento de la infraestructura institucional del transporte:
- a) Planificación del transporte;
 - b) Regímenes de transporte internacional que uniforman el contrato de transporte y limitan la responsabilidad civil de los porteadores;
 - c) Disposiciones especiales para los despachos pequeños;
 - d) Disposiciones relativas al intercambio de contenedores;
 - e) Establecimiento de compañías multinacionales y transnacionales de transporte;
 - f) Formación de conferencias de carga para el transporte latinoamericano por vías fluviales;
 - g) Establecimiento de una asociación latinoamericana de expedidores de carga;
 - h) Fortalecimiento de las asociaciones latinoamericanas de transporte por carretera;
 - i) Establecimiento de empresas de transporte multimodal y su reglamentación;
 - j) Reglamentación internacional de las tarifas de flete marítimo, especialmente en cuanto a su forma de presentación.

4. Aspectos técnicos de establecimiento y fortalecimiento de la infraestructura institucional del transporte:

- a) Reparación y mantenimiento de carreteras;
- b) Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores;
- c) Evaluación e intercambio de experiencias latinoamericanas en materia de transporte urbano de masas;
- d) Construcción en hormigón armado de barcazas y otros buques pequeños;
- e) Sistemas de transporte costero e interinsular;
- f) Alternativas de capacitación en materia de transporte a la luz de las necesidades de los países en desarrollo;
- g) Reparación y mantenimiento de barcos a flote;
- h) Tipos de equipo apropiado en terminales de contenedores según los volúmenes de carga que deberá manipularse;
- i) Sistemas estadísticos uniformes para la planificación y control del transporte internacional.

VI. IDENTIFICACION DE PRIORIDADES EN LA FACILITACION DEL COMERCIO Y EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL TRANSPORTE

Tanto el número como la diversidad de los aspectos enumerados en la sección anterior, en todos los cuales podrían emprenderse fructíferas labores de cooperación regional, hacen evidente la imposibilidad de trabajar simultáneamente en todos ellos y ponen de manifiesto la necesidad de identificar aspectos prioritarios en esta materia. Ello permitirá además al Grupo de Expertos crear un cuerpo completo, uniforme y eficaz de trabajos de facilitación y fortalecimiento institucional, capaz de alcanzar homogeneidad de disposiciones comerciales no sólo entre países centroamericanos, sino también con otras regiones. Muchos aspectos del comercio y del transporte de América del Sur podrían considerarse en relación con el establecimiento de prioridades entre problemas subregionales de facilitación; sin embargo, para este análisis, los de mayor importancia son los siguientes: a) la necesidad de flexibilidad de un programa de trabajo en materia de facilitación y fortalecimiento institucional; b) las causas de los problemas de mayor relevancia en esta materia;

/c) la

c) la secuencia e interdependencia de los rubros contemplados en un programa de trabajo, y d) los recursos (financieros, humanos, etc.) necesarios para cada uno de los rubros contemplados en tal programa.

El Grupo de Expertos, según se le ha solicitado, debe entregar a las organizaciones nacionales e internacionales participantes en la reunión una lista de prioridades para un programa de trabajo subregional de facilitación para América del Sur; sin embargo, dichas prioridades deben ser lo suficientemente flexibles como para permitir la posibilidad de abordar en un momento determinado otros aspectos concurrentes. La secretaría de la CEPAL, por ejemplo, se ha encontrado muchas veces en situaciones en las cuales la revisión de un convenio, el contacto con otra organización o la aparición de una necesidad urgente ha hecho necesario o conveniente abocarse al estudio de un problema concreto que no se había previsto. La flexibilidad debe también existir para posibilitar importantes decisiones en aquellos aspectos del programa de trabajo en que sólo un mayor estudio e investigación permitiría disponer de los antecedentes necesarios. Por lo tanto, debe entenderse que es normal un cierto grado de fluidez en materia de facilitación y fortalecimiento institucional, y que un programa de trabajo con prioridades demasiado rígidas podría ser difícil o imposible de llevar a la práctica.

Al seleccionar los problemas prioritarios de facilitación que deben figurar en un programa de trabajo subregional, el Grupo de Expertos debe proporcionar, acerca de cada aspecto y de acuerdo con su experiencia práctica, información suficiente como para poder determinar la naturaleza y el origen de dichos problemas (prácticas comerciales, legislaciones nacionales, convenios internacionales, etc.). De esta manera, quedaría en claro la intención de cada una de sus recomendaciones en relación con el programa de trabajo.

La secuencia e interdependencia de los rubros del programa de trabajo deben ser materia de cuidadosa consideración, por cuanto en ciertos campos de la facilitación o el fortalecimiento institucional el término de las tareas en algún aspecto condiciona el inicio de determinadas labores o constituye el prerrequisito para ellas. Por ejemplo, un sistema de transmisión y elaboración electrónica de datos podría constituir una ayuda para las corrientes comerciales de América del Sur, sin embargo, debe tenerse

/plenamente en

plenamente en cuenta que el equipo especializado que ha de usarse debe contar necesariamente con apoyo directo o indirecto de toda una infraestructura institucional y de comunicaciones. En caso que el equipo especializado exceda notablemente las capacidades de dichas infraestructuras (en materia de reparaciones, mantención, operación, etc.), el funcionamiento de dicho sistema puede transformarse fácilmente en un lastre para las corrientes comerciales y limitar o incluso eliminar los beneficios que se habrían podido obtener de él. Por ello, el esfuerzo por hacer corresponder el programa de trabajo en materia de facilitación y fortalecimiento institucional a las necesidades de América del Sur puede llevar al Grupo de Trabajo a incluir en dicho programa sólo aquellos aspectos que no sobrepasen considerablemente las capacidades de la infraestructura.

Al determinar cuáles son los problemas prioritarios, el Grupo de Expertos debería evaluar los tipos y montos de recursos - privados, gubernamentales, financieros o humanos - necesarios para emprender una determinada actividad y también para poner en práctica las recomendaciones al respecto. Por ejemplo, si un problema prioritario de facilitación exige una gran cantidad de recursos, es posible que sólo pueda solucionarse reduciendo (o incluso eliminando) el resto del programa de trabajo. Por ello, puede ser necesario que el Grupo de Expertos realice una cuidadosa evaluación de las necesidades de recursos de cada uno de los rubros que figurarán en dicho programa.

VII. MEDIDAS PARA SUPERAR PROBLEMAS DE FACILITACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Algunos de los aspectos más importantes que el Grupo de Expertos debe tomar en cuenta al sugerir medidas destinadas a superar problemas prioritarios en esta materia son los siguientes: a) la naturaleza internacional y cambiante de la facilitación y el fortalecimiento institucional; b) la compatibilidad entre medidas nacionales, regionales e internacionales de facilitación y fortalecimiento institucional; c) la necesidad de medidas progresivas en estos campos, y d) la necesidad de un diálogo permanente entre las organizaciones de facilitación así como entre las instituciones reguladoras del transporte.

/La mayor

La mayor parte de las actividades de facilitación y fortalecimiento institucional deben realizarse en el plano nacional, por cuanto el movimiento internacional de mercancías, de equipos de transportes y de pasajeros constituye simplemente una suma de diferentes operaciones de transporte nacional, sujetas a los regímenes legales e institucionales de cada país. Sin embargo, los beneficios de las medidas de facilitación y fortalecimiento institucional sólo alcanzan plena vigencia cuando éstas rigen simultáneamente en todos aquellos países que intervienen en el comercio y, por ello, la gran mayoría de los problemas nacionales de facilitación y fortalecimiento institucional deben abordarse y resolverse tomando en cuenta intereses regionales e incluso internacionales. Por ejemplo, en el caso del transporte, los aspectos financieros y de seguros son de carácter internacional, y una medida nacional de facilitación o de fortalecimiento institucional en este sentido tendrá más eficacia si se aplica a través de la colaboración entre los diversos países interesados.

Aun cuando las medidas de facilitación y de fortalecimiento institucional aparezcan como permanentes, en la realidad esto no es así. Una medida de facilitación que simplifica un procedimiento, formalidad o requisito en materia de comercio internacional en un determinado contexto o en un determinado período de tiempo puede dejar de producir beneficios, e incluso transformarse más tarde en un obstáculo para el comercio que originalmente debía facilitar. Por ejemplo, las medidas destinadas a agilizar el movimiento de carga fraccionada pueden resultar inadecuadas en relación con la carga contenerizada, y por ello pueden significar un lastre para ese tipo de comercio. La facilitación del comercio y el fortalecimiento institucional, para dar beneficios duraderos, deben concebirse como un programa de permanente estudio y revisión, a escala regional e incluso internacional.

Durante la evaluación de los efectos de las medidas de facilitación y de fortalecimiento institucional, el Grupo de Expertos debe tomar en cuenta el hecho de que los efectos secundarios o indirectos de éstas pueden ser incompatibles con objetivos nacionales o regionales. Ya se ha mencionado el ejemplo de la necesidad de velar porque se mantengan los ingresos por concepto de derechos de aduana. Otro ejemplo podría ser el de una medida de facilitación destinada a fomentar las actividades de porteadores que utilicen formas /multimodales de

multimodales de transporte; esto contribuiría a reducir el costo de las importaciones, pero además podría disminuir la participación nacional en los fletes de sus operaciones de comercio exterior, en el caso que dichos porteadores pertenezcan a empresas controladas desde fuera de la región.

Tomando en cuenta el hecho de que los países de América del Sur enfrentan en materia de transporte una escasez que no sólo afecta la inversión de capital, sino también a la capacidad técnica para reparar, mantener y operar los sistemas, podría ser necesario que el Grupo de Expertos considerara medidas progresivas de facilitación y de fortalecimiento institucional que tomen en cuenta dichas limitaciones y que den oportunidades para ir adquiriendo experiencia y desarrollando las capacidades de aquellos que se dedican al comercio y al transporte en América del Sur. Por ejemplo, el uso de equipo de transmisión y elaboración electrónica de datos para la documentación comercial podría agilizar el intercambio de los datos comerciales; sin embargo, parecería aconsejable para los países de América del Sur comenzar por un sistema normalizado de documentación comercial, con un formulario de copias de uso múltiple, aunque considerando la posibilidad futura de utilizar el sistema con medios electrónicos.

La facilitación del comercio y el fortalecimiento institucional tocan muchos aspectos del comercio regional e internacional; se trata de un amplio campo multidisciplinario que exige el apoyo permanente de muchas entidades - tanto gubernamentales como privadas - en diferentes países. Mas aún, se trata de una tarea de cooperación, cuyo objetivo es contribuir a la evolución de fórmulas de solución mediante contactos, estudios y deliberaciones en los planos nacional, regional e internacional. Las medidas de facilitación y fortalecimiento institucional no pueden ser impuestas por un sector a otro, y menos aún por un país o región a otros; el único instrumento metodológico de eficacia comprobada en esta materia es el diálogo permanente, tanto entre los sectores que componen cada país como en el plano internacional. En consideración de lo anterior, y con miras a alcanzar el mayor grado posible de aplicación de las medidas sugeridas para solucionar problemas prioritarios, el Grupo de Expertos podría considerar necesario recomendar a los gobiernos de América del Sur que se establezcan o refuercen las organizaciones nacionales de facilitación y que se mantenga entre tales organizaciones un diálogo permanente y estable en el plano regional.

VIII. REQUISITOS PARA UN PROGRAMA MAS PERMANENTE DE FACILITACION Y DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Puesto que la facilitación y el fortalecimiento institucional tienen un carácter de permanente estudio y revisión, el Grupo de Expertos podría entrar a considerar los requisitos institucionales de un programa más estable para la región de América del Sur. Entre los que resultan más importantes para los fines del presente estudio se encuentran los siguientes: a) estructura institucional de las organizaciones nacionales de facilitación; b) aportes de las organizaciones internacionales de facilitación; c) cooperación técnica entre los países de América del Sur en dicha materia; d) coordinación y armonización de los programas de trabajo nacionales pertinentes, y e) el uso de los foros regionales para formular medidas de fortalecimiento institucional.

La estructura institucional de una organización nacional de facilitación depende, entre otras cosas, del reconocimiento, por parte del gobierno, de la necesidad de un programa de facilitación; del compromiso de aporte de fondos, y de la disponibilidad de personal capacitado para integrarla. A fines de los años cincuenta los países europeos, por ejemplo, al reconocer la necesidad de organizaciones nacionales de facilitación, hicieron compromisos de aportes de fondos para permitir el empleo de personal profesional de tiempo completo, capacitado en campos tales como aduanas, actividades bancarias, seguros, economía y legislación; dichas organizaciones han estado desarrollando por muchos años medidas eficaces en materia de facilitación regional. Varias de estas medidas, tales como el formulario clave de las Naciones Unidas y el Convenio TIR de tránsito aduanero (1975), han logrado incluso un alcance internacional. Los gobiernos de los países de América del Sur, aun cuando han reconocido la necesidad de que existan organizaciones nacionales de facilitación (a través por ejemplo de la aprobación de la resolución 390 (XVIII) de la CEPAL y de solicitudes de asistencia técnica para la facilitación a organizaciones tales como el FALPRO), enfrentan en su mayoría una situación de escasez de recursos financieros y de personal capacitado para integrar organizaciones de este tipo. Para prestar asistencia a los gobiernos de América del Sur en relación con el establecimiento de organizaciones nacionales de facilitación, podría ser necesario que el Grupo de Expertos estudiara la posibilidad de estructuras institucionales alternativas. Así, por ejemplo,

/los gobiernos

los gobiernos de América del Sur podrían establecer comités de facilitación compuestos por personas provenientes de sectores tales como administraciones nacionales de aduana, bancos centrales, compañías de seguros, usuarios, organismos de comercio exterior o promoción de exportaciones, etc., quienes podrían desempeñar sus labores sin dedicar a ello la totalidad de su tiempo. Este tipo de comité de facilitación con representación de diversos organismos reduciría a un mínimo las necesidades de financiamiento y al mismo tiempo permitiría a sus miembros adquirir capacidad técnica, diseñar medidas indispensables, evaluar la aplicabilidad de las iniciativas extrarregionales y coordinar su propio programa de trabajo, tanto en el plano regional como en el internacional. Además, las actividades de facilitación del personal profesional de tiempo parcial podrían transformarse fácilmente en actividades de tiempo completo una vez que se hayan adquirido conocimientos suficientes y se cuente con el financiamiento necesario.

Existen organizaciones con muchos años de experiencia en el campo de la facilitación, entre ellas el Grupo de Trabajo sobre Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional, de la Comisión Económica para Europa; el Comité de Facilitación de la OCMI; el Comité de Facilitación de la OACI, y el Programa Especial de Facilitación del Comercio de la UNCTAD (FALPRO), así como muchas otras organizaciones de carácter nacional. Las organizaciones de facilitación de los países de América del Sur no solamente podrían evaluar las soluciones extrarregionales de programas de facilitación surgidas de estas y otras organizaciones, considerando su posible aplicación en América del Sur, sino también solicitar aportes sustantivos de parte de éstas. Por ejemplo, el formulario clave de las Naciones Unidas que fue creado por la Comisión Económica para Europa (CEPE) con el fin de proporcionar pautas de redacción de documentos comerciales normalizados, ha comprobado su eficacia en todo el mundo. Por lo tanto, las organizaciones de América del Sur de facilitación podrían considerar la posibilidad de adoptarlo para la región. Además, para una organización de América del Sur, la asistencia directa de este tipo de entidades no sólo sería fuente de aportes sustantivos, sino además una importante experiencia de aprendizaje, la cual permitiría evitar también las estrategias cuya eficacia no ha podido comprobarse.

/Otra fuente

Otra fuente de importantes aportes sustantivos para los programas de trabajo de América del Sur la constituye la cooperación horizontal dentro de la región. Las organizaciones nacionales de facilitación de América del Sur enfrentan problemas similares, por lo cual pueden brindarse valioso asesoramiento técnico recíproco. Por ejemplo, las medidas desarrolladas por la organización nacional de facilitación de uno de los países de América del Sur con el fin de agilizar el paso de las mercancías a través de las aduanas podrían ser aplicables, y por lo tanto transmisibles, a otros países de situación similar. Este tipo de cooperación técnica no sólo significaría aportes sustantivos para los programas de trabajo en materia de facilitación, sino además traería consigo una coordinación y armonización entre dichos programas.

Aun cuando las actividades de facilitación se centran en el plano nacional, los beneficios de las medidas nacionales en este aspecto pueden verse disminuidos - o incluso suprimidos - en caso que tales medidas no estén coordinadas y armonizadas dentro de la región y del ámbito mundial. A fin de que las medidas de facilitación tomadas por organizaciones nacionales rindan un máximo de provecho, el Grupo de Expertos podría entrar a considerar diversos medios de coordinación y armonización. Entre éstos podrían citarse un proyecto que permitiera a la región contar con los servicios de expertos en facilitación y el desarrollo de programas de trabajo en esta materia por parte de las organizaciones regionales.

Las consideraciones anteriores sugieren la conveniencia de utilizar foros regionales tales como la ALADI, la JUNAC y la reunión de los Ministros de Obras Públicas y el Transporte de los países del Cono Sur para elaborar proposiciones que contribuyan a resolver sucesivamente problemas de fortalecimiento institucional de carácter multilateral. Ejemplos de estos problemas son la responsabilidad civil y frente a terceros de las empresas de transporte, un sistema uniforme de seguros sobre la carga, y la constitución de garantías que se hagan efectivas en los diferentes países por donde pase un camión, etc. Es preciso reconocer que cada foro regional conoce mejor su propio campo de acción y, por ende, está en mejor posición para formular recomendaciones y ponerlas en práctica. Asimismo, las medidas estudiadas y aprobadas por los foros regionales podrían aplicarse de manera provisional, para comprobar su eficacia antes de incorporarlas en convenciones multinacionales. Este sistema ha sido utilizado con bastante éxito por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) con miras a introducir nuevos procedimientos aduaneros.