

Ayuda para el comercio

EXPERIENCIA CONCRETA: ECUADOR

TRANSPORTE TERRESTRE DE CARGA EN PASOS DE FRONTERA (TTPF)

Fecha de Presentación:

Región: Sudamérica

País: Ecuador

Tipo: Proyecto

Autor: Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR)

Datos para las comunicaciones: Ing. Jenny Nájera - Jefe Comercio Exterior FEDEXPOR

Dirección: Iñaquito 3537 y Juan Pablo Sanz

Teléfono: (593-2) 2 252 426 / 2 256 008 Ext. 108

Correo electrónico: jnajera@fedexpor.com

Resumen

En el marco del convenio de financiación para la “Facilidad de Asistencia Técnica al Comercio” (FAT) firmado en el año 2006 entre la Comunidad Andina (CAN) y la Unión Europea (UE), se presentó y aprobó el proyecto “Aplicación Efectiva de la Normativa Andina sobre Transporte Terrestre de Carga y Propuesta para la Facilitación Logística en Pasos de Frontera” (TTPF). El mismo se firmó en Lima el 19 de diciembre del 2008 para comenzar a ser ejecutado desde el 30 de enero del 2009 hasta el 30 de noviembre del 2010.

Esta iniciativa pretende capacitar a funcionarios públicos, transportistas y operadores económicos de la subregión andina sobre la normativa andina de transporte terrestre y tránsito aduanero. Asimismo, trata de corregir las dificultades en trámites y controles aplicados en los pasos de frontera, obstáculos que ocasionan ineficiencias y sobrecostos a la producción y al comercio, así como inflación en las economías de los países miembros de la CAN.

Entre los principales resultados del TTPF están:

- El diagnóstico del conocimiento de la normativa andina.
- El establecimiento de acuerdos binacionales para la mejor operatividad de los pasos de frontera.
- Iniciativas para mantener permanente una capacitación en estos temas.

1. Cuestiones Tratadas:

En la CAN se han hecho varios esfuerzos para uniformar los procesos en los países integrantes y se han diseñado normas y reglamentos. Sin embargo, las normativas internas e incluso los acuerdos informales entre los países han hecho que la normativa andina no se cumpla. Además, ha sido evidente la falta de conocimiento y/o aplicación de la normativa andina de transporte terrestre y tránsito aduanero por parte de funcionarios públicos, transportistas y operadores económicos de la subregión andina. Asimismo, se ha observado en los pasos de frontera una falta de facilidad en los trámites y controles aplicados, ocasionando un proceso complicado plagado de ineficiencias y sobrecostos a la producción y comercio, lo cual a su vez contribuye a aumentar los costos de los productos en la CAN.

Para poder resolver esta problemática el proyecto ha buscado capacitar a funcionarios públicos y privados en la normativa andina, tratando también de priorizar la gestión aduanera conjunta en los pasos de frontera y compatibilizar documentos, procesos, procedimientos y trámites con el fin de brindar mayor comodidades y facilidades a los usuarios.

2. Objetivos

El convenio de financiación FAT tiene como propósito fortalecer el proceso de integración de los países de la CAN, contribuir a impulsar las negociaciones CAN-UE e intensificar el intercambio comercial intra-regional andino y el comercio entre la UE y la CAN. Asimismo, tiene como propósito apoyar a las instituciones públicas involucradas en la integración regional andina y el comercio con la UE, en busca de soluciones a sus problemas técnicos, legales y comerciales.

Dentro del contexto del convenio FAT, el proyecto TTPF propone medidas normativas y operativas que faciliten el transporte internacional y la logística en los pasos de frontera de países pertenecientes a la CAN (Colombia, Ecuador, Perú) para favorecer el transporte y el intercambio comercial intra-subregional, creando así espacios para la inserción de nuevas

empresas, especialmente PYMES, en la dinámica del comercio exterior. Específicamente busca:

1. Capacitar en países miembros, a funcionarios, servidores públicos de pasos de frontera, empresarios, y operadores del sector del transporte sobre la normativa comunitaria vinculada al comercio internacional, transporte y tránsito internacional en la CAN, haciendo también énfasis en los casos exitosos de transporte en la UE
2. Armonizar procedimientos en puestos fronterizos de control aduanero.
3. Generar comités binacionales de frontera como instancias consultivas del proyecto que se establecerán sin afectar la institucionalidad andina existente para el sector del transporte de carga por carretera.

3. Diseño y ejecución

En el marco de la FAT se presentó y se aprobó el proyecto TTPF, convirtiéndose la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR) en la líder de su ejecución. Las entidades socias son la Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX) de Colombia y la Cámara de Comercio de Lima (CCL) del Perú. El presupuesto total es de 499,520 Euros (aproximadamente USD 670 mil), con un cofinanciamiento del 30 por ciento por parte de instituciones y un 70 por ciento proveniente de la UE, mientras que el plazo de ejecución es de 21 meses a partir del 30 de enero del 2009.

Para la ejecución de esta iniciativa el consorcio cuenta con el apoyo de una dirección de proyecto con sede en FEDEXPOR, un comité asesor mixto de alto nivel y coordinaciones técnicas en Colombia, Ecuador y Perú. Las organizaciones del consorcio lideran la propuesta técnica entre los actores públicos y privados de manera propositiva, proactiva y consensuada, de esta manera evitando que se apliquen sanciones contra el Ecuador por procesos de incumplimiento de la norma andina.

Como ya se ha mencionado, por un lado el proyecto busca en el sentido más general la capacitación de funcionarios públicos y privados. Por lo mismo se han llevado a cabo programas de capacitación en transporte comunitarios en los paso de frontera, así como seminarios para transmitir la experiencia de la UE en el establecimiento de un mercado único de servicios de transporte, que preserva la permanencia de pequeñas empresas de carga. Por el otro lado, este proyecto también desarrollará un conjunto de estudios técnicos y consultorías, enmarcado en la normativa comunitaria andina de transporte internacional de mercancías por carretera y tránsito aduanero.

4. Problemas que se plantearon

- El compromiso de afrontar los retos del proyecto no fue uniforme en el sector público ecuatoriano, debido a que en pasados años existió una escasa colaboración de autoridades de algunas entidades por motivos políticos.
- La problemática del sector transportista es significativamente mayor que la problemática que busca atender el proyecto. Muchos de los problemas estructurales están relacionados con la pérdida de competitividad que enfrenta el sector transportista ocasionada por los subsidios existentes en los diferentes países en cuanto a vehículos, gasolina, y otros bienes. Esto a su vez complica la problemática de los pasos de frontera, generando desigualdades inherentes.

- A pesar que el sector de transporte da la debida importancia a la homologación de normativas o reglamentos, su principal prioridad es el mejoramiento de sus flotas. Esta situación ocasiona que la homologación tome un carácter secundario.
- Inicialmente el proyecto consideraba que para que exista una mayor fluidez los pasos de frontera no debían constituirse en el lugar de revisión de documentos ni de transbordo. Sin embargo, no se tomo en cuenta que las ciudades de pasos de frontera hacen un sinnúmero de negocios, por lo cual una mayor fluidez fronteriza posiblemente mermaría sus ingresos.
- La situación política-diplomática en la frontera Ecuador-Colombia, lo cual ha debilitado las reuniones binacionales de comisiones mixtas. Sin embargo, todos los funcionarios públicos han mostrado un profundo interés en volver a tener conversaciones directas entre los 2 países.

5. Factores que determinaron el éxito o fracaso

- **Solidez del consorcio privado:** Al ser FEDEXPOR el líder del consorcio, se logró acceder a todas las instituciones públicas y privadas del Ecuador. Además, gracias al contacto con ANALDEX en Colombia y CCL en Perú, instituciones que comparten los mismos intereses de FEDEXPOR, se avanzó rápidamente en el cierre de acuerdos, los cuales en el corto tiempo del proyecto hubieran sido casi imposibles sin su participación.
- **Eficiencia y coordinación del equipo de trabajo:** FEDEXPOR y sus socios han mantenido disponible un equipo de trabajo con un alto grado de capacidad técnica para la ejecución del proyecto, facilitando así la implementación.
- **Respuesta favorable del sector privado, de entidades y autoridades del sector público:**
 - Presencia y participación en los comités binacionales de frontera y asesor de alto nivel.
 - Información proporcionada de manera transparente.
 - Asistencia a los seminarios y talleres.
- **Participación y compromiso de entidades de educación superior de frontera:** Lograr una mejorar en la capacitación sobre pasos de frontera era un requerimiento en el proyecto, por lo cual contar con este tipo de compromiso aseguró la debida y correcta implementación de este tipo de cooperación.
- **Publicidad y visibilidad:** El proyecto ha mantenido un alto nivel de presencia en periódicos locales en fronteras, además de cultivar relaciones con las instituciones públicas y privadas relacionadas con pasos de fronteras y transporte terrestre.

6. Resultados obtenidos

El principal resultado es el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas y privadas vinculadas con el con comercio intrarregional, así como de los actores que participan en los intercambios intra-andino y entre la CAN y la UE. De igual manera, se cuenta con el compromiso de cumplimiento efectivo de la normativa andina. Se pueden señalar también los siguientes resultados:

- **Diagnóstico del conocimiento de la normativa andina:** Los resultados de un análisis del conocimiento de la norma andina y de una evaluación de la aceptación y cambio de

dicha norma fueron muy alentadores, ya que el 70 por ciento de los usuarios ve que la norma andina debe mantenerse y que está bien estructurada. El análisis también indica que el conocimiento y divulgación de la norma han sido un obstáculo para los usuarios. Estas deficiencias fueron subsanadas en las capacitaciones. Es importante recalcar que aún queda mucho por hacer en la aplicación de las normas ya que dependen de la voluntad de los gobiernos del Ecuador, Colombia y Perú.

- **243 horas de capacitación en 7 módulos:** Previo a la capacitación un 25 por ciento de los asistentes conocían los temas. Al finalizar el proyecto, el 90% mantenía conocimientos sobre los temas impartidos.
- **Se han llegado a establecer acuerdos binacionales para la mejor operatividad de los pasos de fronteras:** Estos serán entregados a la Secretaría de la CAN para el uso de los mismos. Dichos acuerdos fueron previamente consensuados entre las autoridades centrales y de fronteras de los 3 países.
- **28 horas de capacitación sobre experiencias exitosas en la UE:** Después de evaluar el esquema que han manejado las pequeñas y medianas empresas y las empresas de transporte para enfrentar una unión aduanera en el caso de la UE, se determinó que el principal factor de aporte es la decisión política de proceder a eliminar los trámites infructuosos en pasos de frontera.
- **345 participantes del sector público y 1272 del sector privado:** Se ha podido determinar que en el sector privado existe gran interés en capacitarse sobre transporte así como en la normativa andina. Se puede apreciar que el conocimiento que actualmente tienen los usuarios que participaron en la capacitación ha mejorado su trabajo diario, recortando los tiempos en los que se pueden realizar los trámites en fronteras.
- **Capacitación permanente:** Hay varias instituciones educativas que han motivado cátedras permanentes de transporte y normativa andina. Es así que 5 universidades de frontera están hoy en día comprometidas con el sistema de formación permanente en transporte terrestre y normativa andina.
- **Propuesta de Acuerdo Específico Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF):** Esta propuesta haría posible la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, brindando así servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.
- **Propuesta de interconexión:** Posibilitaría interconectar los registros de los transportistas andinos así como de sus vehículos. Actualmente existen 3 registros por país y uno a nivel andino en la Secretaría General de la CAN (SCGAN) que no son usados de ninguna manera. La propuesta ya ha sido aprobada por las autoridades de los 3 países y de la SGCAN.

7. Enseñanzas extraídas

- Es necesario trabajar en sitio, desde la perspectiva de las necesidades de los actores y no de las autoridades, para poder enfrentar efectivamente lo que es una problemática internacional.

- Es imprescindible que los países beneficiarios puedan apropiarse del proyecto de cooperación para que así se puedan internalizar a corto plazo los objetivos del mismo y a largo plazo los procesos puestos en marcha.
- La capacitación del sector lograda en el proyecto no llega lo suficientemente lejos para superar la dificultad en los pasos de fronteras. Es importante lograr acuerdos con los mismos actores, autoridades y transportistas para que en los pasos de fronteras no exista duplicidad de trámites y para que los vehículos de los 3 países puedan circular libremente entre ellos.
- Este tipo de retos transfronterizos requieren igualmente una respuesta transnacional conjunta para enfrentarlos. Tratar de resolver estos problemas de manera unilateral puede dar lugar a incongruencias, empeorando así el problema.
- La cooperación público-privada en estos programas es de carácter crucial. FEDEXPOR ha demostrado que el trabajo con los protagonistas de los sectores público y privado, puede lograr un dialogo franco y directo. Ambos sectores han sido los principales actores desde el momento en la redacción de los módulos de capacitación hasta el logro de los acuerdos binacionales. Igualmente, se puede señalar que la independencia del manejo del proyecto por parte de FEDEXPOR y sus socios ha sido importante en el desarrollo del proyecto.

8. Conclusiones (aplicabilidad a otros programas)

Este proyecto se ha demostrado que se puede trabajar en forma independiente en beneficio del sector exportador con un alto grado de conocimiento técnico tanto a nivel nacional como a nivel andino. El dar el mayor grado de independencia posible a las autoridades nacionales y regionales supone una variedad de beneficios, ya que estas autoridades tienden a estar más familiarizadas con las problemáticas locales y con la posible implementación de las actividades de cooperación propuestas. Estos puntos auguran positivamente para la formulación y aplicación de futuros programas en las diversas categorías de la Ayuda para el Comercio.