



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/1005

24 de abril de 1975

ESPAÑOL

ORIGINAL: INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Decimosexto período de sesiones

Puerto España, Trinidad y Tabago,
6 al 15 de mayo de 1975

FACILITACION DEL COMERCIO Y DEL TRANSPORTE
EN AMERICA LATINA

FACILITACION DEL COMERCIO Y DEL TRANSPORTE
EN AMERICA LATINA

La necesidad de programas de facilitación en América Latina ^{1/}

1. "Los resultados del progreso dispar en materia de transporte, comunicaciones y sistemas de elaboración de datos por una parte y la simplificación de procedimientos comerciales por la otra, se manifiestan en la congestión que se observa en aeropuertos, puertos de mar y terminales terrestres del interior y sobre todo en las fronteras, para el caso de América Latina⁷. El costo de cumplir con reglamentos y procedimientos de control anticuados es enorme. Cualquier ventaja que pudiera alguna vez haber acarreado la institución de tales medidas de control se pierde en la multitud de inhibiciones que genera. Además, en muchos casos, el objetivo original de tales procedimientos y controles ha dejado de ser válido o se ha olvidado, en tanto que los procedimientos siguen vigentes. Podría resultar que la intrincada maraña de procedimientos engorrosos desaliente totalmente el ingreso de exportadores potenciales al comercio internacional. Si bien los procedimientos y el papeleo son también costosos para los países desarrollados, para los países en desarrollo constituyen además un serio obstáculo que se opone a la expansión de su comercio.

2. "Los participantes en el comercio internacional, es decir, fabricantes, importadores, exportadores, transportistas, bancos, compañías de seguro, expedidores,

^{1/} Entre los mejores documentos que sirven de introducción al tema de la facilitación del comercio figura la monografía preparada por la Comisión Económica para Europa, National Trade Facilitation Organs, TRADE/WP.4/INF 33, octubre de 1974, de cuyo texto se citan los tres primeros párrafos que figuran en este artículo.

corredores y la administración pública, tienen intereses individuales y colectivos en la simplificación de los procedimientos comerciales.

3. "Las medidas tomadas por uno de los participantes afecta directa o indirectamente los asuntos de otro. Si una parte modifica sus procedimientos, esto afectará indudablemente a la otra y, en consecuencia, dará origen a mayores o menores costos."

4. Es de suma urgencia que se simplifiquen los procedimientos comerciales y de transporte en América Latina, dado que hay indicios de peso de que los procedimientos actuales con frecuencia entorpecen programas de promoción de exportaciones de importancia vital; interfieren en las nuevas posibilidades comerciales intrarregionales; anulan los efectos de las grandes inversiones que se han hecho en nuevas infraestructuras de transporte e instalaciones portuarias; complican los intentos de negociar y poner en práctica convenios subregionales o bilaterales relativos a la participación de los transportistas y aseguradores en el comercio entre los países de la región; conceden ventajas indebidas a la introducción de tecnologías onerosas no siempre necesarias, y ofrecen ventajas a la expansión de las actividades de las corporaciones transnacionales bien financiadas e interesadas en ofrecer servicios al comercio internacional en competencia con las empresas autóctonas incipientes.

5. Estos problemas han sido estudiados por grupos nacionales de facilitación en los países más industrializados, los que han emprendido la elaboración y negociación de nuevas medidas de simplificación, coordinando sus esfuerzos y adoptando procedimientos uniformes a través de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental, la Cámara de Comercio Internacional, la Conferencia

de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y otras organizaciones. Lamentablemente, los países de América Latina no se han mantenido al tanto de estos acontecimientos ni han participado en la elaboración y negociación de prácticas uniformes que se adoptan por los países más industrializados. Los esfuerzos destinados a innovar procedimientos en América Latina han sido a menudo dispersos y, en consecuencia, no han tomado en cuenta el valor para la región de algunas prácticas internacionales, como la uniformidad de formato en la documentación (aunque la OCMI, la UNCTAD y el Departamento de Transporte de los Estados Unidos han demostrado interés en colaborar con los esfuerzos de la región en este sentido). Por otra parte, la introducción misma de nuevos procedimientos elaborados dentro de otros contextos sociales y económicos ha derivado, en ciertos casos, en sólo una modificación muy ligera o incluso un agravamiento de los problemas de América Latina relacionados con los procedimientos que en materia de comercio y transporte prevalecen en la región. Además, estos nuevos procedimientos no siempre han conducido a una mejor coordinación entre los flujos de la carga y de la documentación comercial, a veces incluso agravando los problemas existentes. Es imperativo que los esfuerzos de facilitación del comercio y del transporte de América Latina tomen en cuenta sus especiales necesidades, problemas y objetivos con respecto al comercio y a la participación de las instituciones nacionales y regionales en los servicios para este mismo comercio.

Actividades de facilitación de la Comisión Económica
para América Latina

6. Las organizaciones regionales y subregionales de América Latina, incluidas la CEPAL, la ALALC y la OEA, han respondido a la necesidad de contar con programas de facilitación concentrándose individualmente en algunos de

/los problemas

los problemas principales. La ALALC se ha dedicado especialmente al campo de las aduanas y de los seguros, en tanto que la OEA se ha ocupado sobre todo de la facilitación del transporte internacional de pasajeros y de la facilitación del transporte de carga tanto en el tramo marítimo como en la operación portuaria. En cuanto a la Comisión Económica para América Latina, durante los dos últimos años ha procurado establecer una coordinación entre las organizaciones interesadas en estos problemas, a fin de aprovechar la competencia especial de cada organización a la vez que tratar de asegurar que la región en su conjunto esté informada constantemente acerca de las iniciativas en esta esfera y pueda estar preparada para tomar sus propias iniciativas. La CEPAL ha promovido la celebración de consultas y la cooperación en esta materia, no sólo con la ALALC y la OEA, sino también con la CARICOM, JUNAC, SIECA, INTAL y ALAF.

7. Al mismo tiempo, la CEPAL ha desarrollado varios proyectos concretos sobre facilitación del comercio y del transporte:

- a) Un proyecto conjunto con el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo destinado a facilitar el transporte intermodal transcontinental en América del Sur. En el proyecto se estudia la infraestructura que puede utilizarse actualmente, incluidos los lugares interiores de transbordo. El examen de la documentación necesaria, las inspecciones, los requisitos en materia de seguro y responsabilidad, garantías aduaneras y demás operaciones en los países de origen, de tránsito y de destino se realiza mediante estudios sobre el terreno y durante movimientos experimentales de carga sobre nuevas rutas. Se presta

/asesoramiento a

asesoramiento a los gobiernos y a los grupos de transporte sobre las medidas que pueden adoptarse para facilitar este tráfico. Se ofrece información y estímulo a las organizaciones pertinentes con respecto al establecimiento de empresas de transporte combinado para este tráfico.^{2/} En la actualidad existen planes para emprender un proyecto similar con respecto al corredor entre Santiago y Caracas.

- b) Ha propiciado medidas para estructurar grupos nacionales y subregionales de facilitación del comercio, los que se dedican actualmente al estudio de un proyecto de convención del transporte intermodal internacional, incluida la elaboración de un documento de transporte intermodal más apropiado para América Latina que el que se viene aplicando en diversas actividades comerciales internacionales y que está regido por normas que

^{2/} Los documentos publicados hasta la fecha incluyen: Servicios de transporte terrestre internacional en los corredores Lima-Buenos Aires y Lima-Sao Paulo, Tomo I: La infraestructura y Tomo II: Los servicios y aspectos institucionales, E/CN.12/L.107 y E/CN.12/L.107/Add. 1, respectivamente. A fines del año pasado se celebró una reunión de expertos gubernamentales para estudiar estos informes (Buenos Aires, 2 al 6 de diciembre de 1974). Además, en colaboración con la Asociación Latino Americana de Ferrocarriles (ALAF), se redactó un proyecto de convención multilateral sobre tráfico ferroviario que comprende también el tráfico intermodal y de carga unitarizada.

los gobiernos de América Latina consideran inadecuadas para la región.^{3/} La mayoría de los países de América Latina han auspiciado seminarios nacionales, con la asistencia técnica de la CEPAL, junto con organizaciones subregionales en algunos casos, los que no sólo han estudiado la cuestión del transporte internacional intermodal, sino también problemas, medidas y objetivos más amplios de facilitación. En conjunto, más de 700 representantes de América Latina, procedentes de todos los sectores pertinentes (promoción de exportaciones, comercio exterior, banca, seguros, transporte, puertos, aduanas, agentes de aduana, etc.), han asistido a seminarios de este tipo.^{4/}

3/ Las "Reglas uniformes para un documento de transporte combinado", preparadas por la Cámara de Comercio Internacional, están basadas en el "Proyecto de convención sobre el transporte internacional combinado de mercancías" (la Convención TCM), que fue estudiado por los gobiernos de América Latina en tres reuniones subregionales celebradas en junio de 1972. Los gobiernos pidieron que se eliminara este proyecto de convención del temario de la Conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre Tráfico Internacional en Contenedores. Sin embargo, el tema fue debatido en esa conferencia y se decidió que la UNCTAD, en colaboración con las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, debería reexaminar la materia. Entretanto, a instancias de los bancos, de los aseguradores y transportistas europeos, la CCI publicó sus Normas Uniformes.

4/ Esta labor se ha desarrollado conforme a las pautas establecidas por el Subgrupo Latinoamericano del Grupo Preparatorio Intergubernamental para la Convención sobre Transporte Internacional Intermodal (Ginebra, 29 de octubre al 2 de noviembre de 1973) y bosquejadas en el documento E/CN.12/L.103: Transporte intermodal internacional: Los problemas inmediatos de América Latina y un programa de acción institucional. Otros documentos son: Aspectos institucionales del transporte intermodal internacional, E/CEPAL/L.111; Aspectos institucionales del transporte intermodal internacional: Responsabilidad y seguro, E/CEPAL/L.112; Formatos de documentación

- c) Un estudio de las consecuencias económicas e institucionales de las diversas opciones tecnológicas principales (buques portacontenedores, de autotransbordo, portagabarras y de carga fraccionada) para el transporte de carga general en determinadas rutas entre América Latina y otras regiones.^{5/} Asimismo, se han realizado misiones sobre facilitación en puertos de los países del Grupo Andino y del Caribe.
- d) Estudios sobre requisitos de documentación en determinadas rutas, con un análisis de la repercusión que tendría la introducción de un documento de transporte intermodal. A petición de los gobiernos de Bolivia y Chile, se realizó un estudio sobre los procedimientos y la documentación necesarios para la facilitación del tránsito de mercancías bolivianas por Chile. Se está recopilando una documentación completa para ciertos movimientos transcontinentales e intercontinentales.^{6/}

pertinente al transporte intermodal internacional, E/CEPAL/L.114. Sobre este tema, organizaciones subregionales de América Central y del Grupo Andino celebraron reuniones subregionales; en Mar del Plata, una reunión latinoamericana de gobiernos (21 al 30 de octubre de 1974) y en Ciudad de México, una reunión de expertos en seguros de transporte latinoamericanos (28 al 31 de enero de 1975).

5/ Facetas económicas e institucionales de las nuevas tecnologías de transporte en América Latina, E/CEPAL/L.113. Un estudio complementario es Intermodal Transport in the Caribbean Region - 1973, ECLA/POS/74/5.

6/ CEPAL, Estudio de facilitación del tránsito de mercadería con destino a Bolivia a través del puerto de Arica, E/CEPAL/L.116. Otros estudios se han publicado en forma de borrador.

Hacia un esfuerzo coordinado de facilitación en América Latina

8. Entre las actividades más importantes que exigen una acción regional permanente figuran las siguientes:
- a) Simplificación y uniformidad de los requisitos de documentación, teniendo en cuenta la experiencia adquirida por las organizaciones nacionales e internacionales tanto en América Latina como en el resto del mundo interesadas sobre la materia y actuando en coordinación con ellas;
 - b) Adopción de códigos uniformes para identificar la mercancía, los transportistas, los puertos, etc., de manera de facilitar el intercambio de información;
 - c) Fomento del establecimiento de servicios de transporte internacional en los corredores de transporte latinoamericanos, identificando las restricciones institucionales y físicas que limitan dichos servicios;
 - d) Estudio de las "cadenas de transporte" de determinados productos de exportación, a fin de identificar las restricciones que impiden el funcionamiento óptimo de los medios de distribución entre el productor y el consumidor;
 - e) Creación de centros interiores de distribución e intercambio de la carga, con instalaciones de inspección aduanera;
 - f) Aplicación de medidas coordinadas para mejorar las operaciones portuarias, a fin de reducir la seria congestión y demora que experimenta la carga en muchos puertos de América Latina;
 - g) Simplificación de las formalidades de recepción que afectan a los barcos que llegan a los puertos

/y mayor

- y mayor utilización de los formatos de documentos exigidos a las naves prescritos por la ALALC;
- h) Sustitución de la intervención consular y de los documentos consulares por procedimientos menos costosos;
 - i) Fomento de la oferta regional de "paquetes" completos de transporte y servicios suplementarios para exportadores e importadores, junto con normas para la subcontratación de servicios en la región por compañías comerciales y empresarios de transporte combinado;
 - j) Organización y coordinación de los grupos nacionales de facilitación del comercio y del transporte para ocuparse constantemente de los problemas inmediatos que afectan el flujo de importaciones y exportaciones;
 - k) Distribución de la información referente a las iniciativas a favor de nuevas normas para la facilitación del comercio y la documentación comercial en el plano internacional, con el fin de garantizar la representación de los intereses de América Latina en los debates y trabajos que sobre dichas materias realizan organizaciones como la UNCTAD, la CEE y la OCMI;
 - l) Ensayo de nuevas técnicas de facilitación y documentación y elaboración de convenios regionales, subregionales y bilaterales para la adopción y puesta en práctica de dichas técnicas.

9. La reunión de gobiernos latinoamericanos sobre transporte intermodal internacional, celebrada en Mar del Plata, Argentina, del 21 al 30 de octubre de 1974, reconociendo la importancia de un esfuerzo coordinado de facilitación latinoamericano, aprobó la resolución siguiente:

/"CONSIDERANDO:

"CONSIDERANDO:

- Que los programas de Facilitación del Transporte persiguen la mayor eficiencia en el mismo y la coordinación entre el movimiento y manipuleo de la carga, por una parte, y los procedimientos de documentación aduaneras, financieras y de transporte, por la otra;

- Que estima conveniente y necesario que todos los países de la región, en lo posible, cuenten con grupos nacionales de facilitación, y que se coordine la acción de los organismos internacionales en este campo, para lograr su optimización y evitar duplicación de esfuerzos;

Los países representados en la Primera Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria de la Convención Internacional de Transporte Intermodal,

ACUERDAN:

1. Sugerir a los países de la región que aún no lo hubieren hecho, que consideren la organización de grupos de facilitación del transporte y que difundan a través de los organismos regionales informaciones e iniciativas en este campo, que puedan afectar a la región; y
2. Recomendar a la CEPAL que mantenga sus consultas con los organismos intergubernamentales pertinentes, principalmente de la región, en el campo de la facilitación, con miras a lograr la mayor coordinación de sus acciones y evitar duplicación de esfuerzos."