

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



Distr.  
GENERAL

E/CEPAL/G.1175  
29 de julio de 1981

ESPAÑOL  
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

PARTICIPACION DE LA CEPAL EN LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA  
Y ECONOMICA EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE ORGANIZADAS POR LOS  
PAISES LATINOAMERICANOS

Preparado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) para la Novena mesa redonda de los países en desarrollo sobre "Cooperación en el campo del transporte y las comunicaciones" (Zagreb, Yugoslavia, 23 de abril de 1981).

81-5-1048



INDICE

	<u>Página</u>
Palabras preliminares .....	1
Introducción .....	1
El medio en que se desenvuelve el transporte en América Latina .....	2
La cooperación técnica y económica entre los países latinoamericanos a la luz de las necesidades del transporte regional .....	4
Actividades seleccionadas de cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo en América Latina .....	5
Conclusiones y campos en que se podría cooperar en el futuro .....	13



## PALABRAS PRELIMINARES

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), organizada de conformidad con las resoluciones 31/179 y 32/182 de la Asamblea General, tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina del 30 de agosto al 12 de septiembre de 1978. La Conferencia aprobó un Plan de Acción para promover y realizar la CTPD, que comprende 38 recomendaciones para la acción en los planos nacional, subregional, regional, interregional y global. Posteriormente, en virtud de su resolución 33/134 de diciembre de 1978, aprobada en el trigésimo tercer período de sesiones, la Asamblea General hizo suyas las recomendaciones del Plan de Acción de Buenos Aires y de esta manera incorporó dicho Plan de Acción dentro del marco del Nuevo Orden Económico Internacional.

En el campo del transporte y las comunicaciones, la recomendación 30 del Plan de Acción de Buenos Aires establece que:

" ... (teniendo presente que) el fortalecimiento de los transportes y las comunicaciones entre los países en desarrollo es condición necesaria para que la CTPD llegue a ser un elemento fundamental del proceso de desarrollo, los gobiernos de los países en desarrollo, sobre la base de los estudios realizados por ellos mismos y por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuando se les haya pedido que lo hagan, deben desplegar esfuerzos concretos y constantes para fortalecer, mejorar y mantener todos los medios de transporte y comunicaciones entre sus países".

Esta recomendación pone de relieve que con la creciente especialización e industrialización de los países en desarrollo, y la necesidad concomitante de vender mercancías en los mercados externos, la eficiencia del transporte internacional es una necesidad común cuyo logro depende de la cooperación entre los países que mantienen relaciones comerciales.

## INTRODUCCION

Puesto que exportaciones, importaciones y crecimiento económico están claramente interrelacionados, al transporte le corresponde desempeñar un papel estratégico en los procesos de desarrollo de todos los países. Como consecuencia de ello, durante muchos años los gobiernos, actuando en forma independiente, han adoptado medidas para mejorar los servicios de transporte y para proporcionar medios en virtud de los cuales los sectores pertinentes de sus países pudieran poseer y explotar equipo de transporte moderno. Si bien estas medidas han beneficiado más que nada a los intereses nacionales relacionados con el transporte, considerados desde un punto de vista regional por lo general ellas han sido dispersas y se han emprendido sin la colaboración entre los países que mantienen relaciones comerciales. Basándose en el creciente reconocimiento por parte de los países latinoamericanos de que el movimiento internacional de mercancías no es sino una agrupación de operaciones nacionales de transporte separadas - por lo que la uniformidad entre los sistemas nacionales es fundamental para asegurar que

/la circulación

la circulación de mercancías se efectúe sobre una base eficiente en materia de costos - estos países han emprendido numerosos proyectos de cooperación técnica y económica en materia de transporte (CTPD/CEPD). Los proyectos emprendidos por los países latinoamericanos con la participación de la CEPAL han abarcado campos tan importantes como la documentación comercial, las barreras no arancelarias a la circulación de mercancías, la planificación del transporte y las nuevas tecnologías de transporte.

Pese a los numerosos aspectos del transporte que habría que considerar al referirse a las actividades de cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo que han llevado a cabo los países latinoamericanos y en que ha participado la CEPAL, algunos de los más importantes son: a) el medio en que se desenvuelve el transporte en América Latina, b) la cooperación técnica y económica entre los países latinoamericanos a la luz de las necesidades de transporte de la región, c) actividades de cooperación técnica y económica seleccionadas en América Latina y d) conclusiones y campos en que se podría cooperar en el futuro.

#### EL MEDIO EN QUE SE DESENVUELVE EL TRANSPORTE EN AMERICA LATINA

Al evaluar la participación de la CEPAL en los proyectos de CTPD/CEPD en esta región habría que analizar numerosos aspectos relacionados con el medio en que se desenvuelve el transporte en América Latina. Entre los más importantes cabe señalar a) los patrones coloniales del comercio, b) las prácticas comerciales anticuadas, c) el comercio intrarregional y la integración económica y d) la multiplicidad de procedimientos, trámites y requisitos del comercio.

Debido a los compromisos comerciales de origen, el comercio internacional de los países de la región se inició con la exportación de productos agrícolas y de materias primas por vía marítima a los centros metropolitanos europeos. Aun después que estos países se hicieron políticamente independientes, los vínculos históricos y comerciales, fortalecidos por la infraestructura de transporte y comunicaciones existente, los mantuvieron atados a los antiguos centros metropolitanos para la satisfacción de sus necesidades de capital, destrezas, servicios, productos industriales, tecnología y otras. Como consecuencia de ello, las modalidades del comercio exterior y el énfasis en las exportaciones de productos y materias primas agrícolas establecidos durante la colonia se mantuvieron en gran medida invariables hasta bien avanzado el siglo veinte.

Como muchos de los caminos, ferrocarriles e instalaciones portuarias latinoamericanos se construyeron para el comercio extrarregional, los países carecieron posteriormente de las vías de interconexión necesarias para el comercio recíproco. Además, aún se utilizan ampliamente muchas de las prácticas comerciales de transporte marítimo establecidas a la sazón para vincular a los aramadores latinoamericanos con los empresarios de transporte, las autoridades portuarias, los banqueros, las compañías de seguros, las aduanas, los consignatarios, etc.

En la medida en que el avance de la tecnología ha producido buques veloces dotados de características especiales para el manejo de la carga, tales como los contenedores, las gabarras y las instalaciones de autotransbordo, y en que se ha popularizado el procesamiento y transmisión electrónicos de la información, la aplicación de estas prácticas comerciales anticuadas de transporte marítimo amenaza el comercio que supuestamente debían facilitar.

Al cabo de muchos decenios de esfuerzos, la región latinoamericana posee ahora una red razonablemente completa de carreteras y de ferrocarriles entre sus países. Gracias a esta red de transporte terrestre, a la creciente industrialización de las economías latinoamericanas y a la formación de organizaciones económicas regionales tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) /hoy Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)/, la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el volumen de comercio intrarregional ha registrado un sostenido crecimiento en los últimos años.

Hay que recordar que las actividades de integración económica de estas organizaciones constituyen esencialmente cooperación económica entre países en desarrollo. Sin embargo, para comprender plenamente el potencial de dichas actividades de cooperación económica entre los países en desarrollo, estas organizaciones deberían también promover una activa cooperación entre los órganos gubernamentales, nacionales, subregionales y regionales a fin de establecer y modernizar la infraestructura institucional necesaria para un transporte internacional rápido y eficiente en términos de costo. Mientras que los bajos niveles anteriores del comercio no significaban una gran carga para la infraestructura de transporte existente, el incremento del comercio intrarregional ha demostrado claramente sus numerosos inconvenientes y deficiencias.

Como en la actualidad la región latinoamericana carece de una infraestructura de transporte adecuada para facilitar el movimiento del comercio intrarregional, a menudo dicho comercio se rige por acuerdos bilaterales, por el código de comercio del país a través del cual se transporta la mercancía y por convenios celebrados por vendedores latinoamericanos con expedidores de carga, bancos, porteadores y otros intereses comerciales. En todos aquellos aspectos no prohibidos concretamente por sus sistemas legales respectivos, dichas partes son libres de actuar en la forma en que lo desean y en estas circunstancias pueden aplicar, y generalmente aplican, una multiplicidad de procedimientos, formalidades y requisitos que, si bien satisfacen sus propias necesidades, crean numerosas barreras a la libre circulación de la carga.

LA COOPERACION TECNICA Y ECONOMICA ENTRE LOS PAISES LATINOAMERICANOS A  
LA LUZ DE LAS NECESIDADES DEL TRANSPORTE REGIONAL

Los países latinoamericanos han recurrido en forma creciente a la cooperación técnica y económica en el campo del transporte. Sin embargo, pese a que en los últimos años se han llevado a cabo varios programas importantes, para aprovechar al máximo el potencial debe hacerse mayor hincapié en la cooperación horizontal de los sectores público y privado. La cooperación horizontal entre estos sectores puede adoptar dos formas. Primero, la cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo puede utilizarse para el traslado de capacidades, como en el caso profesor-alumno. A manera de ejemplo de esta forma de CTPD/CEPD pueden citarse los seminarios destinados a dar a conocer la aplicación práctica de la Definición del Valor y de la Nomenclatura Arancelaria, ambas de Bruselas (véase i)). Segundo, la cooperación técnica y económica entre países en desarrollo puede tener lugar en la forma de una empresa conjunta, por ejemplo, para evaluar la aplicación de una convención internacional a sus corrientes comerciales. A manera de ejemplo de esta clase de compromiso puede citarse el programa de trabajo de los países del Cono Sur en relación con el Convenio TIR (1975) (véase b)).

En la actualidad, el principal obstáculo para utilizar dicha cooperación es la renuencia institucional tanto a recibirla cuanto a proporcionarla. Desde el punto de vista del receptor, existe la tendencia a considerar que la experiencia de transporte de otros países en desarrollo es inferior a la de los países desarrollados, particularmente porque muchas de las tecnologías nuevas a que se aplica dicha asistencia se originan en estos últimos. Por otra parte, países que podrían proporcionar cooperación técnica entre países en desarrollo se resisten a ser comparados con países más desarrollados y además, tienen dificultades para prescindir de personal clave mientras proporcionan asistencia técnica en otros países y carecen de recursos para financiar esta clase de proyectos.

Si bien los conocimientos técnicos de los países en desarrollo derivan en gran medida de aquellos de los países desarrollados, ello no significa que sean necesariamente los más adecuados. Es fundamental reconocer que las tecnologías de transporte de los países desarrollados deben adaptarse a la realidad latinoamericana. Ello es así aun cuando los problemas básicos sean análogos, debido a diferencias de escala o de medio ambiente social o físico. En realidad, los problemas que confrontan los países de la región a menudo son tan distintos de aquellos de los países desarrollados que las soluciones que estos ofrecen son ya inaplicables o ya inadecuadas, mientras que algunos de los primeros han logrado grandes avances en la adaptación de dichas tecnologías para satisfacer las necesidades locales.

El concepto de cooperación económica en materia de transporte entre los países en desarrollo también reviste bastante importancia para América Latina. Durante los años sesenta muchos países de la región comenzaron a aplicar políticas que, si bien no siempre fueron esfuerzos de industrialización deliberados



- puesto que los resultados de estos esfuerzos dependen del comportamiento del sector externo - de todas formas dieron impulso al crecimiento industrial. Como los bienes manufacturados y semielaborados necesitan sistemas, instituciones y documentación de transporte diferentes, estas políticas han permitido a las empresas de transporte de la región ampliar sus actividades. Sin embargo, a veces dichas empresas no pueden aprovechar plenamente las oportunidades a su alcance debido, por ejemplo, a restricciones monetarias, falta de capitales de inversión, doble tributación, relación de intercambio desfavorable, etc. Como un sector - y mucho menos un país o región - no pueden imponer a otros medidas para eliminar esta clase de obstáculos económicos a la expansión del transporte regional, la mejor manera de adoptar una propuesta nacional relacionada con cualquiera de estos campos es a través de la colaboración entre los diversos países que podrían verse afectados. Asimismo, hay otras formas de cooperación económica entre los países en desarrollo que no dependen de transacciones financieras sino que se basan más bien en acuerdos sobre cuestiones tales como el intercambio de equipo o la facilitación de la circulación de mercancías a través de las aduanas. Se considera que estos acuerdos son cooperación económica entre los países en desarrollo puesto que se traducen en un ahorro directo de costos que puede trasladarse a los embarcadores en la forma de fletes más bajos.

#### ACTIVIDADES SELECCIONADAS DE COOPERACION TECNICA Y ECONOMICA ENTRE LOS PAISES EN DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Si bien la principal responsabilidad de la promoción y desarrollo de la cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo descansa en los propios países en desarrollo, la recomendación 16 del Plan de Acción de Buenos Aires reconoció que a las comisiones regionales de las Naciones Unidas, tales como la CEPAL, les corresponde desempeñar un importante papel de apoyo en estas actividades. Un elemento central de la estrategia de la CEPAL para poner en ejecución el Plan de Acción de Buenos Aires ha sido la activa participación de los países interesados en el proceso de programación (véase h)), que ha permitido a numerosas personas de estos países y a funcionarios de gobierno consultarse entre sí respecto de materias de cooperación técnica y económica de interés común. En otros términos, la Secretaría de la CEPAL procura proporcionar medios a través de los cuales los países de la región puedan compartir sus experiencias y esfuerzos de desarrollo, creando así una verdadera red de cooperación recíproca entre las instituciones públicas, privadas y académicas.

Al respecto, la CEPAL ha prestado asistencia en algunas oportunidades a las actividades de cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo de organizaciones regionales tales como la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes de los Países del Cono Sur y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

/Para ayudar

Para ayudar a los gobiernos miembros y a otras instituciones pertinentes en sus esfuerzos de CTPD/CEPD la Secretaría lleva a cabo estudios sobre diversos problemas relacionados con el transporte en colaboración con los países y organizaciones interesadas, sirve de foro en que se coordinan y armonizan las soluciones propuestas y busca financiamiento para asegurar que las distintas organizaciones y gobiernos regionales y nacionales puedan tener acceso a personal especializado. Dentro de este marco, la participación de la CEPAL en las actividades de cooperación técnica y económica de los países latinoamericanos comprende, entre otras cosas, lo siguiente:

a) Durante muchos años el Banco Mundial y la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL han reconocido las necesidades de información de los países latinoamericanos para una planificación y toma de decisiones efectiva en materia de transportes. A partir de este reconocimiento común, en 1972 se inició un proyecto conjunto Banco Mundial/CEPAL relacionado con los sistemas latinoamericanos de información para la planificación del transporte. En 1977 y basándose en una evaluación realizada por el Banco Mundial y la CEPAL, el programa de trabajo de este proyecto conjunto fue orientado hacia la creación de un sistema latinoamericano de información ferroviaria destinado a ayudar a lograr una mejor utilización de las redes ferroviarias. Respondiendo a esta nueva orientación y a la luz del creciente reconocimiento de los beneficios emanados de la cooperación técnica entre los países en desarrollo los ferrocarriles argentinos ofrecieron un curso sobre su sistema de costos en talleres ferroviarios, que tuvo lugar del 14 al 24 de mayo de 1979, y que fue patrocinado por la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALALF), la CEPAL y el Banco Mundial. Participaron en este curso representantes de los ferrocarriles de Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú. Como resultado de este curso, la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Perú solicitó la cooperación técnica de los ferrocarriles argentinos a fin de aplicar un sistema análogo de costos en talleres en el Perú. Las dos misiones de expertos argentinos a través de las cuales materializó esta cooperación fueron organizadas con la ayuda de la CEPAL y recibieron apoyo financiero del Banco Mundial.

También como parte del proyecto ALAF/Banco Mundial/CEPAL, ésta última organizó un curso práctico sobre los sistemas de información para la gestión operativa de terminales ferroviarios de carga (Ciudad de México, 6 al 24 de junio de 1980), al que asistieron representantes de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú, así como del país anfitrión. Este curso fue organizado en vista del interés de varias empresas ferroviarias de América Latina por la posibilidad de aplicar en sus países el sistema de información creado por Ferrocarriles Nacionales de México.

Además, la ALAF y la CEPAL participan en un proyecto de cooperación técnica entre los ferrocarriles de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, cuyo objetivo es facilitar no sólo el transporte internacional en el corredor Asunción-Atlántico, sino también el comercio externo del Paraguay. Con este fin, se preparó un diagnóstico de la situación actual y durante la decimosexta Asamblea Ordinaria de la ALAF, en 1980, se resolvió realizar una reunión de estos sistemas ferroviarios en 1981 para analizar este diagnóstico y bosquejar un programa concreto de facilitación del transporte que sería llevado a cabo por los distintos órganos ferroviarios, cooperando entre sí y con la colaboración de la ALAF y de la CEPAL.

/b) En

b) En 1974, la VII Reunión de las Comisiones Mixtas de Bolivia y Chile sobre Transporte y Asuntos Portuarios acordó solicitar a la CEPAL la realización de 'un estudio tendiente a racionalizar los sistemas del flujo físico y procedimientos documentales de la carga en tránsito' a través del territorio chileno con destino a Bolivia. Dicho estudio se necesitaba con urgencia a fin de identificar los medios de facilitar el movimiento de mercaderías importadas a Bolivia a través del puerto de Arica, que solían acumularse en los sitios portuarios a un ritmo mayor que aquel a que podían ser embarcadas a sus puntos de destino final, principalmente como consecuencia de demoras en la tramitación de la documentación pertinente. La solución ideada fue el Sistema Integrado de Tránsito (SIT), que es un conjunto de procedimientos para manejar la documentación asociada con el descargue, el almacenamiento temporal, el cargue y despacho de mercaderías en tránsito y para administrar estas operaciones de modo sistemático. Aprovecha virtualmente todos los componentes físicos del proceso empleado anteriormente y no introduce cambios sustanciales en el modo en que se manipula la carga. Cuando el sistema comenzó a aplicarse, el 1º de agosto de 1975, los almacenes del puerto de Arica reservados para la carga destinada a Bolivia estaban atochados con 32 000 toneladas de mercancías no despachadas. Al cabo de tres meses de aplicación del SIT se había logrado despachar no sólo 25 000 toneladas de mercancías llegadas durante dicho lapso sino además 8 500 toneladas de la carga acumulada.

El éxito del sistema SIT ha llevado a aplicarlo en Antofagasta, que es el segundo puerto chileno a través del cual Bolivia tiene acceso al Océano Pacífico. Actualmente se realizan negociaciones con las autoridades argentinas y bolivianas para ampliar su aplicación a Buenos Aires, y se ha propuesto aplicarlo además a los puertos de Santos, Brasil y Matarani, Perú. La importancia del SIT para mejorar la circulación de las mercancías queda también de manifiesto en el interés expresado en disponer que los principales funcionarios bolivianos y chilenos encargados de aplicar el sistema ayuden a algunos países africanos sin litoral a estudiar las formas en que dicho sistema podría beneficiar a su comercio de tránsito. El SIT se analiza más detalladamente en el documento E/CEPAL/1065.

c) La Sexta Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transporte de los países del Cono Sur, celebrada en noviembre de 1975, acordó promover la elaboración de una convención internacional de transporte multimodal para los países del Cono Sur y solicitó la colaboración de la CEPAL en este esfuerzo. Al enterarse de la intención de la CEPAL de comenzar a trabajar en la elaboración de una convención de esta naturaleza, la Segunda Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria de la Convención de Transporte Multimodal Internacional (Buenos Aires, diciembre de 1976) solicitó que se ampliase su alcance geográfico de manera que abarcase toda la región. De acuerdo con esta solicitud y con el programa de trabajo de la Secretaría aprobado en el decimoséptimo período de sesiones de la Comisión, se elaboró un proyecto original de Convención sobre responsabilidad civil del porteador en el transporte terrestre internacional de mercancías. Posteriormente, este proyecto original fue distribuido a las diversas organizaciones nacionales, internacionales, regionales y subregionales para que formularan observaciones y sugerencias. Una vez recibidas éstas se

/convocó a

convocó a una reunión de expertos que tuvo lugar en diciembre de 1977 para revisar y, donde fuese necesario, enmendar dicho proyecto de convención. El grupo de expertos realizó esta labor y en su informe (E/CEPAL/1047) recomendó que la Secretaría llevase a cabo un estudio sobre los efectos de fijar límites superiores o inferiores a la responsabilidad financiera de dichos porteadores. A raíz de esta recomendación, posteriormente se elaboró y distribuyó un estudio titulado Límite de la responsabilidad civil del porteador en el transporte terrestre internacional en América Latina: Criterios para su fijación (ST/CEPAL/Conf.67/L.2).

Del 4 al 8 de septiembre de 1978 se llevó a cabo una reunión intergubernamental preparatoria en la cual los representantes de los gobiernos de los países miembros de la CEPAL revisaron el proyecto de convención elaborado por el grupo de expertos, le introdujeron los cambios que estimaron necesarios y recomendaron que la Secretaría llevase a cabo diversos estudios adicionales. El informe de la Reunión Intergubernamental Preparatoria (E/CEPAL/1054), que contiene el Proyecto de Convención Latinoamericana sobre Responsabilidad Civil del Porteador en el Transporte Terrestre Internacional (CRT), en la forma en que fue aprobado por los representantes de los gobiernos, ha sido distribuido a todos los países miembros de la Comisión y a otras organizaciones interesadas. Además, los países miembros de la CEPAL, en el decimoctavo período de sesiones realizado en La Paz, Bolivia, en abril de 1979, aprobaron la resolución 390(XVIII) que, entre otras cosas, pide a la CEPAL que lleve a cabo los estudios recomendados por la Reunión Intergubernamental Preparatoria.

d) Como los distintos sistemas de tránsito aduanero utilizados por cada país latinoamericano no pueden promover de manera efectiva la circulación rápida y eficiente de la mercancía ni proporcionar la base para armonizar los procedimientos de tránsito, en 1976 la CEPAL colaboró con el Grupo de Expertos en Técnica Aduanera de la ALALC (hoy ALADI) en la elaboración de un conjunto de normas comunes para el tránsito aduanero que sigue de cerca las disposiciones del anexo E.1 de la Convención de Kyoto del Consejo de cooperación aduanera. Posteriormente estas normas comunes fueron aprobadas por la Reunión de directores nacionales de aduanas de los países miembros de la ALADI y han contribuido a que los países latinoamericanos del Cono Sur reconozcan la necesidad de simplificar los procedimientos, documentos y garantías de tránsito aduanero. En parte a raíz de este reconocimiento, la Novena Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes de los Países del Cono Sur, que tuvo lugar del 28 de mayo al 2 de junio de 1979, aprobó por unanimidad una resolución que encargó a la República Argentina convocar a una reunión de delegados gubernamentales de dichos países con el fin de estudiar la conveniencia de adherirse al Convenio Aduanero Relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos TIR (Convenio TIR), del año 1975. En cumplimiento de dicha resolución se realizó en Buenos Aires, Argentina, del 27 al 29 de junio de 1979, una reunión en la que participaron autoridades gubernamentales, representantes de organismos aduaneros y de transporte, así como de diversas organizaciones internacionales y de empresas de transporte.

/Como parte

Como parte del Acta Final de dicha reunión se aprobó un programa de trabajos tendientes a la aprobación y puesta en práctica del Convenio TIR. Entre otras disposiciones, el programa de trabajo consultaba la realización en cada uno de los siete países del Cono Sur, de seminarios destinados al análisis del Convenio TIR y de las condiciones en las cuales podría aplicarse.

Después de la reunión de Buenos Aires la Secretaría de la CEPAL llevó a cabo una investigación exhaustiva de los diversos medios a través de los cuales podría obtenerse ayuda financiera para asegurar que pudiesen participar en los seminarios programados representantes de organizaciones tales como la ALADI, la CEPAL y el Grupo de Trabajo de Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional de la Comisión Económica para Europa (CEPE). Respondiendo a esta inquietud y reconociendo el efecto positivo que tendría el Convenio TIR en las actividades de mejoramiento del transporte en el Cono Sur, el Banco Mundial acordó proporcionar una suma limitada para iniciar el programa de trabajo sobre el Convenio TIR. Además, la CEPAL elaboró un documento informativo titulado El Convenio TIR: un estudio con vistas a las necesidades de los países del Cono Sur (E/CEPAL/G.1101) para su utilización no sólo en dichos seminarios, sino también a fin de ofrecer pautas para la creación y modificación de las instituciones necesarias para la aplicación efectiva del TIR.

Los seminarios TIR para los siete países del Cono Sur se celebraron en noviembre de 1979 en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y en enero de 1980 en Bolivia, Paraguay y Perú. Intervinieron en el seminario representantes de la ALALC (hoy ALADI), la CEPAL, el Grupo de Trabajo de Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional de la CEPE, y de la Unión Internacional de Transporte por Carreteras (IRU) - organización que administra el sistema de garantías del Convenio TIR.

Durante estos seminarios, los participantes mostraron mucho interés, entre otras cosas, por el sistema de garantías, los requisitos técnicos de los compartimientos de carga, el documento de tránsito aduanero, la compatibilidad del Convenio TIR con las leyes nacionales y las convenciones internacionales, y las ventajas que podrían obtenerse de la aplicación del Convenio TIR al comercio no sólo entre los países del Cono Sur sino también con otras regiones. Además, los distintos participantes en los seminarios formularon algunas sugerencias sobre campos hacia los cuales convendría que la CEPAL orientase su programa de trabajo sobre el TIR en el futuro. A partir de estas sugerencias y en un esfuerzo por continuar la iniciativa comenzada en la Novena Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes de los países del Cono Sur, realizada en junio de 1979, la CEPAL preparó y distribuyó en la Décima Reunión de Ministros un estudio titulado El Convenio TIR: una respuesta al creciente desarrollo industrial de los países de América Latina (E/CEPAL/G.1134). En esta reunión los representantes de los gobiernos informaron brevemente sobre el estado en que se encontraban sus respectivas evaluaciones del Convenio TIR. La mayoría de ellos señaló que se estaba dando término a dichas evaluaciones y, por su parte, el representante del Uruguay expresó que las autoridades de su país no sólo habían completado su evaluación sino que, además, se habían adoptado las medidas necesarias para adherir al Convenio TIR.

/e) Como

e) Como los gobiernos latinoamericanos confrontan la necesidad de simplificar, reducir y armonizar la documentación necesaria para los buques que entran a, y salen de, los puertos a fin de facilitar tanto el movimiento intraregional como extrarregional de mercancías, en 1978 el programa conjunto OEA/CEPAL de transporte marítimo, en estrecha colaboración con la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR), emprendió la elaboración de un manual de documentación naviera para los puertos latinoamericanos (E/CEPAL/1060). Un experto en facilitación marítima, adscrito a la sede de la CEPAL con la ayuda financiera del Gobierno de los Países Bajos, ha prestado valiosa colaboración en la elaboración de este manual.

La primera parte del manual se completó en 1979 y reseña los documentos marítimos y las formalidades consulares que deben cumplir las naves que atienden tráfico internacional en los puertos de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela. La segunda parte, terminada en 1980, agrega los requisitos y formalidades necesarios para los puertos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mientras que la parte final, que se terminará en 1981, incluirá aquellos de México, Panamá y el Caribe. Dado que este manual deberá mantenerse actualizado por ALAMAR, el tiempo no reducirá su utilidad como obra de consulta para las personas que intervienen en la cadena de documentación del transporte marítimo y como herramienta de facilitación. Además, ayudará a la región a seguir avanzando en el cumplimiento del Convenio Interamericano para Facilitar el Transporte Acuático Internacional (Convenio de Mar del Plata, de 1963), que es muy similar al Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional de la Organización Consultiva Marítima Inter-gubernamental (OCMI), de 1965.

f) La Novena Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes de los países del Cono Sur realizada en junio de 1979, en Cochabamba, Bolivia, aprobó una resolución en que se solicita a la CEPAL que lleve a cabo un análisis de las metodologías empleadas en la formulación de los planes nacionales de transporte en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Este estudio tiene dos objetivos fundamentales. Primero, mejorar el nivel general de la planificación del transporte en estos países facilitando el intercambio de experiencia y definiendo aquellos componentes de los procedimientos nacionales de planificación que deberían estudiarse a fin de mejorar el proceso de planificación del transporte internacional. Para lograr este objetivo la CEPAL está elaborando una serie de monografías sobre las metodologías de planificación del transporte utilizadas en cada país. En la actualidad, se han completado tres monografías y el resto se encuentra en diversas etapas de preparación. Cuando se hayan terminado todas ellas se elaborará un documento general del proyecto que generalizará las metodologías de planificación de dichas monografías de manera de establecer una base para las exposiciones que se harán en un seminario subregional programado provisionalmente para comienzos de 1982. El segundo objetivo es elaborar un modelo sistemático de planificación del transporte para toda la subregión que utilice la información reunida y analizada en la preparación de las monografías, las técnicas utilizadas en otras regiones y los resultados de un análisis separado sobre los medios a través de los cuales se realizan los movimientos comerciales intra y extrasubregionales, conjuntamente con los

/respectivos volúmenes

respectivos volúmenes de carga. Luego, este modelo proporcionará un marco sistemático para evaluar el mejoramiento institucional y de la infraestructura del transporte en las corrientes comerciales subregionales.

g) En 1956, la empresa Sea-Land Services Inc., comenzó a utilizar una unidad de consolidación de la carga que posteriormente se conocería con el nombre de "contenedor". Como los contenedores facilitan el transporte puerta a puerta en vez de puerto a puerto, fueron rápidamente acogidos por los armadores y porteadores de las regiones desarrolladas y en 1970 podía hablarse de la "contenerización" no sólo como un estado del arte del transporte ya establecido, sino también como la principal unidad de transporte utilizada en las rutas servidas por buques de línea regular.

Si bien podría parecer que el contenedor es tan sólo una nueva clase de unidad de transporte o embalaje, ello no es así. Otras unidades de transporte tales como las paletas y el preeslingado, pese a que su utilización se ha ampliado muchísimo, no han influido tanto como el contenedor en la cadena de transporte. Por ejemplo, el uso generalizado de contenedores se ha traducido en una modificación de los muelles y de las zonas de almacenamiento de carga conexas, de las grúas de carga de los muelles, del equipo para la manipulación de la carga, de los buques, camiones y trenes, de la documentación de transporte y de los procedimientos aduaneros para facilitar su circulación rápida e ininterrumpida. Además, cuando se reconoce que el contenedor no es una unidad de transporte sino todo un sistema de transporte, comienza a considerársele en pie de igualdad con los propios modos de transporte.

Mientras se sigan modificando las características de los contenedores para aumentar su resistencia y facilitar su manejo, alcanzarán niveles cada vez más altos de perfeccionamiento tecnológico. Hay que comprender que a medida que la tecnología del transporte se vaya haciendo más compleja, aumentará el costo de los contenedores, su vida útil será más breve y se tardará más tiempo en adquirir la especialización necesaria para manejarlos, construirlos y repararlos. Como muchos países latinoamericanos y del Caribe carecen de recursos financieros suficientes para invertir en las instalaciones y equipo necesarios, y no tienen suficiente personal calificado para realizar, por ejemplo, las labores de reparación y mantenimiento, estos niveles cada vez más altos de tecnología han creado el riesgo muy real de que la construcción, propiedad, transporte y reparación de los contenedores siga siendo controlada desde fuera de la región.

Reconociendo los problemas relacionados con la tecnología del transporte que confronta esta región y contando con el financiamiento del Gobierno de los Países Bajos, la CEPAL elaboró un proyecto titulado Cooperación económica entre los países latinoamericanos y del Caribe para la creación de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores. El programa de trabajo de este proyecto se realizará en tres etapas. En lo que toca a la primera, un experto en transporte marítimo de la CEPAL ya ha cumplido misiones en Europa y América del Norte para reunir información sobre las empresas de reparación y mantenimiento de contenedores y próximamente se realizarán misiones análogas en Argentina, Brasil, Jamaica y Panamá. En la segunda y sobre la base de la información

/reunida durante

reunida durante estas misiones, la Secretaría de la CEPAL deberá elaborar un documento de consulta sobre las circunstancias en que resultaría factible establecer dichas empresas. Finalmente, en abril de 1982 se realizarán tres seminarios subregionales para los sectores público y privado en los que no sólo se dará a conocer la información contenida en el documento mencionado sino que, además, se analizarán problemas concretos con la ayuda de expertos de la industria que han convenido en participar.

h) En vista del creciente reconocimiento por los países latinoamericanos de la necesidad y de las ventajas de simplificar, armonizar y normalizar los procedimientos, formalidades y requisitos gubernamentales e institucionales, así como de fortalecer la infraestructura institucional del transporte para el comercio y el transporte internacionales, en el decimoctavo período de sesiones de la CEPAL estos países aprobaron la resolución 390(XVIII) en que se pide a la Secretaría de la CEPAL que convoque en el ámbito de las principales áreas geográficas de la región a reuniones de expertos en materia de facilitación con el fin de identificar los principales problemas que afectan significativamente el movimiento comercial y el desarrollo de las instituciones de transporte en la subregión, fijar prioridades y sugerir medidas que puedan contribuir a la superación de dichos problemas incluida la formulación de programas de acción de cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo. En cumplimiento de esta resolución, la Secretaría elaboró los documentos E/CEPAL/L.217 y L.237 destinados a ayudar a los expertos en facilitación en sus deliberaciones y, en colaboración con los gobiernos pertinentes y con las organizaciones nacionales e internacionales, tomó las providencias necesarias para la realización de dichas reuniones. Hasta el momento se han realizado dos, en Ciudad de Guatemala, Guatemala (5 al 8 de agosto de 1980) y Santiago de Chile (16 al 20 de marzo de 1981), respectivamente, y próximamente (5 al 8 de octubre de 1981) tendrá lugar una tercera en Bridgetown, Barbados.

Como resultado de la reunión realizada en Ciudad de Guatemala, la CEPAL y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), en colaboración con UNCTAD/FALPRO y con la Comunidad Económica Europea (CEE) participan en un proyecto de cooperación económica de los países centroamericanos que comprende el fortalecimiento de las instituciones de transporte y la realización de actividades de facilitación del comercio. Gracias al financiamiento otorgado por el Gobierno de los Países Bajos se ha contratado un experto en facilitación del comercio para que ayude a estos países en sus esfuerzos por simplificar y armonizar la documentación y procedimientos comerciales, él que podría viajar a Centroamérica a comienzos de abril de 1981.

i) Si bien todos los países miembros de la ALADI han adoptado la Definición del Valor y la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, sólo Argentina y México las han incorporado a sus respectivos reglamentos aduaneros. Además, como desde el punto de vista regional se ha avanzado muy poco en la armonización de los reglamentos aduaneros, de hecho hay un régimen aduanero por país, lo que se traduce en igual número de sistemas de tránsito, valoración y nomenclatura. Para que el movimiento comercial sea ininterrumpido y de bajo costo es preciso armonizar y modernizar los regímenes de tránsito, valoración y nomenclatura aduaneros.

/Con este



Con este fin, las administraciones aduaneras de Argentina y México ofrecieron poner a disposición de otros países de la región personal especializado para realizar seminarios sobre estas materias.

Sobre la base de este ofrecimiento y con el financiamiento del Gobierno de los Países Bajos, la CEPAL, en estrecha colaboración con la ALALC (hoy ALADI) y con los gobiernos pertinentes, elaboró un proyecto sobre cooperación horizontal aduanera entre los países latinoamericanos. Este proyecto comprende la realización de seminarios de valoración y nomenclatura aduaneros en Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, y la preparación de un manual de operaciones del Convenio TIR para América Latina (véase d)). Los seminarios ya se realizaron y como su duración fue de 21 a 90 días y en ellos participaron hasta 50 funcionarios aduaneros, permitieron a los asistentes resolver sus dudas de tal modo que algunos países ya han comenzado a aplicar la Definición de Valor y la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas. Además, los funcionarios aduaneros participantes han comenzado a enseñar la aplicación práctica de estos instrumentos a sus colegas.

En lo que toca al manual de operaciones del Convenio TIR (1975), en enero de 1981 se realizó una misión para reunir información en las Oficinas Aduaneras TIR de Francia y España, así como en la sede de la IRU, en Suiza. Basándose en la información reunida, la Secretaría de la CEPAL ha comenzado a elaborar un manual de operaciones TIR para la región latinoamericana.

#### CONCLUSIONES Y CAMPOS EN QUE SE PODRIA COOPERAR EN EL FUTURO

Cabe señalar que la Recomendación 16 del Plan de Acción de Buenos Aires solicita a organizaciones tales como la CEPAL que apoyen a los gobiernos pertinentes en sus esfuerzos por definir, desarrollar y poner en ejecución actividades de cooperación técnica entre países en desarrollo. Al cumplir ésta y otras recomendaciones, y como consecuencia de su participación en las actividades de CTPD/CEPD de los países latinoamericanos, la CEPAL ha reunido experiencia muy valiosa. Quizá lo más importante es observar que por lo general el papel que desempeña la Secretaría en la definición, desarrollo y ejecución de los programas de cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo entraña no sólo apoyo orgánico sino además sustantivo y financiero.

No obstante que algunos empresarios de transporte latinoamericanos pueden haber concebido nuevos procedimientos para habérselas con problemas generalizados, creado instituciones innovadoras y adoptado tecnologías para hacer frente a las necesidades cambiantes, otros sectores a menudo no se percatan de dichos progresos y tienen capacidades distintas de aquellas necesarias para, por ejemplo, elaborar un documento de evaluación de sus experiencias. Para responder a esta situación, la CEPAL ha convocado a reuniones de expertos (véase h)) a fin de definir los problemas prioritarios de cooperación técnica y económica entre países en desarrollo, elaborado documentos sustantivos (véase d)), solicitado y obtenido financiamiento para, entre otras cosas, realizar seminarios (véase d)), y prestado apoyo orgánico para reuniones, así como para difundir información (véanse a) y e)).

/Muchos gobiernos

Muchos gobiernos latinoamericanos y organizaciones subregionales y regionales tienen programas de trabajo de cooperación técnica y económica entre países en desarrollo. Como cada una de estas organizaciones limita sus actividades a un campo de especialización, por lo general dichas actividades influyen positivamente en esos campos. Sin embargo, dado que todos los modos de transporte e instituciones de apoyo forman un solo sistema, la mejor manera de evaluar estas actividades es analizando sus efectos en el sistema de transporte en su conjunto. Al hacerlo la Secretaría de la CEPAL a menudo ha comprobado que son dispersas, que les falta coordinación y que suelen ser contraproducentes. Para evitar esta situación, en su programa de trabajo de apoyo a las actividades de cooperación técnica y económica entre países en desarrollo en materia de transporte, la CEPAL ha procurado obtener la colaboración más amplia posible para asegurar que se preste adecuada atención a todos los puntos de vista pertinentes.

A través de sus contactos con los gobiernos y con el sector privado, la Secretaría de la CEPAL ha identificado algunos campos hacia los cuales podrían orientarse en el futuro las actividades de cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes:

- a) Formación de empresas multinacionales de transporte latinoamericanas;
- b) Preparación de un manual, que podría mantenerse constantemente actualizado, sobre los procedimientos y documentación requeridos para el transporte terrestre internacional latinoamericano;
- c) Intercambio de experiencia sobre el uso del ferrocemento en la construcción de gabarras, botes pesqueros y otras embarcaciones pequeñas y creación de empresas con este fin;
- d) Intercambio de experiencia sobre el transporte urbano latinoamericano;
- e) Intercambio de experiencia en materia de reparación y mantenimiento de las naves en circulación;
- f) Intercambio de experiencia sobre las necesidades institucionales para la reparación y mantenimiento de los caminos;
- g) Intercambio de experiencia en relación con el equipo de manipulación de los contenedores para terminales de carga de distinto rendimiento y capacidad; y
- h) Creación de institutos de capacitación técnica en materia de ferrocarriles.