

NACIONES UNIDAS

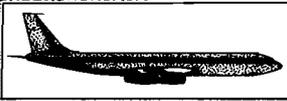


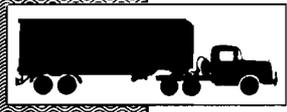
CEPAL

Nº 7

Agosto 1976

BOLETIN PREPARADO
POR LA SECRETARIA DE LA
COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL PROGRAMA DE
TRANSPORTE OEA-CEPAL






F

A

L

Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina

TRANSPORTE MULTIMODAL, UNITARIZACION DE CARGA Y TECNOLOGIA DE TRANSPORTE MARITIMO

La discusión y análisis de medidas de facilitación del transporte internacional se han visto entorpecidos desde hace varios años por frecuentes confusiones de tipo conceptual y semántico.

La primera confusión se relaciona con el uso de los términos "transporte multimodal" y "transporte intermodal" para referirse indistintamente tanto al transporte físico por dos o más medios de transporte en forma sucesiva como a los arreglos institucionales que permiten el transporte de puerta a puerta.

La segunda confusión surge porque se tienden a considerar como sinónimos las nuevas tecnologías para unitarizar carga y las tecnologías marítimas para transportar la carga unitarizada durante el trayecto puerto a puerto.

Es comprensible que se produzcan estas confusiones, ya que los nuevos sistemas de unitarización de carga, las nuevas tecnologías marítimas y las innovaciones institucionales que han surgido para aprovechar los beneficios ofrecidos por los primeros están íntimamente relacionados entre sí. No obstante, como persiste la confusión, no se perciben las amplias opciones que existen para elegir combinaciones de las tres facetas que sean más apropiadas para facilitar el comercio internacional con el mínimo posible de efectos secundarios e indirectos inconvenientes.

El uso de dos o más medios de transporte para el acarreo de una mercadería en el comercio internacional no sólo no es nuevo, sino que ha sido siempre característico de los movimientos de carga entre países. Según registra la historia, el templo de Salomón fue construido en el siglo X antes de la Era Cristiana con cedros del Líbano, cobre de Huelva y oro de Ofir transportados por los fenicios en sus barcos hasta Sidón y acarreados desde ahí a lomo de camello a Jerusalén, ejemplo típico de transporte combinado.

La novedad del transporte multimodal no estriba, pues, en el hecho de utilizarse dos medios de transporte, sino en que éste se haga como una sola operación, amparada por un documento único y bajo una sola responsabilidad directa durante todo el trayecto. El transporte multimodal significa una innovación sustancial del concepto de transporte internacional, al cambiar el sistema milenario de transporte puerto a puerto por el servicio integral puerta a puerta y reemplazar el tradicional acarreo fraccionado de las mercancías en las diversas etapas del viaje, con las consiguientes

demoras y riesgos de pérdidas, hurtos y averías en los puntos de transbordo, por un acarreo continuado, en los distintos medios de transporte, desde la fábrica al consumidor.

De ahí se desprende que el término "transporte multimodal" se refiere en primer lugar al aspecto institucional del documento que ampara el movimiento y a la responsabilidad de la empresa que emite el documento. En segundo lugar, supone que la empresa que organiza la operación sincronice el transporte en todo su trayecto.

Sólo en tercer lugar, y en parte por razones históricas, el término "transporte multimodal" se aplica al uso de más de un medio de transporte. En efecto, la preocupación por fijar nuevas normas institucionales para el transporte puerta a puerta utilizando más de un medio de transporte surgió en países que ya tenían resuelto el problema para los casos en que se empleaba un solo medio de transporte. Así, por ejemplo, Europa cuenta desde hace muchos años con arreglos institucionales que permiten el transporte internacional puerta a puerta por camión (Convención CMR) o por ferrocarril (Convención CIM). Lo que les hacía falta era un convenio que vinculara dichas convenciones con la que fija la responsabilidad y las necesidades de documentación para el transporte marítimo: la Convención Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas a los Conocimientos de Embarque (más conocida como Reglas de La Haya).

En cambio, en América Latina no se han concretado arreglos adecuados para el transporte internacional puerta a puerta utilizando un solo medio de transporte, especialmente en los casos en que interviene más de una empresa. Por esta razón, las normas que se adopten para el transporte multimodal influirán fuertemente en las normas para el transporte terrestre dentro del continente.

El concepto de "transporte multimodal" como norma institucional de documentación y de responsabilidad es consecuencia directa de la unitarización de la carga y, en especial, del empleo masivo de contenedores, que requería cambios institucionales para obtener los beneficios previstos de las nuevas tecnologías. La unitarización de carga consiste en agrupar varios bultos pequeños o medianos en unidades de manipulación más grandes. En lugar de manipular con diversos medios mecánicos un sinnúmero de cargas diferentes, la unitarización permite el manejo de unidades homogéneas y, por consiguiente, un aumento muy sustan-

cial de la productividad de la mano de obra y de los buques, camiones y ferrocarriles. Asimismo, la unitarización elimina la necesidad de manipular cada bulto en cada punto de transferencia de la carga de un medio de transporte a otro, reduciendo considerablemente los riesgos de roturas, hurtos o pérdidas.

Como gran parte de la discusión del transporte multimodal ha girado alrededor de los contenedores, se ha perdido de vista que el contenedor es sólo uno de los elementos utilizados para unitarizar la carga. En cualquier análisis de normas institucionales y de facilitación, es preciso considerar también las otras formas que existen, tales como semi-remolques paletas y barcazas LASH.

La tendencia mundial hacia la unitarización es irreversible, y por eso es indispensable que los países latinoamericanos se informen sobre las características de cada opción para unitarizar sus cargas. Sólo de esta manera los Gobiernos podrán participar activamente en las decisiones sobre alternativas de unitarización y asegurarse que estas decisiones consideren debidamente los intereses legítimos de toda la sociedad.

Si bien la selección de un nuevo sistema de transporte toma en cuenta tanto la forma de unitarización que se dará a la carga como el tipo de buque que se utilizará, existe confusión entre ambos en muchas discusiones sobre el

tema. De hecho un mismo elemento de unitarización de carga puede transportarse mediante diferentes tipos de buques y debe distinguirse entre las consecuencias de emplear uno u otro tipo de buque y las relacionadas con la forma de unitarización. El contenedor, por ejemplo, puede transportarse eficientemente mediante buques portacontenedores celulares, buques de autotransbordo, buques LASH y buques de usos múltiples.

La distinción entre forma de unitarización y tecnología marítima es importante, pues en vez de analizar sólo cuatro tecnologías marítimas es preciso considerar por lo menos nueve modalidades de transporte, cada una de las cuales representa en sí un sistema tecnológico diferente. Este análisis puede indicar que es posible obtener beneficios de la introducción de la unitarización sin las desventajas de una u otra tecnología marítima, desventajas que frecuentemente se atribuyen a la unitarización misma.

Además, sólo cuando exista consenso de que una modalidad es útil para toda la sociedad estarán los Gobiernos dispuestos a aplicar medidas de facilitación destinadas a apoyar la introducción de esa modalidad y promover su uso.

El cuadro siguiente presenta nueve modalidades para el transporte de carga unitarizada:

MODALIDADES PARA EL TRANSPORTE DE CARGA UNITARIZADA

Tipos de buques	Formas de unitarización			
	Paletas	Contenedores	Semirremolques ¹	Barcazas
Celulares		X		
Autotransbordo	X	X	X	
Usos múltiples ²	X	X	X	
LASH		X		X

¹ Se entiende por semirremolque la carrocería de un camión articulado que se apoya en un sólo punto en la unidad tractora.

² Se entiende por buques de usos múltiples los que sirven para transportar eficientemente distintos tipos de carga.

INFORME DE LA SITPRO, 1974/1975

Entre los documentos sobre facilitación recibidos últimamente, se destaca por su claridad, utilidad y excelente redacción el Informe sobre la marcha de los trabajos, (*Progress Report 1974/1975*) de la Junta encargada de la simplificación de los procedimientos usados en el comercio internacional (*Simplification of International Trade Procedures Board*, (SITPRO)) que tiene su sede en Londres. Dicho informe, que abarca el período comprendido entre julio de 1974 y diciembre 1975, contiene informaciones sobre procedimientos y documentación, procesamiento electrónico de datos y codificación, facilitación en la Comunidad Económica Europea, capacitación y actividades de ultramar.

En su prefacio, el nuevo presidente de la SITPRO, Sir Reginald Wilson —que ocupa ese cargo desde el primero de enero de 1976 en reemplazo de Lord Thorneycroft— expresa algunos conceptos de gran importancia para América Latina, que vale la pena citar:

“La palabra *procedures* (procedimientos) en el nombre *Simplification of International Trade Procedures Board* se refiere a un campo más amplio que al papeleo tan característico del intercambio comercial. Por muy importante que sea simplificar y racionalizar documentos, suele ser imposible hacerlo sin modificar básicamente las costumbres, normas y leyes —muchas veces poco claras e incompatibles entre sí— heredadas de otras épocas en que los medios de comunicación y las mismas bases, las actividades gubernamentales y comerciales eran totalmente diferentes. Ha sido muy útil

—en realidad esencial— para la SITPRO emplear el término general *facilitación* para describir este trabajo complejo de simplificación, aún cuando comprendemos que esta terminología transatlántica pueda causar algunas dificultades al ser traducidas a otros idiomas.”

En el capítulo sobre procedimientos y documentación, el informe de la SITPRO destaca la importancia de la decisión adoptada hace 13 años por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) en el sentido de auspiciar oficialmente el formulario clave normalizado (*standard layout key*) (véase FAL, Boletín número 5). “Se estableció un marco para la documentación que permite su estandarización en gran medida y a la vez suficiente flexibilidad para dar cabida a las diversas adaptaciones nacionales que no pueden ser enteramente eliminadas durante la primera etapa de la armonización internacional.”

En relación con los procedimientos aduaneros, el informe dice:

“Además, en informes anteriores nos hemos preocupado de desalentar la suposición de que la mayoría de las dificultades en cuanto a los procedimientos se deben a las formalidades oficiales. Muchos de nuestros problemas sustantivos se deben a la inercia y complejidad internacionales inherentes a los propios procedimientos comerciales o de transporte. Sin embargo, a medida que se racionalizan y simplifican las prácticas comerciales, es probable que formalidades aduaneras que hasta ahora no habían merecido objeciones aparezcan como causa de demoras o complicaciones.”

Al comentar el nuevo programa de facilitación de la Comunidad Económica Europea, el informe dice:

“Estimamos que la última simplificación de la Comisión no es solamente un intento serio, y esperamos que a la postre exitoso, para remediar las deficiencias inherentes de la documentación y procedimientos originales de la Comunidad sino una etapa esencial entre esta labor interna y la contribución externa al avance de la facilitación del comercio internacional que el mundo espera de una Comunidad responsable de más del 40% del comercio mundial.”

En el capítulo sobre actividades de ultramar, el informe de la SITPRO comparte su experiencia con nuevos grupos de facilitación:

“Consideramos útil mencionar que seguimos creyendo —y cada vez con mayor convicción— que una vez que se establece una organización nacional de facilitación, antes que nada debe preocuparse de idear y promover el uso de una serie de documentos estandarizados basados en el *formulario clave* de la CEPE. La experiencia práctica muestra que este trabajo permite armonizar la gama de intereses comerciales y oficiales relacionados con todos los problemas principales de facilitación. Dicha tarea les señala cuales son los datos fundamentales que constituyen la base de la administración de la información y constituye un proyecto que ofrece a los exportadores, importadores y otros participantes en el comercio internacional, rendimientos cuyo valor en dinero es demostrable.”

De especial interés para América Latina es la actitud de la SITPRO hacia los países en desarrollo y los organismos que reflejan sus intereses e inquietudes:

“El vivo interés desplegado en el plano político por la UNCTAD respecto de una amplia gama de materias relativas al comercio y al transporte ha preocupado a algunas economías desarrolladas. Pero no hay razón para que las ventajas irrefutables y evidentes del consenso internacional en relación con problemas claves de facilitación no sean reconocidas pronta y efectivamente en la UNCTAD como lo han sido en muchas otras organizaciones internacionales. Sin embargo, no puede esperarse la comprensión y el apoyo de la UNCTAD a menos que estos problemas sean también examinados y manejados por organismos de facilitación conocedores de la materia y que cuenten con fondos suficientes, en suficientes de los países en desarrollo que constituyen los elementos más activos en la formulación de las políticas de la UNCTAD. Esta es una razón más por la cual consideramos que formar esos comités nacionales y estimularlos son aspectos muy importantes que deben interesarnos y de los cuales debemos ocuparnos.”

“Cada región en que hay una Comisión de las Naciones Unidas tiene una combinación definida de recursos y necesidades que se reflejan en diferentes prioridades en materia de facilitación. Sería una exageración que la SITPRO tratara de profundizar su labor internacional y extenderla a un número muy elevado de países. Por ejemplo, hay más de 40 Estados independientes en África. Sin embargo, estamos siempre dispuestos a ofrecer asesoramiento y ayuda en la formación de comités nacionales de facilitación. Para nosotros la continuidad administrativa que representan las Comisiones Regionales de Naciones Unidas y su experiencia son una gran ayuda para la mantención de amplios contactos internacionales. Confiamos en que el perfeccionamiento permanente de esta cooperación sea un factor importante de nuestro futuro trabajo.”

¿COMO REPRESENTAR LAS FECHAS, HORAS Y PERIODOS DE TIEMPO?

La Organización Internacional de Normalización (ISO) ha adoptado una serie de normas acerca de la representación numérica de fechas, horas y períodos de tiempo: ISO-2014, sobre forma de escribir las fechas en números; ISO-2015, sobre numeración de las semanas; ISO-2711, sobre fechas expresadas en números ordinales; e ISO-3307, sobre indicación de la fecha en combinación con horas y minutos.

Recientemente, el grupo de trabajo de Facilitación de la Comisión Económica para Europa aprobó una recomendación,³ basada en las normas de la ISO citadas, estableciendo un método uniforme y claro para referirse a fechas y períodos de tiempo aplicable cuando se expresan separadamente en forma numérica, pero no cuando forman parte de un texto.

Como se hace presente en dicha recomendación, los diferentes métodos de expresar esos elementos se prestan a confusión y a veces han llevado a controversias legales, ya que, por ejemplo, 1.12.1975 significan 12 enero de 1975 en los Estados Unidos y 1 diciembre de 1975 en Europa.

A continuación se reproducen algunos casos que ilustran el sistema recomendado y que se consideran de interés, tanto para interpretar correctamente las referencias en publicaciones europeas como para su eventual y paulatina aplicación en la región:

a) *fechas de calendario* — debe representarse numéricamente el año, el mes y el día, en orden descendente, separando las cifras cuando sea necesario por un espacio

o un guión, y omitiendo la indicación del siglo cuando no sea necesaria.

Ejemplo: 20 febrero de 1975:

1975-02-20 1975 02 20 19750220 75-02-20 75 02 20 750220

b) *fecha ordinal* — representación numérica del año y la fecha, con la fecha expresada por su número ordinal a contar del 1º de enero (001) al 31 de diciembre (365 ó 366).

Ejemplo: 20 febrero de 1975: 1975051

c) *tiempo del día* — representación numérica de la hora y los minutos, separándolos, cuando sea necesario, de la fecha por un espacio o un guión, con una composición constante de cuatro dígitos.

Ejemplo: las diez horas del 20 febrero de 1975:
1975-02-20-1000 1975 02 20 1000 197502201000

d) *otros períodos de tiempo* — deben representarse las fechas y tiempos indicando el comienzo y el término del período, separados por doble guión. Ejemplos:

Períodos expresados en años — 1975 a 1977:
1975 -- 1977

Períodos expresados en meses — febrero a marzo 1975:
1975-02--03

febrero 1975 a marzo 1976: 1975-02--1976-03

Períodos expresados en días — 20 a 22 febrero 1975:
1975-02-20--22

20 febrero a 10 marzo 1975: 1975-02-20--03-10

20 febrero 1975 a 10 marzo 1976:
1975-02-20--1976-03-10

Períodos expresados en horas — 10 a 18 horas 20 febrero de 1975: 1975-02-20-1000--1800

10 horas del 20 febrero a 18 horas del 22 febrero de 1975: 1975-02-20-1000--22-1800

En todos los ejemplos dados en el presente inciso d), se pueden usar espacios en vez de guiones para la separación o ésta se puede omitir como en los incisos a) y b), pero el doble guión debe usarse siempre en la forma indicada.

³Comisión Económica para Europa. Recommendation N° 7 adopted by the Working Party on Facilitation of International Trade Procedures: *Numerical representation of dates, time and periods of time* (TRADE/WP.4/INF.36; TD/B/SPTF/INF.36) Geneva, October 1975.

NECESIDAD DE PONER FIN A LA ANARQUIA REINANTE POR EL USO DE DIVERSOS CODIGOS PARA REFERIRSE A LOS MISMOS PAISES

A medida que el mundo se empequeñece porque se amplía la red de comunicaciones internacionales, es cada vez más necesario aplicar sistemas mundiales de facilitación del transporte y del comercio y entre ellos figuran los códigos que se usan en el procesamiento automático de datos. Estos códigos pueden servir para identificar los países, los puertos, los buques, los modos de transporte, las monedas nacionales, etc.

Es importante hacer hincapié en la conveniencia de uniformar los respectivos sistemas y en la necesidad de evitar duplicaciones. Así lo ha comprendido el Programa de Transporte Marítimo OEA/CEPAL, cuyos códigos de puertos, de agencias marítimas y de armadores se han basado en los ya establecidos por organismos internacionales y de mayor aplicación universal: el Código ALPHA-2 de países, de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y el Código de ciudades de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA).

Desafortunadamente, no siempre se procede así y en vez de aplicar o adaptar el Código de países de la ISO, preparado según los criterios más modernos, siguen utilizándose una decena de códigos alfabéticos que difieren de ese modelo. Aún más, en algunos casos, ciertos códigos emplean los mismos símbolos que usan otros códigos para referirse a países diferentes, lo que crea confusiones innecesarias y toda clase de inconvenientes.

A continuación se reproducen —extractados de un documento de la CEPE⁴— unos cuantos ejemplos ilustrativos de esa anarquía a la que convendría poner fin. Se ha subrayado en esos ejemplos aquellos casos que se prestan a errores o causan desconcierto.

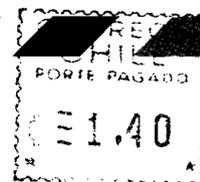
⁴Comisión Económica para Europa. *List of ISO-3166 Standard Alpha-2 Country Code and Other Existing Alphabetical Codes* (TRADE/WP.4/GE.1/R.49).

EL CODIGO ALPHA-2 DE ISO Y OTROS CODIGOS DE PAISES EXISTENTES⁵

Países	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)
AUSTRALIA	AU	<u>AUS</u>	AU	<u>AT</u>	AS	VH	AA	<u>AUS</u>	AUL	<u>AUS</u>
AUSTRIA	AT	A	OE	<u>AU</u>	<u>AU</u>	OE	A	AUT	<u>AUS</u>	OES
CHILE	CL	RCH	CE	CI	CI	CC	CL/CF	CHL	CHI	CHL
EL SALVADOR	SV	-	SL	<u>ES</u>	<u>ES</u>	YS	<u>ES</u>	SLV	ELS	SAL
ESPAÑA	ES	E	ES	SP	SP	EC	E	ESP	SPA	SPN
NICARAGUA	NI	NIC	NA	NU	NU	AN	NK	NCG	NIC	NIC
NIGER	NE	<u>NIG</u>	<u>NI</u>	<u>NG</u>	<u>NG</u>	SU	<u>NI</u>	NGR	NER	NGR
NIGERIA	NG	WAN	WN	<u>NI</u>	<u>NI</u>	5N	NE	<u>NIG</u>	NIR	<u>NIG</u>
SRI LANKA	LK	<u>CL</u>	<u>CL</u>	CE	CE	4R	CE	CLN	SRL	CEY
SUDAN	SD	-	SD	<u>SU</u>	<u>SU</u>	ST	SD	SDN	SUD	SUD
UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS	SU	SU	SU	UR	UR	CCCP	SU	URS	USR	SOV

- ⁵a) Organización Internacional de Normalización (Código de países Alpha-2)
 b) Convenio de Tráfico por Carreteras de 1949 (denominación de vehículos)
 c) Organización Mundial de Propiedad Intelectual (patentes, etc.)
 d) Organización Internacional de Energía Atómica (documentación)
 e) Departamento de Comercio de Estados Unidos (base para numerosas aplicaciones)
 f) Organización de Aviación Civil Internacional (registro de aeronaves)
 g) Unión Internacional de Telecomunicaciones (Servicios GENTEX y TELEX)
 h) Unión Internacional de Telecomunicaciones (radiocomunicaciones)
 i) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (registro de proyectos)
 j) Interavia S.A. (publicaciones sobre aviación internacional)

Sr. Raul Trejos
 Director, Centro de Información
 CEPAL
 Mazaryk 29, Piso 7º
 México 5, D.F.
 MEXICO



NACIONES UNIDAS

División de Transporte y
Comunicaciones de la CEPAL

Casilla 179-D
Santiago—Chile

Texto: Unidad de Composición

76-8-1569

(Offset)