



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/1064 N

20 de marzo de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Decimoctavo período de sesiones

La Paz, Bolivia, 18 al 26 de abril de 1979

EL PAPEL DE LA CEPAL EN LA FACILITACION DEL  
COMERCIO Y EL TRANSPORTE

EL PAPEL DE LA CEPAL EN LA FACILITACION DEL  
COMERCIO Y EL TRANSPORTEIntroducción

La facilitación del comercio y del transporte consiste en simplificar, reducir al mínimo y, en lo posible, uniformar los trámites, formalidades y requisitos gubernativos e institucionales que no sólo imponen una carga financiera y económica al libre movimiento internacional de las mercancías, de los equipos de transporte y su tripulación y de los pasajeros y su equipaje, sino que hasta pueden impedir la propia corriente internacional de comercio. Su finalidad es tan amplia, que trasciende las fronteras y las prácticas nacionales, y sólo podrá cumplirse mediante el esfuerzo combinado de países, regiones e incluso de todo el mundo.

La necesidad de facilitar el comercio y el transporte en América Latina se reconoció ya en 1928, año en que la Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos aprobó dos resoluciones sobre simplificación y normalización de los trámites aduaneros y formalidades portuarias. Por otra parte, en la Primera Conferencia Portuaria Interamericana, realizada en San José, Costa Rica, en mayo de 1956, los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reconocieron también esa necesidad y aprobaron la Declaración de San José, cuya sección X establece que:

"Los Estados Miembros deberán reconocer la conveniencia de establecer y realizar una revisión periódica de los requisitos de documentación para las embarcaciones y su carga, con miras a reducir a un mínimo y hacer lo más uniforme posible tales requisitos, y por consiguiente suprimir en las actividades de embarque todos los requisitos de información que no sean indispensables para el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentos y normas."

En la misma época, un número cada vez mayor de países miembros de las Naciones Unidas pertenecientes a otras regiones comenzaron también a tener conciencia del problema. Así, por ejemplo, en 1960, los países miembros de la Comisión Económica para Europa (CEPE) establecieron un Grupo de expertos para simplificar y normalizar los documentos del comercio exterior.

/En 1963,

En 1963, dicho grupo preparó un formulario clave - basado en parte en un trabajo sobre simplificación y normalización de los documentos comerciales - realizado previamente en Suecia que ha servido de base para armonizar los documentos de comercio exterior no sólo en Europa sino en todo el mundo. En 1971, este grupo se transformó en el Grupo de Trabajo sobre Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional. Sus funciones son facilitar el comercio y el transporte internacionales, racionalizando los procedimientos del comercio, en especial a través del establecimiento de una terminología internacional normalizada y de un sistema de códigos uniformes para elaborar y transmitir en forma automática los datos de comercio.<sup>1/</sup>

El Tratado de Montevideo fue el primer acuerdo regional que planteó (en su artículo 49) los dos objetivos interrelacionados de la facilitación del comercio y del transporte: eliminar o reducir las trabas no arancelarias al libre tránsito del comercio internacional y, lo que es igualmente importante, servir de herramienta indispensable para la integración económica. Posteriormente, en setiembre de 1966, se aprobó el Convenio de Transporte por Agua de la ALALC, cuyo artículo 22 establece que las partes contratantes deberán simplificar y uniformar los documentos del transporte marítimo. En diciembre de 1969 y a fin de dar algunas pautas para la aplicación de ese artículo, la ALALC aprobó la resolución 254 (IX) que propone la utilización de ocho documentos básicos uniformes, y en diciembre de 1971 aprobó la resolución 286 (XI), en que recomienda a los gobiernos contratantes el uso de documentos aduaneros uniformes para las importaciones y exportaciones.

En junio de 1963, basándose en parte en la Declaración de San José, antes mencionada, los países miembros de la OEA suscribieron el Convenio Interamericano para Facilitar el Transporte Acuático Internacional - más conocido como Convenio de Mar del Plata. Este Convenio proporcionó a los Estados contratantes un medio de colaborar en la elaboración y aprobación de anexos a dicho convenio destinados a facilitar el transporte marítimo internacional. Por otra parte, en 1965 la Organización Consultiva

---

<sup>1/</sup> Comisión Económica para Europa, Trade/WP.4/Inf.48.

Marítima Intergubernamental (OCMI), organismo especializado de las Naciones Unidas, aprobó el Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional, que es muy similar al Convenio de Mar del Plata, antes citado. Su objetivo es facilitar el transporte marítimo, simplificando y reduciendo al mínimo las formalidades, documentos y trámites necesarios para el arribo, estada y zarpe de los buques que realizan travesías internacionales. En 1972, el Grupo de Trabajo Especial sobre Facilitación, de la OCMI, pasó a ser el Comité de Facilitación. Entre sus atribuciones figura todo lo relacionado con la facilitación de los viajes y el transporte marítimo, y se encarga de elaborar, difundir, aprobar y aplicar las medidas destinadas a agilizar el tráfico marítimo y prevenir demoras innecesarias.

En 1969, la CEPE aprobó la resolución 4 (XXIV) en que se destaca la necesidad de coordinar el esfuerzo mundial de facilitación. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) tomó nota de esta resolución y, con el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se creó un cargo de asesor interregional en facilitación del comercio en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCTAD). En 1975, se amplió la labor de la UNCTAD en materia de facilitación al crearse un Programa Especial de Facilitación del Comercio (FALPRO), cuyas funciones consisten en elaborar medidas de facilitación del comercio, prestar apoyo sustantivo en asistencia técnica y, como su alcance es mundial, colaborar estrechamente con las comisiones económicas regionales y otras organizaciones internacionales, en las actividades de su competencia.

Muchos otros organismos de las Naciones Unidas llevan a cabo programas de facilitación o contribuyen activamente en este campo. El artículo VIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) persigue liberalizar el comercio, simplificando y reduciendo al mínimo las formalidades y documentos necesarios para las importaciones y exportaciones. El anexo 9 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago), elaborado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) proporciona normas de facilitación y prácticas recomendadas para el transporte aéreo. La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil

Internacional (UNCITRAL) procura armonizar el derecho interno de los países y los acuerdos internacionales; y la Unión Postal Universal (UPU) y la OACI colaboran en conjunto para facilitar el transporte aéreo de correspondencia.

Reconociendo que era necesario contar con un programa coordinado de facilitación del comercio y del transporte para América Latina, los países representados en la Primera Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria de la Convención Internacional de Transporte Intermodal, realizada en Mar del Plata, Argentina, del 21 al 30 de octubre de 1974, aprobaron una resolución que, entre otras, incluye la siguiente disposición:

"2) Recomendar a la CEPAL que continúe sus consultas con las organizaciones intergubernamentales, en especial con las de la región, en el campo de la facilitación, con vistas a lograr el máximo de coordinación en sus acciones y evitar la duplicación de esfuerzos."

Respondiendo a esta necesidad ampliamente reconocida de facilitar no sólo el comercio y transporte regionales, sino también su coordinación, los gobiernos de los países miembros de la CEPAL, en el decimosexto período de sesiones, que tuvo lugar en Puerto España, Trinidad y Tabago, del 6 al 15 de mayo de 1975, aprobaron la resolución 356 (XVI) que reitera la función que le corresponde desempeñar a la CEPAL en el campo de la facilitación, cuyo texto es el siguiente:

"a) Recomendar que la secretaría apoye la acción regional para la facilitación de los procedimientos aplicados en el comercio y en el transporte intrarregional y con el resto del mundo. Se autoriza a la secretaría para convocar a reuniones especializadas mediante consultas con los gobiernos directamente interesados, que sirvan como foros para que los países y los organismos regionales y sub-regionales puedan coordinar sus propios programas de acción en estas materias;

b) Pedir que la secretaría asista a los países latinoamericanos, a pedido de ellos y en la forma por ellos sugerida, en la coordinación previa de las posiciones regionales en preparación para reuniones a nivel mundial en el campo del transporte."

/En diciembre

En diciembre de 1977, en vista de la creciente toma de conciencia dentro del sistema de las Naciones Unidas de que muchos problemas económicos pueden solucionarse mejor sobre una base regional, la Asamblea General aprobó la resolución 32/197 sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas. En su sección IV, dicha resolución reconoce que las comisiones económicas regionales son los centros principales de desarrollo, coordinación y cooperación económicos. Las actividades recientes de la CEPAL en el campo de la facilitación.

En conformidad con la resolución 356 (XVI), aprobada por la Comisión en mayo de 1975, la función básica de la CEPAL en este campo es suministrar las estadísticas, información y análisis pertinentes a los gobiernos latinoamericanos y otras instituciones que procedan con el fin de asegurar por ejemplo, que la uniformación de los trámites aduaneros o la introducción de nuevas tecnologías de transporte, como la contenerización o los servicios de autotransbordo, ayuden a lograr los siguientes objetivos nacionales y regionales:

- a) contribuir a incrementar las exportaciones y el comercio recíproco;
- b) reducir el costo de las importaciones;
- c) obtener una participación creciente en el transporte del comercio exterior y en los servicios complementarios conexos;
- d) asegurar la participación como propietarios y operadores de nuevas tecnologías de transporte y promover la participación como productores de ellas; y
- e) establecer mecanismos institucionales eficientes en el campo del comercio y del transporte que reflejen el principio de la reciprocidad.

Si bien todos estos objetivos nacionales y regionales parecen compatibles, no siempre es así. Por ejemplo, una propuesta de crear empresas de transporte multimodal podría abaratar el costo de las importaciones, pero al mismo tiempo reducir la participación de los países en el transporte de su comercio exterior si esas empresas se controlan desde fuera de la región. Asimismo, la adopción de un régimen extrarregional de garantía aduanera podría establecer requisitos institucionales adecuados para el transporte regional pero simultáneamente disminuir la participación

de América Latina en dicho transporte en la medida que sus países no estén capacitados para cumplir con esos requisitos, por ejemplo, en el transporte en contenedores ya que éstos deben ajustarse a normas específicas de construcción. Se precisa, por lo tanto, analizar cuidadosamente toda propuesta de facilitación a fin de determinar sus repercusiones en cada objetivo nacional y regional en ese campo.

En un esfuerzo por ayudar a los gobiernos miembros y a otros organismos pertinentes a cumplir lo mejor posible los objetivos nacionales y regionales de facilitación, la CEPAL en colaboración con los países u organizaciones interesados realiza estudios sobre los problemas de la facilitación del comercio y del transporte, sirve de foro para coordinar y armonizar las soluciones propuestas para dichos problemas y presta asistencia técnica a diversas organizaciones regionales y nacionales y a los gobiernos. Entre las actividades que desarrolla actualmente destacan las siguientes:

a) en octubre de 1973, conjuntamente con el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), la CEPAL preparó un estudio sobre los corredores para el transporte terrestre entre Lima y Buenos Aires y Lima y Sao Paulo. El estudio no sólo señaló las diversas opciones de transporte multinacional que existen en América Latina, sino que ayudó a crear servicios de transporte terrestre que antes no se consideraban adecuados desde los puntos de vista técnico y económico. Como parte de este estudio, la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), la CEPAL y el INTAL patrocinaron en conjunto el primer embarque directo por ferrocarril que se haya intentado desde Chile a Brasil, a través de Argentina y Bolivia. Durante el viaje se comprobó que se exigen aproximadamente 24 documentos distintos. Resultado directo de esta experiencia fue que la ALAF y la CEPAL colaboraron en la elaboración y aprobación de la convención MULTILAF que cubre el transporte multinacional (que abarca tres o más países) de carga por los ferrocarriles de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. La CEPAL está colaborando también en el cumplimiento de la disposición de esta convención que establece el uso de un solo documento en el transporte multinacional, y a este efecto ideó una carta de porte que se ajusta al formulario clave de la CEPE.

/b) en

b) En 1974, los gobiernos de Bolivia y Chile solicitaron a la CEPAL que emprendiese un estudio sobre los trámites y documentos que requieren las importaciones bolivianas en tránsito por el puerto de Arica en Chile. El informe resultante, publicado en enero de 1975, recomendó la adopción de un sistema integrado de tránsito totalmente nuevo. Una vez aprobado por los dos gobiernos interesados, en mayo de 1975, el sistema comenzó a aplicarse en agosto del mismo año, permitiendo acelerar apreciablemente el despacho de la carga en tránsito a Bolivia, aunque no logró superar las dificultades del tráfico de este país. Posteriormente, la CEPAL llevó a cabo otros dos estudios a solicitud de los gobiernos - uno para evaluar los primeros resultados del nuevo sistema de tránsito (1976) y otro que contiene las bases de un sistema tarifario unificado (1977). En abril de 1978 el sistema integrado de tránsito se extendió a las importaciones que realiza Bolivia a través del puerto de Antofagasta, en Chile. En el documento E/CEPAL/1065 se describe con más detalle esta importante experiencia.

c) En 1976, para facilitar el tránsito aduanero de las mercancías, la CEPAL ayudó a la ALALC a elaborar un conjunto de normas comunes para los trámites aduaneros, que sigue de cerca lo estipulado en el Anexo E.1 de la Convención de Kyoto aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera. Posteriormente, en la Octava Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes del Cono Sur, estas normas comunes se incorporaron al Anexo sobre Tránsito Aduanero del Convenio de Transporte Internacional Terrestre. Este Convenio y sus anexos son aplicables a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, y en la actualidad se encuentra en etapa de ratificación por los gobiernos.

d) En agosto de 1975, la CEPAL inició la publicación de un boletín bimestral sobre Facilitación del Comercio y del Transporte en América Latina que actualmente se distribuye a 1 300 beneficiarios de 70 países. Algunos números analizan detalladamente un solo tema de interés especial,

/mientras que

mientras que otros contienen una síntesis de las actividades y problemas recientes tanto dentro de la región como en todo el mundo. De esta manera, el Boletín constituye un medio de comunicación esencial entre América Latina y el resto del mundo que destaca la importancia de los aportes de esta región a la facilitación del comercio y del transporte.

e) La Sexta Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes del Cono Sur, que tuvo lugar en noviembre de 1975, acordó promover la elaboración de una convención de transporte multimodal internacional para los países del Cono Sur para lo cual solicitó la colaboración de la CEPAL. Al enterarse que la CEPAL se aprestaba a iniciar su trabajo en esta convención, la Segunda Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria de la Convención de Transporte Multimodal Internacional, que se realizó en Buenos Aires, Argentina, en diciembre de 1976, solicitó que se ampliase su ámbito geográfico de manera de abarcar a toda la región.

En cumplimiento de esas solicitudes y con arreglo al programa de trabajo de la secretaría, aprobado en su decimoséptimo período de sesiones, se redactó un anteproyecto de convención para limitar la responsabilidad civil de los porteadores en el transporte terrestre internacional. Posteriormente, este anteproyecto se distribuyó a diversas organizaciones nacionales, internacionales, regionales y subregionales, para que formularan observaciones y sugerencias. En diciembre de 1977, una vez recibidas éstas se convocó a una reunión de un grupo de expertos para revisar y, según el caso, enmendar dicho anteproyecto de convención. En su informe (E/CEPAL/1047), el grupo de expertos recomendó que la CEPAL emprendiese un estudio sobre las consecuencias que tendría establecer límites relativamente altos o bajos a la responsabilidad financiera de dichos porteadores. Como resultado de esta recomendación, se elaboró el documento sobre "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.)

/Ultimamente, en

Ultimamente, en setiembre de 1978, se celebró una Reunión Intergubernamental Preparatoria, en la cual los representantes de los gobiernos miembros de la CEPAL examinaron el proyecto de convención mencionado, le introdujeron los cambios que estimaron procedentes y recomendaron que la secretaría iniciara diversos estudios complementarios. El informe de esta Reunión (E/CEPAL/1054), que contiene el proyecto de Convención Latinoamericana sobre Responsabilidad Civil del Porteador en el Transporte Terrestre Internacional de Mercancías (CRT) aprobado por los representantes de los gobiernos se distribuyó a todos los países miembros de la CEPAL y a otras organizaciones interesadas.

Los estudios complementarios antes citados tratan sobre los temas siguientes:

- i) conflictos que podrían surgir entre la CRT y diversos acuerdos bilaterales relativos a los distintos requisitos que deben reunir los avisos de envío, guías de carga y conocimientos de embarque;
- ii) repercusiones que tendría la inclusión en la CRT de disposiciones relativas al derecho del cargador a recuperar las mercancías dadas por perdidas;
- iii) evaluación de las diversas disposiciones sobre la libre elección del tribunal en las convenciones sobre transporte internacional a fin de determinar la clase de disposición que ofrece mayor garantía a la libertad contractual del cargador en esta materia;
- iv) revisión de los artículos 12, 13 y 14 de la CRT - relativos a revisión o enmienda, funciones del depositario y disposiciones finales, respectivamente - para determinar si dichos artículos están en consonancia con las normas que rigen estas materias en otras convenciones internacionales.

Además, en la misma Reunión se discutieron las nuevas medidas que convendría adoptar para la labor preparatoria de la CRT. Los párrafos pertinentes del informe de la Reunión expresan lo siguiente:

/195. Una

"95. Una delegación propuso que durante el decimoctavo período de sesiones de la CEPAL se examine la conveniencia de continuar con los trabajos de preparación de la CRT. Esa misma delegación adelantó que, antes de tal examen, no podrá asegurar su participación en la continuación de los trabajos preparatorios.

96. Otra delegación encontró pertinentes las observaciones que llevaron a la proposición anterior, no obstante considerar que no era la oportunidad para examinar la conveniencia de continuar con los trabajos preparatorios de la CRT, estimando que, para finalizar los trabajos de preparación de la Convención, se requiere realizar por lo menos otra reunión intergubernamental preparatoria.

97. Las demás delegaciones que intervinieron en el debate señalaron la importancia que tiene la reglamentación del transporte terrestre internacional para la región y estimaron que sería conveniente que la secretaría de la CEPAL, en consulta con los países, fije la sede y fecha de la próxima reunión intergubernamental preparatoria, de manera que ella se realice con posterioridad al decimoctavo período de sesiones de la CEPAL. Asimismo, solicitaron a la secretaría que durante las sesiones del decimoctavo período, informe a los países sobre los avances logrados en la preparación del proyecto de Convención."

En consecuencia, se solicitó a la Comisión que instruyera a su secretaría acerca de las medidas que deberán adoptarse en el futuro en relación con los trabajos preparatorios de la CRT.

f) Las autoridades portuarias, agentes de transporte marítimo y armadores latinoamericanos están colaborando con el Programa de Transporte Marítimo OEA/CEPAL en la reunión de todos los documentos que exigen los puertos para el arribo, estada y zarpe de los buques. Con estos antecedentes se confeccionará un manual que la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR) se encargará de mantener actualizado, a fin de ayudar a los empresarios navieros en la tramitación pertinente y en la esperanza de contribuir a la labor que desarrollan diversos grupos de facilitación. Por otra parte, el manual contribuirá a que la región avance en la aplicación del Convenio de Mar del Plata (1963) sobre facilitación del transporte acuático internacional, que es muy similar al Convenio sobre facilitación de la OCMI (1965).

g) En lo que respecta a la transmisión de datos sobre comercio y transporte, el Programa de Transporte Marítimo OEA/CEPAL está colaborando con el Grupo de Trabajo de Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional de la CEPE en la elaboración de dos programas de codificación que facilitarán el intercambio de informaciones. El primero es un código internacional de localidades (LOCODE) que combina el Código de Países Alfa-2 de la ISO con la actual clave trilítera de localidades de la IATA, o con una clave especial para las localidades que no cuenten ya con una clave de la IATA. La CEPAL ha sometido a la consideración del Programa Especial de Facilitación del Comercio de la UNCTAD (FALPRO) un estudio preliminar para la creación de un archivo que permita manejar estas claves por computadora. El segundo programa es una propuesta para reestructurar el sistema actual de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para asignar distintivos de llamada de radio a los buques, de manera de basarlos en el Código de Países Alfa-2 de la ISO, con lo cual se prestarán mejor para utilizarlos en los documentos de comercio internacional como claves para identificar buques. Se estima que este cambio es conveniente porque, en general, el nombre completo de los buques es innecesariamente largo y no exclusivo. El actual distintivo de llamada de radio es a la vez corto y exclusivo, pero le falta coherencia y no tiene una relación fácil de identificar con el país de registro. Una clave revisada que incorporara la designación bilítera que asigna la ISO a cada país constituiría un gran avance y por esta razón, el Grupo de Trabajo de Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional de la CEPE ha recomendado que se apruebe esta propuesta en la próxima Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones que tendrá lugar en 1979.

h) Con la asistencia financiera y técnica del gobierno español y los aportes técnicos y de organización de la ALAF y de la CEPAL, se realizó un seminario sobre transporte ferroviario internacional en Madrid, España, del 6 de noviembre al 7 de diciembre de 1978. Entre los participantes se encontraban 17 ejecutivos de los diez ferrocarriles latinoamericanos asociados a la ALAF cuyas rutas están interconectadas. Dada la excelente organización por parte del gobierno español, las discusiones acerca de la experiencia española y europea en la facilitación del transporte ferroviario internacional

/alcanzaron un

alcanzaron un elevado nivel técnico. La CEPAL agradece este esfuerzo al gobierno de España que hizo posible que las deliberaciones se llevaran a cabo en un ambiente abierto y franco. La experiencia recogida por los participantes en este seminario será de gran valor para la aplicación del plan de acción destinado a facilitar el transporte ferroviario internacional que está preparando ALAF, en estrecha colaboración con la CEPAL.

i) A comienzos de 1977, tras reconocer que las barreras no arancelarias estaban limitando la tasa de crecimiento del comercio por carretera en la subregión andina, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la CEPAL realizaron un estudio conjunto, en estrecha colaboración con la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), para determinar la viabilidad de nuevos servicios de transporte carretero en la subregión y crear incentivos para aumentar la participación en ese transporte. Se analizaron, entre otros, los siguientes temas: el comercio intrasubregional por medios de transporte y grupos de productos; el estado, deficiencias y limitaciones actuales de la red carretera y los proyectos en estudio para mejorarla; las consecuencias de la restricción del peso máximo de los vehículos carreteros; la comparación de los costos de cada nuevo medio de transporte intrasubregional viable; los requisitos que deben reunir los vehículos carreteros y las empresas que se dedican al transporte intrasubregional; las consecuencias de los regímenes de tránsito aduanero y de los regímenes de responsabilidad civil de las empresas de transporte internacional; los procedimientos, formalidades y requisitos relacionados con dicho transporte, y los aspectos tributarios pertinentes; y el papel de las organizaciones subregionales en la facilitación del transporte por carretera. Los resultados de este estudio exhaustivo se reseñan en mayor detalle en "Perspectivas del transporte internacional por carretera en la subregión andina" (E/CEPAL/L.154), "Inventario de la infraestructura y de los proyectos del Eje Central del Sistema Troncal Andino de Carreteras" (E/CEPAL/L.154/Add.1) y "Evaluación de la influencia de la restricción del peso máximo admisible por eje en el costo del transporte automotor de la subregión andina" (E/CEPAL/L.154/Add.2).

Alcance de los problemas relacionados con la facilitación del comercio del transporte en América Latina

La importancia y alcance de los problemas que plantea la facilitación del comercio y del transporte en América Latina puede valorarse, examinando la carga que representa para el comercio intrarregional la documentación innecesaria o redundante, evaluando las necesidades de facilitación del tránsito de la región e identificando algunos campos en que podría desarrollarse con éxito una labor regional de facilitación.

Durante decenios el comercio terrestre intrarregional de América Latina se vio obstaculizado porque muchas carreteras y ferrocarriles se construyeron en función del transporte desde y hacia los puertos y, por lo tanto, carecían de las rutas de conexión necesarias para el comercio recíproco. En la actualidad, la región posee una red razonablemente completa de carreteras y conexiones ferroviarias entre los países, que en los últimos años ha contribuido a incrementar el volumen del comercio intrarregional que se transporta por carretera. No obstante, existen aún países - sobre todos los del interior del continente - que no tienen una red adecuada a las necesidades de su comercio interno y exterior. Si bien primitivamente el bajo nivel de comercio no imponía demasiadas exigencias a la infraestructura institucional existente, su incremento posterior ha mostrado claramente sus inconvenientes y deficiencias. Si bien varios países latinoamericanos son parte de las convenciones mundiales y regionales de facilitación del transporte aéreo y marítimo y del tránsito aduanero, el transporte internacional por tierra sólo está cubierto por acuerdos subregionales, que no son del todo compatibles.

Como en la actualidad América Latina carece de una infraestructura institucional adecuada para facilitar el comercio terrestre, a menudo éste se rige por acuerdos bilaterales, por los códigos del comercio de cada país, que se aplican a la mercancía en tránsito, y por acuerdos celebrados con los vendedores, expedidores de carga, bancos, porteadores y otros intereses comerciales. En todo lo que no esté expresamente prohibido por sus respectivos regímenes legales, las partes que intervienen en el comercio y transporte regionales tienen libertad de acción y, en estas circunstancias, pueden establecer - y generalmente lo hacen - una multiplicidad de trámites, formalidades y requisitos que, si bien satisfacen sus propias necesidades, a veces suscitan conflictos entre ellas.

/La mayoría

La mayoría de los trámites, formalidades y requisitos gubernativos e institucionales del comercio regional e internacional suponen la preparación de documentos. En el estudio sobre "Información sobre documentos de comercio" (TRADE/WP.4/INF.29) se observa que

"... los gastos de preparación de documentos representan el 10% de la transacción comercial, con lo que se acrecienta el precio de los productos y el costo de su distribución."

En los últimos 10 a 15 años el movimiento físico de mercancías ha desarrollado modalidades revolucionarias, con el resultado que la mercancía llega antes que los documentos, originando demoras en el despacho, congestión de puertos y aeropuertos y mayores costos. El atraso en la llegada de los documentos o de la información necesaria en el punto de destino retarda la entrega de la mercancía y puede ocasionar gastos por concepto de multas, indemnización por demoras y de pérdida de negocios, que a veces son muchísimo más elevados que el costo directo de los documentos. Los costos directo e indirecto de la documentación se incluyen en los precios de venta, de modo que o los importadores tienen que pagar mayores precios por sus compras o bien los exportadores obtienen menores utilidades al absorber algunos de estos costos. Se advierte entonces que el costo de los documentos puede afectar seriamente la capacidad del exportador de competir en los mercados mundiales.

Una de las iniciativas de facilitación europeas más importantes que se han aplicado con éxito es la libertad de tránsito. En el siglo diecinueve, al celebrarse convenios intrarregionales de transporte en toda Europa, se fue estableciendo gradualmente el principio de libre tránsito en ríos, canales y carreteras, a medida que se reconocía la necesidad de implantarlo para el desarrollo del comercio y de la industria. Hacia fines de ese siglo, prácticamente habían desaparecido los derechos de tránsito que gravaban el comercio intrarregional europeo. En 1921, y basándose en parte en estos antecedentes, la Liga de las Naciones redactó la primera convención internacional sobre libertad de tránsito - la Convención y Estatuto sobre la Libertad de Tránsito. Esta convención no distinguía entre Estados ribereños y no ribereños, razón por la cual durante más de 40 años llegó a considerarse como norma mínima en las negociaciones de los acuerdos bilaterales y multilaterales de tránsito. Las convenciones europeas de tránsito modernas /siguen dando

siguen dando el mismo trato a las necesidades de tránsito de todos los Estados, indistintamente. A manera de ejemplo cabe mencionar la convención aduanera sobre el tránsito internacional de mercancías (ITI) de 1971, que se aplica a los contenedores y algunos objetos pesados o voluminosos, sea que éstos se trasladen por un medio de transporte o por una combinación de ellos, y el Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos TIR (1975) que se aplica a la mercancía transportada por vehículos carreteros o en contenedores.

Distinta es la situación en América Latina, pues pese a que en la actualidad dispone de una red bastante completa de carreteras y conexiones ferroviarias que une los países, sólo últimamente sus gobiernos han comenzado a sentar las bases para suscribir convenios internacionales del transporte terrestre y de tránsito y para establecer prácticas comerciales conexas que faciliten el transporte y el tránsito de mercancías, equipos de transporte y personas en la región. Si tuvieran la infraestructura física e institucional adecuada para el transporte terrestre, muchos países latinoamericanos podrían convertirse en países de tránsito para el comercio de sus vecinos. Por ejemplo, en el interior del continente hay vastas regiones con potencialidad de crecimiento - incluidas partes de Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay - cuyo acceso a los mercados externos e internos de América Latina depende de la disponibilidad de instalaciones adecuadas para el tránsito de mercancías. Por este motivo, es necesario tratar de adoptar medidas para satisfacer esas necesidades de tránsito tanto en los países sin litoral como en los Estados ribereños, mediante la cooperación económica regional, la creación de una infraestructura regional para el transporte terrestre y el reconocimiento de la importancia que reviste el comercio de tránsito para el crecimiento económico de la región.

Si bien la complejidad y redundancia de la documentación y la falta de principios regionales sobre la libertad de tránsito son obstáculos no arancelarios patentes y muy costosos para el comercio latinoamericano, la solución de ese problema no es lo único importante para facilitar el comercio y el transporte. A través de su labor en el terreno de la facilitación, la secretaría de la CEPAL ha identificado muchos otros aspectos sobre los cuales sería útil emprender un trabajo de facilitación y en los

/cuales ha

cuales ha adquirido competencia para contribuir a que la cooperación regional supere los problemas que actualmente dificultan el comercio.

Estos aspectos son, entre otros, los siguientes:

1. Facilitación del tránsito internacional de vehículos y reducción de su estada en terminales y fronteras:
  - a) sistemas eficientes para autorizar a las empresas de transporte, (incluidas las multinacionales) con sus vehículos y equipo conexo, que operen en países extranjeros;
  - b) regímenes de responsabilidad de terceros;
  - c) acreditación de la competencia técnica de las tripulaciones y cumplimiento de los reglamentos de migración;
  - d) mecanismos para asegurar una compensación adecuada por el uso de la infraestructura de transporte y por los servicios recibidos;
  - e) necesidades de documentación;
  - f) necesidades de información estadística;
  - g) coordinación de las formalidades que deben cumplirse en la frontera, incluidas las portuarias;
  - h) contratos de arrendamiento y de intercambio de vehículos y equipos;
  - i) normas para los vehículos y equipos que se ajusten a normas de la infraestructura física;
  - j) sistemas para impedir la doble tributación;
  - k) transferencia internacional de fondos.
2. Facilitación del tránsito internacional de mercancías:
  - a) uniformidad de la documentación comercial y de transporte;
  - b) necesidades de información estadística;
  - c) estandarización de la nomenclatura de las mercancías;
  - d) requisitos especiales que debe reunir el transporte de mercancías peligrosas: procedimientos y documentación;
  - e) acuerdos de cooperación entre los aseguradores de la carga;
  - f) acuerdo sobre las condiciones de pago y de despacho;
  - g) disposiciones especiales para los despachos pequeños;
  - h) disposiciones especiales para los centros de transbordo marítimo;
  - i) medidas especiales para promover las exportaciones;

/j) equipos

- j) equipos conjuntos para prevenir pérdidas de carga, con especial referencia a los países mediterráneos.
3. Facilitación del tránsito internacional de vehículos y mercancías:
- a) establecimiento de regímenes aduaneros apropiados, en especial para el tránsito aduanero;
  - b) establecimiento de empresas de transporte multimodal y su reglamentación;
  - c) difusión de la información sobre las rutas y servicios de transporte disponibles, y de sus costos y calidad;
  - d) establecimiento de terminales interiores de carga dotados de servicios completos;
  - e) reglas que establezcan la responsabilidad civil del porteador frente al propietario de la carga;
  - f) envío oportuno de los documentos de comercio y de transporte (incluida su transmisión utilizando técnicas de procesamiento electrónico de datos) y armonización de los requisitos legales, incluidos aquellos relacionados con la certificación de su autenticidad y con su negociabilidad;
  - g) preparación de códigos adecuados para su uso en los documentos de comercio y de transporte;
  - h) disposiciones especiales para los países sin litoral;
  - i) reglamentación internacional de las tarifas de fletes, en especial la forma de su presentación;
  - j) reglamentación para facilitar el transporte fluvial internacional;
  - k) evaluación de la adopción de nueva tecnología de transporte y acuerdo al respecto entre los países interesados;
  - l) estudio de los intereses regionales en relación con los problemas que se analizarán en los foros mundiales en que se discuten y adoptan medidas de facilitación;
  - m) reemplazo de las formalidades consulares por procedimientos e impuestos más adecuados.

Como se observó en la introducción, el sistema de las Naciones Unidas participa de manera activa en muchos campos de la facilitación del comercio y del transporte. La CEPAL, como comisión económica regional de las

/Naciones Unidas,

Naciones Unidas está en situación de relacionar las iniciativas latino-americanas nacionales y regionales con el esfuerzo de facilitación de otras regiones del mundo. Sin embargo, no sólo por la extensión de la lista precedente sino por la diversidad de los aspectos contenidos en ella que podrían abordarse con éxito para contribuir a la facilitación, es evidente que no se pueden investigar todos y que es fundamental establecer un orden de prelación.

El compromiso de facilitar el comercio y el transporte y la experiencia institucional europea

El comercio exterior latinoamericano comenzó con la exportación por vía marítima de productos agropecuarios y materias primas a regiones más industrializadas del mundo, en una época en que los barcos a vela surcaban los mares en busca de carga. Muchas de las prácticas comerciales de transporte marítimo establecidas entonces para vincular a los expedidores de carga, porteadores, autoridades portuarias, banqueros, compañías de seguros, aduanas, consignatarios y otros, están todavía en uso. En la medida en que el progreso tecnológico ha producido barcos de alta velocidad que utilizan métodos muy avanzados para el manejo de la carga, como la contenerización, las gabarras y los servicios de autotransbordo, y en que se han hecho más frecuentes el procesamiento y transmisión electrónicos de datos, esas prácticas anticuadas de transporte marítimo ponen en peligro el éxito del comercio al que pretendían contribuir.

En cambio, el comercio exterior de las naciones europeas comenzó mucho antes que se transportasen volúmenes importantes de mercancías a otros continentes, de suerte que el transporte entre estas naciones ha sido objeto de amplia cooperación internacional. Por ejemplo, la idea de la libre navegación fluvial para el comercio internacional se planteó ya en 1792, y hacia mediados del siglo diecinueve las naciones interesadas de ese continente habían suscrito acuerdos obligatorios. La convención de Berna, de 1890, estableció el control de tránsito internacional de carga por ferrocarril y posteriormente incluiría un control análogo para el transporte de pasajeros. Como consecuencia de esta cooperación en el campo del transporte intrarregional, hace muchos decenios que estos países comenzaron a tomar importantes iniciativas en

materia de facilitación. La experiencia europea ha mostrado que estos intentos informales de integración no sólo reducen los obstáculos innecesarios al comercio y al transporte sino que también son un aporte para los programas de integración oficiales.

Pese a que las soluciones a los problemas de facilitación del comercio y del transporte parecen ser permanentes, no lo son. Una medida de facilitación que simplifique un trámite o requisito del comercio internacional en una circunstancia o período determinados puede convertirse más tarde en un obstáculo para el comercio que pretendió facilitar. Por ejemplo, es posible que las medidas que se adopten para facilitar el movimiento de carga fraccionada sean inadecuadas para la carga contenerizada y, por este motivo, se conviertan en un obstáculo a dicho comercio. Por lo tanto, para que la facilitación del comercio y del transporte reporte beneficios duraderos debe concebirse como un programa permanente de estudio y revisión.

Los problemas de la facilitación tienen dos causas interrelacionadas: el uso de prácticas comerciales innecesarias o inadecuadas, y la falta de armonización entre las distintas prácticas comerciales nacionales, regionales e internacionales. Como el movimiento internacional de mercancías, equipos de transporte y de personas es tan sólo la agrupación de operaciones separadas de transporte nacional, que se rigen por los sistemas legales e institucionales de cada país, las actividades de facilitación deben centrarse en el plano nacional. Sin embargo, gran parte de este esfuerzo nacional de facilitación será estéril a menos que lo realicen simultáneamente todas las partes que intervienen en el comercio. De este modo, la gran mayoría de los problemas internos de facilitación deben abordarse y resolverse de acuerdo con los intereses regionales e incluso internacionales. Por ejemplo, los aspectos aduaneros, financieros y de seguros del transporte son de carácter internacional y la mejor manera de adoptar una propuesta nacional relacionada con cualquiera de ellos es a través de la colaboración entre los distintos países que podrían verse afectados.

La facilitación del comercio y del transporte toca muchos aspectos del comercio regional e internacional, siendo un vasto campo multidisciplinario

/que exige

que exige apoyo permanente de muchas entidades - tanto gubernamentales como privadas - que operan en distintos países. Pero, además, es una empresa cooperativa destinada a ayudar a encontrar soluciones a través de contactos, estudios y deliberaciones en los planos nacional, regional e internacional. Las medidas de facilitación no pueden imponerse por un sector sobre otro, ni mucho menos por un país o región sobre otros, de suerte que el único método que ha tenido éxito en esta labor consiste en mantener un diálogo permanente entre los sectores de cada país y en el plano internacional.

En Europa se ha reconocido desde hace mucho tiempo que la facilitación del comercio y del transporte, representa una economía de costos y casi todos los países del continente han creado agrupaciones de facilitación. Además, los representantes de estas agrupaciones, conjuntamente con los de organizaciones como la Cámara Internacional de Navegación Marítima, el Consejo de Cooperación Aduanera, la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental se reúnen con frecuencia en distintos foros para analizar problemas que van desde el contenido de un determinado documento aduanero hasta la negociación de un tratado internacional. Muchas de estas reuniones se celebran bajo los auspicios del Grupo de Trabajo sobre Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional, de la CEPE.

En su resolución 356 (XVI), la CEPAL reconoció la necesidad de la cooperación regional en la tarea de la facilitación y concibió para sí un papel en este campo. En los últimos cuatro años se ha avanzado bastante y en la actualidad se estima conveniente iniciar actividades que exijan la participación sistemática de los países miembros. En todo intento de facilitación es fundamental la voluntad política de los países para adoptar medidas; el esfuerzo de la secretaría se desperdiciaría si sus estudios no se convirtiesen en una acción regional. Por lo tanto, es posible que la CEPAL solicite a su secretaría que convoque a reuniones especializadas regionales y subregionales en el bienio 1979-1980 con el objeto de:

- a) señalar los principales problemas de facilitación en los planos nacional, subregional y regional;

/b) ayudar

- b) ayudar a la secretaría a fijar prioridades para su programa de trabajo sobre facilitación;
- c) promover la creación de grupos nacionales de facilitación;
- d) establecer líneas de comunicación entre los diversos grupos nacionales, regionales e internacionales de facilitación;
- e) coordinar y armonizar las medidas de facilitación propuestas, y
- f) preparar recomendaciones a la Comisión que aseguren un programa de acción más permanente y dinámico en materia de facilitación.