

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL

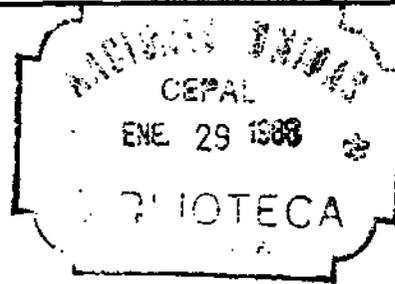


Distr.
LIMITADA

LC/L.436

7 de diciembre de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL



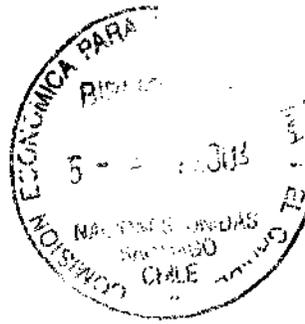
C.1



SISTEMA INTEGRADO DE TRANSITO PARA MERCADERIAS BOLIVIANAS
TRANSBORDADAS A TRAVES DEL PUERTO DE ARICA:

EVALUACION A LOS 12 AÑOS DE FUNCIONAMIENTO

INDICE

Página

RESUMEN	1
I. ANTECEDENTES	4
A. ESTABLECIMIENTO DEL SIT	5
B. SOLICITUD DE EVALUACION	6
II. EVALUACION	8
A. ADMINISTRACION DE LAS MERCANCIAS	8
1. Recepción	8
2. Despacho	10
3. Documentación	12
B. TRANSPORTE	15
1. Por ferrocarril	15
2. Por carretera	18
3. Por vía aérea	20
4. En contenedores	21
C. SISTEMA DE INFORMACION	24
1. Procesos comerciales	24
2. Operaciones	24
3. Gestión	25
4. Integración	25
D. ASPECTOS INSTITUCIONALES	26
1. Arica	26
2. La Paz	29
3. Aspectos generales	32
III. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL SIT	34
A. CAMBIOS EN LA ADMINISTRACION DE LAS MERCANCIAS	34
1. Control de la carga	34
2. Documentación	35
3. Sistema de información	36
4. Innovaciones útiles	37
B. CAMBIOS INSTITUCIONALES	38
1. Organismos específicos	38
2. Relaciones entre organismos	39
3. Despacho de contenedores	40
4. Coordinación global	41
C. COMENTARIOS FINALES	42
ANEXO. ORGANISMOS Y EMPRESAS ENTREVISTADOS	43

RESUMEN

A pedido de las Cancillerías de Bolivia y Chile, la CEPAL realizó a comienzos de 1975 un estudio tendiente a racionalizar los procedimientos documentales y de transporte para la carga en tránsito a Bolivia a través del puerto de Arica. Sobre la base de este estudio, los dos países acordaron aplicar el Sistema Integrado de Tránsito (SIT) a partir del primero de agosto de ese año, con la participación de los siguientes organismos:

- Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros (AADAA) de Bolivia
- Cámara Nacional de Comercio de Bolivia
- Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) de Bolivia
- Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI)
- Ferrocarril de Arica a La Paz (FCALP) de Chile

Durante los últimos 12 años, el SIT ha hecho importantes contribuciones para agilizar el flujo de mercancías bolivianas hacia su destino final, por lo que no sólo los organismos que lo integran sino también los usuarios del sistema aún se muestran básicamente satisfechos con sus conceptos. Sin embargo, los gobiernos decidieron que sería provechoso solicitar a la CEPAL una evaluación del comportamiento del SIT con el fin de determinar si sería beneficioso introducir algunas modificaciones que pudieran mejorar su eficiencia o adecuarlo mejor a las condiciones actualmente imperantes tanto en el transporte marítimo como en el terrestre.

Se ha determinado que ciertos cambios en el control de la carga, la documentación y el sistema de información, algunas innovaciones útiles, y la revisión de varios aspectos institucionales efectivamente podrían ayudar a aumentar la eficacia del SIT. En particular, el incremento vertiginoso del transporte por contenedor en años recientes ha revelado áreas de debilidad en los procedimientos que exigen modificaciones con el fin de permitir el aprovechamiento pleno de este medio. Se recomienda, por ende, la introducción de los cambios que figuran a continuación:

Control de la carga

- inventariar los bultos en aparente mal estado sólo a pedido expreso de una de las partes interesadas en las mercancías;
- permitir que el auxiliar acompañe al conductor del camión dentro del recinto portuario;
- instalar en el recinto portuario una balanza de peso por eje para el control de los camiones y su carga, así como una balanza de plataforma para el pesaje de los vagones de ferrocarril;

Documentación

- confeccionar la Boleta de Recepción a mano, en formulario autocopiativo, de tal manera que refleje no sólo la información sobre las mercancías consignada en el Manifiesto de Carga del Buque sino también lo que realmente se desembarca;
- preparar la Matriz sobre la base de la Boleta de Recepción, de tal manera que contenga todos los datos necesarios para amparar el tránsito y ya no se requiera que éstos se completen en el reverso de los otros formularios con máquina de escribir;

- suprimir el uso del formulario Aviso de Llegada, para depender en adelante exclusivamente de los mensajes enviados por télex;
- suprimir la Boleta de Cargue, incorporando sus funciones a las de la Guía de Salida, la que serviría también para registrar el inventario de los automóviles;
- emplear el conjunto de las Guías de Salida que amparan las mercancías de un vehículo como su Manifiesto de Carga, en combinación con una Lista de Guías;

Sistema de información

- llevar a cabo un estudio detallado con miras a establecer en Arica un sistema de información compartido para mejorar la calidad y oportunidad de los datos respecto a los procesos comerciales y operativos, e implantar el uso de la informática en la gestión del SIT;
- efectuar como parte del mismo estudio un análisis de cómo integrar al sistema los organismos con sede en La Paz;

Innovaciones útiles

- simplificar los requerimientos de documentación para que los choferes de camiones y sus auxiliares ingresen a Chile;
- adoptar un sello único para los vagones ferroviarios que reemplace a los tres a cuatro actualmente colocados por los diversos organismos que intervienen en el control de la carga;

Cambios institucionales a organismos específicos

- traspasar a AADAA las funciones realizadas por la Agencia Aduanera de Bolivia en Arica;
- tener en cuenta, durante la reorganización interna que AADAA está llevando a cabo, problemas que han ocurrido en el pasado con las tarifas, el conocimiento de embarque y las relaciones con los clientes;
- facultar al CIC en su conjunto para que disponga los despachos en forma definitiva, previa consideración de los diversos intereses de todos los integrantes del SIT;
- fortalecer la función informativa del CIC de concentrar y difundir datos actualizados;
- establecer un arreglo formal entre la Cámara Nacional de Comercio y los transportistas por camión para que la Cámara represente en el CIC los intereses de éstos;

Relaciones entre organismos

- establecer incentivos y retribuciones financieros que favorezcan el pago oportuno de facturaciones entre organismos integrantes del SIT;
- armonizar los horarios de trabajo de los organismos radicados en Arica que intervienen en los trámites de despacho;

Despacho de contenedores

- institucionalizar en AADAA el manejo de los contenedores que llegan bajo conocimiento de embarque convencional sin flete pagado hasta el destino;
- crear un régimen especial para amparar los contenedores que llegan con contrato de transporte multimodal o con flete pagado hasta destino;

Coordinación global

- realizar entre los ministerios bolivianos de Industria y Comercio, Planificación, y Relaciones Exteriores y Culto, la coordinación pertinente para apoyar gestiones tendientes a perfeccionar la programación de los embarques de trigo y otras donaciones;
- efectuar consultas periódicas entre los organismos bolivianos con responsabilidades operativas para el SIT, los importadores, los transportistas y otros interesados, tanto públicos como privados;
- efectuar consultas internacionales entre AADAA, EMPORCHI, ENFE, FCALP y el Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia y los Subsecretarios de Transporte de Bolivia y Chile, específicamente para tratar asuntos relacionados con el SIT.

En general, las recomendaciones que se ofrecen representan un desarrollo lógico de los procedimientos actualmente empleados, por lo que serían fáciles de implantar. Si bien algunos de los cambios con implicaciones institucionales podrían ser más difíciles, son a la vez más importantes, sobre todo las que proponen facilitar el movimiento de los contenedores. No se trata de un "paquete" de medidas, pero se estima que todas merecen recibir la mayor consideración de las autoridades de Bolivia y Chile, con miras a su adopción a la brevedad.

I. ANTECEDENTES

Las bases del Sistema Integrado de Tránsito se remontan al Tratado de Paz y Amistad firmado entre Bolivia y Chile el 20 de octubre de 1904, que establece lo siguiente:

"Artículo 6. La República de Chile reconoce a favor de la de Bolivia, y a perpetuidad, el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico.

"Ambos Gobiernos se acordarán, en actos especiales, la reglamentación conveniente para asegurar, sin perjuicio para sus respectivos intereses fiscales, el propósito arriba expresado.

"Artículo 7. La República de Bolivia tendrá el derecho de constituir agencias aduaneras en los puertos que designe para hacer su comercio.

"Por ahora, señala por tales puertos habilitados para su comercio, los de Antofagasta y Arica."

Se reiteró la concesión por Chile de facilidades de tránsito a favor de Bolivia en el Convenio sobre Tránsito suscrito por los dos países en Santiago el 16 de agosto de 1937, cuyo artículo I declara que:

"El Gobierno de Chile, de conformidad al Artículo VI del Tratado de Paz y Amistad de 1904, reconoce y garantiza el más amplio y libre tránsito a través de su territorio y puertos mayores para las personas y cargas que cruzan por su territorio de y para Bolivia.

"Dentro de las estipulaciones boliviano-chilenas vigentes, el libre tránsito comprende toda clase de carga y en todo tiempo sin excepción alguna."

El Convenio de 1937 dio cierta articulación a los procedimientos de tránsito hacia Bolivia en su artículo IV. Sin embargo, con el paso de los años estos procedimientos no habían experimentado ninguna modernización para reflejar los avances en materia de facilitación del comercio y del transporte que se habían desarrollado bajo el patrocinio de las Naciones Unidas para hacer más expeditos los intercambios entre países vecinos. Por lo tanto, a comienzos del decenio de 1970 los procedimientos vigentes tendían a obstaculizar el tránsito en lugar de facilitarlos, a tal punto que paulatinamente se estaba estrangulando el puerto de Arica con las mercancías en espera de cumplir los trámites para su despacho a Bolivia. Con miras a corregir el problema, se decidió buscar una nueva fórmula para la expedición de las mercancías en tránsito, con arreglo a las provisiones del Convenio que en su artículo XII reconoce la posibilidad de "acordar o recomendar medidas reglamentarias que tengan por objeto la mejor aplicación de la presente Convención que consulten las necesidades comerciales, de transporte, etc., que la práctica recomiende."

A. ESTABLECIMIENTO DEL SIT

Durante la VII Reunión de las Comisiones Mixtas de Bolivia y Chile sobre Transportes y Asuntos Portuarios, realizada en La Paz del 2 al 4 de setiembre de 1974, las dos delegaciones coincidieron en que era "necesario realizar un estudio tendiente fundamentalmente a racionalizar los sistemas del flujo físico y procedimientos documentales de la carga en tránsito" a Bolivia a través del puerto de Arica. Se acordó asimismo encomendar el análisis de este tema a delegaciones técnicas de ambos Gobiernos, las que tomarían como base para sus tareas un estudio sobre dicha materia que le sería solicitado a la CEPAL. Con este fin, las cancillerías de Bolivia y de Chile cursaron sendas notas a la CEPAL con fechas primero de octubre de 1974 y 12 de setiembre de 1974, respectivamente.

La CEPAL acogió de inmediato las solicitudes de los dos gobiernos, estableciendo que cualquier sistema propuesto como resultado de las investigaciones tendría que cumplir con los siguientes objetivos:

- i) dar fiel cumplimiento al espíritu y la letra del Tratado de 1904 y de las convenciones reglamentarias posteriores, de suerte que el puerto de Arica sea un mero punto de transbordo entre el medio marítimo y el terrestre para la carga en tránsito a Bolivia;
- ii) reducir el tiempo de tránsito como asimismo los daños y mermas de la carga;
- iii) promover un aprovechamiento óptimo de los recursos físicos utilizados en el sistema de tránsito;
- iv) aprovechar la capacidad de almacenaje en el puerto de Arica para racionalizar el traspaso de carga entre medios de transporte que difieren enormemente en cuanto a su capacidad unitaria y en la regulación del flujo de abastecimiento para los importadores individuales en Bolivia;
- v) dejar claramente establecida la responsabilidad que corresponda a las naves, al puerto y a los medios terrestres por las pérdidas y mermas de la carga a fin de reducir el costo de los seguros de la carga, y
- vi) asegurar que la carga que entre al puerto de Arica en tránsito a Bolivia salga efectivamente del país.

Se hizo patente en el curso de la investigación que un paso fundamental hacia el cumplimiento de estos objetivos era la eliminación del procedimiento mediante el cual se importaban a Chile las mercancías bolivianas provenientes de ultramar, para luego reexportarlas con destino a Bolivia. En su lugar, se necesitaba un procedimiento más sencillo que permitiera traspasar las mercancías en forma esencialmente automática del medio marítimo al medio de transporte terrestre, con el fin de equilibrar los diferentes elementos que intervienen físicamente en el proceso. Con miras a lograr esta meta se establecieron cuatro criterios:

- i) concebir un sistema global de tránsito con una definición clara de las funciones y responsabilidades de cada organismo en el proceso total, haciéndose mucho hincapié en la coordinación de las diferentes unidades en cada etapa;
- ii) transbordar las mercaderías en el puerto de Arica en forma automática, sin esperar ni exigir la llegada del Conocimiento de Embarque original endosado por el consignatario;

- iii) centralizar las decisiones relativas al despacho de las mercaderías, para permitir utilizar en forma más eficiente los recursos portuarios y de transporte, y además asegurar la coordinación necesaria en las decisiones de las diferentes unidades, y
- iv) simplificar la documentación mediante la utilización de una matriz única.

Los resultados de la investigación se consignaron en el Estudio de facilitación del tránsito de mercadería con destino a Bolivia a través del puerto de Arica (E/CEPAL/L.116, enero de 1975). Este documento contiene un amplio análisis de la situación imperante en el puerto hacia fines del año 1974. Asimismo, formula recomendaciones para el establecimiento de un nuevo Sistema Integrado de Tránsito (SIT), el que sería básicamente un conjunto de procedimientos cuidadosamente elaborados para manejar la documentación asociada con el descargue, el almacenamiento temporal, el recargue y despacho de las mercancías en tránsito hacia Bolivia, así como para administrar las operaciones correspondientes de manera sistemática.

Sobre la base de este documento, los delegados a la reunión técnica entre Bolivia y Chile realizada del 12 al 15 de mayo de 1975 convinieron en aplicar el SIT a partir del 1 de agosto de 1975. Para hacerlo, no fue necesario hacer grandes inversiones en equipo o en infraestructura, ni establecer nuevos organismos administrativos, ni tampoco efectuar cambios sustanciales en el manejo físico de la carga. La implantación del sistema se llevó a cabo básicamente mediante una reestructuración de los procedimientos existentes y de las relaciones entre organismos, para lograr un esquema lógico y eficiente de las operaciones. Los mecanismos ideados para este propósito fueron los siguientes:

- el Centro de Información y Coordinación (CIC),
- el manual de procedimientos y
- el sistema de información.

El CIC fue concebido como una comisión interinstitucional que coordinaría las actividades de los diferentes servicios involucrados en el manejo físico y en la documentación de las mercancías y, como tal, debía contar con la participación de representantes de todos los organismos integrantes del SIT. El manual, que describía el flujo de operaciones, los trámites documentales y las responsabilidades para la recepción, almacenamiento y despacho de las mercancías, fue publicado como anexo al Informe sobre la aplicación del Sistema Integrado de Tránsito de mercaderías con destino a Bolivia a través del puerto de Arica (E/CEPAL/L.116/Add.1, 5 de febrero de 1976). Este mismo documento describió los procesos a seguir para constituir el sistema de información, notando que el CIC debía determinar la forma de presentación, la metodología de preparación, las fuentes de datos, la responsabilidad y la periodicidad para la confección de cada elemento estadístico, y el uso que se les daría a éstos.

El SIT efectivamente fue puesto en operación el 1 de agosto de 1975, y fue exitoso desde el comienzo. En el Acuerdo de Transportes entre Chile y Bolivia firmado en Arica el 23 de diciembre de 1975, las delegaciones de los dos países, "después de evaluar los resultados obtenidos con la aplicación del Sistema Integrado de Tránsito de mercaderías por el Puerto de Arica, declaran que éstos son positivos y recomiendan mantenerlos en plena vigencia." En esa reunión se acordaron algunos ajustes menores en el sistema que fueron prácticamente los últimos realizados hasta la fecha.

El único otro ajuste de importancia en la aplicación del SIT en Arica surgió de la Reunión Técnica Especial de Transportes de Chile y Bolivia que se celebró en Santiago entre el 14 y el 17 de marzo de 1978 cuando, a pedido de la delegación de Bolivia, se acordó que "el Centro de Informaciones y Coordinación lo integre además, un representante de ENFE, dada la responsabilidad que este Organismo del Estado de Bolivia asume por la carga que transporta". Con esto, el CIC quedó conformado por AADAA, la Cámara Nacional de Comercio de Bolivia, EMPORCHI, ENFE y FCALP. Sin embargo, ENFE aparentemente no se incorporó al CIC de inmediato, y aún durante la misión de evaluación tenía dudas respecto a la legitimidad de su participación.

La misma Reunión Técnica aprobó la implantación del SIT para las mercaderías en tránsito hacia Bolivia en el puerto de Antofagasta.

B. SOLICITUD DE EVALUACION

Con el transcurso de los años, han venido cambiando las circunstancias imperantes en el puerto de Arica y en los medios de transporte hacia Bolivia, sin que se hayan introducido modificaciones importantes en los procedimientos del SIT para reflejar esta nueva realidad. Por lo tanto, Bolivia y Chile estimaron que, a los 12 años de su implantación, el SIT debería ser motivo de una evaluación hecha por la CEPAL con el fin de determinar si precisa de algún ajuste operativo para que esté acorde con las condiciones y circunstancias actualmente imperantes tanto en el puerto mismo, en el Ferrocarril de Arica a La Paz y en la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado de Bolivia, como en la gestión de la Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros. La CEPAL acogió nuevamente esta solicitud de los dos países e inició la evaluación el 28 de abril de 1987.

Se procedió a recopilar información tanto en Arica como en La Paz respecto al funcionamiento del SIT y de los organismos bolivianos y chilenos que lo integran, así como las opiniones y sugerencias de muchos usuarios del sistema, como base para una evaluación de todos los aspectos relevantes. Se encontró que, si bien el sistema sigue cumpliendo básicamente con los objetivos que motivaron su implantación en primer lugar, existen varias condiciones que aconsejan su actualización para enfrentar mejor los cambios que ya han ocurrido o que se vislumbran para el futuro en la distribución del tráfico de mercancías hacia Bolivia y en las tecnologías de transporte empleadas en el proceso. Esta evaluación sugirió una serie de modificaciones para mejorar el Sistema Integrado de Tránsito en beneficio directo de los dos países, los usuarios del sistema y los organismos que lo integran.

II. EVALUACION

Con el fin de efectuar la evaluación de la situación actual del Sistema Integrado de Tránsito, se llevó a cabo una serie de entrevistas con los organismos que oficialmente lo componen:

Arica

- Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI)
- Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros (AADAA) de Bolivia, Superintendencia de Arica
- Aduana de Chile
- Agencia Aduanera de Bolivia
- Empresa de los Ferrocarriles del Estado de Chile, Ferrocarril de Arica a La Paz (FCALP)

La Paz

- AADAA, Dirección General
- Cámara Nacional de Comercio
- Dirección Nacional de Aduanas
- Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE)

Aparte de éstos, se entrevistó también a otros organismos y empresas, tanto del sector público como privado, cuya nómina completa figura en el anexo.

Se presenta a continuación las evaluaciones de los procedimientos del SIT relacionados con la administración de las mercancías y con su transporte desde Arica hasta Bolivia. Se considera también el sistema de información, así como algunos aspectos institucionales de los organismos que participan en el SIT.

A. ADMINISTRACION DE LAS MERCANCIAS

Se entiende como administración los procedimientos relacionados con la recepción de las mercancías desde el buque, su despacho en tránsito hacia Bolivia y la documentación que ampara estas dos actividades. Los procedimientos actuales tienen su base en las estipulaciones del Convenio de 1937, con las modificaciones que se introdujeron para la aplicación del SIT y como consecuencia del Acuerdo de Transportes entre Chile y Bolivia de 1975.

1. Recepción

La recepción de las mercancías se realiza en el almacén o sitio de tránsito del puerto, donde se procede a la firma de la Boleta de Recepción por el agente naviero y EMPORCHI, con AADAA como interventor. De esta manera las mercancías manifestadas en el bulto quedan oficialmente aceptadas por las autoridades bolivianas y chilenas.

a) Responsabilidad

En Arica, EMPORCHI es responsable de la recepción y la custodia de las mercancías en el almacén y el sitio de tránsito, aunque AADAA tiene funcionarios destacados allí y se emplea el sistema de doble candado. Si bien esto difiere de las estipulaciones originales del Convenio sobre Tránsito firmado en Santiago el 16 de agosto de 1937, las que fueron recogidas en el Acta de Conclusiones sobre el SIT del 15 de mayo de 1975, dicho procedimiento fue convenido en el Acuerdo de Transportes entre Chile y Bolivia del 23 de diciembre de 1975. Este, en el apartado 6 de su Evaluación del Sistema Integrado de Tránsito, estipula que "la Empresa Portuaria de Chile sea el organismo receptor de [las mercancías] y la Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros la entidad interventora."

La percepción que tiene EMPORCHI de su imagen frente a los consignatarios bolivianos es que éstos siempre responsabilizan al puerto, como ente, de todos los hechos ocurridos en el recinto portuario. Por lo tanto, sea quién fuere el que tenga la responsabilidad legal, la culpa tiende a recaer sobre EMPORCHI. Por ejemplo, en Antofagasta, donde AADAA sí es responsable del cuidado de las mercancías, una porción de una partida de whisky desapareció recientemente del almacén de tránsito. AADAA no denunció el hecho, y se dio por despachada la partida completa. Cuando llegó a Bolivia sólo una parte de lo que originalmente se había recibido en el puerto, el consignatario comenzó a reclamar. Finalmente, se elevó la queja al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que la comunicó a su congénere chileno, aduciendo que el puerto tenía la responsabilidad del caso. Considerando que siempre es EMPORCHI quien se proyecta hacia el usuario boliviano en representación del puerto, parecería mejor que dicho organismo retuviera la custodia de las mercancías bajo su propia responsabilidad.

b) Bultos dañados

En su artículo IV, letra e), el Convenio de 1937 estipula que "Si en la recepción aparecieren bultos en mal estado o con señales de haber sido violados, la Agencia Aduanera de Bolivia y la Aduana de Chile practicarán, de oficio o a petición de parte interesada, un Inventario de ellos para los efectos de deslindar responsabilidades." El Acuerdo de Transporte 1975, en el mismo apartado 6 antes señalado, dice que "se suprima el depósito de mercaderías que se denomina 'Hospital' [área especial reservada para la reparación de los bultos dañados], reemplazándose la operación respectiva por la confección del inventario correspondiente, el etiquetado de los bultos con observaciones y su depósito en el lote original."

En la práctica, cuando se determina que un bulto que el agente naviero está por entregar ha sido dañado, EMPORCHI obliga al agente a efectuar su reparación al costado del buque antes de recibirlo. La reparación del bulto, empero, no elimina la obligación de inventariar su contenido. Sin embargo, dada la gran cantidad de mercancías en tránsito que hoy día recibe el puerto de Arica, ya no es factible practicar dicho inventario. Lo que es más, hacerlo generalmente implicaría una merma apreciable en las mercancías debido a la tentación de sustraer algunos ítems durante el proceso. Ha quedado patente que la mayoría de los bultos con señales de violación mantienen suficiente integridad para que haya poco o ningún riesgo de mermas si no se procede a abrirlos. En un ejemplo reciente, casi la totalidad de la carga que llegó en un buque, después de haber sido trasbordada de otro, mostraba

algunas fallas en su envoltura, pero sólo en contados casos existían roturas que hubieran permitido la sustracción del contenido.

Para reflejar la realidad de esta situación, sería aconsejable que el inventario se practicara solamente a pedido expreso de una de las partes interesadas, ya sea AADAA, EMPORCHI, el agente naviero o el importador mismo.

2. Despacho

El proceso de despacho de mercancías ha sido motivo de observaciones relacionadas principalmente con el orden en que se efectúa, a los problemas que se producen para las otras mercancías en el puerto como consecuencia de la preferencia dada al trigo, y a la programación de los despachos.

a) Orden de despacho

En principio, el despacho de mercancías hacia Bolivia se hace de modo que las primeras en llegar sean las primeras en salir del puerto, tal como estipulan los procedimientos del SIT. En la práctica, este orden se altera cuando se debe despachar anticipadamente una partida en particular. Tales despachos son normales en el caso de hacerse por camión, ya que éstos generalmente llegan a Arica ya contratados para transportar una partida de mercancías en particular y ninguna otra. Ocurren también cuando el importador pide un embarque preferencial por ferrocarril, lo que se consigue mediante el pago de una sobretasa por pronto despacho. En ambos casos, es frecuentemente necesario remover una cantidad apreciable de la carga apilada en el almacén o sitio para poder tener acceso a la que se desea embarcar. Esto aumenta la posibilidad de dañar los bultos, y ocasiona costos adicionales de manipuleo que eventualmente podrían ser motivo de un cobro por llevar a cabo este servicio.

b) Despachos de trigo

Bolivia importa considerables cantidades de trigo. Si bien los embarques más grandes llegan al puerto de Antofagasta, que tiene mayor capacidad de almacenaje dentro de su recinto y de transporte por ferrocarril hacia Bolivia, algunos se descargan en el puerto de Arica. Este fue el caso de una partida de 20 000 t que arribó en el mes de diciembre de 1986. Surgieron dificultades con el transporte de dicha partida en enero y febrero de 1987, cuando intensas lluvias en el altiplano cortaron la vía férrea, el medio empleado para los despachos de trigo. Asimismo, en los primeros meses de este año, ENFE no entregaba material rodante suficiente para que FCALP pudiera operar a su plena capacidad. Por estas razones, el trigo tardó más que lo esperado en salir del puerto.

Considerando la urgencia con que Bolivia requiere el trigo, así como las mermas que ineludiblemente producen el viento, las aves, la intemperie y las plagas, el Ministerio de Industria y Comercio había impartido instrucciones para que AADAA y ENFE dieran preferencia absoluta a los embarques de trigo por ferrocarril. El cumplimiento de dichas instrucciones causaba problemas para el puerto, porque otras mercancías bolivianas se estaban acumulando de tal manera que los almacenes y patios de tránsito ya no podía recibir más.

Bajo estas circunstancias era necesario depositar algunas mercancías bolivianas en áreas reservadas para la carga chilena. Con el fin de minimizar el problema, en la medida en que se iba despachando mercancías desde los almacenes y sitios reservados para cargas bolivianas se ocupaba el espacio liberado con mercancías que se habían guardado en las áreas chilenas. Aun así, en ciertos casos éstas ya habían comenzado a devengar cobros por permanencia mayor de los 60 días.

A la larga, deberá encontrarse una solución a los retrasos que afectan a las demás mercancías causados por el trigo. El problema fundamental estriba en que el Ministerio de Industria y Comercio no hace programación de las importaciones de trigo, aunque sí un seguimiento de los despachos desde los puertos hasta su llegada a destino. Por razones de cercanía, el trigo que se importa a través de Arica está destinado especialmente a La Paz, principal centro de consumo de Bolivia, mientras el que ingresa por Antofagasta generalmente se encamina a otros puntos del país.

La mayor parte del trigo se obtiene de los Estados Unidos bajo convenios amparados por la PL 480 de ese país. Dichos convenios se firman generalmente en abril, y la totalidad de los embarques deberá hacerse antes de fines del mismo año fiscal estadounidense que termina el 30 de setiembre. Esta limitación en el tiempo, así como las grandes cantidades (185 000 t para 1987), hacen que los puertos de Antofagasta y Arica reciban partidas cuantiosas. Llegan también cantidades importantes de donaciones provenientes de otros países. Sin una programación efectiva de estos embarques, es inevitable que ocurran problemas con su almacenamiento o su transporte.

c) Programación de despachos

AADAA ha estado programando todos los despachos prácticamente sin la intervención del CIC, el que recibe las disposiciones de embarque como hechos consumados. La programación de camiones la efectúa AADAA con anticipación, generalmente sobre la base de la contratación por el importador de la empresa o cooperativa de transporte para que uno de sus camiones recoja la carga. No sería práctico tratar de programar en el CIC las actividades de los camiones individualmente, pero sí se debería velar por la distribución equitativa de los recursos de manipuleo de carga entre camiones y vagones ferroviarios.

Ultimamente AADAA ha estado disponiendo también en forma anticipada el cargue de los vagones, sin consultar a los demás participantes del sistema, debido a las exigencias del Ministerio de Industria y Comercio para que el trigo reciba preferencia absoluta en los despachos. Se supone que una de las funciones principales del CIC, al efectuar la programación de los despachos, es la de conjugar los intereses operativos y comerciales de todos los integrantes del SIT. Estos ahora sienten cierto malestar por el hecho de no tener la oportunidad de velar por sus intereses, por ejemplo, en la asignación de vagones bodega a otros tráficos que no sea el trigo. Este problema afecta al funcionamiento del SIT de dos maneras:

1) La prioridad dada al trigo ha dificultado el despacho de las mercancías generales, por las que los ferrocarriles normalmente cobran fletes mayores. ENFE y FCALP preferirían cargar una mezcla razonable de todas las importaciones, con el fin de minimizar las fluctuaciones en sus ingresos.

ii) Frente a la imposibilidad de asegurar el despacho de su carga por ferrocarril en un plazo razonable, muchos importadores habían elegido el transporte por camión. El hecho de cambiar su modo de transporte una vez tendería a favorecer el uso continuado de camiones en el futuro, en desmedro del servicio ferroviario.

3. Documentación

La documentación puede ser clasificada de acuerdo a si se requiere para la recepción, el despacho o el transporte de las mercancías. Se compone del juego de formularios alineados descrito en la proposición que estableció el SIT, además de otros documentos de transporte y de aduanas que amparan el tránsito de las mercancías a través del territorio chileno y su ingreso al territorio boliviano. El juego entero de 24 o 26 ejemplares de los seis formularios SIT se reproduce simultáneamente, a través de una "matriz" (o sea, estencil de mimeógrafo) que ha sido confeccionada con la información tomada del manifiesto de carga del buque.

a) Documentación de recepción

Los documentos básicos necesarios para la recepción de las mercancías son los siguientes:

- Manifiesto de Carga del buque (formulario de transporte/aduana)
- Boleta de Recepción (formulario SIT)
- Aviso de Llegada (formulario SIT)
- Carta de Reclamo (formulario SIT)

i) Manifiesto de Carga

La Oficina de Documentación de AADAA recibe una copia del Manifiesto de Carga 24 horas antes del arribo del buque, con la que confecciona las matrices correspondientes a cada uno de los conocimientos de embarque de las mercancías en tránsito a Bolivia consignados en el Manifiesto. En la práctica, EMPORCHI recibe las copias del Manifiesto de la agencia naviera y traspasa una a AADAA. Se emplea este procedimiento porque EMPORCHI aplica una multa a la agencia si no cumple, lo que AADAA no está en posición de hacer. Hay casos aislados, empero, en que el buque atraca sin Manifiesto, prefiriendo pagar una multa en lugar de esperar varios días hasta que éste llegue.

ii) Boleta de Recepción

El primer formulario SIT que se requiere es la Boleta de Recepción, que debería estar disponible cuando el buque comienza a descargar. Sin embargo, sólo puede ser reproducida una vez recibido el buque por la Aduana, la cual asigna al Manifiesto un número de control secuencial que AADAA tiene que incorporar en la matriz.

La Boleta de Recepción no se firma sino al final de la recepción de la partida entera, dejando en "tierra de nadie" las porciones de una carga voluminosa (por ejemplo, el trigo) ingresadas durante turnos de trabajo anteriores al último. Además de oficializar el traspaso de responsabilidad por las mercancías del agente naviero a EMPORCHI, la Boleta da constancia de

lo que realmente fue recibido, que no necesariamente corresponde a lo que está consignado en el Manifiesto. Por lo tanto, todos los ejemplares de los documentos SIT llevan reproducida en su anverso la información tomada del Manifiesto, mientras que en el reverso se escribe a máquina los datos reales de la partida. De esta manera la matriz no cumple cabalmente su propósito fundamental, porque no elimina por completo el trabajo manual de llenar los formularios.

La Boleta de Recepción se usa también para inventariar los automóviles al momento de su despacho. EMPORCHI no hace --y de acuerdo con los términos del Convenio de 1937, no debe hacer-- un inventario pormenorizado durante la recepción, limitándose apenas a una revisión exterior del vehículo. AADAA, en cambio, sí efectúa un inventario prolijo de éste antes de entregarlo al transportista. Es inconsistente emplear la Boleta de Recepción para estos efectos, siendo más consecuente el uso de la Guía de Salida.

iii) Aviso de Llegada

Aunque no es directamente un documento de recepción, el Aviso de Llegada es otro que se prepara simultáneamente con los demás. Su uso prácticamente se ha vuelto irrelevante en la actualidad, ya que los avisos a los consignatarios los hace AADAA en La Paz sobre la base de los mensajes que recibe por télex desde la Superintendencia en Arica.

iv) Carta de Reclamo

AADAA debe enviar el formulario Carta de Reclamo a la agencia naviera en caso que un bulto llegue con observaciones que podrían significar daños o mermas a su contenido. La Carta se prepara a partir de la matriz y lleva la fecha del arribo del buque. Sin embargo, algunas agencias han informado que tarda a veces hasta 10 días en llegar a sus manos.

b) Documentación de despacho

Los documentos utilizados para el despacho, todos formularios SIT, son los siguientes:

- Boleta de Cargue
- Hoja de Control de Despachos
- Guía de Salida

Se han detectado demoras de cuatro a seis días para que estos documentos estén disponibles, lo que significa un retraso importante para los camiones que llegan al puerto con el fin de retirar una partida a la brevedad posible después de su llegada.

i) Boleta de Cargue

La Boleta de Cargue es la orden emitida por AADAA para que se comience el embarque de una partida de mercancías. Cualquier observación que se haga respecto al cargue se traspasa a la Guía de Salida.

ii) Hoja de Control de Despachos

La Hoja de Control de Despachos sirve para registrar el pedido de un importador para que sus mercancías se despachen por un modo específico de transporte. Registra asimismo los despachos fraccionados de una partida demasiado pesada o voluminosa para salir en un solo vagón o camión.

iii) Guía de Salida

La Guía de Salida es el principal documento de despacho, puesto que es el que efectivamente ampara el tránsito de las mercancías hacia Bolivia. Es originada por AADAA y visada por la Aduana de Chile y la Agencia Aduanera de Bolivia. EMPORCHI la usa para efectuar las liquidaciones por concepto de los servicios rendidos a la partida correspondiente. La Guía bien podría reemplazar a la Boleta de Cargue, y su incorporación como elemento del Manifiesto de Carga del vehículo de transporte ayudaría también a simplificar este documento.

c) Documentación de transporte

No se emplea ningún formulario SIT en el transporte. Los dos documentos que se requieren para este propósito son:

- Carta de Porte
- Manifiesto de Carga

i) Carta de Porte

La Carta de Porte normalmente se considera como constancia de la existencia de un contrato de transporte entre quien encarga la operación y el porteador. Sin embargo, en el caso de las operaciones SIT, el propósito real de este documento es servir a los ferrocarriles para el cálculo del flete. Actualmente, FCALP prepara la Carta de Porte por computadora. Al comienzo de la evaluación se había considerado que sería mejor hacerlo con la matriz, como parte del juego de formularios SIT, pero es evidente que el proceso computacional es aún más eficiente.

Si el transporte por carretera se ampara por una carta de porte, ésta nunca aparece en los trámites efectuados en relación con el SIT.

ii) Manifiesto de Carga

Tanto el camión como el vagón ferroviario requieren de un Manifiesto de Carga para que lo vise la Aduana de Chile, y otro para que lo vise la Agencia Aduanera de Bolivia. En el caso chileno, el Manifiesto de camión se confecciona en un formulario especial, mientras el de vagón es un simple calco del Manifiesto boliviano. Los Manifiestos de vagón suelen ser presentados a la Aduana de Chile en cualquier momento, a veces después que los vagones que amparan han iniciado su viaje hacia Bolivia, pero los de todos los camiones cargados en el curso de un día generalmente llegan después de las 16:00 del mismo día. La Aduana de Chile nunca deja de terminar su visación antes de fines de la tarde, porque el contenido del Manifiesto es un mero resumen de la información consignada en el reverso de la Guía de Salida, siendo por ende su verificación muy rápida.

El representante de la empresa o cooperativa de transporte presenta a la Aduana de Chile el Manifiesto en cuatro ejemplares, acompañado de la Guía de Salida y, cuando se trata de un camión, la admisión temporal de éste al país. Se deja una copia del Manifiesto en la Aduana, junto con la Guía de Salida, y se llevan las otras tres y la admisión temporal.

El Manifiesto boliviano se confecciona en ocho ejemplares, tanto para camión como para vagón de ferrocarril, empleando un formulario especial que se obtiene de AADAA por US\$16 el juego. La información con que se llena el Manifiesto es una copia exacta de la del anverso de la Guía de Salida. La intervención de la Agencia Aduanera consiste en verificar la correspondencia de estos dos formularios, sin inspeccionar las mercancías abordo del vehículo. Los Manifiestos de las mercancías en tránsito no requieren de visación consular. Tampoco pueden combinarse, en un solo Manifiesto, mercancías en tránsito con mercancías importadas desde Chile.

Debido al volumen de trabajo y la falta de personal, la Agencia Aduanera de Bolivia no siempre termina en la misma tarde con la visación de los Manifiestos de todos los camiones del día. Si esto ocurre, los Manifiestos que faltan se dejan hasta el día siguiente.

Se ha informado de una diferencia importante en la manera en que las dos aduanas manifiestan automóviles que se transportan por ferrocarril. La Aduana de Chile requiere sólo un manifiesto por carro plano, independiente de la cantidad de autos que éste lleve, mientras que la Aduana de Bolivia exige un manifiesto por automóvil. Con el fin de minimizar el papeleo, se estima deseable uniformar este criterio con la preparación de un solo manifiesto por carro plano u otro vehículo de transporte.

B. TRANSPORTE

Hay en efecto cuatro modos de transporte que se emplean para el tránsito de mercancías hacia Bolivia. El ferrocarril, la carretera y la vía aérea son modos reales. El contenedor, aunque sólo un implemento para facilitar el transporte de las mercancías por uno de esos modos, reúne características especiales que tienden a hacerlo operar prácticamente como si fuera un modo en sí mismo.

En el cuadro 1 se consignan los tonelajes mensuales transportados por ferrocarril y por carretera desde marzo de 1985.

1. Por ferrocarril

El SIT en su inicio fue diseñado para operar exclusivamente con el transporte ferroviario. En esas condiciones habría sido relativamente fácil mantener los despachos estrictamente ordenados de acuerdo al orden de llegada de las mercancías. No obstante, el ferrocarril ha experimentado problemas de capacidad y de demoras --influidos especialmente por los despachos de trigo en meses recientes-- que han incidido para que el transporte por carretera capte una proporción importante del tráfico hacia Bolivia. Otro problema de menor envergadura pero que ha merecido comentario es el del control de la carga.

Cuadro 1

TRANSPORTE DE MERCANCIAS DE IMPORTACION A BOLIVIA
A TRAVES DEL PUERTO DE ARICA CON ARREGLO AL SIT
(toneladas métricas)

Año y mes	Tonelaje transportado			Total	% en camión
	FCALP	Carretera	Otros a/		
<u>1985</u>					
Marzo	2 297	916	184	3 397	27.0
Abril	5 754	2 596	143	8 493	30.6
Mayo	4 164	1 792	129	6 085	29.4
Junio	4 236	2 501	66	6 803	36.8
Julio	4 600	1 760	50	6 410	27.5
Agosto	5 396	3 014	534	8 944	33.7
Setiembre	2 932	3 386	141	6 459	52.4
Octubre	4 293	6 185	57	10 535	58.7
Noviembre	3 824	2 515	3	6 342	39.7
Diciembre	4 886	2 172	0	7 058	30.8
Total 10 mes.	42 382	26 837	1 307	70 526	38.1
<u>1986</u>					
Enero	1 791	1 953	397	4 141	47.2
Febrero	4 829	1 286	7	6 122	21.0
Marzo	2 899	1 100	91	4 090	26.9
Abril	3 621	1 493	0	5 114	29.2
Mayo	2 590	2 194	80	4 864	45.1
Junio	1 556	2 038	5	3 599	56.6
Julio	4 355	2 150	5	6 510	33.0
Agosto	8 067	3 004	28	11 099	27.1
Setiembre	5 766	4 271	1	10 038	42.5
Octubre	3 902	4 739	21	8 662	54.7
Noviembre	7 946	5 213	54	13 213	39.5
Diciembre	2 531	4 439	21	6 991	63.5
Total año	49 853	33 880	710	84 443	40.1
<u>1987</u>					
Enero	5 248	2 569	21	7 838	32.8
Febrero	3 154	2 588	63	5 805	44.6
Marzo	8 868	4 584	27	13 479	34.0
Total 3 mes.	17 270	9 741	111	27 122	34.0
Promedio global					38.7

Fuente: Estadísticas mensuales proporcionadas a EMPORCHI por la Superintendencia de AADAA en Arica.

a/ Principalmente medios propios.

a) Capacidad

Debido a las fuertes pendientes existentes en ascenso hacia el altiplano de Bolivia, se requieren tres locomotoras para el arrastre de un tren de 450 t netas. En el sector de 43 km entre las estaciones de Central y Puquios que alcanza los seis grados de pendiente, el arrastre neto se reduce a sólo 260 t, por lo que es necesario dividir el tren para subirlo.

FCALP hasta hace poco operaba cinco trenes regulares por semana. Tenía además, en combinación con ENFE, un tren directo de Arica a Viacha a cuyas tarifas se aplicaba una sobretasa por pronto despacho. Debido a la prioridad dada al cargue del trigo, disminuyó tanto la demanda de este servicio especial que ya no fue económico mantenerlo, por lo que se desvió el equipo de arrastre y el personal hacia la operación de un sexto tren regular. Posteriormente se agregó un séptimo tren, llegando de esta manera a transportar un promedio de 8 400 t netas mensuales entre enero y octubre de 1987.

Aparte de sus vagones propios FCALP puede contar con los de ENFE, que normalmente aporta entre 80 y 200 mensuales de acuerdo con la demanda. En abril se solicitaron 140, cantidad que FCALP consideraba adecuada para cumplir con el transporte de trigo, pero fueron entregados más de 200. Sin embargo, en esta cantidad no había suficientes bodegas aptas para el transporte de trigo. Un exceso de todas maneras constituye un problema, pues los vagones que no se pueden devolver a Bolivia de inmediato comienzan a devengar una tasa diaria de alquiler.

FCALP estima que podría operar hasta tres trenes diarios del tipo actual si duplicara su dotación de locomotoras y aumentara su personal, pero sin efectuar inversiones en la reubicación de la línea o en la construcción de desvíos adicionales. Esto permitiría el transporte de más de 25 000 t de carga de subida al mes, suficiente para evacuar cantidades de trigo que exceden con creces los embarques recibidos últimamente, además de toda la carga general que es dable esperar en un futuro inmediato.

El trigo representa potencialmente una carga de base estable muy interesante para el ferrocarril, pero la falta de conocimiento de cómo se programan los embarques de este grano hace difícil la planificación por parte de FCALP de las inversiones en equipo y la contratación de personal necesarias para expandir su capacidad en forma racional. Por lo tanto, la práctica ha sido la de adoptar una actitud cautelosa ante aumentos en la demanda que bien podrían resultar transitorias y, por consiguiente, no justificarían el financiamiento de una expansión importante.

b) Demoras

Un factor que perjudica al ferrocarril es la demora de los vagones en llegar a su destino. Teóricamente, un vagón cargado podría tardar tan sólo un día entre su salida del recinto portuario y su llegada a --por ejemplo-- Viacha. En la práctica, empero, los importadores denuncian demoras de una semana o más en el viaje.

Se han detectado otras demoras porque los vagones provenientes de ENFE no siempre están disponibles cuando se requieren. La participación de ENFE en el CIC últimamente ha ayudado a que esta empresa esté mejor informada respecto a las necesidades que pueda tener FCALP.

c) Control de la carga

Ocasionalmente se experimentan problemas para deslindar responsabilidades cuando una carga supuestamente embarcada en el puerto no aparece en su destino. El problema surge porque no se pesan los vagones a su salida del puerto sino en el patio de Chinchorro, a veces varios días después de haber abandonado el recinto portuario. En tales circunstancias, no se puede saber si la merma se debe a que las mercancías no se cargaron en primer lugar, o si hubo una sustracción después. La instalación de una balanza de plataforma apta para pesar vagones sobre la marcha ayudaría mucho a determinar lo que realmente sucede.

2. Por carretera

De acuerdo con las estadísticas citadas en el cuadro 1, el transporte por carretera habitualmente lleva casi el 40% de la carga en tránsito a Bolivia a través de Arica, la que llega directamente a su destinatario en 24 a 48 horas. Este hecho es notable cuando se considera las condiciones precarias en que tienen que operar los camiones. El camino está en muy mal estado, y el conductor que no conoce cabalmente los contornos geográficos puede des-pistarse fácilmente. En épocas de lluvia el terreno se hace intransitable.

Varios otros factores afectan al transporte por camión, entre ellos el permiso de operación, la visa para el conductor, las características de los camiones mismos y el control de la carga.

a) Permiso de operación

Con excepción de aquellos casos en que la naturaleza perecible de la mercancía exige que se utilice un camión chileno porque no hay otro disponible, los camiones son siempre bolivianos. Todo camión boliviano que desea efectuar transporte internacional debe ser portador de un permiso concedido por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Con el fin de asegurar la confiabilidad de las operaciones, el Ministerio sólo otorga permisos a los vehículos pertenecientes a cooperativas o empresas bien establecidas que puedan demostrar su capacidad para operar en forma altamente responsable. Sin embargo, éstas pueden fletar, como vehículos complementarios, hasta el 30% de la capacidad de base de la que son dueños, para suplir excesos puntuales de demanda de transporte internacional. Dichos vehículos reciben permisos de operación válidos por 30 días, que les imponen el mismo grado de responsabilidad de la cooperativa o empresa que los contrata. El cumplimiento de esta disposición se está coordinando con la Aduana de Bolivia.

De acuerdo con su resolución 2284 de 1975, la Aduana de Chile permite la libre entrada de camiones bolivianos, sin autorización previa, para buscar carga en tránsito. Se le extiende automáticamente en la frontera un permiso de importación temporal ("pase adelante") válido por 30 días, ampliable por 30 días por razones fundadas tales como desperfecto de la máquina. La misma resolución autoriza mezclar, en un mismo camión, carga en tránsito con carga de exportación chilena, pero para la última se requiere que el camión tenga la debida autorización extendida por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile. Si el conductor no presenta esta autorización en la frontera pero alega haberla recibido, se consulta por radio a la Aduana en

Arica para determinar si figura en las listas que dicho Ministerio envía por télex. En caso de no poder comprobar que la autorización fue extendida como corresponde, se obliga al camión a volver a Arica para dejar la carga de exportación. La carga en tránsito no está afectada a estas normas.

b) Visa para el conductor

Para ingresar a Chile, los conductores de camión y sus auxiliares son obligados a procurar visas de turismo válidas para un solo viaje. Este es un obstáculo para las operaciones de tránsito que es especialmente importante en aquellos casos donde no existe consulado chileno en la ciudad de origen. Se podría superar este problema otorgando una visa de entrada múltiple o, mejor aún, permitiendo que el viaje se lleve a cabo con la sola presentación del carnet de identidad.

c) Características de los camiones

Muchos de los camiones bolivianos no cuentan con barandas desmontable o abatibles, lo que causa problemas tanto para su cargue como para el control de su contenido a la salida del puerto. En lo que al cargue se refiere, la inmovilidad de las barandas significa que es imposible estibar las mercancías con montacargas. Estos sólo pueden levantar los bultos hasta el extremo posterior del camión, desde donde los trabajadores tienen que manipularla a mano al fondo de la plataforma. Cuando los bultos son pesados, existe gran peligro de que dañen manos o pies, como fue el caso de algunos tambores de acero que pesaban alrededor de 375 kg y que no tenían los bordes sobresalientes que habrían permitido su levantamiento con una grúa. La carga misma sufre deterioros debido al manipuleo, pues a veces se requiere rodarla porque no se la puede levantar; esto fue observado con unos fardos de papel, cuyos zunchos tendían a soltarse con las vueltas.

Otra característica de los camiones bolivianos es su elevada capacidad. Los conductores tienen la costumbre de cargarlos hasta utilizar completamente el espacio disponible en la plataforma, con lo que una carga pesada muchas veces excede los límites de peso que la reglamentación chilena permite en las carreteras de este país. Con el fin de controlar estos pesos, la Dirección de Vialidad ha instalado básculas fijas de tipo dinámico en Chacalluta y en Poconchile, y ocasionalmente coloca balanzas móviles en otras partes. Este control constituye un problema serio para los camiones, porque tienen que pagar nutridas multas cuando llevan exceso de peso, con lo que se encarece el transporte y de allí el precio de las mercancías al consumidor. Por otro lado, es evidente que Chile no desea que sus carreteras sufran un daño por exceso de peso que las podría hacer fallar en forma prematura.

d) Control de la carga

Por motivos de seguridad se debería permitir el ingreso de los auxiliares de los conductores al recinto portuario. Puesto que esto no se hace actualmente, se experimentan a veces problemas para maniobrar los camiones en los espacios apretados de los patios, con un alto riesgo para las mercancías apiladas allí. Se corre asimismo el riesgo de sustracciones mientras el camión se traslada de un almacén a otro para recoger carga adicional, cuando el conductor no puede vigilar las mercancías ya cargadas. Se ha denunciado

que los estibadores, en varias ocasiones, han aprovechado esta situación para hurtar mercancías. La presencia del auxiliar constituiría un fuerte impedimento a dicha práctica.

Tampoco se puede realizar un control adecuado de la carga a la salida del puerto, debido a las características físicas de los camiones. La modalidad de cargue es frecuentemente la de colocar diferentes partidas de mercancías en capas sobre la plataforma, con uno o más automóviles encima. Es casi imposible determinar después si la documentación corresponde a lo que realmente se encuentra en el camión, ya que la imposibilidad de bajar las barandas no permite ver lo que está en las capas inferiores. Por lo tanto, de vez en cuando se escoge un camión al azar y se le obliga a descargar a la salida del puerto para verificar la carga con la documentación.

Un problema adicional que producen los camiones es su permanencia en el puerto para pasar la noche, si no han podido completar los trámites documentales antes de fines de la tarde. El propósito de quedarse en el recinto es evitar los riesgos a los cuales la carga estaría expuesta si los camiones tuvieran que pasar la noche en la calle. Los conductores deben pernoctar con sus vehículos, y en estas horas a veces se los ha detectado efectuando intercambios de bultos con otros camiones de una misma empresa o cooperativa, lo que dificulta el control de las mercancías.

Se estima que una balanza a la salida del puerto para controlar los embarques en camiones ayudaría a deslindar responsabilidades por mercancías supuestamente cargadas que no llegan a destino. Lo que es más, si se tratara de una balanza que permitiera establecer el peso por eje del camión, el conductor podría velar para que su vehículo no excediera los límites permitidos en las carreteras chilenas. Se entiende que un sistema de este tipo se aplica actualmente en Valparaíso, donde la balanza inclusive entrega un comprobante que es aceptado por la Dirección de Vialidad en caso de que haya una discrepancia entre el peso detectado por sus balanzas dinámicas en la carretera y el de la balanza de EMPORCHI.

3. Por vía aérea

En principio parecería que el transporte aéreo tendría poco o nada que ver con el Sistema Integrado de Tránsito, que se aplica fundamentalmente a cargas llegadas al puerto de Arica por vía marítima y redespachadas por vía terrestre con destino a Bolivia. Sin embargo, ha ocurrido que algunos importadores han deseado embarcar sus mercancías por vía aérea, especialmente cuando se trata de un destino alejado de la red vial boliviana, tales como puntos al oriente del país. En estos casos, la práctica ha sido la de amparar estos despachos con el mismo juego de formularios SIT que se usa para el transporte terrestre, procedimiento que se considera natural y correcto.

Sería bueno, empero, que AADAA en consulta con la Aduana de Chile estableciera un proceso administrativo formal para el transporte aéreo, puesto que no está claro el estado de las mercancías durante su traslado al aeropuerto. Tampoco se ha definido el papel de AADAA misma en esta trayectoria, donde alguien tiene que asumir la responsabilidad de fletar un camión para llevar las mercancías hasta el costado del avión, y luego oficializar la entrega de éstas a la línea aérea. Se debe buscar una fórmula sencilla que minimice los trámites burocráticos, pero es deseable tener el procedimiento

establecido previamente con el fin de evitar los problemas que eventualmente pudieran surgir en caso de que se produjera --por ejemplo-- un accidente de tránsito que afectara las mercancías en este tramo.

4. En contenedores

El contenedor, por su versatilidad, su sencillez de manejo y la protección que ofrece a la carga, ha llegado a convertirse prácticamente en un nuevo modo de transporte. Su introducción fue calificada alguna vez como la mayor revolución en el transporte marítimo desde la aplicación del vapor a la navegación, y ha motivado una convención internacional especial (Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías). Su uso en los principales tráficos entre países domina el transporte a través de muchas rutas del mundo. En vista de la facilidad con que un contenedor puede ser traspasado de vía marítima a ferrocarril o carretera, ya es posible considerar la cadena de distribución no tan sólo eslabón por eslabón sino bajo un enfoque de intermodalismo que enfatiza la optimización de todo el sistema de transporte en su conjunto.

El contenedor se presta especialmente bien para los tipos de mercancías que constituyen la mayoría de las importaciones bolivianas, inclusive para los automóviles, ya que proporciona una seguridad inigualada contra mermas y daños a su contenido y una facilidad de manejo que no se obtiene con las formas tradicionales de embalajes. Ha sido por estas razones que el transporte de mercancías en contenedor ha llegado a predominar en los servicios de línea que atraviesan el Atlántico Norte y el Pacífico Norte, y está experimentando un auge muy importante hacia Sudamérica. Para citar un caso específico, el consorcio Eurosal opera exclusivamente con buques portacontenedores de gran tamaño en el servicio a la costa poniente del continente. A pesar de estas ventajas, no se puede aprovechar toda la potencialidad del contenedor en el transporte a través de Arica con destino a Bolivia debido a problemas con el traslado mismo y con la responsabilidad institucional por las operaciones.

a) Traslado

A diferencia de otros tipos de embalajes, el contenedor es un implemento de transporte que se reutiliza y sólo se alquila al dueño de la carga por la duración del viaje, con un plazo de gracia para su devolución que es generalmente de 20 días. Aparentemente, los primeros importadores que recibían contenedores en Bolivia no estaban enterados de que no debían quedarse con éstos, por lo que las agencias navieras se vieron obligadas a exigir una garantía por su retorno al puerto en buen estado y dentro del plazo de gracia permitido. No se han detectado problemas para el cumplimiento del plazo cuando los contenedores se transportan por camión. Por ferrocarril, si bien este tiempo podría ser de unos ocho a diez días bajo circunstancias óptimas, los importadores denuncian tiempos del orden de los 25 a 30 días.

Con el fin de evitar el costo de las garantías y los trámites para conseguir las, muchos importadores piden la desconsolidación de sus contenedores llenos ("FCL") en el puerto. Esta operación también tiene su costo, tanto en lo que a la mano de obra se refiere como en el aumento de mermas y daños a la carga, pero se considera el menor de los dos males. Para que se pueda llevar a cabo, es necesario avisar a la Aduana de Chile que el "consignatario se

responsabiliza por la desconsolidación en puerto" (texto requerido en el télex).

En la actualidad, las garantías por el retorno en buen estado y dentro de plazo se aplican solamente al traslado de contenedores FCL. Cuando la carga llega en contenedor pero está manifestada como carga suelta ("LCL"), el contenedor se considera una extensión de la bodega del buque y se desconsolidada en el puerto. Sin embargo, mejores condiciones de transporte permitirían consolidar carga suelta en Arica para su envío a Bolivia en contenedor, con lo que se ganaría mucho en seguridad y economía. Para fomentar este tipo de servicio por ferrocarril, se requeriría --aparte de los factores institucionales descritos más adelante-- una tarifa fija ("box rate") desde Arica.

b) Responsabilidad institucional

Muchos contenedores no sólo llegan FCL sino además "puerta a puerta" con el flete pagado desde origen hasta destino final en Bolivia. Si el contenedor se despacha por camión, la agencia naviera pone la garantía de retorno en buen estado y contrata el transporte o --si el importador ya ha hecho esto-- da instrucciones al transportista de facturarle el transporte a la agencia, mientras que el transportista asegura el cumplimiento del plazo de uso libre estipulado para el contenedor. En cambio, si el contenedor es embarcado por ferrocarril, FCALP factura a AADAA que a su vez tiende a facturar al importador en lugar de a la agencia, a pesar de haber recibido instrucciones escritas de ésta. Como resultado, el importador reclama que está pagando un flete doble. La responsabilidad por el contenedor tampoco queda claramente establecida cuando el transporte se efectúa por ferrocarril, especialmente en Bolivia donde ENFE pierde el control físico si el destinatario no desea vaciar el contenedor en la estación y no dispone de un ramal industrial.

Algunas agencias navieras han establecido representaciones en Bolivia, con quienes los importadores pueden abonar un depósito por concepto de la garantía, para simplificar los trámites correspondientes. Inclusive, una agencia está contemplando crear su propio servicio de contenedores, en cuyo caso pondría el seguro para el estado en que éstos se retornen, contrataría el transporte para asegurar el cumplimiento del plazo, y hasta establecería una compañía de transporte por camión si fuera necesario. Aun así, los factores institucionales distan mucho de permitir un manejo ágil y expedito de los contenedores.

Los servicios de despacho en Arica para los contenedores tampoco son del todo adecuados, habiendo sido inclusive motivo de queja de los agentes navieros ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Bolivia. Por lo tanto, las agencias navieras preferirían establecer algún procedimiento que les permitiera manejar sus propios despachos, con el fin de prestar al importador un servicio ágil y concordante con los propósitos para los cuales la contenedorización fue concebida originalmente. Es extremadamente importante fomentar el movimiento de los contenedores como parte de un sistema intermodal, pues de otra manera se interrumpe la cadena continua de distribución. Esto es lo que actualmente acontece en Arica, debido a la imposibilidad de asegurar el redespacho expedito. Para superar este problema, se requiere un tratamiento institucional integrado.

Los arreglos necesarios para el tránsito de los contenedores deberían institucionalizarse dentro del marco del SIT para permitir establecer con

mayor claridad la responsabilidad por cada operación. Por ejemplo, AADAA podría asumir la del retorno en buen estado al puerto a través de la contratación de una póliza de seguros, cuya prima sería prorrateada entre los usuarios en la forma de una tarifa por el servicio. Alternativamente, AADAA podría emplear un mecanismo de autoseguro, creando un fondo de reserva financiado por cobros a los usuarios.

La dificultad en este caso no sería tanto el estado como el plazo para el retorno. Bajo las condiciones actuales, el tiempo de rotación de los vagones tiende a ser excesivo para poder asegurar el cumplimiento del plazo. Aunque los ferrocarriles garantizaran mayor rapidez, persistiría el problema de la entrega a domicilio. Si el importador no tuviera un ramal ferroviario, este tramo del transporte sólo se podría efectuar por camión. En estas circunstancias, ENFE (y no el importador) tendría que suscribir un contrato con cada transportista para fijar las responsabilidades del caso.

El principal reparo a los procedimientos bosquejados hasta ahora es que introducen un cambio de responsabilidad obligado. Los efectos de este cambio no son de tanta importancia en el caso de los contenedores que se transportan bajo un régimen de conocimiento de embarque marítimo suscrito directamente entre el embarcador y el armador, porque en tales circunstancias los tramos terrestres en cada extremo del viaje de todas maneras tienen que ser contratados independientemente. Hay una creciente tendencia, empero, a emplear el régimen conocido como transporte multimodal, bajo el cual el embarcador contrata y paga el viaje entero con un solo operador de este tipo de servicio, mediante un documento de transporte único regulado por convenio internacional. En este modo de operación, es el agente del operador del servicio multimodal (generalmente el agente naviero) quien deberá asumir la responsabilidad del contenedor desde el gancho del buque hasta su destino final en la puerta del importador. Dicho agente contrata por cuenta propia el transporte terrestre correspondiente, puesto que el embarcador ya lo ha pagado en una tarifa cif destino final.

c) Intermodalismo

El concepto de intermodalismo es de suma importancia en el contexto del SIT, pues una de sus premisas básicas es el movimiento eficiente a través de toda una cadena de modos y operaciones de transporte, de tal manera que se consiga la optimización de la secuencia entera. Como reza el estudio de la CEPAL Cambios estructurales en el transporte regular por buques de línea: Perspectivas y consecuencias para la formulación de políticas (LC/G.1463, 15 de julio de 1987), "Debido a la creciente interdependencia de todas las actividades de la cadena de distribución, que históricamente han sido tratadas como no relacionadas, existe una apremiante necesidad de crear y fortalecer los vínculos estructurales entre todos los modos y funciones a fin de aprovechar la "optimización de sistemas". Tales vínculos estructurales, que son tanto institucionales como físicos, procuran asegurar el movimiento continuo de mercancías y equipo de transporte desde el punto de origen hasta el punto de destino".

Los agentes navieros, que actualmente tienen la mayor responsabilidad por los contenedores, han reconocido implícitamente la necesidad de adoptar un enfoque integrado para mejorar el manejo de los contenedores. Con esta idea, varios de ellos han presentado conjuntamente un proyecto de resolución al Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Bolivia que autorizaría "a

los agentes de empresas navieras legalmente establecidas en el país a operar directamente en puertos de tránsito de Chile el transporte desde y hacia Bolivia de contenedores, como parte del Sistema Integrado de Tránsito".

C. SISTEMA DE INFORMACION

El Manual de procedimientos del SIT establece que el sistema de información debe proporcionar estadísticas que sirvan tanto para el consumo público como para permitir la identificación de posibles obstáculos en los procedimientos y la formulación de una visión de conjunto del tránsito de mercancías. Sin embargo, esta definición no capta la importancia de contar con un sistema de información que incorpore los procesos comerciales de aviso a clientes y de facturación de servicios, el seguimiento de las operaciones y el apoyo a la gestión, en un esquema integrado y compartido.

1. Procesos comerciales

Sería deseable perfeccionar los procesos para que la información respecto a los despachos llegue al importador. Los datos para la confección de la planilla de gastos se transmiten por télex desde la Superintendencia de Arica, y actualmente se redigitan para su ingreso a la computadora en La Paz. Una conexión directa de los aparatos de télex a la computadora eliminaría la redigitación de los mensajes provenientes del puerto.

La Dirección Nacional de Aduanas de Bolivia informa que está estudiando la posibilidad de enviar información de Arica a La Paz en diskette. Aparte del problema de cómo llevar los diskettes rápidamente y sin peligro de dañarlos, no parece deseable duplicar el esfuerzo que AADAA hace actualmente para la transmisión de información. Sería preferible establecer un convenio entre la Aduana y AADAA para que ésta agregue a sus propias transmisiones los datos que la Aduana necesita, los cuales se le podrían entregar en La Paz.

2. Operaciones

Una aplicación importante de la informática en las operaciones de transporte es el seguimiento de las mercancías y los vehículos en que viajan. Por ejemplo, es de gran interés para EMPORCHI saber rápida y precisamente en cuál galpón o sitio se encuentra una partida dada. Si bien dicho dato se podría llevar en forma manual, la cantidad de diferentes partidas almacenadas en el puerto en cualquier momento hace poco eficiente tal modalidad de trabajo. Esto es especialmente cierto si se considera que hay varias maneras de identificar la partida que interesa, incluyendo el nombre del consignatario, el número de manifiesto y --eventualmente-- el número del contenedor. Tanto FCALP como ENFE también podrían aprovechar un sistema computarizado para responder a pedidos de información por parte de los importadores respecto al progreso de sus embarques desde Arica hacia el destino final.

3. Gestión

Asimismo, es imprescindible mejorar el intercambio de datos respecto a las operaciones SIT entre los diferentes organismos radicados en Arica. Cada organismo participante maneja su propia información, la que no siempre coincide y a veces presenta discrepancias mayores. Por ejemplo, la Dirección General de AADAA en La Paz ha hecho consultas a FCALP sobre despachos por ferrocarril que éste difícilmente podía responder, porque la información proporcionada como referencia difería demasiado de sus propios datos. Un sistema de información centralizado, con archivos compartidos por todos los integrantes del SIT, minimizaría tales discrepancias.

De mayor importancia aún es la aplicación de este sistema en apoyo a la toma de decisiones, especialmente por parte de EMPORCHI, FCALP y ENFE. Estos tres organismos ya han reconocido el papel fundamental de la informática para la buena gestión de sus actividades y están embarcados en programas de computarización. EMPORCHI a nivel nacional está bastante avanzada en este respecto, y pretende implantar un sistema en el puerto de Arica que podría comenzar en 1988. FCALP, que inició recientemente la aplicación de la computación a sus actividades financieras, también desea ampliar su alcance a todas las operaciones. ENFE tiene una buena base de equipos de computación en La Paz y Santa Cruz que está aplicando, de acuerdo con las posibilidades que le dan sus recursos, a toda la gestión ferroviaria.

4. Integración

Los sistemas de información que actualmente existen en forma incipiente son independientes, pero lo que el SIT realmente requiere es la integración de ellos para poder compartir la información. La implantación de un sistema integrado no acarrea ningún tipo de problema técnico, pero habría que resolver ciertos escollos institucionales antes de poder hacerlo. Por un lado, surge la duda sobre cuál de los organismos operaría la computadora central o --si se instalara una red de microcomputadoras-- cuál se encargaría de los archivos de datos. Puesto que estas instalaciones deberán estar ubicadas físicamente en Arica, tanto AADAA como EMPORCHI o FCALP podrían presentar buenos argumentos a su favor. Otros interesados tales como la Aduana de Chile y los agentes navieros, aunque no tuvieran permiso para alterar el contenido de los archivos, sí deberían tener acceso a ellos desde sus propios equipos para agilizar sus actividades relacionadas con el SIT.

Por otro lado, también surgen dudas sobre el financiamiento del sistema. La forma de prorratar el costo de una computadora central presentaría dificultades, de modo que podría ser preferible optar por una red de microcomputadoras en la que cada organismo adquiriría su propio equipo. En este caso, sólo habría que distribuir el costo de los dispositivos para almacenar los archivos, así como el del "software" para manejarlos.

Luego vendría el problema de establecer las comunicaciones con La Paz para permitir que ENFE, la Dirección General de AADAA y la Dirección Nacional de Aduanas participaran en el sistema en forma interactiva. Aunque nuevamente la parte técnica no presentaría mayores dificultades, el costo podría llegar a ser prohibitivo si se tuviera la idea de instalar --por ejemplo-- una red de microondas. Sólo en caso de que ENFE extendiera una línea hasta

Charaña en la frontera como parte integral de su propio sistema de telecomunicaciones, y FCALP también instalara un sistema de alta capacidad y calidad de transmisión entre Arica y Visviri, sería viable pensar en una conexión interactiva de Arica a La Paz para el SIT. Más económico y probablemente de una capacidad adecuada por el momento sería un enlace basado en la red de télex, ampliando y perfeccionando el procedimiento empleado actualmente por AADAA para la transmisión de sus mensajes de aviso y sus planillas de gastos.

D. ASPECTOS INSTITUCIONALES

En el curso de los análisis de los diferentes sistemas descritos anteriormente, se han mencionado de paso diversos aspectos institucionales de los organismos participantes en el SIT. A continuación se consideran, en mayor detalle, aspectos referentes a los organismos radicados tanto en Arica como en La Paz que en muchos casos representan un consenso no sólo de los usuarios del SIT sino también de varios de los participantes. Se consideran además algunos aspectos generales sobre el Sistema Integrado en su conjunto.

1. Arica

Seis de los organismos que oficialmente integran el SIT en Arica merecieron una evaluación individual:

- Empresa Portuaria de Chile
- Aduana de Chile
- Ferrocarril de Arica a La Paz
- Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros de Bolivia, Superintendencia de Arica
- Agencia Aduanera de Bolivia
- Centro de Información y Coordinación

Se incluye el CIC porque, en cierta medida, tiene una existencia institucional propia a pesar de no ser realmente un organismo. Por otra parte, aunque la Cámara Nacional de Comercio de Bolivia y ENFE también son integrantes en Arica, sus actividades en esta ciudad se limitan a su participación en el CIC, por lo que el análisis correspondiente se consigna a la sección 2, que versa sobre los organismos en La Paz.

a) Empresa Portuaria de Chile

Los usuarios parecen estar básicamente satisfechos con el servicio recibido de EMPORCHI. Prácticamente la única observación recogida dice relación con el equipo, que durante períodos de mucho movimiento no siempre es suficiente para atender a la demanda. Esto se hace especialmente notable cuando está fuera de servicio alguno de los elementos críticos para el manipuleo de contenedores, tales como la grúa puente. En tal caso, es necesario recurrir a un montacargas de tipo "Top Lifter" perteneciente a una firma privada que opera en el puerto.

En un futuro próximo, podría ocurrir que los sitios abiertos reservados para mercancías en tránsito a Bolivia resulten pequeños para atender a todos

los contenedores que lleguen. Es de suponer que las cantidades de éstos se aumentarán considerablemente si se ponen en práctica las recomendaciones tendientes a agilizar su manejo institucional. Por lo tanto, el puerto deberá tomar con suficiente anticipación las medidas necesarias para ofrecer a este medio de transporte las condiciones que requiere.

b) Aduana de Chile

La Aduana de Chile en Arica se caracteriza por su flexibilidad, indudablemente facilitada por el régimen aduanero especial que está vigente en la I Región. Si bien debe velar por el cabal cumplimiento de las disposiciones nacionales que se aplican a las mercancías en tránsito, dispone de un considerable grado de flexibilidad en cuanto a los procedimientos que aplica para hacerlas efectivas. Por ejemplo, ya se ha mencionado que no requiere un formulario especial para el Manifiesto de Carga de los vagones ferroviarios, el cual es simplemente un calco del Manifiesto boliviano. Aunque el Manifiesto de camión sí se hace en formulario especial, la Aduana indicó que no existe ningún impedimento a que se haga de otra manera, inclusive con el uso de la Guía de Salida como uno de sus elementos.

La Aduana en el puerto no trabaja los sábados, domingos, feriados y noches. Sin embargo, si se desea efectuar un despacho fuera del horario normal debido a circunstancias excepcionales, se permite la habilitación, con cobros correspondientes a los sueldos reales de los funcionarios que prestan el servicio. Por dicha razón, el Director ha dispuesto que éstos sean normalmente de menor grado jerárquico con el fin de no recargar excesivamente el costo. Asimismo, cuando la habilitación es solicitada por varios camiones a la vez, el costo real es prorrateado entre todos, produciendo una sensible reducción en el monto pagado por cada uno.

c) FCALP

A comienzos de 1987, FCALP constituía un cuello de botella para el flujo de mercancías hacia Bolivia debido principalmente a una insuficiencia de capacidad para movilizar el trigo. Reconociendo la envergadura del problema, la gerencia del ferrocarril ha venido aplicando una serie de medidas que han ayudado mucho a agilizar la situación. Ahora bien, no es muy factible que la empresa haga importantes inversiones en la adquisición de equipos y en la contratación de personal sin poder contar previamente con proyecciones razonables respecto a los niveles de demanda que pueda esperar de tres a cinco años a futuro.

A diferencia de ENFE, FCALP no tiene una red donde una baja en una parte podría ser compensada por un aumento en otra. Su único tráfico es el que se mueve entre Arica y Bolivia, gran porcentaje del cual pertenece al Gobierno de Bolivia o está bajo su control. Concretamente, esto significa que dicho Gobierno deberá fijar con claridad su política respecto al manejo de las donaciones de granos y otros productos, y luego negociar con los donantes un programa de mediano alcance para los embarques. Sólo de esta manera se podrá informar a FCALP de los niveles de demanda que se proyectan, a fin de que esta empresa tome las acciones necesarias para atenderla.

Si sigue la indefinición de cuánto y cuándo se debe transportar, FCALP evidentemente tendrá problemas para gestionar préstamos destinados a la

compra de equipos nuevos o para la reparación de los existentes, puesto que dichos equipos podrían quedar sin utilización antes que los préstamos se amortizaran. La empresa tampoco tendrá interés en contratar a nuevos funcionarios que luego tendría que despedir si no hubiera trabajo suficiente para justificar su permanencia. FCALP opera como una empresa privada que presta servicios a Bolivia, por lo que debe evitar cualquier expansión excesiva que le podría producir dificultades financieras en el futuro.

d) Superintendencia de AADAA en Arica

En años pasados, la Superintendencia de Arica adoleció de serios problemas respecto a la rotación de su personal. Se llegó a tener hasta cuatro diferentes superintendentes en un año, y una situación similar se repitió con el personal subalterno, quienes muchas veces tenían que aprender sus oficios mientras los ejercían. Esta falta de estabilidad tendía a inhibir el desarrollo de un sentido de responsabilidad en el personal, y de orgullo por el buen desempeño de sus tareas.

Afortunadamente, esta situación ya se ha superado en gran medida, debido a la conciencia tomada por la Dirección General de AADAA respecto a la necesidad de estabilizar las operaciones. Se ha indicado que el 80% de los funcionarios subalternos está en sus cargos desde hace por lo menos dos años y que, en el futuro, su rotación se hará de acuerdo con las exigencias de un servicio de primera calidad.

La Superintendencia no dispone de personal suficiente para cumplir su trabajo en forma adecuada. Comenzó en 1975 con 22 personas y sigue operando con el mismo número, a pesar de que la cantidad de partidas de mercancías ha crecido mucho entretanto (es la cantidad de partidas, más bien que su volumen total, que incide en el trabajo). Además, muchos importadores se ven obligados a pedir la desconsolidación de sus contenedores en el puerto, lo que crea problemas adicionales de control. Con la dotación actual, sería imposible practicar todos los inventarios que se requerirían para cumplir con las estipulaciones del Convenio de 1937. Se ha recogido asimismo la observación que a veces se producen demoras en la preparación o tramitación de los documentos. Los camiones son los más afectados por esta situación, puesto que no pueden ingresar al puerto, descargar mercancías de exportación y recargar las de importación en el mismo día, dándose el caso de retrasos de hasta cuatro días en total entre la llegada y la salida de Arica.

AADAA asegura estar en condiciones de incrementar el personal. Sin embargo, se estima prematuro recomendar un refuerzo de la dotación antes de ver en la práctica los resultados de otras recomendaciones para agilizar el SIT. En particular, cambios en la documentación y en el despacho de los contenedores podrían paliar varios de los problemas citados. Por lo tanto, sería aconsejable esperar la implantación de estas recomendaciones antes de decidir sobre las necesidades de personal adicional para la Superintendencia.

e) Agencia Aduanera de Bolivia

El propósito principal de esta agencia en relación con el SIT es el de estampar dos números de control en el Manifiesto de Carga, uno para la Dirección Nacional de Aduanas en La Paz y el otro para la oficina de la Aduana Distrital en la ciudad de destino. Sus otras tareas se relacionan con la

verificación del contenido del Manifiesto en comparación con la Guía de Salida. Se trata en ambas circunstancias de una labor puramente documental que bien podría ser delegada a la Superintendencia de AADAA, al igual que otras funciones que la Aduana ha delegado a ésta en el pasado.

f) CIC

La reunión diaria del CIC se lleva a cabo en una sala habilitada por EMPORCHI especialmente para este propósito, y es presidida por EMPORCHI con la participación de sus integrantes oficiales --AADAA, la Cámara Nacional de Comercio de Bolivia, ENFE y FCALP-- cuyos representantes firman el acta. Aunque no están sujetas al SIT, las exportaciones bolivianas manejadas por AADAA también se informan en las reuniones del CIC para facilitar su recepción en el puerto. No obstante, se observa que hay deficiencias en el funcionamiento del CIC, puesto que no se está llevando a cabo actualmente el tipo de programación de los despachos para la cual fue creado originalmente. Si bien se entiende que esto se debe principalmente a la imposición sobre AADAA de las órdenes del Ministerio de Industria y Comercio para dar preferencia absoluta a los despachos de trigo, se estima que el SIT no puede funcionar correctamente sin una genuina programación --por parte de todos los integrantes del sistema-- de los despachos a efectuar. Claramente, entonces, se requiere la incorporación de este concepto a los acuerdos formales del SIT, destacando al mismo tiempo que, en caso de emergencia nacional como la que dio lugar a la orden del Ministerio de Industria y Comercio, se dará la más alta prioridad a la aplicación de las medidas para su solución.

El CIC, de acuerdo con el Manual de procedimientos, es responsable de constituir y mantener el sistema de información del SIT, pero como se indicó en la sección B.3 que versa sobre este tema, dicho sistema no es del todo adecuado. Debido a su carácter interinstitucional, el CIC es el organismo lógico para coordinar la producción y velar por la calidad de los datos, pero se detectan discrepancias en ellos que son difíciles de explicar. Por ejemplo, los que se consignan en el cuadro 1, cuya fuente es la Superintendencia de AADAA en Arica, no corresponden a los que la Dirección General de AADAA ha publicado en su Memoria estadística 1985 ni tampoco a los que figuran en sus archivos internos. Mientras esta información sirva sólo para fines estadísticos las discrepancias constituyen una molestia menor, pero el día en que se decida implantar un verdadero sistema de información gerencial para el SIT, la calidad, la oportunidad y la cantidad de los datos tendrán que mejorar sustancialmente.

2. La Paz

Cuatro organismos radicados en La Paz integran oficialmente el SIT:

- Dirección General de AADAA
- Dirección Nacional de Aduanas
- Empresa Nacional de Ferrocarriles
- Cámara Nacional de Comercio

a) Dirección General de AADAA

AADAA había sido el punto focal de muchos de los problemas que aquejaban al SIT, y objeto de insatisfacción entre los usuarios respecto a los procedimientos y condiciones institucionales que definen su funcionamiento en la práctica. En vista a esta situación, se tomó la decisión de introducir una profunda reorganización que se está implantando actualmente. Aunque parecería que las siguientes observaciones ya están mayormente en vías de solución, se mencionan con el fin de asegurar a los usuarios que sus dudas respecto a la operatividad del Sistema Integrado se han tomado en cuenta. Dichas observaciones se refieren a las tarifas, el conocimiento de embarque y las relaciones con los clientes.

i) Tarifas

Una de las mayores objeciones expresadas se refiere a las tarifas que cobra AADAA, las que en el concepto de los usuarios son elevadas. Algunos de los importadores bolivianos han informado que prefieren burlar el SIT, al pedir que la agencia naviera remanifieste la carga para destino final en Arica, donde luego tramitan su reexportación ante la Aduana chilena. Dicho procedimiento no acarrea gravámenes, puesto que en la I Región de Chile no se aplican aranceles de importación. Aunque esto no ha llegado a constituir una práctica general, ocurre con suficiente frecuencia como para que todos los importadores aparentemente estén conscientes de la posibilidad de hacerlo.

AADAA ha decidido encomendar a una empresa consultora un estudio de sus tarifas con miras a establecer un tarifado único. El Directorio de AADAA ha expresado que su objetivo es establecer tarifas que no sobrepasen las que cobraría un agente privado que ofreciera servicios de buena calidad. Ya que el principal motivo de burlar el SIT parece ser el de no tener que pagar las tarifas actuales, es de suponer que su racionalización tenderá en el futuro a minimizar los casos en que se recurra a esta estratagema.

En una reunión llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra del 2 al 5 de mayo de 1987, se acordó entre AADAA y EMPORCHI que ésta, a partir de enero de 1988, reducirá los 15 rubros que actualmente reconoce para efectos de facturar el porteo de las mercancías, a solamente tres: carga general, productos alimenticios y productos a granel. Con esto se pretende simplificar los criterios de los empleados encargados de aplicar la tarificación, dando así mayor seguridad al consignatario de que la facturación se hizo correctamente.

Sería interesante que AADAA iniciara contactos con FCALP a fin de lograr el mismo tipo de simplificación de sus tarifas.

ii) Conocimiento de embarque

Ha habido casos en que AADAA no ha exigido el original del conocimiento de embarque para efectuar entrega de las mercancías, tal como está estipulado en los acuerdos del SIT. Cuando un conocimiento indica que hay fletes por pagar, se supone que AADAA debe retener las mercancías hasta tanto el importador no haya cancelado el monto pendiente, lo que el agente naviero certifica en el original del conocimiento. De otra manera, es casi imposible cobrar el flete a un importador ocasional que no opere regularmente con la línea naviera, situación que lamentablemente ha sucedido más de una vez, de acuerdo a representantes de las líneas. Si bien esto da cabida a la iniciación de acciones legales, sería mucho mejor que nunca sucediera.

iii) Relaciones con los clientes

Se exige que los importadores radicados en La Paz avisen, a través de la Dirección General, el modo de transporte que desean utilizar para el despacho de sus mercancías. Con tal procedimiento, dichas instrucciones frecuentemente demoran 48 horas o más en llegar a la Superintendencia de Arica. Se ha dado el caso también que las órdenes se extravíen en Arica, lo que introduce otra demora al proceso. En consecuencia, los camiones que llegan al puerto para recoger carga a veces tienen que esperar varios días para que se les dé la orden de embarque.

El importador no tiene la posibilidad de establecer una cuenta corriente con AADAA, debiendo cancelar sus servicios para poder retirar las mercancías del almacén aduanero. Los importadores consideran que hay demoras excesivas en la entrega de la planilla de gastos, lo que les impide efectuar el retiro tan rápidamente como las circunstancias aconsejarían. Debe notarse que el hecho de que AADAA asume la responsabilidad de pagar las facturas de EMPORCHI y FCALP en nombre del importador no constituye una verdadera cuenta corriente, ya que la planilla de gastos de cada partida de mercancías tiene que ser cancelada en forma individual. Una cuenta corriente significaría que AADAA facturaría al cliente, una vez al mes, por todos los servicios rendidos a su cuenta durante el período anterior, dejando que las mercancías mismas se retirasen independientemente del pago.

Asimismo, ni la planilla ni el "recibo de cobranza", que hace las veces de factura, proporcionan detalles respecto a las categorías de tarifas aplicadas por EMPORCHI y por FCALP. En consecuencia, el importador no puede determinar si las que pagó son las que realmente corresponden. La práctica comercial normal, en cambio, requiere que cobros de este tipo se justifiquen con una explicación de los conceptos facturados. El problema podría ser subsanado fácilmente con la puesta en vigencia del tarifado único.

b) ENFE

Se nota en ENFE una excelente disposición hacia la colaboración con FCALP para la solución de sus problemas de material rodante. Sin embargo, se estima que debería haber un grado de integración aun más estrecho entre las dos empresas en esta área, pues han ocurrido casos tanto de falta como de exceso de vagones entregados a FCALP. Se considera que tal integración puede efectuarse en el marco del CIC, siempre que se le dé la autoridad necesaria para llevar a cabo una verdadera programación de los despachos, porque es un foro donde los dos ferrocarriles se juntan diariamente.

c) Dirección Nacional de Aduanas

La Aduana, junto con AADAA y el Servicio de Impuestos Internos, han pasado recientemente a integrar el nuevo Ministerio de Recaudaciones. Este hecho enfatiza la función de la Aduana como agente recaudador de ingresos al erario nacional. Consistente con tal enfoque, está tendiendo a recalcar la eficacia de sus propias actividades en función de los costos.

d) Cámara Nacional de Comercio

La Cámara representa oficialmente a los importadores ante los otros organismos que conforman el SIT, por cuanto tiene los siguientes objetivos:

- i) abaratamiento de los costos en el puerto;
- ii) agilización de los trámites y el papeleo;
- iii) cuidado físico de las mercancías, y
- iv) facilitación del transporte.

La Cámara ha contribuido mucho al mejoramiento del Sistema Integrado. Este hecho se refleja en la reorganización de AADAA, donde los gerentes generales de la Cámara, de la Cámara Nacional de Industrias y de la Cámara de Agentes Despachantes de Aduana son ahora miembros de su directorio. De esta manera, los usuarios pueden estar seguros que sus ideas e inquietudes se escucharán en el seno de AADAA, con mayores posibilidades de resultar en acciones positivas.

En lo que al CIC se refiere, se estima que la Cámara deberá fortalecer su representación, con el fin de aumentar el peso de sus argumentos en la programación de los despachos. Frente a los organismos estatales que operan el Sistema, la Cámara tiene que depender fundamentalmente de la personalidad de su representante para hacer prevalecer su punto de vista, ya que en forma directa no aporta recursos que le den mayor incidencia sobre las decisiones.

3. Aspectos generales

Hay tres consideraciones de índole general que no se atribuyen directamente a ninguno de los organismos del SIT en forma individual, sino que afectan al Sistema en su conjunto. Tienen que ver con la zona franca de Iquique, con los trasbordos de mercancías desde otros puertos, y los horarios de atención de los diversos organismos en Arica.

a) Zona franca de Iquique

Se ha aludido brevemente al fenómeno de la importación a Chile, seguida por la reexportación, de mercancías con destino final en Bolivia para evitar que el SIT se aplique a las operaciones de tránsito. Ultimamente ha surgido otra práctica parecida, pero involucrando la zona franca de Iquique, que se basa en motivos económicos mayores. En defecto de almacenes aduaneros en Bolivia donde las mercancías puedan permanecer bajo la responsabilidad y custodia de los mismos importadores, éstos consideran que no hay alternativa viable al desaduanamiento y retiro inmediato de todas las mercancías que les lleguen a los almacenes de AADAA. Por lo tanto, tienen que desembolsar de una vez la totalidad de los derechos de aduana correspondientes, que pueden alcanzar sumas muy onerosas, aun cuando su recuperación a través de las ventas demora. Si las mercancías se importan a la zona franca de Iquique, empero, sus dueños pueden almacenarlas allí y disponer de ellas en un plazo no mayor de 24 a 48 horas. Esto les brinda la posibilidad de efectuar sus importaciones en pequeños lotes que se venden en menor tiempo, recuperándose los derechos de importación más rápidamente con la consiguiente reducción de los gastos financieros.

b) Trasbordos

De vez en cuando, para facilitar los itinerarios de los buques, se descargan en Antofagasta o en Iquique mercancías manifestadas a través de Arica con destino a Bolivia. En este caso, las mercancías no han llegado oficialmente a Chile y se mantienen bajo el control del agente naviero para que se transporten por camión hasta Arica, donde deberán ser recibidas de acuerdo con las normas del SIT. Sin embargo, ha surgido una duda de parte de la Aduana de Chile en Antofagasta, la que opina que AADAA debe intervenir allí en la llegada de las mercancías, a pesar de que técnicamente no están todavía en el país.

En estas circunstancias, la lógica indica que las mercancías deben permanecer bajo custodia del agente naviero en el tramo terrestre en exactamente las mismas condiciones como si estuvieran aún navegando en alta mar. Es decir, la única intervención de autoridades nacionales en ese tramo debe ser la de la Aduana de Chile, para asegurar que la carga efectivamente llegue al puerto manifestado pero no para practicarle otro tipo de control propio de la internación de las mercancías. Recién al llegar la carga en Arica debe ser recibida por AADAA y por EMPORCHI de acuerdo con los procedimientos SIT, para dar inicio a su tránsito hacia Bolivia.

De lo contrario, si se decide que AADAA debe intervenir desde el puerto de trasbordo, será necesario iniciar el tránsito de las mercancías en ese puerto. Esto significaría que el SIT tendría que comenzar a aplicarse allí, con el reconocimiento reglamentario de la carga en la Boleta de Recepción. En efecto, tal procedimiento representaría una redestinación de la carga, lo cual parece una complicación innecesaria que no aportaría ningún beneficio ni a Bolivia ni a Chile. Es mejor seguir considerando el tramo terrestre como una extensión de la vía marítima, dejando la responsabilidad de la carga en manos del agente naviero.

c) Horarios de atención

Se ha indicado que algunos trámites difícilmente pueden ser completados en el mismo día en que se efectúa el cargue de las mercancías, especialmente cuando se trata de los camiones. Si bien las modificaciones propuestas para la documentación SIT deberán mejorar esta situación notablemente, es posible que no la resuelvan del todo. En parte, el problema es atribuible también a diferencias en los horarios trabajados por los diversos organismos que intervienen en la preparación de la documentación. Por ejemplo, de nada sirve completar el Manifiesto de Carga a las 13:00 horas si la Aduana no abre para recibirlo antes de las 15:00. Si se coordinaran los horarios de atención de todos esos organismos, tomando en consideración las horas en que realmente se concentran los pedidos por los diferentes servicios que se requieren para iniciar el tránsito, habría un marcado aumento en la eficiencia del proceso.

III. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL SIT

Las situaciones descritas en las páginas anteriores sugieren una serie de modificaciones para mejorar el Sistema Integrado de Tránsito en beneficio directo de los dos países, de los usuarios del sistema y de los organismos que lo integran. Las modificaciones propuestas representan cambios tanto en la administración de las mercancías como institucionales.

A. CAMBIOS EN LA ADMINISTRACION DE LAS MERCANCIAS

Se propone perfeccionar la administración de las mercancías mediante cambios al control de la carga, a la documentación del SIT y al sistema de información. Se incluyen también bajo este rubro dos procedimientos innovadores que podrían ser útiles.

1. Control de la carga

Los cambios en el control de la carga dicen relación con los bultos dañados, con el ingreso al recinto portuario de los auxiliares de camión y con la instalación de balanzas a la salida del puerto.

a) Bultos dañados

Las limitaciones en la dotación de personal que AADAA y EMPORCHI pueden destacar en el puerto impiden practicar el inventario reglamentario a todos los bultos que llegan en aparente mal estado, por lo que se recomienda inventariar dichos bultos sólo a pedido expreso de una de las partes interesadas.

b) Auxiliares de camión

Se ha notado que el control sobre la carga es inadecuado durante las maniobras de los camiones en el puerto. Con el fin de mejorarlo, se recomienda permitir que el auxiliar acompañe al conductor del camión dentro del recinto portuario.

c) Balanzas

Con el objeto de mejorar el control sobre la carga así como sobre el peso de los camiones, se recomienda instalar una balanza a la salida del puerto para registrar el peso por eje, con entrega de un comprobante que indique el monto que recae en cada uno de éstos. También se recomienda la instalación de una balanza de plataforma para el pesaje de los vagones de ferrocarril.

2. Documentación

Los cambios a la documentación se refieren a los formularios mismos que se emplean para la recepción y despacho de las mercancías y para los manifiestos de carga de los vagones y camiones, así como a los procedimientos para su confección.

a) De recepción

Se hizo hincapié en la sección II.A.3 sobre el hecho que no se puede proceder a la recepción de las mercancías hasta tanto no se haya confeccionado la matriz para reproducir el juego de formularios SIT, lo que a veces no se hace con toda la rapidez debida. Se nota también que este procedimiento acarrea la necesidad de introducir en el reverso de la Boleta de Recepción, con máquina de escribir, rectificaciones para indicar las mercancías que realmente llegaron, por cuanto estos datos no siempre corresponden a los del anverso que se toman del Manifiesto de Carga del Buque. Sería mucho más expedito usar un formulario parecido al Documento Portuario Único (DPU) que EMPORCHI ocupa para las mercancías destinadas a Chile. El DPU está confeccionado en papel autocopiativo, y se llena a mano cuando los bultos se reciben en el almacén o patio. Se hace uno al final de cada turno si es necesario para amparar fracciones sucesivas de una carga voluminosa, transfiriendo la responsabilidad de lo que fue recibido durante dicho turno desde el agente naviero hasta EMPORCHI a contar de ese momento. Por lo tanto, se recomienda adoptar una Boleta de Recepción de este tipo.

Este nuevo procedimiento implicaría invertir el orden de confección de la matriz, la cual se prepararía sobre la base de la información vertida en la Boleta de Recepción. Esta se llenaría a mano a partir del Manifiesto de Carga del buque, con las modificaciones pertinentes respecto a lo que realmente se recibe en el almacén o sitio. Se produciría un conjunto de datos que se imprimiría con matriz en el anverso de los demás documentos SIT, sin tener que agregar datos adicionales en el reverso con máquina de escribir. Puesto que el procedimiento sería esencialmente el mismo seguido actualmente en el caso del DPU, no se prevé ninguna dificultad operativa para ponerlo en práctica.

El inventario de los automóviles que ahora se consigna en la Boleta se traspasaría a la Guía de Salida.

Se recomienda asimismo suprimir la confección del formulario Aviso de Llegada. La función de éste ya la cumplen casi por completo los mensajes que AADAA envía por télex, cuya entrega al importador deberá hacerse obligatoria.

b) De despacho

La documentación de despacho, al igual que la de recepción, deberá ser motivo de revisión. Se recomienda incorporar las funciones de la Boleta de Cargue a la Guía de Salida, eliminando de esta manera dicha Boleta.

c) Manifiesto de carga

La preparación del Manifiesto de Carga de los vagones y camiones constituye actualmente un importante cuello de botella cuyos efectos en el proceso de despacho podrían ser reducidos con la incorporación de este documento al juego de formularios SIT confeccionados con la matriz. Para esto, se recomienda imprimir varios ejemplares adicionales de la Guía de Salida que ampara cada partida incluida en el vehículo de transporte, para formar la parte del Manifiesto que describe las mercancías transportadas.

Luego, con el fin de controlar todas las Guías correspondientes al contenido de un vehículo, se recomienda confeccionar una sola Lista de Guías que incorpore simplemente el Número de Matriz de cada una de las Guías. La combinación de las Guías con la Lista única constituiría el Manifiesto del vehículo, que sería no sólo de muy rápida preparación, debido a su gran simplicidad, sino de fácil verificación por parte de las autoridades, quienes tendrían que comprobar nada más que la correcta transcripción del Número de cada Guía a la Lista. Las Guías mismas no requerirían de revisión. De esta manera se eliminaría también la práctica de confeccionar un Manifiesto por automóvil cuando más de uno va como carga en un mismo vehículo.

La recomendación de revisar el Manifiesto se planteó tanto a la Aduana de Chile en Arica como a la Dirección Nacional de Aduanas de Bolivia en La Paz. La Aduana de Chile consideró que no habría inconveniente en adoptar el esquema propuesto. La Aduana de Bolivia indicó que era una posibilidad interesante que merecería un estudio más detenido. En todo caso, si la Aduana de Bolivia estimara que siempre sería necesario emplear papel valorado para el Manifiesto, dicho papel se podría ocupar para la Lista, la cual de ninguna manera podría ser matrizada como parte del juego de formularios SIT.

3. Sistema de información

Es de primera importancia establecer un sistema de información integrado para el SIT, con el fin de mejorar la calidad y oportunidad de los datos respecto a los procesos comerciales, y para aprovechar el uso de la informática en la gestión. No obstante, es prematuro ofrecer sugerencias concretas sobre los detalles de tal sistema, por lo que se recomienda efectuar un estudio de la materia, dividido entre el sistema que se instalaría en Arica y los medios de telecomunicaciones necesarias para extender su alcance a Bolivia.

a) El sistema en Arica

Esta parte del estudio debería considerar los siguientes puntos:

i) Los planes de informática inmediatos o de muy corto plazo de EMPORCHI, la Superintendencia de AADAA y FCALP, para determinar la mejor manera de lograr un sistema para el SIT en Arica que aproveche al máximo los procesos computacionales de dichos organismos sin duplicar funciones;

ii) Los arreglos institucionales necesarios entre los tres organismos principales a fin de que uno de ellos se encargue de administrar los dispositivos de almacenamiento para los archivos de datos;

iii) Los arreglos institucionales apropiados para que los otros organismos interesados en Arica puedan tener acceso al sistema;

iv) El esquema conceptual del sistema más conveniente en función de los tres aspectos anteriores, incluyendo los insumos de datos requeridos, los productos obtenibles y la forma de interacción con el sistema de cada organismo interesado;

v) La configuración de los equipos más apropiados para implantar dicho esquema;

vi) Las necesidades de programación para la administración de la base de datos, y otras consideraciones técnicas;

viii) Los recursos de personal precisos para la implantación del sistema y para su posterior operación;

ix) Una estimación de los costos de poner en marcha el sistema, así como posibles fuentes de financiamiento.

b) Extensión a Bolivia

Esta parte del estudio debería considerar los siguientes puntos:

i) En el plano inmediato, la mejor forma de transmitir a las oficinas de AADAA en Bolivia --y en particular, directamente a la computadora central de la Dirección General-- los datos comerciales que ellas requieren, así como otros datos que la Dirección Nacional de Aduanas y ENFE podrían requerir;

ii) A más largo plazo, la manera más apropiada de integrar a las oficinas centrales en La Paz de AADAA, la Aduana y ENFE en una interacción con el sistema en Arica;

iii) Una estimación de los costos de poner en práctica las medidas tanto de corto como de largo plazo, así como posibles fuentes de financiamiento.

4. Innovaciones útiles

En el curso de la misión se determinó que dos innovaciones, al margen de la administración de las mercancías, contribuirían a una mayor eficiencia de las operaciones SIT. Una se refiere a las visas de los conductores de camiones, y la otra a los sellos de los contenedores.

a) Visas

Cualquier reducción en las formalidades relacionadas con el tránsito de las mercancías hacia Bolivia aumenta la eficiencia de esta operación. En el caso de las visas de los conductores de camiones, se mencionó anteriormente que varias ciudades bolivianas carecen de consulados chilenos donde ellas pueden solicitarse, lo que hace engorrosa su obtención. Aun en las ciudades donde sí hay consulados, la necesidad de obtener una visa nueva para cada viaje se convierte en un obstáculo para la fluidez del tránsito. Por lo

tanto, se recomienda que el Gobierno de Chile considere la simplificación de los procedimientos de entrada, tanto para el conductor como para su ayudante, en lo posible mediante un salvoconducto otorgado en la frontera sobre la base de la cédula de identidad de cada individuo.

b) Sellos

Se ha notado que los contenedores en tránsito hacia Bolivia son sellados por hasta cuatro diferentes organismos que intervienen en el proceso: AADAA, la Aduana de Chile, FCALP y, a veces, la Société General de Surveillance (SGS -- una compa a privada encargada por el Gobierno de Bolivia de velar por la calidad de las importaciones y la confiabilidad de las facturas comerciales). Esta multiplicidad de sellos representa un gasto innecesario de recursos, tanto por los materiales mismos como para su colocación, y dificulta la verificación de cada uno de ellos.

En principio, se podría aceptar el sello del exportador, pero se observa que dicho sello frecuentemente llega deteriorado después del viaje marítimo, debido a las condiciones ambientales de abordaje. En vista del riesgo que entraña un sello cuyo mal estado no se nota de inmediato, EMPORCHI prefiere resellar el contenedor en todos los casos en que éste siga viaje hasta Bolivia, aun cuando el sello del exportador no evidencie estar dañado. Por lo tanto, se recomienda acordar entre los organismos interesados el uso de un solo sello SIT, de calidad aceptable a todos, que pudiera ser colocado por EMPORCHI o tal vez conjuntamente con AADAA, o por SGS si se deseara fijar el sello en origen. En este último caso, sería especialmente importante elegir un sello de calidad adecuada para resistir la acción de los elementos durante el viaje, pues de otra manera siempre habría que colocar uno nuevo en Arica.

B. CAMBIOS INSTITUCIONALES

Se han detectado una serie de cambios de índole institucional que son necesarios para mejorar la eficacia del Sistema Integrado de Tránsito, relacionados con algunos organismos específicos, relaciones entre organismos, el despacho de los contenedores y la coordinación global del Sistema.

1. Organismos específicos

Los organismos que son motivo de recomendaciones institucionales específicas son la Agencia Aduanera de Bolivia, AADAA y el CIC.

a) Agencia Aduanera de Bolivia

Los trámites que atiende la Agencia Aduanera para la legalización del Manifiesto de Carga por ferrocarril o carretera los podría realizar igualmente bien AADAA, que de hecho ya actúa como agente de retención por el costo de los formularios, porque la intervención de la Agencia se limita a una verificación del traspaso correcto al Manifiesto de los datos que figuran en las Guías de Salida correspondientes. Si se acepta la recomendación respecto a la modificación del Manifiesto de Carga, el procedimiento de verificación

se tornará aún más sencillo, con lo que sería menos justificada todavía la intervención de la Agencia Aduanera. Por lo tanto, se recomienda entregar esta función a la Superintendencia de AADAA en Arica. Se entiende que la Dirección General de AADAA recientemente hizo un planteamiento en este sentido a la Dirección Nacional de Aduanas.

Se recomienda también estudiar la posibilidad de delegar a AADAA la responsabilidad de los manifiestos para las cargas de exportación hacia Bolivia (que no se amparan bajo el Sistema Integrado). Otras funciones, tales la de como comprobar que los camiones bolivianos están debidamente autorizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Bolivia para efectuar servicio internacional, las podría desempeñar mejor el resguardo de aduana en frontera. Con estos cambios, podría ser factible suprimir la Agencia Aduanera y ahorrar los recursos destinados a mantener esta repartición.

b) AADAA

Se había pensado originalmente ofrecer diversas recomendaciones específicas respecto a AADAA, pero en vista de su actual reorganización, ya no es apropiado hacerlo. Al contrario, se le debe dar la oportunidad de poner en práctica sus propias reformas, pues es de suponer que ahora la administración de AADAA está consciente de todo lo que precisa ser mejorado. Por lo tanto, simplemente se recomienda que, al llevar a cabo estas reformas, AADAA tenga en cuenta las observaciones detalladas en la sección II.D.2.a que se refieren a las tarifas, el conocimiento de embarque y las relaciones con los clientes.

c) CIC

Se señaló en la sección II.D.1.f que el CIC no está llevando a cabo el tipo de programación para la cual fue creado. Con el fin de lograr que cumpla este propósito, se recomienda facultar al CIC en su conjunto para que disponga los despachos en forma definitiva, previa consulta a los diversos intereses de todos los integrantes del SIT. Se recomienda asimismo fortalecer la función informativa del CIC de concentrar y difundir datos actualizados sobre la situación de las mercancías en tránsito, el transporte y los otros aspectos relacionados con las operaciones que pudieran interesar a los integrantes.

Otra recomendación que atañe al CIC dice relación a la participación en él de una representación del transporte por camión. Este medio no integra al SIT como organismo, tal como lo hace el medio ferroviario. No obstante, en vista de su importancia en lo que al volumen de carga se refiere, sería aconsejable que tuviera acceso al CIC para hacer sentir sus problemas y sugerencias respecto al proceso de despacho. Por lo tanto, se recomienda que la Cámara Nacional de Comercio entre en un arreglo formal para que represente en el CIC los intereses de los transportistas por camión.

2. Relaciones entre organismos

Las recomendaciones respecto a las relaciones entre organismos dicen relación con cuentas pendientes y con horarios de atención.

a) Cuentas pendientes

En ocasiones en el pasado se ha acumulado cierta cantidad de cuentas pendientes que alguno de los organismos participantes en el SIT debe a otro. Esta situación puede volverse onerosa para el que no recibe su pago a tiempo, si en consecuencia tiene que pedir un préstamo o tomar otra medida para financiar sus operaciones corrientes. Puesto que se trata de una relación esencialmente comercial, se estima procedente aplicarle un criterio de la misma índole, por lo que se recomienda establecer una tasa de interés u otro tipo de retribución financiera exigible en caso de retrasos en el pago de estas facturaciones. Para dar aún mayor incentivo al pago oportuno de las facturas, se podría establecer también un descuento por abono anticipado.

b) Horarios de atención

Se estima importante armonizar los horarios de atención de los diversos organismos radicados en Arica que intervienen en los trámites de despacho, especialmente la Superintendencia de AADAA, la Aduana de Chile y EMPORCHI (y eventualmente la Agencia Aduanera de Bolivia, si se decidiera no delegar sus funciones a AADAA). Por lo tanto, se recomienda que éstos estudien conjuntamente las horas y el orden en que se realizan dichos trámites, en función de los cambios introducidos a los procedimientos SIT a raíz de la presente evaluación, con miras a establecer horarios regulares de trabajo que permitan llevarlos a cabo de la manera más ininterrumpida posible.

3. Despacho de contenedores

Con el objeto de institucionalizar el manejo de los contenedores que despacha AADAA, se recomienda que ella constituya las garantías de retorno en buen estado y del cumplimiento del plazo, asumiendo el mismo tipo de compromiso que tiene actualmente por los conocimientos de embarque. En lo que a las reparaciones se refiere, AADAA podría comprobar el estado del contenedor antes de entregar las mercancías al importador, facturándole el importe de las reparaciones si fuera necesario. Otra forma sería mediante una póliza de seguros para cubrir la reparación, cuya prima podría ser prorrateada en una tarifa cobrada por el despacho de mercancías contenedorizadas.

Para hacer efectiva la garantía de retorno dentro del plazo, AADAA tendría que establecer una serie de sanciones, tanto para el importador como para los ferrocarriles, para cubrir la indemnización que debería pagar al agente naviero si excediera el plazo. Alternativamente, es posible que esta garantía también pudiera ser cubierta por una póliza de seguros. Asimismo, habría que establecer un sistema de control computarizado que permitiera saber la ubicación de cada contenedor en todo momento.

Aunque es claro que AADAA deberá institucionalizar su intervención en el manejo de los contenedores, el cambio de responsabilidad como el que ineludiblemente tiene que ocurrir no es lo ideal. Al contrario, las incertidumbres inducidas por estos trasposos de responsabilidad son precisamente las causas que motivaron la creación del transporte multimodal con documento único. La práctica ha demostrado que, cuando la responsabilidad permanece en manos de un solo operador de transporte, se suscitan menos dificultades para el importador y sus mercancías.

Se recomienda, por ende, establecer un régimen especial para el despacho de los contenedores, que podría operar de la siguiente manera:

i) AADAA perfeccionaría sus procedimientos para el manejo de los contenedores que llegaran bajo conocimiento de embarque convencional sin flete pagado hasta el destino, con el fin de constituir la garantía de retorno al puerto en buen estado y asegurar el cumplimiento de los plazos.

ii) El contenedor que llegara con contrato multimodal o con flete pagado hasta destino final permanecería bajo la responsabilidad de quien extendió el contrato. El agente de éste (generalmente el agente naviero) estaría facultado para disponer el despacho del contenedor hacia Bolivia por iniciativa y cuenta propias. En estas circunstancias, AADAA mantendría su papel de custodia en el puerto y de fiscalizador de la documentación, ya que siempre sería necesario amparar las operaciones de tránsito con los mismos formularios SIT que se usan para las mercancías en otros tipos de embalaje. Las diferencias más evidentes entre este esquema y el actual se radicarían en los cambios de iniciativa y de responsabilidad, y en el hecho de que AADAA facturaría sus servicios --pero sólo los suyos, y no los de EMPORCHI ni los de FCALP, dado el caso-- al agente, en lugar de al importador. Si el transporte se efectuara por ferrocarril, el agente pagaría también los fletes de ENFE.

iii) Una vez llegado el contenedor al almacén de AADAA o de la Aduana en Bolivia, sería muy deseable poder efectuar el desaduanamiento de las mercancías que contiene sin tener que bajarlo del vehículo, pues de inmediato es necesario cargarlo nuevamente para entregarlo al importador. En muchos países de Europa y otros continentes, es una práctica frecuente llevar a cabo el desaduanamiento en el mismo almacén del importador, lo que hace más expedita esta operación y la subsecuente devolución del contenedor al puerto en buen estado y dentro de plazo.

4. Coordinación global

Al Ministerio de Industria y Comercio de Bolivia se le planteó la necesidad de realizar una coordinación mucho más estrecha que la actual, tanto a nivel interno como con las autoridades chilenas pertinentes, respecto a los embarques de trigo y otras donaciones de gran volumen que a menudo llegan a Arica con destino en Bolivia. Por un lado, se recomienda que este Ministerio, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y con el Ministerio de Planificación, confeccionen y mantengan actualizado un cronograma tentativo de tales llegadas, y que efectúen gestiones ante los países donantes, cuando se requiera, para que éstos adelanten o retrasen los embarques con miras a minimizar las posibilidades de atochar los puertos y ferrocarriles. Estos, a su vez, con mejor y más oportuna información respecto a los servicios que tendrían que rendir, podrían programar en el mediano plazo sus propias inversiones en infraestructura, equipos y la contratación de personal.

Por otro lado, se recomienda realizar consultas periódicas tanto en el plano nacional como el internacional. En el plano nacional, una entidad tal como la Comisión Portuaria de Bolivia podría convocar reuniones --quizás cada seis meses-- entre los organismos de este país con responsabilidades operativas para el SIT (AADAA, Aduana, Cámara de Comercio, ENFE y la Dirección de Transporte Automotor), los importadores, los transportistas y otros interesados, tanto públicos como privados. En estas reuniones se recogerían las

observaciones e inquietudes de todos con el fin de determinar las acciones correctivas apropiadas, especialmente en lo que a los aspectos institucionales se refiere.

En el plano internacional, se recomienda llevar a cabo consultas regulares entre las autoridades pertinentes de AADAA, EMPORCHI, ENFE, FCALP, el Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia y los Subsecretarios de Transporte de Bolivia y Chile, específicamente para tratar asuntos relacionados con el SIT. Este grupo podría reunirse anualmente de oficio, y en otras ocasiones a pedido de una de las partes, a fin de resolver problemas técnicos y operativos, efectuar la coordinación entre organismos que pudiera ser precisa en relación con el trigo y, en general, perfeccionar cualquier aspecto de los acuerdos SIT que se requiriera.

C. COMENTARIOS FINALES

Durante sus 12 años de operación como instrumento de articulación del Tratado de Paz y Amistad de 1904 y del Convenio sobre Tránsito de 1937, el Sistema Integrado de Tránsito ha hecho importantes contribuciones para agilizar el movimiento de mercancías bolivianas a través del puerto de Arica y hacia su destino final en Bolivia. Ha demostrado que posee suficiente flexibilidad para permitir la incorporación del transporte por carretera, aunque éste no fue contemplado en los acuerdos originales porque en aquel entonces no había forma de efectuarlo entre Arica y Bolivia. No obstante, los recientes avances en el uso de contenedores y del transporte multimodal presentan un desafío que el SIT todavía no ha podido asimilar. Esto indica que ha llegado el momento de modernizarlo, con miras a asegurar su relevancia en un mundo donde los cambios en el transporte internacional --al igual que en tantos otros aspectos del comercio exterior-- ocurren con una frecuencia tal que los arreglos institucionales que no demuestren el dinamismo necesario para adaptarse a las innovaciones impuestas por los avances tecnológicos, rápidamente dejan de cumplir sus funciones. Por lo tanto, es de primera importancia que los Gobiernos de Bolivia y de Chile consideren a la brevedad las recomendaciones consignadas en esta evaluación, para que el Sistema pueda seguir funcionando como la eficaz herramienta que ha sido y que deberá continuar siendo en el futuro.

Anexo

ORGANISMOS Y EMPRESAS ENTREVISTADOS */

A. ARICA

1. Integrantes del SIT

Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros (AADAA) de Bolivia

Enrique Vargas Guzmán, Superintendente

Oscar Fortún S. [2]

Jorge Ruiz Rodríguez [2]

Aduana de Chile en Arica

Homero Fernández, Administrador

Juan Luis Vega Pizarro [2]

Dawes Crossley [1]

Agencia Aduanera de Bolivia

Rosendo Olaguivel C., Agente Aduanero

Cámara Nacional de Comercio de Bolivia

Ethel Alvarez, Representante

Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) de Bolivia

José Luis Clavijo Tavera, Delegado y Agente Comercial [2]

Policarpio Ochoa Loza, Coordinador Comercial [1]

Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI)

Domingo Ormazábal González, Administrador

Carlos Acuña, Jefe del Departamento de Operaciones

Juan Núñez R.

Ferrocarril de Arica a La Paz (FCALP)

Rodrigo A. Navarro, Gerente [2]

Eduardo Espinoza, Subgerente de Explotación

Carlos Barreto G. [2]

2. Agentes navieros

Agencia AGUNSA

Alexis Soto [1]

(Ex-presidente de la Cámara Marítima de Arica)

*/ Las consultas en Arica y La Paz se efectuaron en dos ocasiones: del 3 al 16 de mayo y del 9 al 20 de noviembre de 1987. Si una de las personas mencionadas en la nómina participó sólo en la primera o la segunda de dichas ocasiones, se indica esto con la señal [1] o [2] según corresponda.

Naviera Portuaria Arica S.A.
 Edmundo Avila Solarí, Subgerente [2]
 (Presidente de la Cámara Marítima de Arica)

Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas (SAAM)
 Gastón Alfaro Saavedra, Agente

3. Transportistas

Agencia Percy Daulesberg H.
 (Representante de la Cooperativa "10 de Febrero Ltda.", Oruro)
 Sonia Dauelsberg, Gerente

Aribol Ltda.
 (Representante de la Cooperativa de Transporte Ballivián)
 Francisco Soto-Aguilar Besa [2]

B. LA PAZ

1. Integrantes del SIT

Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros (AADAA)
 Carlos Prado Herbas, Director Ejecutivo [2]
 Rodolfo Ulloa Lazcano, Administrador General [1]
 Javier Bedregal Requena, Jefe, Departamento de Operaciones y Puertos
 Teddy Durán García, Jefe, Departamento de Finanzas
 Antonio Herrera, Jefe, Departamento de Planificación a.i. [1]
 Arturo Miranda Aliaga, Jefe, División de Puertos [1]
 Freddy Vargas Stoltze, Contador Exterior [2]
 José Zalles Viana, Jefe, División de Puertos [2]

Cámara Nacional de Comercio
 Daniel Paz Pacheco, Presidente [1]
 René Candía Navarro, Gerente General
 Emilio Badaní, Director Administrativo
 Max Gastelú, Asesor Económico
 Mike Tondu, Presidente de la Comisión de la Cámara para estudiar la
 evaluación de la CEPAL
 Dario Agreda P., Schomann & Schmidts S.R.L. [1]
 John P. Kluever, CABS (Representante de Volvo y Volkswagen) [1]
 Edgar Peña, CABS [1]
 Hernán Sánchez S., Vanguard Ltda. [1]

Dirección Nacional de Aduanas
 Jaime Sandy Gumucio, Director General [2]
 Edgar Recabado Cruz, Administrador Nacional
 Eloy Altamirano Z., Jefe de División, Departamento Técnico

Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE)
 Carlos Belmonte, Gerente General [2]
 Abel Martínez, Director de Planeamiento
 Oscar Silva, Asesor de Planeamiento [2]
 José Vásquez, Asesor de Asuntos Internacionales
 Eduardo Villegas, Asesor Técnico [2]
 Arturo Zurita C., Gerente Comercial

2. Otros organismos del Gobierno

Ministerio de Defensa Nacional
 Subsecretaría de Intereses Marítimos, Fluviales y Lacustres (SIMFL)
 Rubén Valdés, Jefe, Departamento de Puertos [2]

Ministerio de Industria y Comercio
 Freddy Teodovich, Subsecretario de Comercio [1]
 Lic. Alba, Director General de Comercio Exterior [2]
 Oscar Quesada de la Barra, Director General de Comercio Interior [1]
 Elffy Lozada, Dirección General de Comercio Exterior [2]
 Slavica de Machicao, Encargada de Trigo

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
 Alfredo Olmedo Vierreira, Subsecretario de Asuntos Económicos y Financieros Internacionales [1]
 Carlos Trigo Gandarillas, Director General de América
 Eulalio Medina Eguez, Jefe de Gabinete [2]
 Felipe Tredinnick, Secretario General [1]

Ministerio de Transportes y Comunicaciones
 Oscar Chavarria, Director de Planificación
 Manuel García Velasco, Director General de Ferrocarriles [1]
 Luis Valda, Director General a.i. de Transporte Automotor
 Hernán Becerra
 Nicolás Angles F. [2]

3. Agentes navieros

Andean Ltda.
 Mike Tondu, Gerente General

Metropolitana (Bolivia) Ltda.
 (También agente de FCALP)
 José Saavedra Bánzer, Presidente [1]

4. Armadores

Líneas Navieras Bolivianas S.A.M. (LINABOL)
 Capitán Arend Smid, Director Gerente [1]
 Hernando Velasco T., Asesor

5. Transportistas

Cooperativas Bolivianas de Transporte Internacional de Carga (COBOTIC)

Germán Sadud Ledezma, Presidente
René Vera E., Vicepresidente

Cooperativa de Transporte 10 de Febrero

Germán Mendoza, Presidente [1]

Cooperativa de Transporte Ballivián

Rubén Valdez, Presidente [2]

Cooperativa de Transporte Franztamayo

Víctor Vargas R., Presidente [1]
Eloy Ergueta O., Vocal [1]

INBOLTRANS Ltda.

Harm Lindemann, Gerente General [2]

Transportes Ingavi Saavedra, Ltda.

Juan Carlos Saavedra, Gerente Administrativo
(Representante de la agrupación Empresas de Transporte Internacional de Carga - ETIC)

6. Otros

Cámara Nacional de Exportadores

Gerardo Loza González, Subgerente Comercial [1]

Cámara Nacional de Industrias

Alfonso Rojas, Subgerente [2]

C. SANTIAGO

Ministerio de Relaciones Exteriores

Manuel Valencia, Subdirector de Asuntos Económicos Bilaterales
Juan Coeymans Rat, Jefe, Departamento de Transportes

D. VALPARAISO

Dirección Nacional de Aduanas

Manuel Valenzuela Muñoz, Jefe, Departamento de Estudios

Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI)

Raúl Urzúa, Departamento de Explotación Comercial

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

Carlos Villegas Lorca, Jefe, Oficina de Asuntos Internacionales