



LA FACILITACION DEL TRANSPORTE INTERNACIONAL POR CARRETERA EN LOS PAISES ANDINOS

Los países que conforman el Grupo Andino han coincidido en dar un paso sumamente importante en cuanto a la facilitación y el desarrollo del transporte internacional por carreteras de la subregión. Se trata de la Decisión 257 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre el Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, que entró en vigencia en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela, el 7 de diciembre de 1989, mediante su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, y que sustituye las Decisiones 56 y 56-A.

En efecto, la aprobación de la Decisión 257 constituye un hito en el camino hacia una mayor integración latinoamericana, puesto que favorece la consolidación del sistema de transporte subregional a través de la simplificación de engorrosos trámites y procedimientos administrativos, hasta hace poco vigentes.

Razones que llevaron a la sustitución de la Decisión 56

La Decisión 56, denominada "Transporte Internacional por Carretera" fue aprobada en 1972 por la Comisión del Acuerdo de Cartagena en su noveno período de sesiones ordinarias. Posteriormente, en 1973 se complementó mediante la homónima número 56-A.

Estas decisiones tuvieron como finalidad establecer un régimen administrativo común en todos los países firmantes para el transporte internacional por camión. Se intentaba con ello facilitar los trámites y la documentación en los

aspectos de transporte, aduanas, migración, sanidad y seguridad.

Durante el tiempo que la Decisión 56 se mantuvo en vigencia, el grado de respuesta de los países miembros del Grupo Andino fue muy desigual. Ello se debió en gran parte a la falta de uniformidad en las normas y reglas administrativas entre los países respectivos. Un ejemplo ilustrativo es que los transportistas andinos debían cumplir múltiples requisitos para la habilitación tanto de los tripulantes, como de los vehículos utilizados en el transporte internacional. Evidentemente, tanto trámite significaba pérdidas de tiempo, que incidían en las tarifas y, finalmente, representaban alzas en el precio de los productos transportados.

Cabe añadir que, tanto la falta de suscripción de los acuerdos bilaterales contemplados en la Decisión 56, como la ausencia de un convenio de garantías aduaneras para evitar la nacionalización en los países de tránsito de cargas transportadas en contenedores o furgones cerrados, fueron factores determinantes que llevaron a la sustitución de la referida decisión.

La sustitución de la Decisión 56 surgió a propuesta de Colombia, con el fin primordial de adoptar una norma específica para cada modalidad: carga y pasajeros, debido a que el marco legal previsto en ella no respondía a las operaciones del transporte internacional de pasajeros.

Por todo lo anterior, reconociéndose los escollos que se confrontó con la Decisión 56, es que se llegó a su completa reformulación con el fin de hacerla más coherente y práctica, de

tal manera que se pudiese implantar plenamente en los cinco países miembros del Acuerdo de Cartagena.

Un aspecto importante que se ha considerado en el proceso de reformulación de dicha decisión es el régimen de tránsito aduanero internacional para la realización del transporte internacional de mercancías por carretera. Ahora, las mercancías serán admitidas en el territorio aduanero con suspensión del pago de gravámenes de importación o exportación, eventualmente exigibles, mientras dure la operación de transporte. Con esta disposición, los vehículos habilitados de las empresas transportadoras autorizadas para realizar el transporte internacional, se constituyen de pleno derecho como garantía exigible para responder por las actuaciones frente a la aduana.

Reunión del Comité Andino de Autoridades de Transporte

Para definir las acciones a seguir para implantar la nueva decisión, el Comité Andino de Autoridades de Transporte se reunió del 26 al 28 de marzo de 1990 en Bogotá, Colombia, contando con la participación de las delegaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, así como de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En dicho encuentro, se trataron los siguientes puntos: determinación del formato y del contenido de los documentos

establecidos en la Decisión 257; evaluación de las acciones emprendidas por cada país, a fin de dar plena aplicabilidad a la decisión; examen de las experiencias binacionales relativas a Centros Nacionales de Atención en Frontera; estudios y definición de la Póliza Única de Seguros de Responsabilidad Civil del Transporte Carretero en Viajes y el Convenio Mutuo entre Entidades Aseguradoras para la aplicación del referido seguro. Además, se consideraron en la agenda otros puntos vinculados al transporte Internacional de pasajeros por carretera.

Luego de las deliberaciones y análisis de los diferentes formatos presentados por las delegaciones, se aprobaron los siguientes:

- Certificado de idoneidad del transportador
- Permiso de prestación de servicios
- Certificado de habilitación del vehículo
- Libreta de tripulante terrestre
- Manifiesto internacional de carga
- Declaración de tránsito aduanero
- Carta de porte internacional

Se acordó que la CEPAL elaboraría la diagramación final del Manifiesto internacional de carga, la Declaración de tránsito aduanero y la Carta de porte internacional, atendiendo las normas internacionales para el diseño de formularios alineados en serie, así como los instructivos para el llenado de cada formulario.

Se acordó asimismo que la Libreta de tripulante terrestre sería preparada por la JUNAC como documento comunitario, el primero en tener este carácter, para cuya obtención el transportador autorizado deberá someter una solicitud a la autoridad nacional competente acompañada de fotocopias del documento de identidad del tripulante (nacional de origen, no el pasaporte), licencia de conducir y dos fotos. El grupo recomendó también que la aplicación de todos los formularios en los cinco países se inicie a partir del 1º de julio de 1990.

Con la derogación de la Decisión 56 ha quedado, por ahora, un vacío legal en el sistema de transporte de pasajeros y de encomiendas. Si bien ya se encuentra redactado el proyecto de decisión que tendrá a cubrir dicho vacío, se considera imperioso agilizar los debates entre las autoridades pertinentes. Solo así se podrá alcanzar una amplia concordancia que conlleve a la armonía en el movimiento de personas en el transporte por carretera entre los países del Pacto de Cartagena.

Con respecto a los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF), cabe mencionar que los países del Grupo Andino ven con beneplácito las experiencias que se vienen realizando sobre ese particular. Los CENAF cumplen con una función específica de optimizar la operación general de las aduanas de paso, a través de la coordinación de las actividades de los organismos de control, con el fin de evitar duplicaciones y, de este modo,

asegurar el cumplimiento de las reglamentaciones vigentes.

Es prudente asumir que los beneficios provenientes de tales acuerdos sólo podrán materializarse en su plenitud dentro de algún tiempo; las nuevas normas y reglamentos deben ser asimiladas de forma integral por los agentes públicos y privados con ellas vinculados. En todo caso, es posible suponer que los usuarios y prestatarios del sistema de transporte (de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) podrán movilizar sus productos con mayor fluidez y eficiencia, lo que a la larga podrá redundar en una significativa expansión del intercambio comercial entre ellos.

Los beneficios que la Decisión 257 proporcionará a los usuarios del transporte internacional por carretera de la subregión andina son múltiples y sus efectos positivos se irán acrecentando conforme pase el tiempo. Por ahora, la disminución de la pérdida de tiempo y la respectiva baja en los costos de los viajes son dos aspectos dignos de destacarse.

En definitiva, la aprobación de la Decisión 257 representa un notable avance hacia la consolidación del sistema de transporte de los países andinos y apoya el fortalecimiento del comercio internacional junto con la diversificación de sus exportaciones.

TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD:

La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa

La CEPAL, en su última conferencia ministerial (del 3 al 11 de mayo de 1990, Caracas, Venezuela), consciente de las dificultades endémicas con que se ha enfrentado el desarrollo en América Latina y el Caribe, ha puesto en el tapete una nueva perspectiva, un nuevo enfoque que tiende a contribuir al debate actual y futuro en la región sobre cómo acceder al desarrollo sostenido en el umbral del siglo XXI.

Dicha propuesta gira en torno a la que se considera tarea primordial y común a todos los países latinoamericanos: *La transformación productiva con equidad*, presentada en una publicación del mismo nombre (LC/G.1601-SES.23/4, 19 de marzo de 1990). Sin pretender ofrecer una receta única de aplicación generalizada —puesto que se reconoce la diversidad de realidades que existe en la región— el citado documento ofrece orientaciones pragmáticas tendientes a llevar a cabo esa tarea.

En él se combina una visión de mediano plazo con la superación de los apremios de tipo coyuntural; la política macroeconómica con la sectorial; el ámbito económico con el sociopolítico; el esfuerzo interno con las exigencias de cooperación internacional. También se destaca el papel de la integración y la cooperación económica para coadyuvar a la transformación productiva.

No obstante el fracasado desempeño de la vasta mayoría de los países de la región en la década recién concluida, la propuesta ofrece un mensaje de aliento, una visión más esperanzadora para los años venideros. Esta posición no se apoya en consideraciones voluntaristas, sino en la evidencia acumulada, dentro y fuera de la región, de casos exitosos en el sentido de superar escollos estructurales y coyunturales similares a los que la región enfrenta.

En lo medular la propuesta subraya que la transformación productiva no devendrá simplemente de la creación de un clima macroeconómico apropiado y estable, sino que se requerirá de una hábil combinación de los aspectos macroeconómico con políticas sectoriales, así como cambios institucionales con orientaciones estratégicas también de largo plazo, en las que pueda asentarse una forma nueva de interacción entre los agentes públicos y privados.

Se enfatiza, asimismo, el carácter sistémico de la competitividad internacional. Se señala que la empresa moderna está integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transporte, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero. También se insiste en que la transformación productiva

debe ser compatible con la conservación del medio ambiente.

El papel del transporte y su apoyo a la transformación productiva

Para impulsar la transformación productiva con éxito es fundamental contar con el apoyo de diferentes servicios básicos, tales como energía eléctrica, agua, comunicaciones y transporte.

En el transporte de carga de América Latina, se destacan cuatro características que son comunes al resto del mundo:

- El transporte de carga es un gasto en que debe incurrirse para poder disponer de los insumos y productos en los lugares donde éstos son demandados.
- La demanda que enfrenta el sector del transporte se deriva de la demanda del producto transportado. Por esta razón, tanto los servicios de transporte que se ofrecen, como la infraestructura que permite ofrecerlos, reflejan la evolución histórica y la situación actual de los sectores productivos y de los centros de población, tanto en relación con la composición de los bienes que producen como respecto de la localización de los lugares de producción y consumo.

- Las inversiones en infraestructura del transporte están vinculadas al principio de indivisibilidad. El Estado es el que en general se encarga de hacer las cuantiosas inversiones necesarias en forma directa, como en la construcción de carreteras, puertos y aeropuertos, y en forma directa o indirecta en los ferrocarriles.
- El sector del transporte por razones históricas está altamente reglamentado por el Estado. Si bien la justificación inicial de la reglamentación fue la protección de los usuarios, ahora sirve principalmente para dar tranquilidad a las empresas y para mantener salarios significativamente más altos que en otros sectores, o un nivel de empleo muy superior al requerido.

Al margen de las características comunes reseñadas, la infraestructura y los servicios de transporte de muchos países de la región poseen rasgos claramente obsoletos, anacrónicos y propios de modelos desarrollistas superados por el paso del tiempo. Entre tales elementos se destacan los siguientes:

- i) Una red de transporte que une las grandes ciudades con las fuentes de abastecimiento nacional de alimentos y de materias primas mediante servicios lentos y tradicionales.
- ii) Ferrocarriles o carreteras que unen puertos, relativamente anticuados, con los principales centros urbanos y que son utilizados para transportar materias primas requeridas por las industrias localizadas en esos centros, como también los bienes de consumo demandados por la población de los centros y que se movilizan en parte por vía marítima.
- iii) Ferrocarriles -o a veces carreteras- que unen los lugares de producción de los productos básicos tradicionales de exportación con los puertos de exportación; con frecuencia, tanto los puertos como los vehículos de transporte terrestre son aptos sólo para el manejo de un producto básico específico.
- iv) Flotas de las marinas mercantes nacionales compuestas de buques tradicionales de carga general, con baja participación de buques especializados y de portacontenedores; y
- v) Operación de los medios de transporte en forma independiente y aislada, sin que existan verdaderos sistemas integrados de transporte.

Obviamente, es fácil deducir que un sistema o estructura de transporte con tales y tan hondas insuficiencias, no es funcional y no podría en ningún caso responder adecuadamente a las nuevas necesidades del desarrollo. Lo descrito obliga a diseñar nuevas estrategias para la década que comienza. Es necesario realizar profundos cambios en múltiples sentidos que connoten una modificación cualitativa, pasándose:

- i) De un tratamiento del transporte desde una perspectiva física a un enfoque esencialmente económico y financiero;
- ii) De una desconfianza en la eficacia de los mecanismos del mercado en el sector, a una predisposición a utilizar dichos mecanismos en los casos en que existan o puedan crearse en condiciones adecuadamente competitivas;
- iii) De una concentración en la infraestructura a una preocupación orientada a la adecuación en términos de calidad y costo de los servicios de transporte requeridos por el desarrollo;
- iv) De una expansión de la infraestructura, que frecuentemente excede por un amplio margen a las necesidades presentes, a un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente;
- v) De acciones aisladas en los diferentes medios de transporte a la creación de sistemas de transporte;
- vi) De una orientación de los servicios de transporte encaminada a promover la integración nacional al fomento de servicios que favorezcan la competitividad de las exportaciones nacionales;
- vii) De una visión del objetivo del crecimiento de la flota mercante nacional como actividad generadora de divisas, a un apoyo a los armadores nacionales, cuyos intereses se subordinan a las necesidades del comercio nacional, y
- viii) De un sector dominado por círculos concéntricos de monopolios de empresas y grupos de trabajadores protegidos por el Estado, a un sector dinámico con constante innovación tecnológica y un alto grado de profesionalismo.

No obstante todo lo aseverado, es preciso tener en cuenta que a las dificultades normales para adoptar nuevas políticas en la materia, se agrega, en el caso del transporte de carga, el enorme deterioro que sufre la infraestructura utilizada. Dadas las insuficiencias presupuestarias aumentadas por la crisis de la deuda externa, los fondos reservados para la preservación del buen estado de carreteras, líneas férreas, puertos, etc. han sido mermados y, sin un esfuerzo significativo inmediato, una fracción sustancial de la infraestructura tendrá que ser reconstruida, con costos más elevados aún.

Por lo anterior, el mantenimiento de la infraestructura existente tiene la más alta prioridad. Si los recursos disponibles no alcanzan para abarcar simultáneamente además la creación de obras prioritarias, habrá que sacrificar las obras nuevas. Afortunadamente, los organismos multilaterales que proveen fondos en esta área así lo han entendido, y es real la posibilidad de acceso a recursos nuevos destinados a estos fines.

En el pasado, las políticas gubernamentales que afectaban el transporte de carga, tanto en relación con la infraestructura como con la reglamentación de los servicios, trataban cada medio de transporte en forma separada, incluso con ministerios específicos. En cambio, en el decenio de 1990 las relaciones entre los medios de transporte deberían ser objeto de atención preferencial por parte del Estado, para minimizar el costo total del transporte desde el punto de origen hasta el de destino. Este enfoque exigirá introducir modificaciones profundas en la estructura institucional del sector transporte.

Los ferrocarriles podrían contribuir al desarrollo

Desafortunadamente, los sistemas ferroviarios de la región se encuentran subutilizados. Pero, no se puede subestimar el potencial que poseen para transformarse en valiosos recursos productivos, para cuya realización habría que llevar a cabo una profunda modificación tanto en su concepción como en su manejo operacional.

Es conocida la incidencia que tienen las pérdidas financieras de los ferrocarriles -que en algunos casos llegan a cientos de millones de dólares anuales- en los déficit fiscales de muchos países de América Latina y el Caribe. Más importante aún, es que estos países están perdiendo la contribución que este formidable medio podría hacer al desarrollo económico y social si constituyera una parte integral de los sistemas de transporte.

El problema ferroviario no es reciente. Se puede decir que empezó junto con la construcción de carreteras y, en especial, con el desarrollo acelerado del transporte por esas vías después de la segunda guerra mundial. Esto hizo que los ferrocarriles perdieran el monopolio que ostentaban en el transporte terrestre. La mayor agilidad y flexibilidad del transporte por carretera sumados a la falta de adaptación que mostraron los ferrocarriles a las nuevas circunstancias, contribuyeron a que éstos perdieran paulatinamente competitividad y con ello la posibilidad de servir otros tipos de tráfico que debieran haber mantenido. Estos y otros factores alejaron a los eventuales usuarios, desencadenando un proceso difícil de revertir: menos clientes, menores ingresos, déficit operacional, etc. En la mayoría de los países este proceso llevará a una profunda reorganización de los ferrocarriles.

Aunque varios ferrocarriles de la región realizaron cuantiosas inversiones, frecuentemente con apoyo de organismos financieros multilaterales, pudo comprobarse que no basta con realizar inversiones si ellas no van acompañadas de cambios en la gestión empresarial.

Los ferrocarriles podrían contribuir a la transformación productiva de la región

integrando sus servicios a los demás medios de transporte, considerando en especial los proyectos nacionales de desarrollo de los sectores industrial, agrícola y de los recursos naturales. Para eso, es preciso identificar cursos de acción alternativos y evaluar sus efectos. En este sentido, habría que decidir si conviene al país seguir teniendo ferrocarriles o no, luego, si la respuesta es positiva, el segundo paso sería determinar los tramos y servicios que mejor se adapten a las necesidades de los usuarios, de los corredores de transporte y de las cadenas de distribución del futuro. Obviamente los tramos y servicios no funcionales deberían ser abandonados.

La importancia de la eficiencia portuaria

La eficiencia portuaria ha tenido poca importancia en el modelo de desarrollo del pasado, basado en la industrialización sustitutiva; los países tenían mercados relativamente asegurados para sus exportaciones tradicionales. Ellas frecuentemente contaban con puertos especializados propios, y el impacto de la ineficiencia portuaria en las importaciones se traducía principalmente en mayor protección para la producción nacional.

De esta manera se institucionalizaron diversas prácticas laborales y operacionales que hoy afectan gravemente la competitividad internacional de la región: número excesivo de trabajadores, remuneraciones muy superiores a las pagadas en otros sectores, baja productividad laboral y rigideces que impiden

la asignación de trabajadores a diferentes tareas o en diferentes horarios.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que medidas tales como la introducción de tres turnos en los puertos, la flexibilidad en la asignación de tareas, el incentivo a las inversiones en equipos por usuarios y empresas de estiba privadas, pueden aumentar significativamente la capacidad existente. Si bien es posible que este tipo de innovación encuentre resistencia de parte de los afectados, puede resultar a la larga mucho más rentable compensar a éstos por la pérdida o reducción de sus derechos adquiridos que invertir en la construcción de nueva infraestructura.

Cooperación intrarregional en los transportes marítimos y terrestres

En el contexto de las acciones y estrategias tendientes a transformar las estructuras productivas de la región, la propuesta de la CEPAL también recurre a las potencialidades que brinda la integración económica como inapreciable aporte al referido proceso.

En la esfera de los transportes marítimos, de no contar con una política coordinada, los países de América Latina y el Caribe corren el riesgo de limitarse a una participación minoritaria en los consorcios de transporte marítimo extrarregionales y a ser simples enlaces entre sus puertos y aquellos donde la carga se transbordaría a buques más grandes.

En la elaboración de una política concertada, los países de la región deben considerar la posibilidad de integrar sus bases

de carga para fortalecer su participación en los consorcios extrarregionales, y estrechar su colaboración en el transporte regional. El esfuerzo conjunto debería basarse en el empleo de tecnologías que proporcionen economías de escala, la explotación de redes intermodales y el establecimiento de sistemas de apoyo que incluyan la utilización de la informática, la coordinación de los servicios marítimos y terrestres, así como, la facilitación de los procedimientos documentarios comerciales y de transporte.

Por su parte, en el transporte terrestre del comercio intrarregional se distinguen claramente tres sistemas: el del Cono Sur, el del Grupo Andino y el de Centroamérica y México. Aunque subsisten algunas insuficiencias, ha habido avances importantes en la materia. En este sentido, se han dado experiencias interesantes de cooperación para facilitar el transporte entre los países que conforman el Grupo Andino (véase artículo anterior) y, con anterioridad, entre los países del Cono Sur (véase Boletín FAL Nº 78, sept.-octubre 1989). Combinando sus esfuerzos, estos países lograron agilizar los trámites aduaneros con una mejor utilización de la infraestructura existente para reducir la incidencia del costo del transporte en el intercambio de bienes.

Como ya se han logrado importantes avances en el ámbito de la facilitación del transporte y el comercio, cabría esperar ahora que la cercanía natural entre los países de América Latina y el Caribe (geográfica, idiomática, costumbres y patrones de consumo parecidos) tienda a favorecer aún más una relación preferencial en materia de cooperación e integración, sin que con ello se llegue a discriminar, necesariamente, a terceros.

NACIONES UNIDAS
UNITED NATIONS
13.6.90
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
División de Transportes y Comunicaciones
Télex: 340295 (Transtradio) 441054 (ITT), 240077 (Télex Chile)
Edificio Naciones Unidas



09627:FAL

MXV

IMPRESOS
VIA AEREA

JEFE
SECCION DE RECURSOS NATURALES, ENERGIA Y TRANSPORTE
CEPAL - COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL
CARIBE
APARTADO POSTAL 6-718
06600 MEXICO, DF
MEXICO