NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

GENERAL

E/CEPAL/G.1134
Octubre de 1980

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

EL CONVENIO TIR: UNA RESPUESTA AL CRECIENTE DESARROLLO INDUSTRIAL DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA

80-9-1940

INDICE

/1. Introducción

1. Introducción

La Novena Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes de los países del Cono Sur, realizada en junio de 1979, ante el creciente reconocimiento por parte de sus gobiernos 1/ de la necesidad de simplificar y armonizar los documentos de tránsito y los sistemas de control aduaneros, aprobó unánimemente una resolución que otorgaba a la Argentina el mandato de convocar a una reunión de representantes gubernamentales de dichos países para estudiar la conveniencia de adherir al Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al amparo de los Cuadernos TIR (Convenio TIR) de 1975. En cumplimiento de dicha resolución, se convocó a una reunión que tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina, del 27 al 29 de junio de 1979, en la que participaron representantes gubernamentales del transporte y de las aduanas, diversas organizaciones internacionales y empresas de transporte.

El Acta Final de la reunión contiene un programa de trabajo que contempla la realización de seminarios, en cada uno de los siete países del Cono Sur, para analizar el Convenio TIR y las condiciones en las cuales habría de utilizarse. Estos seminarios, organizados por los Ministerios de Transportes de cada país en colaboración con la CEPAL y con la Unión Internacional de Transporte por Carretera (IRU), tuvieron lugar en São Paulo (19 al 20 de noviembre de 1979), Montevideo (23 de noviembre de 1979), Buenos Aires (26 al 27 de noviembre de 1979), Santiago (29 al 30 de noviembre de 1979), Asunción (15 de enero de 1980), La Paz (16 de enero de 1980) y Lima (18 de enero de 1980). En el curso de estos seminarios, representantes de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de la CEPAL, de la IRU y del programa francés de facilitación del comercio (SIMPROFRANCE) realizaron exposiciones ante delegados gubernamentales, autoridades aduaneras, transportistas y diversas organizaciones nacionales e internacionales.

Para estos seminarios la secretaría de la CEPAL preparó y distribuyó un documento titulado El Convenio TIR: un estudio con vistas a las necesidades de los países del Cono Sur (E/CEPAL/G.1101), el cual no sólo presenta el Convenio

1/ El Cono Sur está formado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

/desde un

desde un punto de vista didáctico y práctico, sino que además señala cuales son las principales medidas que deberían tomar los sectores público y privado para su adopción y aplicación efectiva.2/ Por otra parte, la ALALC elaboró y distribuyó un documento titulado Recopilación de las principales disposicione sobre tránsito aduanero de mercaderías vigentes en los países de la ALALC (PC/TA/di 4 Add.1), y un análisis del sistema TIR desde el punto de vista de la integración regional. Por último, la IRU elaboró y distribuyó una serie de informes sobre los trámites en materia de importaciones y exportaciones y sobre las condiciones para la admisión de vehículos y contenedores, así como una explicación de los formularios del sistema de garantías TIR 3/ y un modelo de los mismos.

En el curso de estos seminarios, los participantes expresaron su interés por conocer, entre otras cosas, el sistema de garantías, los requisitos técnicos de los compartimientos para la carga, el documento de tránsito aduanero, la compatibilidad del Convenio TIR con la legislación nacional y las convenciones internacionales; asimismo, procuraron informarse acerca de las ventajas que resultarían de la aplicación del Convenio TIR al comercio, no sólo entre los países del Cono Sur, sino también con otras regiones. Por otra parte, diversos participantes señalaron algunos campos hacia los cuales convendría orientar el futuro programa de trabajo de la CEPAL en relación con el TIR. El presente estudio ha sido elaborado por la secretaría de la CEPAL a fin de continuar la iniciativa comenzada en la Novena Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes de los países del Cono Sur, de junio de 1979; de analizar las necesidades de transporte internacional para apoyar el crecimiento industrial de América Latina y de sugerir opciones para el futuro programa de trabajo sobre el TIR.

2/ Véase el anexo 1.

3/ Véase un esquema del sistema de garantías en el anexo 2.

2. El crecimiento industrial de los países de América Latina y el Convenio TIR

Debido a la clara interrelación entre exportaciones, importaciones y crecimiento económico, la industrialización ha desempeñado un papel estratégico en el desarrollo histórico de los países de América Latina. La industrialización ha actuado como motor de crecimiento: ha generado una serie de efectos educativos dinámicos, un mayor conocimiento de las técnicas administrativas y de producción, un cambio en las modalidades de demanda y otros conocimientos emanados de la especialización, que aumentan la productividad y modifican la propia función de producción. Como el crecimiento de los sectores de una economía no es simultáneo ni ocurre al mismo ritmo, es posible que la expansión de una industria dé lugar al crecimiento de otra, la cual, a su vez, puede constituir un estímulo para otro sector de la economía. Si bien es cierto que al evaluar el convenio TIR deben tenerse presente muchos aspectos del crecimiento industrial de los países de América Latina, los más importantes para el presente análisis comprenden: a) las modalidades de comercio de la época colonial; b) la sustitución de importaciones; c) las economías de escala; d) la internacionalización de los países de América Latina; e) las corrientes comerciales; f) la modernización de la infraestructura de transporte y g) el papel desempeñado por el Convenio TIR.

3. Las modalidades de comercio de la época colonial

Debido a compromisos comerciales que datan de la colonia, el comercio exterior de los países de América Latina se inició a través de la exportación de productos agrícolas y materias primas a los centros metropolitanos europeos y la importación de los productos industriales necesarios desde dichos centros. Aun después que estos países lograron su independencia política, los vínculos históricos y comerciales, fortalecidos por una infraestructura de transporte y comunicaciones, los mantuvieron atados a los antiguos centros metropolitanos, de los cuales obtenían capital, destrezas, servicios, productos industriales, tecnología y otros tipos de apoyo que les eran necesarios. Como consecuencia de ello, las modalidades de comercio exterior y la importancia relativa de las exportaciones de productos agrícolas y materias primas, fijadas ya en la época de la colonia, se mantuvieron prácticamente invariables hasta bien avanzado el siglo veinte.

/4. La

4. La sustitución de importaciones

La gran crisis de los años treinta disminuyó en forma espectacular las entradas por concepto de exportaciones de los países de América Latina, las cuales dependían básicamente de los productos agrícolas y materias primas. Los países de la región carecían de divisas, y por lo tanto no podían adquirir las importaciones industriales necesarias; para sustituirlas se vieron estimulados a crear sus propias industrias. Las importaciones que fueron reemplazadas por producción nacional se destinaban exclusivamente al consumo interno, y por ello la base de exportaciones de dichos países no experimentó grandes cambios en relación a la establecida en el período de la colonia. Sin embargo, durante la segunda guerra mundial los países latinoamericanos se vieron efectivamente privados de las importaciones industriales de Europa y Estados Unidos, y durante un tiempo sus propias industrias pudieron crecer relativamente libres de competencia. Sin embargo, al verse que muchas de ellas no podían sobrevivir en el medio competitivo de la posguerra, los gobiernos de América Latina procedieron a protegerlas mediante aranceles, controles de cambio y otras barreras internas, acelerando así el proceso de sustitución de importaciones.

5. Las economías de escala

La política industrial de sustitución de las importaciones permitió que los países de América Latina creasen la "masa crítica" de capital, infraestructura, tecnología y personal especializado necesaria para la producción industrial, lo cual a su vez les permitió avanzar hacia una situación en que podían dirigir su propia actividad industrial. Sin embargo, como normalmente las industrias creadas para sustituir importaciones se limitan a producir para mercados internos cuyo tamaño a menudo es muy reducido, el hecho de que no logren producir a una escala económica eleva los costos de producción.

/En el

En el decenio de 1960 algunos de los gobiernos de América Latina comenzaron a aplicar políticas que, si bien no siempre constituyeron esfuerzos deliberados de industrialización - puesto que los resultados de los mismos dependían del rendimiento del sector externo - estimularon el crecimiento industrial. Además, durante este período se establecieron las primeras organizaciones regionales y subregionales de integración económica, más que nada como medio de superar las limitaciones impuestas por el reducido tamaño de los mercados internos.

6. La internacionalización de los países de América Latina

Hay que tener presente que, entre los objetivos básicos de la política industrial de algunos gobiernos de los países de América Latina, se encuentra la exportación de productos industriales como medio de reducir los déficit de comercio exterior; y que, en algunos casos, se aplica una política deliberada de abrir los mercados a la competencia externa para aumentar la eficiencia de la producción y mejorar la distribución de los recursos, aprovechando así las posibles ventajas comparativas y, además, logrando economías de escala para un mayor crecimiento industrial. Además, los gobiernos procuran diversificar las exportaciones y ampliar su base industrial a fin de rebasar el ámbito del mercado nacional. La razón que los mueve es obvia: el hecho de que las exportaciones y por lo tanto las entradas de divisas - medio de financiar las importaciones necesarias - dependan de un número reducido de productos entraña una elevada sensibilidad a las fluctuaciones mundiales del comercio y de los precios, la cual disminuye en la medida en que se amplían la gama de bienes exportados y el tamaño de los mercados.

En los años setenta, algunos países de América Latina contaban ya con una base industrial que les permitía exportar un apreciable volumen de productos manufacturados. Algunos centros industriales alcanzaron dimensiones que, desde el punto de vista del tamaño y de la diversificación del producto, pueden compararse con los existentes en los países desarrollados. Esta evolución puede concebirse, a lo menos en parte, como resultado natural de las modalidades de crecimiento industrial mediante las cuales el sector industrial está llegando a una etapa avanzada y competitiva.

/El interés

El interés por la eficiencia industrial se hace cada vez más patente en las políticas y propuestas de los gobiernos. Aparte de los programas específicos, de apoyo y asistencia técnica los países de América Latina han comenzado a adoptar medidas para mejorar la posición competitiva de sus respectivas industrias. Asimismo, en su decimoctavo período de sesiones realizado en La Paz, Bolivia, en abril de 1979, los países miembros de la CEPAL aprobaron la resolución 386 (XVIII) cuya sección B párrafo d) establece que es preciso:

> "impulsar vigorosamente el desarrollo industrial, con modalidades adecuadas a las condiciones de distintos países, y los programas de integración regional, promoviendo la producción de bienes de consumo final e intermedios esenciales y de bienes de capital, para asegurar un crecimiento económico sostenido y acrecentar las exportaciones de manufacturas dentro de una nueva estructura del comercio internacional".

7. Las corrientes comerciales

La importancia relativa de los vínculos comerciales de los países de América Latina con Europa occidental y los Estados Unidos ha disminuido; sin embargo, dichos vínculos siguen representando más del 75% de las importaciones de la región y más del 50% de sus exportaciones.4/ Además, en cierta medida, el incremento del comercio con el Japón ha contrapesado esta merma de importancia y el comercio con estas economías se ha mantenido en niveles muy altos; además, no hay indicaciones claras de que la situación vaya a cambiar. El Japón, los Estados Unidos y Europa occidental, aparte de constituir con mucho el mercado más importante de los países de América Latina y de representar el mayor potencial de aumento de la demanda, presentan otras ventajas valiosas para

4/ Véase el anexo 3.

/estos últimos:

estos últimos: ante todo, las exportaciones se pagan en monedas convertibles de amplia circulación que les permiten utilizar las divisas en el momento y lugar que estimen más ventajoso; segundo, les proporcionan liquidez suficiente para financiar todo su comercio exterior en ambos sentidos y tercero, les ofrecen un sistema de tránsito aduanero uniforme, puesto que Japón, los Estados Unidos y todos los países de Europa occidental han aprobado el Convenio TIR y lo utilizan ampliamente. Esto último reviste especial interés frente a la tendencia mundial del transporte multimodal en contenedores, cuyos reales beneficios sólo se obtienen cuando es posible usar los contenedores como compartimientos de carga sellados de puerta a puerta, lo cual es precisamente el objetivo básico que se persigue con la aplicación del sistema TIR.

La información que se presenta en el Anexo 2 revela que el comercio internacional entre los países de América Latina es todavía reducido; a pesar de ello, cabe observar que el volumen del comercio recíproco entre estos países ha aumentado en forma sostenida en los últimos 25 años, y previsiblemente seguirá aumentando en el futuro, lo que le otorga especial importancia para el desarrollo de la subregión. Es preciso reconocer, con todo, que las principales corrientes comerciales de estos países todavía se canalizan hacia Europa occidental, los Estados Unidos y el Japón, y no hacia sus vecinos u otros países latinoamericanos.

8. Modernización de la infraestructura de transporte y el Convenio TIR

El proceso de industrialización ha constituido un gran esfuerzo por modernizar y diversificar la economía de los países de América Latina, y aún se encuentra en pleno camino de ejecución. Como respuesta a este esfuerzo, la infraestructura física del transporte ha mejorado, facilitando así la distribución de los productos. En los últimos años los países se han preocupado de modernizar los puertos, dotándolos de terminales apropiados para el manejo de contenedores, y también han mejorado las conexiones terrestres internacionales a través de la construcción de puentes y túneles internacionales, que constituyen obras de gran envergadura. Lamentablemente, todo este esfuerzo de modernización no ha tenido suficiente eco en lo que respecta al

/aspecto institucional

aspecto institucional del comercio y del transporte internacional.5/ Aparentemente resulta más fácil vencer las dificultades económicas planteadas por las cuantiosas inversiones en infraestructura física que superan las barreras administrativas de la burocracia, modificando así las prácticas y procedimientos aplicados al comercio y al transporte internacional.

En este estado de cosas, es justo reconocer que la ALALC ha realizado desde su creación un ingente esfuerzo por modernizar los procedimientos aduaneros de sus países miembros y, en especial, por obtener la aplicación de normas comunes. Entre éstas, destacan las Normas Comunes de Tránsito Aduanero recientemente aprobadas, tras larga tramitación, por el Comité Ejecutivo Permanente del organismo; sin embargo, su aplicación práctica podría tardar todavía muchos años más, debido a la falta de un sistema regional de garantías que respalde el sistema de tránsito aduanero.

Frente a esta situación, el sistema TIR aparece como un instrumento comprobado, capaz de dar facilitación al tránsito aduanero y, en consecuencia, el transporte del comercio internacional de los países de América Latina. No sólo resolvería problemas del comercio recíproco dentro de la región, sino que además facilitaría el comercio con Europa occidental, Estados Unidos y Japón; como ya se ha dicho, éstos continúan siendo los centros de mayor atracción para el comercio exterior de los países latinoamericanos.

El Convenio TIR contempla la utilización de compartimientos de carga aprobados, en los cuales las autoridades nacionales pueden colocar precintos o sellos aduaneros. Pese a que los requisitos para la aprobación son minuciosos y estrictos, tienen flexibilidad en el sentido de que contemplan tres clases de compartimientos de carga: contenedores, vehículos con carrocería cerrada y vehículos entoldados. Dicha flexibilidad permite que la empresa de transporte elija la clase de compartimiento de carga más apropiada para sus necesidades.

5/ Como una muestra de lo anterior, se transcribe a continuación un párrafo del libro Nuestra mentalidad económica, del sociólogo Pablo Huneeus, Fundación de Estudios Económicos BHC, 1979: "El papeleo para un simple carguero es tan formidable que deben contratar agentes especiales para que les hagan los trámites de registro, zarpes y conocimientos que se exigen. La bahía, el lugar de contacto entre el hombre y el mar, es ahora un territorio enteramente regulado por la burocracia. El ritmo actual de la actividad marítima es el de las máquinas de escribir llenando papeles en triplicado."

/A pesar

A pesar de la gran variedad de productos susceptibles de transportarse en contenedores, vehículos con carrocería cerrada o entoldados - y aun cuando los transportistas y exportadores latinoamericanos los están empleando cada vez con más frecuencia - en el hecho su uso todavía no es muy extenso. Por ejemplo, algunos productos tales como el papel de imprenta y el cobre en barras, que es posible y conveniente transportar en contenedores, siguen transportándose como carga fraccionada. En lo que toca al primero de ellos, hace algunos años Canadá redujo el tamaño de los rollos y los despachó en contenedores, con lo que logró reducir de 30% a menos de 1% los reclamos por daños y contaminación, junto con disminuir apreciablemente el costo de los trámites necesarios para cada embarque. Además, Canadá utiliza para el transporte de cobre en barras contenedores cuya altura equivale a la mitad de aquella de los contenedores corrientes. El uso de contenedores para este producto permite completar en cinco o seis horas la descarga de un embarque de 5 000 toneladas en el Royal Seaforth Container Terminal de Liverpool; el sistema de carga fraccionada demora tres días en la misma operación.6/

La subutilización de estos compartimientos para la carga puede atribuirse a muchas razones. Sin embargo, las fundamentales son, sin duda, el desconocimiento que muestran los transportistas y exportadores latinoamericanos en cuanto a sus potencialidades y ventajas; segundo, la falta de una infraestructura institucional moderna de transportes para el tránsito aduanero, que respalde la conveniencia de utilizar compartimientos de carga precintados, y tercero, la falta de una moderna infraestructura física de apoyo al transporte en contenedores. Hay que reconocer que el Convenio TIR constituye una base para que los transportistas y exportadores de América Latina utilicen mejor los compartimientos de carga. A modo de ejemplo, puede decirse que el Convenio establece un régimen de tránsito aduanero simplificado para los gobiernos que lo adopten; ayuda además a crear un parque de transportes moderno, ya que sus anexos técnicos contienen normas para la construcción de compartimientos de carga y dan a conocer las ventajas que pueden lograrse utilizando tales compartimientos.

6/ El transporte marítimo internacional en América del Sur (E/CEPAL/R.213/Rev.1).

9. El papel desempeñado por el Convenio TIR

El crecimiento industrial de América Latina ha demostrado que los países de la región son capaces de aumentar aceleradamente su producción física; sin embargo, pone de manifiesto también la seria necesidad de modernizar la respectiva infraestructura institucional de transportes, sobre todo en lo que respecta al tránsito aduanero. El movimiento internacional de marcancías y equipo de transporte no puede sino estimular a los gobiernos a ponerse de acuerdo para modificar en cuanto sea posible sus respectivas políticas comerciales, a fin de asegurar, entre otras cosas, que no haya obstáculos que interrumpan el libre movimiento de las mercancías.

El crecimiento de las industrias de los países de América Latina depende en gran medida de la disponibilidad de recursos naturales; pero también depende de la existencia de una "masa crítica" de capital, infraestructura, tecnología y personal especializado. Estos factores se asocian, por lo general, a la ubicación del país o a las etapas de su desarrollo, y por lo tanto los cambios necesarios en materia de capital, tecnología y capacidades personales están limitados por factores de orden estructural. No obstante, dichos factores limitantes parecen disminuir notablemente (o desaparecer) cuando se trata de cambiar la infraestructura institucional del transporte. Además, como el Convenio TIR no reemplaza ni modifica los sistemas de tránsito aduanero nacionales de los gobiernos participantes, los transportistas pueden optar entre el TIR y el sistema nacional, de acuerdo con sus necesidades concretas.

Por otra parte, es preciso tener presente que el hecho de haberse adoptado oficialmente el Convenio por parte del gobierno no significa una aplicación automática del mismo. Por el contrario, es necesario adecuar previamente las instituciones y capacitar al personal de aduanas y de las empresas de transporte; muy especialmente, es preciso resolver las cuestiones relacionadas con la garantía de las operaciones TIR frente a la aduana.7/ Este último aspecto proporciona al servicio de aduanas una llave para dar paso a la aplicación del sistema TIR solamente cuando estime que se han cumplido satisfactoriamente todas las condiciones necesarias, en cuyo caso aprobará el contrato con la

7/ Véanse el anexo 1 y el anexo 2.

/asociación nacional

asociación nacional garante para asegurar el pago de los derechos aduaneros y de los impuestos eventualmente exigibles, permitiendo así que los compartimentos de carga aprobados para el sistema TIR puedan llegar y salir del país utilizando el carnet TIR. Por ejemplo, aunque España adhirió oficialmente al Convenio TIR en 1961, dicho sistema sólo entró en aplicación en 1964, cuando la aduana dictó las disposiciones reglamentarias pertinentes y perfeccionó el acuerdo con la Agrupación Sindical del Transporte Internacional por Carretera (ASTIC) sobre la garantía nacional de los cuadernos TIR. Por lo tanto, pese a que el gobierno es el único que puede adoptar el Convenio TIR, las autoridades aduaneras son las que en la práctica determinan cuál es el momento más oportuno para iniciar las operaciones TIR.

Hay que tener presente también que el costo de la producción industrial influye de manera decisiva en las condiciones de competencia de los productos de exportación en el plano internacional. Los esfuerzos por reducir los costos de producción son preocupación permanente de las empresas. Los gobiernos de los países de América Latina pueden influir marcadamente en dichos costos eliminando o reduciendo las barreras no arancelarias para el libre movimiento de mercancías y equipo de transporte.

A medida que los gobiernos de los países de América Latina puedan administrar el sector de exportaciones de manera que éste sirva los intereses nacionales, es posible que deseen analizar las ventajas que pueden obtenerse de la utilización del Convenio TIR para el tránsito aduanero a los efectos de alcanzar las metas nacionales de desarrollo. Los países que deseen romper el cerco que entrañan la excesiva dependencia de un número reducido de productos básicos de exportación, de unos cuantos mercados externos y de fuentes extranjeras de conocimientos técnicos y capital, podrían examinar cuidadosamente la forma en que el Convenio TIR crea oportunidades de inversión en otras industrias, facilitando el libre movimiento de mercancías. Por ejemplo, originalmente el gobierno de España adoptó el Convenio TIR como medio de asegurar que el transporte de naranjas (procedentes de Valencia, España y destinadas a otros países europeos) se efectuase sin interrupciones por carretera. Sin embargo, a los pocos años de adoptado y aplicado el TIR, los vehículos de transporte por carretera llevaban a través de toda Europa una variedad de productos antes no prevista. Además, en la actualidad las entradas

/de divisas

de divisas procedentes de las operaciones TIR alcanzan aproximadamente a 4% del producto nacional bruto del país. Por lo tanto, el Convenio TIR debe concebirse no sólo como un medio de acelerar el tránsito aduanero de mercancías y equipo de transportes, sino también como una oportunidad de ampliar las relaciones económicas internacionales.

10. Sugerencias para el futuro programa de trabajo relacionado con el Convenio TIR

Desde la partida conviene tener presente que la capacitación y los conocimientos necesarios para aprobar un convenio difieren de aquellos relacionados con su aplicación, por mucho que suela haber relación entre los programas de trabajo que surjan de estas necesidades. El programa de trabajo para la adopción del Convenio TIR debería centrarse en el logro de un acabado conocimiento del mismo, así como de los elementos de protección de los intereses nacionales que contiene, por parte de los sectores público y privado de los países de América Latina, y muy especialmente por parte de los Ministros de Transportes; así, las autoridades se verán estimuladas a recomendar su adopción. En cambio, un programa de trabajo para la aplicación del Convenio TIR debería girar en torno a la capacitación de los funcionarios aduaneros, de transportes y de asociaciones garantes, así como de los encargados de examinar y aprobar los compartimientos para la carga; todos ellos serían instruidos en todo lo relacionado con el diario funcionamiento del TIR. (En este sentido la CEPAL, con la estrecha colaboración de la administración aduanera de Españo y con financiamiento del Gobierno de Holanda, está preparando un manual operativo del Conveio TIR para facilitar la capacitación de los funcionarios antes mencionados y asegurar la aplicación efectiva del convenio.) Además, dicho programa de trabajo debería proporcionar asistencia para establecer, mejorar y modificar como corresponda el parque y la infraestructura institucional de apoyo al transporte. Aquellos países que no han tomado una decisión con respecto al Convenio TIR debieran estudiar detenidamente algunos aspectos relacionados con su adopción y aplicación, en especial los siguientes: a) las políticas fiscales; b) las corrientes comerciales; c) la capacitación, y d) los gastos de capital.

/Las diferencias

Las diferencias que existen entre las políticas fiscales europeas y las latinoamericanas reflejan los niveles de desarrollo económico. En Europa los derechos aduaneros que gravan las importaciones alcanzan un promedio aproximado de 8%, y en el caso del comercio intrarregional han sido en gran parte eliminados; la mayoría de los gobiernos de los países latinoamericanos, en cambio, recurre a dichos derechos para proteger la industria incipiente, reglamentar la salida de divisas y generar entradas para el gobierno.

En comparación con los de Europa, los países de América Latina cuentan con menos fuentes de entradas fiscales; quizá convendría por ello considerar la posibilidad de llevar a cabo un estudio para evaluar las distintas disposiciones del Convenio TIR que salvaguardan el interés nacional, desde el punto de vista de la seguridad física y financiera del tránsito, y a la luz de la importancia que los derechos aduaneros tienen para los gobiernos de los países de América Latina.

A pesar de que el convenio TIR podría aplicarse indistintamente a todas las corrientes comerciales intra y extrarregionales de los países latinoamericanos, su aplicación debería basarse en la existencia de un tráfico internacional lo bastante grande como para justificar económicamente los gastos respectivos. Por lo tanto, antes de adoptar el Convenio TIR y para orientarse acerca de las corrientes comerciales específicas que respaldarían su aplicación, parecería conveniente evaluar aquellas corrientes comerciales intra y extrarregionales de América Latina susceptibles de beneficiarse con el uso del TIR.

Una vez adoptado el convenio TIR por parte de un país latinomaericano, éste deberá hacer numerosos cambios en el parque y en la infraestructura del transporte con el fin de asegurar su aplicación efectiva. Se hace pues necesario que los países evalúen cuidadosamente las necesidades de capacitación que tales cambios exigen. Estas pueden clasificarse en tres campos generales: a) operaciones de tránsito aduanero, que atañen tanto a las administraciones aduaneras como a las empresas de transporte; b) creación y funcionamiento del sistema de garantías, y c) creación y funcionamiento de las comisiones encargadas de aprobar los compartimientos para la carga.

/Los países

Los países de América Latina carecen de experiencia acerca de otros regímenes internacionales de tránsito aduanero. Dada esta circunstancia, y para crear un núcleo de personas capacitadas en cada uno de los campos antes señalados, es posible que organismos tales como la Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes de los países del Cono Sur deseen estudiar la posibilidad de poner en ejecución los programas de capacitación reseñados en lo que sigue. Primero, la unión internacional de transporte por carretera (IRU) y otras organizaciones interesadas podrían encargarse de realizar en cada uno de los países seminarios sobre los diversos aspectos del Convenio. Al igual que los seminarios a los cuales se refiere la introducción, éstos tendrían la ventaja de permitir una amplia participación de las personas que habrán de ocuparse de aspectos concretos del sistema general del TIR. Segundo, la IRU y otras organizaciones interesadas podrían llevar a cabo en Europa seminarios destinados específicamente a tales aspectos de la capacitación. Las limitaciones impuestas por el costo del viaje harían sin duda disminuir el número de asistentes; sin embargo, se tendría la ventaja de una observación directa y en el terreno del funcionamiento del sistema TIR. Finalmente, la IRU y demás organizaciones interesadas podrían facilitar sus expertos en capacitación, los que se trasladarían al país o países que adoptasen el Convenio TIR, con el fin de formar personal en el terreno y ayudar al país a establecer, fortalecer o modificar la necesaria infraestructura institucional del transporte.

Muchos de los cambios que habría que introducir en el parque de transporte exigen inversiones de capital por parte del sector privado; por ello los gobiernos de los países de América Latina habrán de realizar una cuidadosa evaluación de las necesidades de asistencia financiera. A modo de ejemplo puede citarse el caso de España: un año después de haberse adoptado el TIR, sólo se había vendido un total de siete cuadernos, y ello porque se contaba con una flota muy limitada de contenedores o vehículos ajustados a los requisitos técnicos del Convenio. Sin embargo, al cabo de cuatro años el país contaba con una flota de tres mil vehículos con compartimientos de carga aprobados. En la actualidad dicha flota sobrepasa los 12 000 vehículos y, de los siete cuadernos vendidos el primer año, se ha llegado a la cifra de 100 000 cuadernos anuales. La creación de esta flota se hizo posible gracias

/a que

a que los transportistas disponían del capital necesario para adquirir nuevos compartimientos de carga que cumpliesen con las normas del TIR, y a que en Europa la vida útil de dichos compartimientos era de tres a cinco años. La mayoría de las empresas de transporte de América Latina carece de capital para adquirir compartimientos de carga que reúnan los requisitos exigidos por el TIR, y la vida útil de los equipos de transporte en la región es de diez años e incluso más; puede pues pensarse que, en la región, el plazo necesario para crear una flota apropiada para el TIR sería superior al europeo. Por lo tanto, para ayudar a las empresas de transporte a adquirir contenedores, carrocerías cerradas o entoldadas ajustadas a las exigencias del TIR, los gobiernos y las instituciones crediticias internacionales podrían estudiar la posibilidad de proporcionar incentivos financieros especiales para la renovación de las flotas existentes.

/Anexo 1

Anexo 1

GESTIONES NECESARIAS PARA PONER EN VIGOR EL CONVENIO TIR

Una vez aprobado el Convenio TIR, el gobierno de un país debe:

a) crear o autorizar una organización - como una asociación nacional de transportistas - para constituir un sistema nacional de garantía;

b) establecer comisiones para la aprobación de los vehículos, contenedores y semirremolques;

c) en lo que respecta a la aduana nacional, es necesario:

i) designar las oficinas aduaneras para la realización de las operaciones del Convenio TIR;

ii) celebrar un contrato con el sistema nacional de garantía a fin fin de cubrir los aranceles aduaneros e impuestos eventualmente exigibles;

iii) capacitar a los funcionarios de las oficinas aduaneras.

La asociación que recibe la autorización para constituir un sistema nacional de garantía debe:

a) formar un sistema nacional de garantía, el cual realizará las siguientes operaciones:

i) celebrar con la aduana nacional un contrato de garantía para cubrir los aranceles e impuestos eventualmente exigibles;

ii) establecer con un consorcio de las asociaciones garantes de las Partes Contratantes, un acuerdo de derechos y deberes recíprocos (cadena de garantía);

iii) formular con los transportistas, una declaración de solvencia de cada uno de los que deseen acogerse al sistema TIR;

b) poner en funcionamiento el sistema nacional de garantía y en especial:

i) comprar los cuadernos TIR;

ii) vender los cuadernos TIR a las transportistas.

Los transportistas que quieren usar el Convenio TIR deben:

a) modificar los vehículos, contenedores y semirremolques para que cumplan con las especificaciones técnicas del Convenio TIR;

b) obtener aprobación de los vehículos, contenedores y semirremolques por parte de la comisión nacional respectiva;

/c) hacer

c) hacer una declaración de solvencia ante el sistema nacional de garantía;

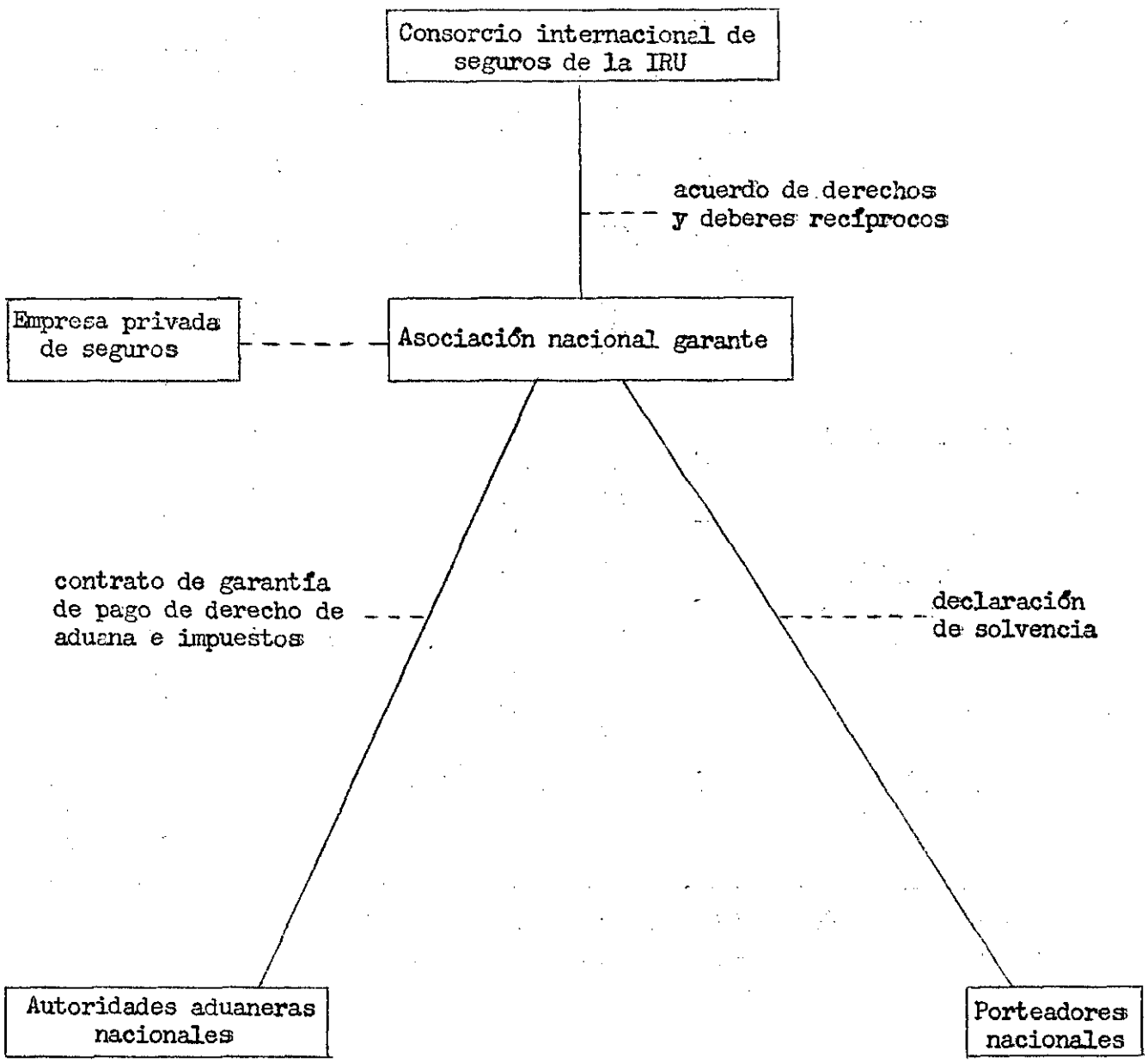
d) comprar los cuadernos TIR de los sistemas nacionales de garantía;

e) capacitar a sus choferes en relación con los procedimientos y exigencias del Convenio TIR.

/Anexo 2

Anexo 2

EL SISTEMA TIR DE GARANTIAS Y LOS ACUERDOS QUE LO RIGEN



/Anexo 3

Anexo 3

Cuadro 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS[a] SEGUN ORIGEN Y DESTINO

(Valores fob en millones de dólares)

	Importaciones				Exportaciones			
	1955	1965	1973	1975	1955	1965	1973	1975
Mundo	5 121	7 786	20 255	34 862	302	694	4 494	6 475
Países desarrollados de economía de mercado	4 876	6 953	17 612	30 733	223	373	2 711	3 673
Estados Unidos	2 550	3 205	6 990	12 580	130	229	1 625	2 039
Canadá	106	197	449	920	7	6	71	141
Japón	174	466	2 585	4 515	3	7	171	150
Europa occidental	2 030	3 015	7 500	12 520	71	126	802	1 287
Otros b/	16	70	88	198	12	5	42	56
Países de economía centralmente planificada	90	332	720	1 270	6	8	63	160
Unión Soviética	13	185	441	701	-	4	31	51
Europa oriental	77	147	279	569	6	4	32	109
Países socialistas del Asia	2	87	71	100	1	-	6	16
Países en desarrollo (excluida América Latina y el Caribe)	82	108	257	384	1	7	119	251
Africa	-	7	18	21	-	2	44	138
Asia oriental y sudoriental	80	95	229	305	1	3	59	65
Medio Oriente	2	6	10	58	-	2	16	48
América Latina y el Caribe	71	306	1 595	2 375	71	306	1 595	2 375
América Latina	62	277	1 498	2 233	63	281	1 476	2 192
Caribe	9	29	97	142	8	25	119	183

Fuente: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, varios números.

a/ Secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos).
b/ Africa del Sur, Australia y Nueva Zelandia.

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS[a/] SEGUN ORIGEN Y DESTINO

(Porcentajes)

	Importaciones				Exportaciones			
	1955	1965	1973	1975	1955	1965	1973	1975
Mundo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Países desarrollados de economía de mercado	95.2	89.3	87.0	88.2	73.8	53.7	60.3	56.7
Estados Unidos	49.8	41.2	34.5	36.1	43.0	33.0	36.2	31.5
Canadá	2.1	2.5	2.2	2.6	2.3	0.9	1.6	2.2
Japón	3.4	6.0	12.8	13.0	1.0	1.0	3.8	2.3
Europa occidental	39.6	38.7	37.0	35.9	23.5	18.2	17.8	19.9
Otros b/	0.3	0.9	0.4	0.6	4.0	0.7	0.9	0.9
Países de economía centralmente planificada	1.8	4.3	3.6	3.6	2.0	1.2	1.4	2.5
Unión Soviética	0.3	2.4	2.2	2.0	-	0.6	0.7	0.8
Europa oriental	1.5	1.9	1.4	1.6	2.0	0.6	0.7	1.7
Países socialistas del Asia	0.0	1.1	0.4	0.3	0.3	-	0.1	0.2
Países en desarrollo (excluida América Latina y el Caribe)	1.6	1.4	1.3	1.1	0.3	1.0	2.6	3.9
Africa	-	0.1	0.1	0.1	-	0.3	1.0	2.1
Asia oriental y sudoriental	1.6	1.2	1.1	0.9	0.3	0.4	1.3	1.0
Medio Oriente	0.0	0.1	0.0	0.2	-	0.3	0.4	0.7
América Latina y el Caribe	1.4	3.9	7.9	6.8	23.5	44.1	35.5	36.7
América Latina	1.2	3.6	7.4	6.4	20.9	40.5	32.8	33.9
Caribe	0.2	0.3	0.5	0.4	2.6	3.6	2.6	2.8

Fuente: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, varios números.

a/ Secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos).
b/ Africa del Sur, Australia y Nueva Zelandia.