



LA FACILITACION DEL TRANSPORTE INTERNACIONAL

ALADI/SEC/Estudio 2
15 de abril de 1982

SUMARIO

- Introducción.
- La facilitación, herramienta de la integración.
- Esfuerzos de facilitación encarados en el área sudamericana.
- Aspectos considerados prioritarios en la facilitación del transporte por carretera en el área sudamericana.
- Ideas y sugerencias para viabilizar los esfuerzos nacionales y regionales de facilitación del transporte internacional por carretera.
 - Perfeccionamiento de los mecanismos institucionales encargados de desarrollar las acciones y medidas de facilitación.
- Acciones y medidas de facilitación susceptibles de adoptarse en el corto, mediano y largo plazo, en los planos nacional y regional.
 - Acciones inmediatas.
 - Acciones de corto o mediano plazo.
 - Acciones de mediano o largo plazo.

1. Introducción. El espectacular crecimiento experimentado por el transporte internacional por carretera en América Latina, particularmente en algunas de sus regiones o subregiones (Centroamérica, Cono Sur, Grupo Andino, etc.) desde fines de la década del 60 ha trasladado el centro de gravedad de la atención e interés de los sectores públicos y privados de nuestros países, del transporte por agua, particularmente por vía marítima, que había concentrado las preocupaciones nacionales desde, prácticamente, los inicios de su vida independiente, al transporte por carretera, originando con ello cambios sustanciales en diversos campos (jurídico, económico, comercial, técnico, material, etc.) del transporte entre los países latinoamericanos y dando origen a organizaciones regionales y a asociaciones privadas dedicadas al estudio y desarrollo de esta actividad económica.
2. No cabe duda que lo anterior es reflejo de la convicción cada vez más compartida en América Latina de que el transporte por carretera es pieza clave en el desarrollo de la sociedad moderna -tema focal de la Conferencia de la IRU en Sevilla de 1980- y justifica todos los esfuerzos que con creciente intensidad se desarrollan en los países latinoamericanos, y particularmente en los del Grupo Andino y Cono Sur, con el objeto de establecer, de común acuerdo, parámetros jurídicos y técnicos apropiados para facilitar el desarrollo futuro de sus operaciones.
3. La Primera Conferencia Sudamericana de Transporte por Carretera, a la cual se presenta este trabajo, es un eslabón más en la cadena de esfuerzos antes señalados. El análisis de su tema central -la cooperación internacional en el transporte por carretera en Sudamérica- constituye, sin duda, una excelente oportunidad para dar nuevos pasos hacia el establecimiento de sólidas bases jurídicas, económicas y materiales que permitan desenvolver las actividades de transporte por carretera en forma equilibrada, armónica y beneficiosa tanto para los Gobiernos como para sectores particulares interesados en el tema.
4. Dentro de estas bases la facilitación del transporte surge como un requerimiento ineludible, sin cuya adecuada satisfacción se torna muy difícil la consecución de los objetivos generales y particulares que se persiguen en dichas bases y los beneficios de distinta entidad y naturaleza que produce la actividad del transporte internacional resultan seriamente menoscabados.
5. La inclusión del tema de la facilitación en la agenda de la Primera Conferencia Sudamericana de Transporte por Carretera, para su tratamiento tanto por la IRU como por la ALADI, permite asegurar el análisis global y regional de sus distintas implicaciones y una profundización adecuada de las mismas con fines de extraer conclusiones útiles para su desarrollo futuro.
6. La facilitación desde el punto de vista general, así como la facilitación del transporte en particular, son temas que hace relativamente poco tiempo han comenzado a ser objeto de atención en los medios interesados de América Latina. Factores determinantes en el surgimiento de este interés han sido los trabajos emprendidos y los progresos alcanzados al respecto en los países industrializados y en determinados organismos internacionales, así como la atención paulatinamente creciente que le han comenzado a prestar algunos organismos y foros regionales desde principios de la década del 70.

7. En el presente documento se examinan tales avances y en las sugerencias y propuestas que se formulan en su parte final se incorporan algunas de las recomendaciones adoptadas en reuniones especializadas que se han celebrado recientemente en el ámbito regional.
8. La facilitación, herramienta de la integración. La participación de la ALADI en la Primera Conferencia Sudamericana de Transporte por Carretera constituye una buena oportunidad para formular algunas precisiones relacionadas con la importancia y naturaleza de la facilitación y su vinculación con el proceso de integración que ella tiene a su cargo llevar a cabo en el ámbito latinoamericano.
9. En este orden de ideas, parece conveniente plantear que la facilitación del transporte internacional debería inscribirse en el marco conceptual más amplio de la facilitación del comercio exterior para llegar a producir resultados realmente efectivos y beneficiosos para los países de la región.
10. Ello es así porque existe entre el comercio exterior y el transporte internacional una interrelación muy estrecha de tal modo que, en muchas ocasiones, es muy difícil establecer cuál es causa o efecto del otro. Lo cierto es que no puede haber comercio sin transporte y el desarrollo de éste encuentra su principal justificación en la expansión del primero.
11. Lo anterior significa que la facilitación del transporte, aun reconociendo su individualidad en muchos casos, debe marchar paralelamente con la facilitación del comercio exterior e inscribirse dentro de los esfuerzos que a escala mundial, regional, subregional y nacional se llevan a cabo desde varios años, tanto por organizaciones internacionales como por medios privados interesados, de conformidad con la conclusión generalmente aceptada de que todo trámite, documento o exigencia administrativa innecesaria en una operación de importación o exportación encarece el precio de los artículos importados o exportados, perjudica al consumidor y, en última instancia, afecta negativamente la economía de los países involucrados.
12. Si el fin último del proceso de integración de América Latina es la formación del mercado común latinoamericano y uno de los caminos aceptados para alcanzar tal objetivo lo constituye la supresión, a través de distintos medios y mecanismos, de los obstáculos arancelarios y no arancelarios que afectan al intercambio comercial entre los países de la región, la facilitación de los procedimientos de comercio exterior y de las operaciones de transporte internacional constituye una herramienta fundamental para alcanzar la supresión de tales obstáculos, especialmente los segundos.
13. La facilitación desde el ángulo de la integración significa uniformar las exigencias en los trámites y documentos de comercio exterior y de transporte internacional. Uniformar con criterio y concepción de sistema significa, a su vez, simplificar los procedimientos. De esta manera, integrar, uniformar y simplificar constituyen los conceptos que dan contenido en un proceso regional a los esfuerzos de facilitación y marcan los objetivos hacia donde ellos deben dirigirse.
14. Conceptualizada así la facilitación en el marco del proceso de integración latinoamericano, es decir, no como un fin en sí misma sino como un medio para alcanzar un objetivo más amplio, ella se expresa -como en la realidad ocu-

//

rre- a través de un proceso dinámico que comprende diversos componentes y se extiende en el tiempo y el espacio a través de acciones de distinto tipo que cubren un vasto conjunto de materias.

15. La facilitación es un proceso dinámico porque los avances que ella origina no son inmutables, tanto porque el medio en que opera naturalmente no lo es -el comercio exterior y el transporte internacional son dos de las actividades económicas más esencialmente dinámicas- como porque la facilitación alcanzada en un determinado contexto o en una época dada puede dejar de resultar beneficiosa o, aun, transformarse en un obstáculo en la corriente comercial o la actividad de transporte que se procura beneficiar.
16. Por otra parte, el hecho de que para realizar una transacción comercial internacional no basta con que se pongan de acuerdo el vendedor y el comprador, sino que es necesario cumplir con determinadas exigencias documentales, realizar un vasto conjunto de trámites tanto en el país exportador como en el importador y, además, establecer contactos con bancos, aseguradores, transportistas, intermediarios, agentes de aduanas, etc., hace necesario caracterizar a la facilitación del comercio y del transporte como un esfuerzo internacional multidisciplinario en el que participan diversas entidades, tanto públicas como privadas, en diferentes países.
17. En los hechos, si bien la facilitación es una tarea que abordan los Gobiernos no excluye de manera alguna a los sectores antes indicados; por el contrario, exige de ellos una participación activa en virtud de la cual la facilitación se convierte en una tarea de cooperación que abarca los planos nacional, subregional, regional y mundial y congrega a organizaciones internacionales y sectores privados en el marco de un diálogo permanente entre los sectores interesados, de estudios técnicos compartidos y de deliberaciones en reuniones especializadas, que se traduce en el establecimiento de fórmulas y mecanismos de facilitación que procuran satisfacer a los distintos sectores involucrados. Así concebidas, las medidas de facilitación no son impuestas a nadie ni por un sector a otro; el único instrumento metodológico de eficacia comprobada es el diálogo permanente tanto entre los sectores interesados de un país como en el plano internacional.
18. En el plano internacional, el interés generalizado sobre la facilitación encuentra expresiones concretas, desde la segunda postguerra, en los trabajos encarados en esta materia por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Consultiva Marítima Internacional (OCMI), el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), la Comisión Económica para Europa (CEE), a través de su Comité de Transportes Interiores y del Grupo de Trabajo para la facilitación de los procedimientos del comercio internacional de su Comité para el Desarrollo del Comercio, y del Programa Especial de Facilitación del Comercio de la UNCTAD (FALPRO).
19. En el plano latinoamericano la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ocupa un papel destacado especialmente a partir de la aprobación en 1979, de la Resolución 390 (XVIII), cuyo objetivo final es el establecimiento de un programa de acción permanente y estable de facilitación a nivel de América Latina; sin perjuicio de lo anterior, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y su antecesora la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Secretaría Permanente de Integración Centroamericana (SIECA), la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) y la Reunión de Ministros de Trans

//

//

porte y Obras Públicas del Cono Sur constituyen foros regionales y subregionales en el marco de los cuales se encaran trabajos de facilitación en campos singulares, cuya coordinación futura no sólo es deseable sino que constituiría un progreso evidente desde el punto de vista del ahorro de recursos financieros y humanos y el perfeccionamiento de las metas que deberían alcanzarse en la región.

20. En el plano de los países de la región, en cambio, los trabajos de facilitación no han encontrado aún canalización adecuada en términos de generalidad, tanto por la escasez de recursos financieros y de personal capacitado para integrar los organismos nacionales de facilitación como por el peso de la rutina y la resistencia a los cambios que existe en muchos de los funcionarios y entidades que intervienen en los campos del comercio exterior y del transporte internacional. Es un hecho comprobado que para alcanzar la eliminación de un solo documento o trámite, el cambio de ciertos procedimientos o la introducción de un sistema nuevo se requiere siempre mucho tiempo y una labor ardua y constante de convencimiento, ya que nadie se opone a la idea de hacerlo pero sí muchos a cambiar la rutina de trabajo.
21. A este respecto, cabe destacar el papel activo que pueden y deben jugar los sectores privados interesados ante las autoridades nacionales competentes para la adopción de las medidas que se juzguen necesarias o se establezcan como beneficiosas, en el marco del diálogo permanente aludido precedentemente.
22. No deja de llamar la atención a este respecto la relativamente escasa incidencia con que han actuado hasta ahora dichos sectores si se tiene presente que ellos son los más perjudicados con la falta de acciones concretas en materia de facilitación del comercio y del transporte.
23. Por ello sería altamente beneficioso que la Primera Conferencia Sudamericana de Transporte por Carretera sirviera de acelerador de la iniciativa privada en materia de facilitación en el campo del transporte interregional, a fin de que ella se institucionalice a niveles regional o subregional y pueda influir para que en todos los países de la región se pongan en marcha, a corto plazo, programas concretos de facilitación a través de los cuales se canalicen las distintas acciones y medidas que se estimen útiles o beneficiosas.
24. De esta manera se podría superar la situación actual en virtud de la cual América Latina se encuentra a mitad de camino, o poco menos, con respecto a Europa en la utilización de la facilitación del comercio exterior y del transporte internacional como elemento de apoyo para cooperar en la supresión o atenuación de los obstáculos que entorpecen sus intercambios recíprocos y con el resto del mundo. A este respecto se advierte un desbalance entre los logros que se comienzan a obtener en el plano regional y los progresos que se registran en el plano nacional, el que no debería soslayarse por mucho tiempo, ya que podría llegar a influir negativamente en los esfuerzos que se encaran en la región para alcanzar la integración de las economías nacionales.
25. Esfuerzos de facilitación encarados en el área sudamericana. Los países de Sudamérica no han estado ajenos a la influencia del movimiento internacional de facilitación aludido anteriormente. Desde principios de la década del setenta y a través de los foros regionales antes señalados han comenzado a adoptarse acciones y medidas con fines de facilitación del comercio y del transporte, algunas de las cuales se han perfeccionado con el paso del tiempo, tanto en sus objetivos como en los mecanismos utilizados para alcanzarlos.

gml

//

//

26. Así, en materia de transporte por carretera entre los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, además de Bolivia y Perú) se suscribió en 1966 el primer convenio sobre transporte internacional terrestre, que fue sustituido en 1977 por otro más perfeccionado, en el cual se advierten claros progresos doctrinarios y técnicos con respecto al anterior y una evidente influencia de los avances registrados en la misma materia entre los países europeos. Asimismo, comenzó a funcionar un foro de singular importancia, constituido por la Reunión de Ministros de Transporte y Obras Públicas del Cono Sur, donde se analiza anualmente toda la problemática del transporte por carretera de esta parte del Continente. El convenio suscrito en 1977 surgió justamente de este foro y el movimiento que actualmente existe en orden a analizar la factibilidad de utilizar entre ellos el carnet TIR tiene el mismo origen. Obviamente, este foro ministerial aborda otros aspectos más y registra diversos progresos en otros órdenes de materias para lo cual cuenta con un mecanismo de apoyo técnico constituido por una secretaría temporal que es desempeñada anualmente por el servicio nacional competente del país sede de la última reunión efectuada y un grupo de expertos nacionales que se reúnen dos veces entre cada reunión y está encargado de examinar en detalle los temas que son objeto de la atención de los Ministros.
27. Entre los países del Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) rige la Decisión no. 56 adoptada en 1972, cuyo objetivo es el de promover la integración física de la subregión con el objeto de permitir la creación del mercado subregional, facilitando la realización del transporte internacional por carretera entre los países andinos. La Decisión anterior ha sido complementada por la Decisión 56-A, de 1973, que establece los formularios que deben ser usados en el transporte realizado al amparo de la Decisión no. 56.
28. La CEPAL, y, en segundo término el INTAL, tienen a su cargo la realización de diversas tareas de apoyo técnico a los foros regionales antes mencionados que han sido y son de singular importancia, sea para la preparación de estudios e investigaciones destinadas a despertar el interés de los Gobiernos y de sectores determinados o analizar aspectos determinados de la problemática del transporte regional, sea para la prestación de apoyo técnico en la gestación y puesta en marcha de las principales iniciativas surgidas o estudiadas en los aludidos foros regionales.
29. Además, la CEPAL poco a poco ha ido asumiendo un papel coordinador en materia de facilitación del comercio y el transporte dentro de la región, que se ha visto sensiblemente reforzado a partir de la adopción de la Resolución 390 (XVIII) anteriormente señalada y de la realización de reuniones subregionales de expertos en la materia, realizadas en 1980 y 1981 en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica.
30. La ALADI, como sucesora de la ALALC, registra en su haber los progresos que esta última realizó, algunas veces directamente y otras indirectamente, en favor de la facilitación del comercio y del transporte entre los países miembros. Entre los primeros cabe señalar, en materia comercial, la armonización de los datos contenidos en los documentos aduaneros utilizados en las operaciones de importación y exportación, la adopción de documentos normalizados de importación y exportación; la exoneración de gravámenes y restricciones a la importación de muestras sin valor comercial, etc., y, en materia de transporte, la adopción de la Resolución 254 (IX) sobre documentos uniformes para la recepción y despacho de naves y la CEP/Resolución 403 que estableció, en uno de sus anexos, un modelo de normas para la armonización de las reglamen

//

taciones nacionales sobre tránsito aduanero. Entre los segundos pueden destacarse, en materia comercial, la armonización de las bases técnico-formales de los aranceles aduaneros nacionales (nomenclatura, valoración de mercaderías y tipo de gravámenes aplicables); la utilización de una nomenclatura común para la ejecución del programa de liberación del intercambio recíproco, la armonización de los criterios nacionales para el establecimiento de las estadísticas de comercio exterior, etc., y, en materia de transporte, la suscripción del Convenio de Transporte por Agua.

31. La ALADI, por su parte, se ha preocupado desde el inicio de la facilitación del transporte y actualmente se aboca a la tarea de establecer las bases de una programación que abarcará igualmente al comercio y cuya implementación se realizará por etapas sucesivas a fin de mantener una actividad permanente sobre el tema. Un primer resultado de lo anterior fue la convocatoria, en noviembre de 1981, de la primera reunión de expertos sobre facilitación del tránsito aduanero, oportunidad en la que se ahondó en el examen de las posibilidades de adopción del Convenio TIR y se verificó el grado de aceptación que esta iniciativa tendría entre los países de la región, particularmente los del sur del Continente. Este evento también sirvió para que hubiera un intercambio de ideas entre los funcionarios de Gobiernos asistentes y los representantes del sector privado del transporte internacional de algunos países miembros, en el marco del cual se formularon interesantes observaciones por parte de estos últimos y se sentaron las bases para la continuación de un diálogo que se estimó altamente provechoso.
32. Finalmente cabe señalar la participación de larga data que tiene la OEA en la facilitación del transporte por carretera, la cual ha estado dirigida especialmente a aspectos estrictamente técnicos, tales como la armonización de la señalización de las carreteras; la realización de estudios para la construcción de carreteras de carácter continental o regional (carreteras Panamericana y Marginal de la Selva); la sistematización de las normas técnicas para la construcción de las mismas, etc. A este respecto la labor desarrollada por los Congresos Panamericanos de Carreteras, el Comité Directivo de los mismos y las Comisiones Técnicas respectivas ha sido muy útil y beneficiosa para los países y la región en su conjunto.
33. Aspectos considerados prioritarios en la facilitación del transporte por carretera en el área sudamericana. En lo que respecta al aspecto singular de la facilitación del transporte por carretera en Sudamérica, las recientes reuniones de expertos convocadas por la CEPAL y la ALADI (1) permiten recoger útiles informaciones para determinar los aspectos que los países de la región consideran prioritarios en la materia. De acuerdo con las recomendaciones adoptadas en dichas reuniones, tales aspectos se dividen entre aquellos que requieren preferente atención y otros que pueden serlo en forma complementaria.

(1) - Reunión de expertos en facilitación del comercio y fortalecimiento institucional del transporte internacional en Sudamérica (CEPAL, Santiago de Chile, 6 a 20 de marzo de 1981).

- Primera reunión de expertos sobre facilitación del tránsito aduanero (ALADI, Montevideo, 17 a 20 de noviembre de 1981).

//

34. Entre los primeros se destacan los problemas que afectan al transporte por carretera en el ámbito sudamericano; la necesidad de asegurar que las fronteras terrestres internacionales sean lugares de paso y no de detención de las personas y vehículos de transporte internacional a través del establecimiento de horarios de atención permanente de las oficinas respectivas y la realización de actividades de control conjuntas, la urgencia de establecer acuerdos multilaterales relativos al establecimiento de un régimen simplificado de tránsito aduanero, la responsabilidad civil de los transportistas y la regulación del contrato de transporte; la conveniencia de establecer una red integrada de terminales interiores de carga con fines de facilitar la nacionalización de la carga en destino y la aplicación de los procedimientos relativos a la iniciación y término de las operaciones de transporte internacional y, finalmente, la necesidad de promover la simplificación y armonización de los procedimientos y documentos utilizados en las operaciones de comercio exterior.

35. Entre los segundos se mencionaron los siguientes:

- a) La armonización de los pesos y dimensiones de los vehículos de transporte por carretera;
- b) El establecimiento de condiciones claras para la habilitación de las empresas de transporte internacional;
- c) El análisis y definición conceptual del principio de reciprocidad en el transporte por carretera;
- d) El otorgamiento de facilidades para la transferencia internacional de fondos entre las empresas transportistas;
- e) La diferenciación del régimen de transporte internacional del régimen de transporte fronterizo;
- f) La adopción de medidas para evitar la doble tributación en el transporte internacional, sobre la base de las experiencias alcanzadas en otros países y regiones;
- g) La armonización de las reglamentaciones aduaneras nacionales aplicables al transporte por carretera y el fomento de la cooperación aduanera necesaria, tomando en cuenta los avances alcanzados hasta la fecha en la materia;
- h) El funcionamiento de depósitos francos de repuestos para los vehículos de transporte, en el marco del régimen de tránsito aduanero;
- i) El funcionamiento bajo control aduanero de depósitos particulares para la nacionalización de la carga en destino, tomando en cuenta las experiencias existentes en algunos países del área;
- j) El mejoramiento de los procedimientos de los sistemas portuarios y la simplificación y uniformación de los formularios utilizados en la recepción y despacho de naves;

//

//

- k) El mejoramiento de los sistemas de estadísticas e información en los ámbitos nacional y regional;
- l) El establecimiento de comités nacionales de facilitación y de programas de capacitación en los países de la región;
- m) La eliminación de la dicotomía existente entre las acciones nacionales e internacionales en el transporte por carretera; y
- n) Mayor coordinación de los esfuerzos de los organismos internacionales, tomando en cuenta los avances y experiencias registrados en los distintos aspectos del transporte por carretera en foros y ámbitos internacionales y regionales.
36. No cabe duda que el conjunto de aspectos reseñados conforman una verdadera radiografía de la situación actual del transporte, en particular del transporte por carretera, en la región sudamericana, en la cual es posible precísar los aspectos sobre los cuales los sectores interesados desean que los Gobiernos pongan especial atención con el fin de alcanzar a corto plazo un nivel razonable y efectivo de facilitación.
37. Sin embargo, una confrontación entre las necesidades de facilitación reseñadas precedentemente y lo que efectivamente está sucediendo al respecto en el área sudamericana muestra una acentuada falta de correspondencia entre lo mucho que hay que hacer y lo poco que se está haciendo o se ha venido haciendo hasta ahora. A este respecto cabe destacar, con relación a los asuntos o aspectos señalados como de atención preferente en el párrafo 34, que los transportistas denuncian con frecuencia las demoras injustificadas y excesivas que sufren los vehículos en los puntos de paso de las fronteras, demoras de las cuales no se libran siquiera los transportes de productos perecederos; que el proceso de adopción del convenio TIR entre los países del Cono Sur, que tiene por objeto establecer entre ellos un régimen simplificado de tránsito adunero, no marcha con la rapidez conveniente; que en materia de convenciones internacionales sobre la responsabilidad civil de los transportistas y la regulación del contrato de transporte los avances son poco significativos; que la idea de establecer una red integrada de terminales interiores de carga destinadas a facilitar la nacionalización de la carga en destino es todavía una aspiración que no pasa de tal situación y que, finalmente, los esfuerzos que realizan algunos organismos internacionales con el objeto de armonizar los procedimientos y documentos utilizados en las operaciones de comercio exterior encuentran en los medios nacionales escasa receptividad.
38. Parece conveniente, en consecuencia, ahondar en las causas que motivan este desajuste entre las necesidades de facilitación que se definen en los foros regionales y los esfuerzos que realmente se hacen en los países para llevarlas a cabo.
39. Ideas y sugerencias para viabilizar los esfuerzos nacionales y regionales en materia de facilitación del transporte internacional por carretera. Como ya se ha expresado, la facilitación, si bien es obra de los Gobiernos, requiere forzosamente el apoyo de los sectores privados interesados, porque, en el fondo, son éstos los principales beneficiados con las medidas y acciones que se

//

//

encaren al respecto. Por otra parte, la mayor parte de los esfuerzos de facilitación se realizan en el plano nacional, por cuanto todo transporte internacional no es sino la suma de diferentes operaciones de transporte nacional. Sin embargo, los beneficios de las medidas de facilitación alcanzan plena efectividad sólo cuando ellas se aplican, al mismo tiempo, en todos los países involucrados, razón por la cual deben visualizarse en los planos nacional e internacional y tener presente a uno y otro en su diseño y aplicación.

40. Desde el ángulo de las ideas anteriores, se echa de menos en los países sudamericanos una preocupación más acentuada de los sectores públicos y privados interesados sobre la necesidad de vigorizar los mecanismos institucionales a través de los cuales puedan o deban canalizarse las acciones y medidas de facilitación, ya sea que estos mecanismos estén ubicados en el sector público encargado del transporte internacional por carretera o correspondan a aquellos a través de los cuales se agrupan, profesional o gremialmente, los sectores privados respectivos.
41. Por otra parte, con alguna frecuencia, se suele pasar por alto en nuestros países la participación de estos sectores privados en el diseño, análisis y aprobación de las acciones y medidas de facilitación del transporte por carretera que se acuerden, sin que éstos tampoco correspondan a lo anterior con una actitud de defensa más activa, que logre sensibilizar suficientemente a los niveles burocráticos encargados de llevar a cabo tales acciones y medidas de facilitación.
42. En uno y otro campo la situación debe cambiar, si se quiere que los esfuerzos de facilitación que se encaren tengan efecto positivo en las operaciones de transporte internacional por carretera. Convendría que los sectores privados interesados asumieran posiciones y actitudes más convincentes en materia de facilitación y los Gobiernos, por su parte, deberían otorgarle a esta actitud toda la importancia que merece por cuanto contribuiría a mejorar el ambiente general en que deben desenvolverse los trabajos de facilitación. Este cambio de actitud no sólo debería producirse en el ámbito nacional sino extenderse a los sectores privados interesados de todos los países involucrados por las medidas de facilitación, de manera de llegar a constituir un sólido basamento regional sobre el cual puedan edificarse programas concretos que cuenten con el apoyo conjunto de los diversos sectores oficiales y privados interesados.
43. Posiblemente, el escaso dinamismo que exhiben las acciones de facilitación en el medio sudamericano y la poca receptividad que se observa en los círculos interesados sean una consecuencia de la timidez con que actúan los sectores privados vinculados a las actividades del transporte internacional, lo que contrasta fuertemente con la postura que observan sectores similares en los países industrializados, particularmente en Europa y los Estados Unidos, donde son ellos, justamente, los que acicatean a los Gobiernos con peticiones y demandas concretas que canalizan generalmente a través de los organismos que los agrupan.
44. En América Latina, particularmente en los países sudamericanos, debería asumirse una posición semejante y los organismos que agrupan a los usuarios de los servicios de transporte internacional, así como a los transportistas mismos, harían bien en inspirarse en el ejemplo de sus congéneres de los países industrializados, asumiendo posiciones enérgicas, y, si se quiere, de liderazgo en la consecución de los objetivos de facilitación que se establezcan.

//

//

45. Perfeccionamiento de los mecanismos institucionales encargados de desarrollar acciones y medidas de facilitación. Acorde con los planteamientos anteriores el perfeccionamiento de los mecanismos aludidos en el epígrafe debería alcanzar tanto al sector público como al privado y, en este último campo, seguramente la tarea será más de creación, particularmente en el plano regional, ya que prácticamente no existen.
46. Desde un punto de vista general, el perfeccionamiento de estos mecanismos en el plano nacional tendría por objeto aprovechar y mejorar las estructuras y organizaciones existentes en el sector público, que puedan ser útiles para canalizar programas de facilitación y apoyar la acción de las entidades del sector privado que tengan capacidad de defensa de sus intereses y de representación de sus asociados. Por su parte, el sector privado tendría que perfeccionar sus organismos de base, ampliando el número de sus asociados, creando agrupaciones gremiales donde no las haya actualmente y mejorando sus mecanismos de acción y de defensa, de manera de llegar a constituir, a corto plazo, un sector con capacidad de influir en las esferas gubernativas competentes y hacer pesar sus planteamientos en los círculos que sea necesario.
47. Una forma práctica de alcanzar esto último es la participación activa del sector privado en la creación y funcionamiento de los comités nacionales de facilitación, destacados en la reunión de expertos convocada por la CEPAL en Santiago de Chile en marzo de 1981, como "uno de los requisitos para la puesta en práctica de un programa permanente de facilitación". (1)
48. Según las recomendaciones del referido grupo de expertos, los comités nacionales de facilitación deberían, en el corto plazo, cumplir las siguientes funciones:
- Elaborar un inventario de los requisitos y formalidades necesarios en las operaciones de comercio exterior y transporte internacional.
 - Realizar una descripción detallada de los trámites y procedimientos existentes.
 - Revisar críticamente los requisitos y procedimientos con miras a identificar los que no corresponden a una necesidad real, los que podrían simplificarse, etc. . .
 - Preparar recomendaciones para la agilización de los procedimientos y el uso de documentos uniformes y que se ajusten a las normas internacionales vigentes.
49. En el largo plazo, según el mismo grupo de expertos, dichos comités deberían:
- Cumplir las funciones de órgano coordinador permanente de las actividades que se realicen en materia de facilitación de comercio y transporte internacional en todas y cada una de las entidades pertinentes.
 - Hacer las veces de órgano de correspondencia con sus homólogos en otros países y demás instancias internacionales que trabajen en este campo.

(1) Documento E/CEPAL/G.1178.

//

- Actuar, en caso de necesidad, como grupo técnico de negociación en la definición, elaboración y suscripción de convenios internacionales en materia de facilitación.
50. La participación en los comités nacionales de facilitación, en lo que hace al transporte internacional, se justifica desde el punto de vista, sostenido a lo largo de todo este trabajo, de que la facilitación del mismo debe inscribirse dentro de la facilitación de los procedimientos del comercio exterior, dada la imbricación que existe entre uno y otro y la conveniencia de actuar simultáneamente en ambos campos a fin de evitar desequilibrios en los beneficios que se espera obtener con las acciones y medidas de facilitación que se encaren en cada uno de ellos.
51. En cuanto al perfeccionamiento de los mecanismos institucionales en el plano regional la acción respectiva debería tener una doble orientación. Una estaría dirigida al reforzamiento de los organismos de cúpula de las agremiaciones nacionales de transportistas y, la otra, a la coordinación de la acción de los organismos internacionales competentes en el ramo, aspecto este último también aludido en el informe del grupo de expertos mencionado precedentemente.
52. En materia de organismos de carácter regional que agrupen a las asociaciones nacionales de transportistas internacionales existe un amplio campo de trabajo, ya que, ellos prácticamente no existen en la actualidad, si bien en el ámbito de los países del Cono Sur, a la fecha de preparación de este documento, se había avanzado grandemente en la creación de la UTI (Unión Sudamericana de Transporte Internacional por Carretera).
53. La importancia de la creación de estos organismos de cúpula de carácter regional o subregional es obvia. Desde el momento que la facilitación del transporte internacional produce sus mayores beneficios en la medida que las acciones y medidas que se emprendan al respecto se cumplan simultáneamente en todos los países involucrados, es absolutamente necesario contar con un mecanismo institucional privado de carácter regional o subregional que sirva como punto de apoyo internacional para la realización de los trabajos respectivos al mismo tiempo que de herramienta de evaluación de los beneficios que se obtengan con ellos.
54. La experiencia europea al respecto es aleccionadora en grado extremo. La participación de la IRU en el desarrollo del transporte por carretera entre los países europeos y con otros de fuera de la región ha sido realmente decisiva y su papel como órgano administrador de los convenios TIR de 1959 y 1975, fundamental para el éxito de los mismos en los planos jurídico, económico y técnico.
55. En otras palabras, si se desea que el transporte por carretera entre los países sudamericanos o entre algunos de ellos (Cono Sur y Grupo Andino) sea efectivamente facilitado es menester reforzar la estructura institucional privada del mismo, a través de la creación de organismos de cúpula que agrupen a las asociaciones nacionales respectivas y sirvan de instrumento de apoyo y de evaluación de las medidas y acciones de facilitación que se emprendan.

//

//

56. En cuanto a la coordinación de los trabajos de los organismos internacionales vinculados al transporte internacional debería hacerse un estudio analítico de la participación que le cabe a cada uno en la región, verificarse el grado de coincidencia o no que pueda haber entre ellos y poner en marcha un programa de trabajo conjunto que posibilite un mejor aprovechamiento de los escasos recursos disponibles y una mayor concertación de los esfuerzos que desarrolle cada uno.
57. Acciones y medidas de facilitación del transporte por carretera que podrían adoptarse en el corto, mediano y largo plazo en los planos nacional y regional. En materia de ideas y sugerencias sobre medidas de facilitación cabe distinguir entre aquellas que conviene encarar de inmediato o en el corto plazo con el fin de atender problemas que requieren urgente solución y no exigen introducir modificaciones de fondo en las reglamentaciones nacionales vigentes y las que necesitan plazos mayores para su implementación y aplicación, en razón de las materias a que se refieren o la naturaleza de los mecanismos a utilizar.
58. En uno y otro caso, la reseña contenida en los párrafos 34 y 35 sobre los aspectos que se juzgan prioritarios en la facilitación del transporte por carretera constituye un valioso antecedente de orientación, al que cabe añadir el documento presentado recientemente a la Secretaría de la ALADI por la Unión Sudamericana de Transporte Internacional por Carretera (UTI), en cumplimiento de un pedido formulado por los asistentes a la Primera Reunión de Expertos sobre Facilitación del Tránsito Aduanero celebrada en Montevideo en noviembre del año pasado, en el que se resumen los principales planteamientos de los transportistas sobre los problemas graves y urgentes que afectan, desde el punto de vista aduanero, al transporte por carretera en el ámbito sudamericano.
59. Acciones inmediatas. Al tenor de los antecedentes anteriores, el aspecto que requiere atención es el relativo a los problemas que afectan al transporte por carretera en el ámbito sudamericano. El memorandum de la UTI aludido precedentemente se refiere expresamente a él y las reuniones de expertos convocadas por la CEPAL y la ALADI en marzo y noviembre del año pasado, respectivamente, también lo mencionaron entre los que requieren atención preferente.
60. Las referidas acciones inmediatas son las siguientes:
- a) Creación de entidades de carácter regional o subregional que agrupen a las asociaciones nacionales y a los transportistas de cada país que realicen o cumplan actividades de transporte internacional por carretera;
 - b) Instauración de una cooperación más activa y eficiente entre las administraciones aduaneras de la región, especialmente en materia de comunicaciones (télex, radio, teléfono, etc.) al más alto nivel operativo, con el objeto de poder solucionar rápidamente los problemas que se susciten entre el sector privado y las autoridades del ramo, particularmente en los cruces de fronteras;

//

me

//

- c) Adopción de las disposiciones pertinentes para poner en marcha el sistema de desaduanamiento de las mercaderías en los puntos de origen o destino, bajo cumplimiento de las exigencias de sellado o precintado aduanero de los vehículos de transporte, que se estimen convenientes;
- d) Utilización de precintado aduanero en los cruces de fronteras donde no se efectúe la nacionalización de las mercaderías y realización de su transporte por empresas legalmente habilitadas que gocen de solvencia económica y moral reconocidas a fin de evitar demoras, depósitos y custodias;
- e) Adopción en los puntos de cruce de las fronteras de las siguientes providencias:
- i) Autorizar a los vehículos de transporte el cruce de la frontera por una aduana diferente a la indicada en la documentación pertinente, siempre que las condiciones económicas, técnicas o materiales sobrevenientes en la operación así lo aconsejen, bajo condición de regularizar posteriormente la documentación pertinente;
 - ii) Establecer horarios de trabajo que permitan el paso de los vehículos por los lugares de cruce de las fronteras, sin interrupción, durante las 24 horas del día y los siete días de la semana;
 - iii) Adoptar las medidas necesarias para que los controles de fronteras se efectúen conjuntamente en uno de los puestos fronterizos, sea con carácter permanente o en forma alternada periódicamente;
 - iv) Autorizar el control y revisión anticipada de la documentación que ampare las operaciones de transporte en las aduanas de frontera, de manera que cuando llegue el vehículo, sólo reste efectuar el control material de la misma y la verificación de las mercaderías y/o de los sellos aduaneros respectivos;
 - v) Autorizar la prosecución del viaje de los vehículos que transportan mercaderías cuya documentación no esté conforme por razones imputables al exportador, importador, despachante de aduanas u otros y no al transportista sobre la base de las dos siguientes alternativas:
 - A) Si las mercaderías deben nacionalizarse en una aduana interior, ordenar el precintado de la unidad y autorizar la prosecución del viaje hasta dicha aduana donde se dará cumplimiento a todas las exigencias reglamentarias y, en caso de que en esta aduana la documentación no estuviera conforme, autorizar la descarga de las mercaderías para su colocación en depósito, liberándose a la unidad de transporte para la continuación de su recorrido;
 - B) Si la mercadería debe nacionalizarse en la aduana de frontera autorizar su descarga y colocación en depósito, liberándose a la unidad de transporte para continuar su recorrido.
 - vi) Autorizar el paso de los vehículos sin carga bajo declaración "en lastre" firmada por el conductor del vehículo y sin intervención de despachante de aduana. Con respecto al vehículo mismo aceptar como suficiente el certificado de habilitación vigente expedido o reconocido por la autoridad competente;

//

//

- f) Incorporar en la legislación de los países del Cono Sur la ponencia 1.43 sobre "Infracciones aduaneras" aprobada en la XI Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los países del Cono realizada en Santiago de Chile del 5 al 9 de octubre de 1981;
 - g) Armonizar los criterios aplicables por las administraciones aduaneras de la región en materia de exigencias de garantías reales y personales para caucionar el pago de tributos aduaneros, autorizando su sustitución por una declaración de responsabilidad de las empresas de transporte habilitadas por las autoridades nacionales competentes, en razón de que los requisitos de solvencia económica y moral que se les exigen para obtener tal habilitación constituirían suficiente garantía a los efectos aduaneros;
 - h) Autorización a las empresas de transporte legalmente habilitadas para realizar reparaciones en sus vehículos autorizados para realizar transporte internacional, en el mismo país donde se hayan producido los accidentes o roturas;
 - i) Introducción en las actuales reglamentaciones nacionales sobre tránsito aduanero de los ajustes necesarios para acercarlas al modelo establecido en las normas comunes adoptadas por la ALALC en su CEP/Resolución 403 de 1979, a fin de contar, a la mayor brevedad, con un conjunto coordinado de disposiciones a nivel nacional que faciliten el transporte por carretera entre los países de la región y sirva de referencia general a los convenios de transporte vigentes entre los países miembros.
61. Acciones de corto o mediano plazo: Las acciones susceptibles de encararse en el corto o mediano plazo tendrían por objeto perfeccionar la infraestructura jurídica y técnica del transporte por carretera a través de ajustes en las reglamentaciones vigentes. Ellas serían las siguientes:
- a) Establecimiento de un régimen común de tránsito aduanero, que permita superar la actual etapa de reglamentaciones aduaneras divergentes, concebidas más para atender el interés de cada país que el de facilitar el transporte por carretera entre los países de la región, mediante la adopción del Convenio Aduanero Relativo al Transporte Internacional de Mercaderías al amparo de los Cuadernos TIR de 1975 u otro que se establezca sobre bases similares;
 - b) Establecimiento de terminales interiores de carga, donde puedan iniciarse y terminarse las operaciones de transporte internacional por carretera y efectuarse la nacionalización en destino de las mercaderías transportadas bajo el régimen de tránsito aduanero. La necesidad y urgencia de contar con una red integrada de terminales interiores de carga está relacionada directamente con la puesta en marcha en la región de un régimen común de tránsito aduanero;
 - c) Establecimiento de un régimen uniforme para la regulación del contrato de transporte y la responsabilidad de los transportistas, sobre la base de los estudios y trabajos en curso;
 - d) Puesta en marcha de un programa regional de simplificación y armonización de los procedimientos y documentos utilizados en las operaciones de comercio exterior y transporte internacional, aprovechando los progresos registrados en esta materia por los organismos regionales e internacionales competentes en la materia.

//

//

62. Acciones de mediano o largo plazo. En materia de acciones de mediano o largo plazo, el relativamente escaso desarrollo que han tenido hasta la fecha, en el medio latinoamericano, las acciones y medidas de facilitación, así como el cambio que comienza a operarse al respecto en los círculos públicos y privados interesados, conforman un ambiente que puede considerarse propicio para formular planteamientos más de fondo y generales que permitan encaminar las acciones y medidas de facilitación en América Latina por caminos no transitados hasta la fecha, pero en los cuales pueden recogerse las experiencias de otras regiones y países.
63. En este orden de ideas, valdría la pena examinar la conveniencia de encuadrar el desarrollo de estas acciones y medidas en el futuro, en el marco de un instrumento internacional que vincule jurídicamente a los Gobiernos de la región al logro de objetivos concretos en la materia y a través del conjunto de sus disposiciones, establezca una red de compromisos en diferentes campos susceptibles de cumplirse en la forma y condiciones que convenga a cada uno.
64. La experiencia que han dejado hasta ahora las acciones y medidas de facilitación emprendidas por los países de la región muestra que su cumplimiento depende, en gran medida, de la mayor o menor acogida que le dan los Gobiernos respectivos. La acción de los organismos internacionales interesados en el tema y los esfuerzos de los órganos de la actividad privada respectiva han estado, hasta ahora, limitados por el marco de tal acogida. De esta manera, en los pocos países latinoamericanos en que la facilitación del comercio exterior y del transporte internacional ha logrado algunos avances, ha sido en la medida que los Gobiernos respectivos han prestado apoyo a las acciones y medidas recomendadas.
65. Con seguridad, esta situación mejoraría sensiblemente si la facilitación del comercio exterior y del transporte internacional no dependiera tanto de la acogida más o menos entusiasta de los organismos públicos respectivos cuanto de la fuerza proveniente de obligaciones libremente estipuladas en un convenio internacional de carácter multilateral, cuyo más lejano antecedente, en lo que va de este siglo, podría encontrarse en el convenio de 1923 de la Liga de las Naciones sobre simplificación de los procedimientos y documentos del comercio internacional.
66. La suscripción de un convenio como el propuesto anteriormente abriría la posibilidad de encaminar las acciones y medidas de facilitación con una orientación más orgánica y sistemática, en el marco de la cual ellas se cumplirían teniendo presente la interrelación que existe entre los distintos campos de facilitación y la necesidad de que no se produzcan desequilibrios en los avances que se registren en cada uno de ellos ni en el logro de los objetivos con que se encaren los esfuerzos de facilitación. El cambio descrito anteriormente sería un manifiesto progreso con respecto a la que actualmente existe en el medio latinoamericano, que se caracteriza por acentuadas carencias de coordinación a niveles nacional y regional y de continuidad en la realización de las acciones y tareas programadas.
67. Cabría adicionar a lo anterior el hecho de que la falta de compromisos de carácter general o específico en materia de facilitación asumidos hasta la fecha por los Gobiernos latinoamericanos, facilitaría grandemente la suscripción

//

//

ción de un convenio internacional que aborde orgánica y sistemáticamente esta materia, ya sea enfocado a toda América Latina o a alguna de sus regiones o subregiones, ya que permitiría llenar un vacío que se hace sentir en el medio latinoamericano y complementaría los esfuerzos de facilitación que en aspectos específicos se encaran a través de algunos convenios, tales como el de la OACI, el de Transporte Internacional Terrestre de los países del Cono Sur de 1977, el recientemente suscrito en México sobre cooperación y asistencia mutua entre las direcciones nacionales de aduanas, etc. .

68. La forma que podría asumir este convenio es otro aspecto que también podría señalarse como ventaja y ayudaría su puesta en marcha. En efecto, si a semejanza de los convenios de la OACI, de Kyoto, de Nairobi y, aún, del convenio de México sobre cooperación y asistencia mutua entre las direcciones nacionales de aduanas, antes citado, el acuerdo que se propone suscribir materializa los distintos campos de facilitación en anexos independientes, susceptibles de ser aceptados libremente, los Gobiernos interesados estarían en situación de regular, según sus intereses, el grado de compromiso y de participación que deseen asumir en el esfuerzo colectivo de facilitación materializado en el convenio.
69. La practicidad del sistema que se propone resultaría más clara aún si los distintos anexos establecen sus propios mecanismos para llevar a cabo la facilitación a que ellos se refieran, así como las demás condiciones y requisitos que sean necesarios para llevarla a cabo. Dentro de esta idea cabría hasta la posibilidad de que un determinado anexo pueda establecer varios mecanismos para alcanzar la facilitación de que se trate y que uno de ellos pueda ser, inclusive, un convenio internacional más específico que el convenio general del cual proviene.
70. La instrumentación de un convenio como el propuesto anteriormente podría alcanzarse perfectamente a través de la utilización del mecanismo de los acuerdos de promoción del comercio que establecen, entre otros, el Tratado de Montevideo 1980 y la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALADI y cuyo objetivo es el de promover las corrientes de comercio intrarregional a través de la regulación de materias no arancelarias. Justamente, la facilitación del transporte es mencionada expresamente en la citada Resolución como uno de los campos que podrían ser objeto de los mencionados acuerdos de promoción comercial.
71. Por otra parte la adopción de un convenio tal constituiría una acción internacional de proyecciones jurídicas, económicas y técnicas trascendentes y colocaría el esfuerzo de facilitación que emprendan los Gobiernos de la región sobre bases sólidas, ordenadas y claras que permitirían la realización de avances concretos en plazos y condiciones definidas.
72. La importancia y crecimiento del transporte internacional por carretera en la región es un hecho económico nuevo que exige también la adopción de medidas y criterios igualmente nuevos para su adecuada comprensión y atención. El hecho de que el transporte internacional por carretera sea considerado un recurso económico perfectamente singularizado, en atención al movimiento de factores socioeconómicos que origina y a las funciones que cumple movilizándolo

//

bienes de un país al otro, facilitando el intercambio de riquezas y contribuyendo a la integración económica, torna aconsejable que su desarrollo en Sudamérica se encare con amplitud de visión y a través de etapas sucesivas, en el marco de las cuales se puedan solucionar realmente los problemas de distinta envergadura y naturaleza que lo afectan y se establezcan las bases jurídicas y técnicas más apropiadas para asegurar su continuidad y desarrollo.
