

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



Distr.  
GENERAL

E/CEPAL/G.1192  
24 de noviembre de 1981

ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLES

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

INFORME FINAL DE LA REUNION DE EXPERTOS SOBRE PROBLEMAS DE  
FACILITACION Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES  
DE TRANSPORTE

(Paramaribo, Suriname, 27 al 30 de octubre de 1981)

INDICE

	<u>Párrafo</u>	<u>Página</u>
I. ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS .....	1-8	1
II. RESUMEN DE LOS DEBATES .....	9-63	3
A. Consideraciones generales .....	9-29	3
B. Identificación de los problemas vinculados al fortalecimiento de las instituciones de transporte y a la facilitación del comercio.....	30-52	7
1. El fortalecimiento de las instituciones de transporte .....	30-49	7
2. Facilitación del comercio .....	50-52	10
C. Estrategia y metodología de cooperación entre países del Caribe a fin de robustecer las instituciones de transporte y facilitar las corrientes comerciales .....	53-63	11
1. Sistema de transporte intracaribeño .....	53-54	11
2. La simplificación, armonización y reducción de las prácticas, procedimientos y documentos comerciales .....	55-58	12
3. Planificación nacional y subregional del transporte .....	59-60	13
4. Utilización de nuevas tecnologías de transporte .....	61-63	13
III. RECOMENDACIONES PARA UN PROGRAMA DE COOPERACION ENTRE PAISES DEL CARIBE QUE FORTALEZCA LAS INSTITUCIONES DE TRANSPORTE Y FACILITE LAS CORRIENTES COMERCIALES Y QUE CONTRIBUYA A LA SOLUCION DE PROBLEMAS PRIORITARIOS DEFINIDOS .....	64-83	14
A. Medidas concretas .....	64-79	14
1. Evaluación de las posibles tecnologías aplicables a los sistemas de transporte intracaribeños .....	64-66	14
2. Establecimiento y fortalecimiento de las organizaciones internacionales de facilitación y elaboración de programas de trabajo para simplificar, armonizar y reducir los documentos, procedimientos y prácticas comerciales ...	67-79	15
B. Pautas para establecer programas de acción más permanentes en materia de facilitación del comercio y fortalecimiento de las instituciones de transporte .....	80-83	17
Anexo 1 Lista de participantes .....		19
Anexo 2 Lista de documentos .....		21

## I. ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS

### Lugar y fecha de la reunión

1. La Reunión de Expertos en Problemas de Facilitación y el Fortalecimiento de las Instituciones de Transporte Internacional de los países miembros del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) se realizó en Paramaribo, Surinam, del 29 al 30 de octubre de 1981. Dicha reunión fue organizada con arreglo a las resoluciones 390 (XVIII) y 399 (XVIII) de la CEPAL.

La resolución 390 (XVIII) solicita al Secretario Ejecutivo que:

"Convoque en el ámbito de las principales áreas geográficas de la región, en consulta con los gobiernos, las reuniones subregionales de expertos en materia de facilitación, tanto de organizaciones nacionales como internacionales con el fin de identificar los principales problemas de facilitación que se confrontan en cada ámbito, fijar prioridades y sugerir medidas que puedan contribuir a la superación de dichos problemas por parte de los países, y prestar asistencia a la Secretaría para establecer un programa de acción más permanente y estable en materia de facilitación".

La resolución 399 (XVIII) sobre "actividades del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe" hizo suya el programa de actividades aprobado en el tercer y cuarto período de sesiones del CDCC. Entre esas actividades se incluye la convocatoria de una reunión de ministros encargados del transporte y las comunicaciones en los países miembros del CDCC.

### Asistencia

2. Fueron invitados a la reunión expertos de todos los países miembros del CDCC y asimismo observadores que representaban a diversas organizaciones internacionales, regionales y nacionales tanto públicas como privadas. (Véase la lista de participantes en el anexo 1.)

### Elección de la Mesa

3. En la reunión inaugural se eligió la siguiente mesa:

<u>Presidente:</u>	Sr. Rudi Tapessur
<u>Vicepresidente:</u>	Ms. Rosa María Betancourt
<u>Relator:</u>	Sr. Lloyd Fraser

### Temario

4. El temario de la reunión fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del temario.
3. Exposición de la Secretaría Técnica.
4. Formulación de un Programa de Facilitación con arreglo a los siguientes temas contenidos en la resolución 390 (XVIII) de la CEPAL:
  - a) identificación de los problemas de facilitación y de las medidas para superarlos;
  - b) determinación de las prioridades para un Programa de Acción en materia de Facilitación;
  - c) requisitos para establecer un programa de acción más permanente en materia de facilitación.

/5. Formulación

5. Formulación de un Programa de Fortalecimiento de las Instituciones de Transporte según lo establecido en las resoluciones 390 (XVIII) y 399 (XVIII) de la CEPAL:

a) identificación de los objetivos regionales para el desarrollo de la aviación civil;

b) coordinación de los servicios de transporte aéreo regional, coordinación de los diversos métodos aplicables en el mejoramiento de los servicios de transporte, la facilitación, y la cooperación técnica y comercial, y

c) consideración de la conveniencia de realizar reuniones periódicas de los directores de aviación civil de los países miembros del CDCC.

6. Informe sobre el programa de transporte desarrollado por la Oficina de la CEPAL para el Caribe.

7. Consideración de la posibilidad de crear un Comité Permanente o especial de ministros encargados del transporte y las comunicaciones en los países miembros del CDCC.

8. Asuntos varios.

9. Aprobación del informe.

#### Documentación

5. En sus debates los expertos en facilitación tuvieron ante sí los documentos que figuran en el anexo 2 del presente informe.

#### Sesión inaugural y de clausura

6. En la sesión inaugural realizada el 27 de octubre de 1981 a las 9:00 horas, el Sr. Rudi Tapessur dio la bienvenida a los expertos en representación del Gobierno y el pueblo de Suriname y el Sr. Kingsley Clarke agradeció la hospitalidad del país anfitrión en representación de los participantes. Un funcionario de la Secretaría describió los objetivos de la reunión.

7. La reunión fue inaugurada oficialmente por el Doctor Fong Poen, Ministro de Asuntos Económicos que señaló que ésta demostraba que los crecientes esfuerzos realizados por la República de Suriname para participar más activamente en la región había encontrado favorable acogida. Destacó que el tema de la reunión era extremadamente importante no sólo para Suriname sino para todos los países miembros del CDCC puesto que el comercio internacional es un factor predominante del crecimiento económico.

8. En la última reunión de trabajo celebrada el 30 de octubre de 1981 a las 15:00 horas se aprobó el presente informe. En la reunión de clausura el Secretario Técnico de la reunión agradeció a los participantes por la calidad del trabajo que habían realizado y por el consenso obtenido para establecer un programa de trabajo para ser sometido a consideración de los gobiernos miembros del CDCC en el sexto período de sesiones celebrado en St. George's, Granada del 4 al 11 de noviembre de 1981.

## II. RESUMEN DE LOS DEBATES

### A. CONSIDERACIONES GENERALES

9. Desde el punto de vista histórico el comercio exterior de las islas caribeñas se inició con la exportación de productos agrícolas y materias primas a los centros metropolitanos. Como cada isla tenía compromisos comerciales de tipo colonial con los centros y dependía a la vez de los servicios de transporte transoceánico de los mismos, había menor necesidad de contar con servicios de transporte interinsular y, en consecuencia, éstos tuvieron un menor desarrollo. No obstante, había cierto comercio entre las islas que se hacía en goletas. Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial esos países se encontraron no sólo privados de sus mercados tradicionales y de los medios de transporte hacia dichos mercados, sino también casi sin medios de transportar sus productos a los mercados vecinos. Ante la necesidad de disponer de mayores servicios de transporte interinsular, los gobiernos coloniales decidieron fusionar a los propietarios y empresarios de goletas en una asociación. Bajo la égida de esta asociación los servicios de transporte se racionalizaron, se pusieron en servicio naves adicionales y el volumen del comercio intracaribeño creció con rapidez. Si bien al término del conflicto la situación volvió a su estado primitivo, el comercio interinsular ha demostrado un crecimiento renovado en los últimos años debido a la formación de organizaciones regionales como la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Caribe Oriental (MCCO). Este crecimiento ha puesto a dura prueba los sistemas existentes de transporte interinsular.

10. En general la estructura del comercio del Caribe depende de una variedad reducida de exportaciones agrícolas y de productos primarios de la minería y se tiene que importar la mayor parte de las necesidades de bienes de capital y de consumo. Cada uno de estos grupos de productos agrícolas, minerales y manufacturados puede ser transportado por buques especializados pero su limitado volumen y los cambios estacionales en el tonelaje de dichas cargas desalientan las inversiones de capital en dichos buques y en las instalaciones portuarias conexas. Además, cada uno de estos grupos de productos se presenta normalmente en diferentes unidades para el transporte marítimo -convencionales, paletizadas, refrigeradas, contenedorizadas, graneles secos y líquidos, balas, animales vivos, y unidades indivisibles de diversos tamaños- el sistema de transporte intracaribeño debe ser lo suficientemente flexible como para transportarlas a todas.

11. Los países del CDCC, con la excepción de Belice, Guyana y Suriname, son todos comunidades insulares de las Grandes y Pequeñas Antillas. La República Dominicana y Haití comparten la isla Española. En todos estos casos el tráfico por carretera con los estados vecinos ha sido tradicionalmente escaso o nulo.

La región fue colonizada por cuatro potencias -España, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido- y la condición política actual de los países varía desde la plena independencia al estado colonial. Si bien el Reino Unido concederá la independencia a los restantes Estados Asociados durante 1981, subsisten varias colonias. El patrimonio cultural de la región todavía influye claramente en todas las modalidades de transporte, especialmente en la de la aviación. Los antiguos territorios holandeses y británicos mantienen fuertes vínculos entre sí y con Amsterdam y Londres, pero mantienen lazos mucho más débiles con los territorios del Caribe que tienen un patrimonio cultural diferente. Aunque los territorios franceses tienen la condición de Departamentos de Francia, reflejan esta misma modalidad.

12. Las Bahamas, Belice, Haití, Jamaica y la República Dominicana mantienen vínculos de transporte mucho más fuertes con América del Norte que con el resto de la región, lo que refleja lazos económicos, mientras que Cuba, con la excepción de servicios poco frecuentes a Jamaica, Barbados, Granada, Trinidad y Guyana no mantiene ningún vínculo con la región. La situación comercial del Caribe es más diversificada por el importante papel que desempeña Puerto Rico como punto de intercambio que, para todos los fines prácticos, está integrado con el territorio continental de los Estados Unidos.

13. Con la excepción de algún tráfico de cabotaje en Haití, algunos servicios entre Trinidad y Tabago, San Cristóbal y Nieves y algunos servicios en las Bahamas, todo el tráfico de pasajeros se efectúa por avión.

14. La mayor parte de la carga se transporta por mar, aunque el flete aéreo está aumentando en importancia, especialmente en el caso de Trinidad y Tabago. Sin embargo, el porcentaje del tráfico total que se transporta en avión sigue siendo insignificante.

15. La mayor parte de los países caribeños iniciaron sus actividades dentro de una tradición administrativa proveniente de los centros metropolitanos, y por lo tanto aplicaron requisitos comerciales como los exigidos antes por los británicos, los franceses y los neerlandeses. A partir de los años sesenta, durante los cuales se otorgó la independencia a muchos países del Caribe, se han producido divergencias con respecto a ese tipo de prácticas y, por ejemplo, la documentación comercial de Trinidad y Tabago ya no es compatible con la de Guyana, aun cuando ambos países fueron colonias del Reino Unido. Por ello, se hace necesario hacer ahora una completa reevaluación y normalización de los sistemas vigentes de documentación comercial, a fin de simplificar las prácticas comerciales y reducir los costos de documentación.

16. Los problemas de facilitación del comercio pueden ser causados ya sea por exigencias excesivas originadas por prácticas jurídicas o comerciales innecesarias o anticuadas o por la falta de armonización entre diversas prácticas jurídicas y comerciales nacionales, regionales e internacionales. Para eliminar esos problemas, los programas de facilitación se centran en el estudio detallado y el examen crítico de los procedimientos, formalidades y documentos comerciales. Por ejemplo, un examen de la información contenida en documentos comerciales revelará si cada dato es necesario y para quién se lo necesita. Semejante examen incluye normalmente la preparación de diagramas de operaciones que ilustren las corrientes de información entre las diversas partes que intervienen; dichos diagramas de operaciones hacen que sea posible detectar los obstáculos en los procedimientos e identificar posibilidades de racionalizar la afluencia de datos. Los comités nacionales de facilitación que deberían incluir representantes de todas las partes interesadas en las operaciones comerciales internacionales, podrán entonces formular propuestas para eliminar la información innecesaria e incluir los datos útiles en un número mínimo de documentos que podrían armonizarse con las normas internacionales tales como el formulario clave de las Naciones Unidas. Finalmente, los comités nacionales de facilitación normalmente prestan asistencia técnica continua a fin de cerciorarse de que las propuestas de facilitación sean llevadas correctamente a la práctica.

17. La mayor parte de las actividades de facilitación y fortalecimiento institucional deben realizarse en el plano nacional, por cuanto el movimiento internacional de mercancías, de equipos de transportes y de pasajeros constituye simplemente una suma de diferentes operaciones de transporte nacional, sujetas a los regímenes legales e institucionales de cada país. Sin embargo, los beneficios de las medidas de facilitación y fortalecimiento institucional sólo alcanzan plena vigencia cuando

/éstas rigen

Éstas rigen simultáneamente en todos aquellos países que intervienen en el comercio y, por ello, la gran mayoría de los problemas nacionales de facilitación y fortalecimiento institucional del transporte deben abordarse y resolverse tomando en cuenta intereses regionales e incluso internacionales.

18. Aun cuando las medidas de facilitación y de fortalecimiento institucional puedan aparecer como permanentes, en la realidad no lo son. Una medida de facilitación que simplifica un procedimiento, formalidad o requisito en materia de comercio internacional en un determinado contexto o en un determinado período de tiempo puede dejar de producir beneficios, e incluso transformarse más tarde en un obstáculo para el comercio que originalmente debía facilitar. Por ejemplo, las medidas destinadas a agilizar el movimiento de carga fraccionada pueden resultar inadecuadas en relación con la carga contenedORIZADA, y por ello pueden significar un lastre para ese tipo de comercio. La facilitación del comercio y el fortalecimiento institucional, para dar beneficios duraderos, deben concebirse como un programa de permanente estudio y revisión, a escala regional e incluso internacional.

19. Durante el primer período de sesiones del Comité de Desarrollo y Comercio del Caribe realizado en 1975 se pusieron de relieve los problemas relativos al transporte aéreo y se sugirió que se estudiara la forma de mejorarlo. Posteriormente se estableció un grupo de expertos en aviación civil para que estudiara el sistema y preparara recomendaciones que estimularan el desarrollo del transporte aéreo intrarregional.

20. Las recomendaciones de este grupo de expertos fueron aprobadas en el cuarto período de sesiones del CDCC y por ese motivo fueron nuevamente consideradas en esta reunión.

21. Un sistema de transporte aéreo eficiente y económicamente viable es esencial para el desarrollo económico; es una ayuda en la conducción de los asuntos públicos y privados tanto nacionales como internacionales en un mundo que se caracteriza por una creciente interdependencia y constituye un factor clave para incrementar el turismo y el comercio exterior de bienes manufacturados y perecederos. Es de particular importancia para los países insulares en desarrollo y para aquellos sin litoral, cuya economía se ve perjudicada por la falta de acceso al mar o al transporte terrestre; y lo es también para las regiones en desarrollo en general porque ellas suelen carecer de medios adecuados de transporte marítimo y se encuentran alejadas de los principales mercados. En algunos países gracias a las posibilidades de transporte que ofrece la aviación civil se puede producir para la exportación o reexportación y ésta puede desempeñar un papel importante en el perfeccionamiento de nuevas especializaciones técnicas y administrativas.

22. En lo que se refiere a los costos de transporte, cabe señalar que el costo medio de operación por tonelada-kilómetro para las líneas comerciales con base en América Latina o en el Caribe era de 27 centavos de dólar en 1976 en comparación con 20.5 centavos en 1972, en tanto que las cifras mundiales eran 26 centavos en 1976 y 17.6 centavos en 1972. Así, entre 1972 y 1976 el costo unitario de explotación de los transportistas considerados en este examen subió a una tasa anual media más lenta (7.1%) que el promedio mundial (10.22%). Este incremento del costo de explotación refleja el nivel general de la inflación tanto en la región como en otros lugares, ajustes monetarios, y, desde 1973 el significativo aumento del precio de los combustibles.

23. Hasta 1972 el nivel de pasajes y tarifas se había mantenido relativamente estable durante un largo período, pero posteriormente comenzaron a aumentar las utilidades (pasajes y tarifas de carga medias por unidad de tráfico) de los transportistas que prestaban servicios a la región. Los pasajes económicos y

/pasajes de

pasajes de excursión así como las tarifas de carga general tendían a ser inferiores en 1976 al promedio mundial en las rutas hacia la región (excepto las del Atlántico Sur) pero han subido a niveles similares al promedio mundial desde entonces.

24. En lo que se refiere al mejoramiento y financiamiento de aeropuertos debe hacerse presente que el tráfico de los aeropuertos ha crecido con menos rapidez desde 1970 -y en algunos casos con menos rapidez que las proyecciones utilizadas como base para su ampliación y construcción. El volumen de tráfico atendido influye más que los gastos (que contienen una elevada proporción de costos fijos) sobre las entradas de los aeropuertos de suerte que al haber crecido más lentamente el tráfico los ingresos de los aeropuertos han sido inferiores a los proyectados. Al mismo tiempo la inflación ha contribuido a elevar los costos de explotación y asimismo los de las nuevas construcciones. El aumento de la capacidad de las naves unida a un crecimiento del tráfico más lento ha tendido a aliviar los problemas de congestión en terminales y pistas. Sin embargo, el tráfico sigue creciendo y se necesita o se necesitarán nuevos aeropuertos a la vez que ampliar los existentes y asimismo mejorar los sistemas de atención de pasajeros y carga.

25. Asimismo se observa que la mantención de los aeropuertos regionales no se ha atendido a las normas exigidas. Después de haber hecho un examen minucioso de los aeropuertos en la región las recomendaciones pertinentes se clasificaron en el siguiente orden de prioridad:

- a) Esenciales para el funcionamiento seguro.
- b) Convenientes para la atención más rápida y más eficiente de las aeronaves.
- c) Convenientes para la atención más rápida y eficiente de los pasajeros.
- d) Consideradas necesarias por las autoridades o los usuarios de los aeropuertos para atender las necesidades futuras conocidas y proyectadas de corto plazo; sólo serán consideradas luego de haber realizado estudios de costo-beneficio y de factibilidad.

26. El costo total de estas recomendaciones asciende a 89.6 millones de dólares de los cuales 66.6 millones corresponden a obras de ingeniería, 16.5 millones a equipo de extinción de incendios y salvamento y 6.5 millones a ayudas de navegación y comunicaciones.

27. Las necesidades financieras totales correspondientes al primer grupo, cual es el de las medidas esenciales para la seguridad en la explotación, que es necesario poner en práctica de inmediato, ascienden a 40.5 millones de dólares de los cuales 19.6 millones corresponden a obra de ingeniería, 16.5 millones a equipo de extinción de incendios y salvamento, y 4.4 millones a ayudas de navegación y comunicaciones.

28. Como consecuencia del crecimiento constante del tráfico de los aeropuertos ha sido necesario mejorar el acceso a ellos.<sup>1/</sup> Esta situación se ha complicado aún más por la expansión de las áreas urbanas que ha ido ocupando terrenos cercanos a los aeropuertos y por lo tanto ha contribuido a la creciente congestión de las instalaciones existentes a la vez que a agravar el deterioro del medio ambiente por efecto del ruido y la contaminación atmosférica.

29. Entre las dificultades para la facilitación del movimiento internacional aéreo de pasajeros y carga cabe mencionar las exigencias de documentos y los trámites de despacho aduanero que causan, por el control que suponen, demoras indebidas en la atención de los pasajeros aéreos y de la carga aérea internacional y que constituyen problemas permanentes que obstaculizan el desarrollo del transporte aéreo internacional.

---

<sup>1/</sup> Jamaica experimentó una reducción del tráfico de pasajeros en 1980 debido a la situación económica mundial y quizás se observe una tendencia similar en otros países del Caribe.

B. IDENTIFICACION DE LOS PROBLEMAS VINCULADOS AL FORTALECIMIENTO  
DE LAS INSTITUCIONES DE TRANSPORTE Y A LA  
FACILITACION DEL COMERCIO

1. El fortalecimiento de las instituciones de transporte

30. La tendencia a utilizar barcos más grandes y que hacen uso más intensivo del capital en las travesías largas restringe la posibilidad de que esos barcos recalen para recoger pequeños volúmenes de carga. Como estos buques modernos y tan costosos sólo se hallan en producción útil cuando transportan bienes hacia su destino, todo el tiempo que pasen en el puerto debido, por ejemplo, a congestión, demores por el clima, esperas por la carga o problemas laborales portuarios, es improductivo y debe reducirse al mínimo. En la actualidad la tendencia es que dichos barcos toquen en menos puertos al comienzo y al término del viaje. Por lo tanto, debe darse cada vez mayor importancia a los servicios de transporte de enlace -ya sea mediante gabarras, naves pequeñas o camiones- no sólo para abastecer de carga a estos barcos, sino para entregarla a los destinatarios.

31. Como algunos países caribeños no pueden ofrecer una carga suficiente para inducir a los empresarios navieros a hacer algo más que escalas ocasionales en sus puertos, esto podría conducir, ante la ausencia de iniciativas gubernamentales, a una espiral descendente de la actividad económica. Incluso dentro de los convenios comerciales de la CARICOM la falta de un servicio de transporte eficaz y regular actúa como desincentivo para que esos países expandan su producción de cultivos de exportación. Sus ingresos de exportación y su capacidad de importación siguen bajos y en algunos casos disminuyen. A medida que disminuye la oferta de carga que entra y sale se tiende a hacer menos escalas, reforzando con ello el desincentivo. En consecuencia, el pequeño volumen de carga que pueden ofrecer los países del Caribe es a la vez causa y efecto de la falta de servicios de transporte intracaribeño; por ende, la prestación de servicios de transporte marítimo baratos, eficaces y regulares debe concebirse como un medio que puede estimular esas economías y conseguir así que en su debida oportunidad se ofrezcan volúmenes más sustanciales de carga. En consecuencia, los servicios de transporte de enlace intracaribeño son un instrumento de desarrollo importantísimo para ayudar al crecimiento de las economías del Caribe.

32. Muchos países del Caribe han destinado fondos cuantiosos a la construcción de modernas instalaciones portuarias, pero de todos modos en algunos puertos subsisten graves problemas de congestión. La falta de instalaciones de almacenamiento adecuado y de medidas de seguridad ha contribuido a que aumente el hurto de carga en algunos países del Caribe.

33. La relación entre armadores y entidades portuarias puede asumir dos formas. Primero, si la entidad portuaria solamente suministra las instalaciones físicas, los encargados de las operaciones de carga y descarga, que suelen ser los armadores, deben asumir la responsabilidad por las pérdidas o daños que sufra la carga. Segundo, si la entidad portuaria se encarga de esas operaciones su responsabilidad por las pérdidas y daños se rige por las disposiciones o leyes nacionales. Sin embargo, algunos países en que esas actividades son desarrolladas por la entidad portuaria se las han arreglado para evadir dicha responsabilidad. Para resolver este problema quizá se necesite un acuerdo multinacional que establezca disposiciones uniformes en materia de responsabilidad aplicables a los armadores y a las entidades portuarias o a quienes desarrollen las actividades de carga y descarga. Un acuerdo de esta índole, al definir las responsabilidades, contribuiría a reducir los problemas de reclamaciones de seguro en relación con la carga.

34. Con la intención de reducir tanto la congestión portuaria como los problemas del hurto de carga, se sugirió racionalizar la frecuencia de salida de los buques de transporte intrarregional a la vez que establecer un sistema de preferencias en los muelles para los barcos de bandera caribeña. Asimismo, a falta de un acuerdo uniforme que estipule la responsabilidad civil de los porteadores en el transporte internacional, el monto que los propietarios de la carga podrían recuperar de los porteadores por concepto de daños a la carga dependería del régimen nacional aplicable en el lugar en que hubiera ocurrido el daño. En esta situación, los propietarios de la carga y los porteadores generalmente compran cobertura de seguro sobre la base de la responsabilidad y el riesgo máximos en que pueden incurrir con lo cual aumentan el costo de los servicios de transporte y, por lo tanto, el precio de las mercaderías entregadas. Además, si la jurisdicción en que ha ocurrido el daño de la carga es o parece ser dudosa, los aseguradores de los propietarios de la carga y de los porteadores tratarán de establecer que el daño ocurrió en aquellas jurisdicciones que proporcionan respectivamente la recuperación más generosa y la menor responsabilidad, con lo cual se crea un incentivo para litigar.

35. Durante los debates, los expertos aludieron a una serie de problemas adicionales que impiden el crecimiento racional de los servicios de transporte marítimo en el Caribe. Entre ellos cabe señalar lo siguiente:

a) Restricciones a la oferta de servicios de transporte marítimo como reserva de la carga, prioridades en los muelles que favorecen a los transportistas extra-regionales, congestión portuaria, transbordos.

b) La falta de acuerdos suscritos entre armadores caribeños que faciliten el intercambio de contenedores, la creación de almacenes para contenedores, la aplicación de tarifas de promoción para el transporte de contenedores vacíos, la creación de una empresa subregional arrendadora de contenedores.

36. La Association of West Indies Trans-Atlantic Steamship Lines (WITASS) ha dividido las rutas comerciales del Caribe a Europa por grupos de países, pero no ocurre lo mismo con las rutas comerciales europeas hacia el Caribe. Por consiguiente los transportistas europeos pueden cargar mercaderías desde muchos puertos con destino al Caribe. Por otra parte, los transportistas caribeños sólo pueden tomar carga en muy pocos puertos con destino a Europa. Esta división del Caribe en distintas rutas comerciales restringe las posibilidades de crecimiento de los transportistas regionales.

37. El transporte en el Caribe es atendido por una serie de transportistas marítimos extrarregionales, pero como las tarifas de fletes que aplican han aumentado, muchos interesados subregionales han considerado la posibilidad de establecer empresas multinacionales que presten servicios hacia América del Norte y Europa. Por otra parte, algunos armadores de la región no respetan las disposiciones internacionales y las convenciones de la OCMI para el transporte de carga y de esa modo reducen sus costos y logran ofrecer tarifas de fletes extremadamente bajas.

38. Los niveles generales de seguridad no son satisfactorios. Los oficiales y marineros no son siempre idóneos y, por lo visto, los propietarios prestan poca atención a la seguridad marítima. A menudo los barcos son gravemente sobrecargados y se ha sabido que algunos zarpan con las cubiertas a flor de agua. La mayoría de los barcos y su equipo no son mantenidos en condiciones útiles ni son inspeccionados con regularidad, lo que da por resultado un elevado índice de pérdidas de buques y de tripulación, así como de carga.

39. Jamaica creó un instituto de capacitación marítima y además la secretaría de la CARICOM le ha dado altísima prioridad a la creación de instituciones de capacitación marítima en el Caribe Oriental para formar especialmente personal para el transporte marítimo intracaribeño.

40. Se necesita además asesoramiento sobre los aspectos técnicos y administrativos de las operaciones portuarias, necesidad que podría ser atendida por programas para dar a los funcionarios la capacitación especializada que la práctica no les ha enseñado. Como administrativamente la mayoría de las entidades portuarias del Caribe son dependencias gubernamentales directas, podría ser útil ampliar la asistencia técnica y la capacitación y hacerla extensiva no sólo a la entidad portuaria sino a juntas de directores y a otros funcionarios gubernamentales pertinentes.

41. Dada la naturaleza restrictiva de los acuerdos de transporte aéreo suscritos por los países del CDCC se puso de relieve la necesidad de aplicar un criterio más liberal en relación con los problemas de capacidad. Si bien existen servicios de transporte de carga aérea, pues hay una empresa de propiedad conjunta de Barbados y Trinidad, subsiste la necesidad de continuar mejorando dichos servicios. Cada administración de aviación tiende a actuar aisladamente en lo que se refiere a la adquisición de equipos y eso crea problemas de incompatibilidad entre ellos y contribuye a multiplicar excesivamente los repuestos necesarios. Esta incompatibilidad de los equipos reduce apreciablemente la posibilidad de efectuar economías de explotación y crear un servicio común de repuestos. Se esperaba por ejemplo, en relación con el suministro de equipo de extinción de incendio y de salvamento, que la región uniformara gradualmente los tipos de equipos. Un problema similar se plantea en la esfera de las comunicaciones aeronáuticas, ya que la región era atendida anteriormente por un sistema manejado desde el Reino Unido. Como ahora los países han establecido redes nacionales al parecer no hay posibilidades de uniformar el equipo de las redes y por lo tanto reducir los costos de explotación.

42. Se consideró que los directores de aviación civil deberían reunirse periódicamente para discutir problemas comunes y que también era necesario hacer participar a las empresas de aviación en las decisiones de planificación del transporte. Se señaló que había organizaciones como la Asociación de Transporte Marítimo del Caribe activa en el sector correspondiente y que en cambio no parecía existir su equivalente para la aviación civil.

43. Se hizo hincapié en la necesidad de contar con servicios de enlace adecuados para unir los aeropuertos principales de acceso al Caribe con otros destinos regionales y por consiguiente, se destacó que era necesario que los países del CDCC celebrasen consultas sobre éstos y otros asuntos de la aviación civil.

44. Se demostró que era necesario contar con una base adecuada de datos de modo que pudiesen elaborar estadísticas significativas para los fines de planificación del transporte y asimismo para asegurar que se justifiquen los aumentos de las tarifas de las conferencias marítimas. Además, se destacó que debía educarse a los usuarios potenciales de estas estadísticas para que conociesen su importancia y utilidad a fin de que se cumpliesen mejor las necesidades del sistema de información sobre las visitas de buques (Ship Visit Report System) de la secretaría de la CARICOM.

45. Los gobiernos deben considerar la posibilidad de adoptar medidas adecuadas para mejorar el transporte urbano en la región. En efecto, el aumento de los costos de la energía y de la congestión han hecho necesarios buscar maneras más eficientes de transportar a la población desde las zonas urbanas y hacia ellas. Se señaló que el CDCC proyecta crear un grupo de planificadores del transporte que se encargue de evaluar diversas opciones disponibles en éstas y otras esferas.

46. Al parecer existe un problema generalizado en cuanto al estado de conservación de las carreteras pavimentadas que es especialmente agudo en las islas montañosas del Caribe Oriental. Si bien parecería que bastaba repavimentar, operación que resulta costosa, para resolver los problemas de agrietamiento de las carreteras,

/en realidad

en realidad la solución es más complicada. Las grietas del pavimento suelen ser ocasionadas por un drenaje insuficiente, que causa graves deterioros en los cimientos de la carretera. A menos que se destinen fondos suficientes para su mantención periódica la repavimentación sólo será una solución temporal. Asimismo el revestimiento de las carreteras se daña cuando por ellas circulan vehículos cuyo peso es superior a su resistencia. Por consiguiente, se sugirió que quizá la solución sería no sólo establecer servicios de reparación organizados y dotados de personal capacitado, sino también elaborar reglamentos para controlar el peso y dimensiones de los vehículos y hacerlos cumplir.

47. Por lo general, se han puesto a disposición de la región fondos de ayuda, así que no se ha tropezado con dificultades excesivas en la obtención de fondos para proyectos de transporte. Históricamente, las fuentes de dichos fondos han sido las antiguas potencias coloniales, junto con los Estados Unidos y el Canadá. Recientemente se ha recibido también financiación de parte de la Comunidad Económica Europea y de donantes no tradicionales por conducto del Grupo del Caribe para la Cooperación en el Desarrollo Económico.

48. Debido al carácter extrarregional del comercio del Caribe estos fondos se han utilizado de país a país y, como resultado, el transporte intrarregional no se ha beneficiado de la planificación nacional integrada. Tal vez ello sea consecuencia de la diversidad política del Caribe y cualesquiera deseconomías resultantes forman parte del precio de esa diversidad. Al parecer, la mayoría de los países no planifican su acción en el campo del transporte y las decisiones en materia de inversión por lo general se hacen atendiendo a las circunstancias de cada caso.

49. Este problema fue reconocido por los Gobiernos de Canadá, los Estados Unidos y Gran Bretaña que iniciaron el Estudio Tripartito de 1966 para determinar cómo se podrían utilizar en mejor forma los fondos de ayuda. Un resultado de dicho estudio fue el establecimiento del Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), por cuyo intermedio se habría encausado la ayuda. En la práctica, los tres donantes se dividieron el programa de ayuda entre ellos y continuaron prestando ayuda bilateral según el caso, igual que antes, además de aportar contribuciones al BDC. Lo anterior ocurrió principalmente debido a la insistencia individual de los propios gobiernos de los países del Caribe.

## 2. Facilitación del comercio

50. Muchas de las prácticas comerciales de transporte marítimo establecidas durante el período colonial para vincular a los expedidores de carga, banqueros, autoridades y aduanas del Caribe con los porteadores, las autoridades portuarias, los banqueros, las compañías de seguros, las aduanas, los consignatarios, etc., de Francia, el Reino Unido y los Países Bajos, están todavía en uso. Dado que el progreso tecnológico ha producido barcos de alta velocidad que utilizan métodos muy avanzados para el manejo de la carga, como la contenedorización, las gabarras y los servicios de autotransbordo, esas prácticas anticuadas de transporte marítimo ponen en peligro el éxito del comercio al que pretendían contribuir.

51. Durante los últimos diez o quince años, los revolucionarios cambios en la tecnología del transporte han creado una situación en la cual la mercancía puede llegar a su destino con más rapidez que los documentos respectivos, lo que causa demoras en el despacho, congestión en las fronteras, puertos y aeropuertos y costos adicionales. Actualmente, se utilizan contenedores y grandes barcos en los puertos del Caribe, y la situación producida habrá de ser similar, a no ser que se racionalicen los requisitos de documentación y los procedimientos aduaneros. La

/tardanza de

tardanza de los documentos o de la información necesaria demoran en los puertos el despacho de mercancías y pueden dar origen a gastos por concepto de multas, demora en la entrega y pérdidas de negocios, todo lo cual puede exceder en mucho el costo directo de la preparación de los documentos. Puesto que los costos de documentación -tanto directos como indirectos- se suman a los precios de venta, los importadores pagan mayores precios por sus adquisiciones, o bien los exportadores disminuyen sus utilidades al absorberlos en parte. De este modo, para un exportador del Caribe los costos de la documentación comercial pueden afectar su capacidad para competir en el mercado mundial; además, pueden encarecer innecesariamente los bienes importados. Por ejemplo, la mayoría de los trámites, formalidades y requisitos gubernativos e institucionales del comercio regional e internacional suponen la preparación de documentos; en el estudio sobre "Información sobre documentos de comercio" (TRADE/WP.4/INF.29) se observa que "... los gastos de preparación de documentos representan el 10% de la transacción comercial, con lo que se acrecienta el precio de los productos y el costo de su distribución".

52. La diversidad de los procedimientos comerciales y la proliferación de los documentos conexos hace necesario disponer de información actualizada bajo la forma de manuales o pautas que ayuden a los importadores y exportadores a dar cumplimiento a las exigencias comerciales y así evitar interrupciones y demoras en el movimiento de su comercio internacional.

C. ESTRATEGIA Y METODOLOGIA DE COOPERACION ENTRE PAISES DEL  
CARIBE A FIN DE ROBUSTECER LAS INSTITUCIONES  
DE TRANSPORTE Y FACILITAR LAS  
CORRIENTES COMERCIALES

1. Sistema de transporte intracaribeño

53. Como los países del Caribe dependen en gran parte del transporte marítimo extrarregional y tienen un control ínfimo sobre la velocidad de cambio tecnológico de dicho transporte o sobre el tipo de barcos que ponen en servicio los empresarios extrarregionales, existe el peligro de que pueda surgir un sistema de transporte intracaribeño basado en las necesidades de esos empresarios extrarregionales y no en las peculiares necesidades del transporte caribeño. Para evitar este riesgo es necesario investigar acuciosamente cuál es el sistema que pueda transportar toda la carga intracaribeña y directa existente, operar en todos los puertos del Caribe, combinar con todos los demás sistemas de transporte y que exija el menor gasto de capital posible. Si se selecciona un sistema de transporte interinsular basado en los criterios expuestos, los países caribeños dependerán menos de las decisiones del transporte marítimo extrarregional y, por ende, tendrán menos posibilidades de verse perjudicados por los cambios tecnológicos en materia de transporte.

54. Ahora que los países de la región del Caribe no sólo experimentan un déficit de capital de inversión y de conocimientos técnicos en materia de transporte, sino que además encaran una tecnología de transporte que cambia con rapidez y reduce el número de puertos de escala para los servicios de transporte de travesías largas, no tienen otra alternativa que ampliar sus servicios de transporte intracaribeño. La región del Caribe debe tener la oportunidad de escoger un sistema de transporte intracaribeño ahora que se prefieren los barcos grandes que hacen menos escalas, en vez de ser simplemente una víctima pasiva de las consecuencias de dicho cambio; por lo tanto, sería conveniente que los países del Caribe idearan soluciones de transporte compatibles con su ámbito peculiar y que aseguren una adecuada compatibilidad entre los modos de transporte caribeños y extrarregionales.

2. La simplificación, armonización y reducción de las prácticas, procedimientos y documentos comerciales

55. Como el Caribe carece todavía de una infraestructura institucional uniforme para el comercio intrasubregional, éste se rige por acuerdos bilaterales, por los códigos del comercio de cada país, y por acuerdos celebrados con los vendedores, compradores, expedidores de carga, bancos, porteadores y otros intereses comerciales. En todo lo que no esté expresamente prohibido por sus respectivos regímenes legales, estos agentes tienen libertad de acción y, en estas circunstancias, pueden establecer -y generalmente lo hacen- una multiplicidad de trámites, formalidades y requisitos que, si bien satisfacen sus propias necesidades, generalmente imponen cargas económicas y financieras al comercio.

56. Un programa de facilitación para el Caribe debería considerar dos aspectos: el nacional y el subregional, y comprender la simplificación de formalidades, procedimientos y documentos dentro de cada país y su armonización entre los países del CNCC, y asimismo con las normas internacionales generalmente aceptadas. Un requisito para la puesta en práctica del programa sería la creación de organismos nacionales de facilitación en que estuviesen representados los sectores públicos y privados, a fin de establecer un medio en que pueda llevarse a la práctica el trabajo de facilitación en forma más eficaz.

57. La facilitación del comercio y el fortalecimiento institucional tocan muchos aspectos del comercio regional e internacional; se trata de un amplio campo multidisciplinario que exige el apoyo permanente de muchas entidades -tanto gubernamentales como privadas- en diferentes países. Más aún, se trata de una tarea de cooperación, cuyo objetivo es contribuir a la evolución de fórmulas de solución mediante contactos, estudios y deliberaciones en los planos nacional, regional e internacional. Las medidas de facilitación y fortalecimiento institucional no pueden ser impuestas por un sector a otro, y menos aún por un país o región a otros; el único instrumento metodológico de eficacia comprobada en esta materia es el diálogo permanente, tanto entre los sectores que componen cada país como en el plano internacional. Por consiguiente, quizá los gobiernos del Caribe deseen considerar la posibilidad de establecer comités de facilitación compuestos por personas provenientes de distintos sectores como administraciones nacionales de aduanas, bancos centrales, empresas de seguro, quienes podrían desempeñar sus labores sin dedicar a ello la totalidad de su tiempo. Al crear un comité inter-institucional de facilitación del comercio como el propuesto, se reducirían al mínimo las necesidades de financiamiento y a la vez sus integrantes podrían adquirir experiencia, elaborar medidas necesarias, evaluar las posibilidades de aplicar las iniciativas extrarregionales, y coordinar su propio programa de trabajo tanto en el plano regional como en el internacional. Además, el programa de trabajo en materia de facilitación basado en la utilización de personal profesional de tiempo parcial podría transformarse fácilmente en un programa de tiempo completo una vez que se hayan adquirido conocimientos suficientes y se cuente con el financiamiento necesario.

58. Otra fuente de importantes aportes sustantivos para los programas de trabajo del Caribe la constituye la cooperación horizontal dentro de la subregión. Las organizaciones nacionales caribeñas de facilitación enfrentan problemas similares, por lo cual pueden brindarse valioso asesoramiento técnico recíproco. Por ejemplo, las medidas desarrolladas por la organización nacional de facilitación de uno de los países del Caribe con el fin de agilizar el paso de las mercancías a través de las aduanas podrían ser aplicables, y por lo tanto transmisibles, a otros países

/de situación

de situación similar. Este tipo de cooperación técnica entre países del Caribe no sólo significaría aportes sustantivos para los programas de trabajo en materia de facilitación, sino además traería consigo una coordinación y armonización entre dichos programas.

### 3. Planificación nacional y subregional del transporte

59. Puesto que existe una clara interrelación entre las exportaciones, las importaciones y el crecimiento económico, el transporte desempeña una función estratégica en el proceso de desarrollo de todos los países. Por ese motivo, durante muchos años los gobiernos de esta subregión han adoptado individualmente medidas para mejorar los servicios de transporte y para suministrar los medios a través de los cuales los sectores pertinentes de sus países pudiesen adquirir y utilizar equipo de transporte moderno. Si bien estas medidas han beneficiado principalmente a los intereses de transporte nacionales, desde el punto de vista regional les ha faltado en general coordinación y en su elaboración no han colaborado quienes participan en el intercambio comercial.

60. La planificación del transporte tiene su propia nomenclatura, sus conceptos económicos y suele usar indicadores, computadoras, y modelos matemáticos, y sin embargo es un proceso que depende mucho del criterio del personal de los ministerios de transporte del Caribe y asimismo de los especialistas que ellos elijan. Cada país del Caribe debería formular su propio plan de transporte en el cual indicara las áreas prioritarias que más contribuirán a alcanzar las metas económicas nacionales, pero cuando estos planos se superponen entre sí o afectan áreas más amplias parecería conveniente establecer un plan regional de transporte.

### 4. Utilización de nuevas tecnologías de transporte

61. A fines del decenio de 1950 dos empresas navieras de América del Norte empezaron a utilizar una unidad para agrupar la carga que posteriormente pasó a denominarse "contenedor". Como el contenedor facilita el transporte puerta a puerta, y no solamente puerto a puerto, encontró rápidamente aceptación entre los expedidores y transportistas de las regiones desarrolladas; ya en 1970 se podía hablar de la contenedorización no sólo como un hecho establecido en el plano del transporte, sino también como la unidad de transporte predominante en las rutas comerciales regulares.

62. El contenedor podría parecer otra unidad de transporte o de embalaje pero no lo es. Otras unidades de transporte muy utilizadas como las paletas y el preslingado, no han tenido un efecto tan profundo sobre el proceso total de transporte como el contenedor. El uso generalizado de los contenedores ha llevado a la modificación de los muelles y las áreas colindantes de almacenamiento, de las grúas utilizadas para cargar usadas en los buques del equipo de manejo de la carga, de los barcos, camiones, trenes, de la documentación de transporte y de los procedimientos aduaneros, todo ello con el fin de facilitar el movimiento rápido e ininterrumpido de este nuevo tipo de unidad de carga. Además cuando se reconoce que el contenedor no es una unidad de transporte sino un sistema de transporte su situación comienza a asemejarse a la de los modos de transporte propiamente dichos.

63. Como los contenedores continúan siendo modificados para mejorar sus resistencia y características de manipulación, su complejidad tecnológica es creciente. Debe tenerse presente que a medida que aumenta la complejidad de una tecnología

/de transporte,

de transporte, su costo será creciente, su vida útil se acortará y demorará más el aprendizaje de las técnicas para manejarlos, construirlos y repararlos. Como la mayoría de los países del Caribe carece de recursos financieros suficientes para invertir en las empresas y el equipo necesario y no cuenta con suficiente personal calificado para realizar, por ejemplo, las tareas de reparación y mantenimiento, al crecer la complejidad de la tecnología se corre el riesgo muy real de que la construcción, propiedad, transporte y reparación de contenedores siga permaneciendo en manos extrarregionales.

III. RECOMENDACIONES PARA UN PROGRAMA DE COOPERACION ENTRE PAISES DEL CARIBE QUE FORTALEZCA LAS INSTITUCIONES DE TRANSPORTE Y FACILITE LAS CORRIENTES COMERCIALES Y QUE CONTRIBUYA A LA SOLUCION DE PROBLEMAS PRIORITARIOS DEFINIDOS

A. MEDIDAS CONCRETAS

1. Evaluación de las posibles tecnologías aplicables a los sistemas de transporte intracaribeño

64. Los buques de línea modernos necesitan instalaciones que hacen uso intensivo del capital para la manipulación de carga especializada, ya sea en el barco o en tierra, y en cambio un servicio de transporte intracaribeño tendría que trasladar una amplia variedad de carga de reducido volumen y utilizar instalaciones para la manipulación de la carga que hagan uso intensivo de la mano de obra. Existen algunos sistemas de transporte marítimo que no comprometerían a los países del Caribe a invertir en costosas instalaciones portuarias ni perturbarían las prácticas tradicionales de trabajo que les parezcan conveniente desde el punto de vista social, de modo que su introducción no sólo dotaría a los países de una base amplia para participar en el transporte de sus productos, sino contribuiría a tornar las exportaciones tan competitivas como fuera posible en los mercados mundiales y las importaciones tan baratas como fuera posible para los adquirentes locales.

65. Aunque hay muchos aspectos del transporte marítimo intracaribeño que deben ser estudiados detenidamente cuando se elija un sistema de transporte, algunos de los más importantes son: a) ¿cuáles son las cargas que han de transportarse y cuál es su volumen?; b) ¿cuáles son las unidades de transporte normales -graneles, minerales, productos agrícolas, contenedores refrigerados o no refrigerados, unidades indivisibles de tamaños irregulares, etc.- utilizadas para la carga que se ha de transportar?; c) ¿cuáles son las instalaciones portuarias disponibles? y d) ¿cuál es la relación actual y proyectada entre los servicios de transporte extra-regional e intrarregional?

66. Dada la velocidad de la evolución tecnológica del transporte marítimo no es posible predecir con certeza el futuro de ningún sistema de transporte lo cual constituye un poderoso motivo para recomendar solamente sistemas flexibles desde el punto operacional. Como el sistema de transporte compuesto por remolcadores y gabarras parece ofrecer muchas posibilidades de adaptarse a una amplia variedad de necesidades de los expedidores y a puertos cuyas instalaciones y profundidades son diferentes, convendría estudiar detenidamente la factibilidad económica y técnica de aplicar este sistema en el transporte intracaribeño.

2. Establecimiento y fortalecimiento de las organizaciones nacionales de facilitación y elaboración de programas de trabajo para simplificar, armonizar y reducir los documentos, procedimientos y prácticas comerciales

67. Existen organizaciones con muchos años de experiencia en el campo de la facilitación, entre ellas el Grupo de Trabajo sobre Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional, de la Comisión Económica para Europa; el Comité de Facilitación de la OCMI; la División de Facilitación de la OACI, y el Programa Especial de Facilitación del Comercio de la UNCTAD (FALPRO), así como muchas otras organizaciones de carácter nacional. Las organizaciones de facilitación de los países del Caribe no solamente podrían evaluar las soluciones extrarregionales de programas de facilitación surgidas de éstas y otras organizaciones, considerando su posible aplicación en el Caribe, sino también solicitar aportes sustantivos de parte de éstas. Por ejemplo, el formulario clave de las Naciones Unidas que fue creado por la Comisión Económica para Europa (CEPE) con el fin de proporcionar pautas de redacción de documentos comerciales normalizados, ha comprobado su eficacia en todo el mundo. Por lo tanto, las organizaciones caribeñas de facilitación podrían considerar la posibilidad de adoptarlo para la región. Además, para una organización del Caribe, la asistencia directa de este tipo de entidades no sólo sería fuente de aportes sustantivos, sino además una importante experiencia de aprendizaje, la cual permitiría evitar también las estrategias que no hayan resultado eficaces.

68. Debe tenerse presente los mejoramientos en la facilitación del comercio aunque sean pequeños pueden tener efectos importantes sobre las economías nacionales, y que pueden llevarse a la práctica a un costo reducido, e incluso sin costo alguno, siempre que las autoridades respectivas estén dispuestas a facilitar la tarea de quienes participan en el comercio internacional.

69. A ese efecto, se recomienda que la secretaría del CDCC prepare y lleve a la práctica un proyecto de facilitación subregional en colaboración con el Programa UNCTAD/FALPRO, la CARICOM y otras organizaciones pertinentes.

70. Con arreglo al proyecto se haría un estudio a fondo de las formalidades y procedimientos aplicables al comercio exterior y nacional en los siguientes sectores:

- a) Procedimientos portuarios: y en especial la aplicación del convenio OCMI/FAL de 1965 (para el movimiento de buques) y la integración de los procedimientos aduaneros y portuarios para el desplazamiento de bienes;
- b) Sistemas de pagos y de control de divisas: sistema de pago de las importaciones, y de repatriación de entradas de exportación;
- c) Control del comercio exterior: protección de la economía nacional mediante prohibiciones o restricciones de las importaciones; protección de los recursos escasos mediante restricciones o prohibiciones de las exportaciones, etc.;
- d) Estadísticas comerciales: perfeccionamiento de los sistemas de recopilación y elaboración de las estadísticas de comercio exterior;
- e) Formalidades consulares: posibilidades de eliminar la factura consular misma o la legalización consular de algunos documentos;
- f) Recaudación de ingresos: un estudio de organización y métodos de los procedimientos aduaneros paso por paso; aplicación de las normas y prácticas recomendadas por la Convención Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convención de Kyoto); introducción de regímenes aduaneros modernos como la admisión temporal para elaboración en el país; armonización completa de las nomenclaturas arancelarias. La facilitación y la armonización aduanera en el plano subregional tendría como finalidad general permitir:

/i) Que

- i) Que los importadores y exportadores aplicaran las mismas formalidades y procedimientos y prepararan la misma documentación básica, dondequiera que estén ubicados en la subregión y cualquiera que sea el país de destino;
- ii) Que las administraciones aduaneras de cada país cooperaran con las correspondientes de otros países y en particular que se aprovecharan los controles ya realizados en los países exportadores evitando su duplicación en los países importadores. A la postre este procedimiento podría llevar a la aceptación por un país de los documentos de exportación de otro como base, o en reemplazo de los documentos de importación.
- iii) Que las administraciones de aduanas aprovecharan al máximo los procedimientos y documentos comerciales en uso y los aceptarían como respaldo, e incluso en reemplazo, de los documentos y procedimientos oficiales.
- iv) Que las industrias nacionales aprovecharan los elementos semejantes entre los países bajo la forma de procedimientos aduaneros armonizados en toda la subregión.

71. En su primera parte el trabajo de facilitación comprenderá el examen crítico de las formalidades y procedimientos de comercio exterior ya aludidos. En la segunda parte se examinará la simplificación y armonización de los mecanismos utilizados para aplicar los procedimientos, es decir, los documentos de comercio exterior.

72. Como primer paso hacia la racionalización de los documentos, cuando se examinen las formalidades, se analizarán muy a fondo las necesidades de información con el fin de simplificarlas, es decir, de reducir el número de datos contenidos en los formularios. A ese fin será necesario justificar cada información que aparece en los formularios utilizados actualmente. Sólo las informaciones que no pueden omitirse figurarán en la lista de datos que se incluirá en los formularios que futuramente se armonizarán.

73. Luego se estudiarán los documentos mismos a fin de reducir el número de ellos combinando cuando sea posible dos o más documentos en un solo formulario que sirva para varios fines y cumpla todos los objetivos de los documentos originales, o eliminando los documentos cuya función ya no parezca necesaria.

74. Una vez identificadas las necesidades básicas de información y de documentos en la forma explicada será posible rediseñar la serie entera de formularios, teniendo en cuenta las normas internacionales pertinentes y en especial el formulario clave de las Naciones Unidas.

75. En el plano nacional será necesario que este proyecto cuente con la participación de un organismo nacional de facilitación integrado por representantes calificados de todos los organismos gubernamentales vinculados al comercio exterior (por ejemplo, de control del comercio exterior, de control de cambios, aduanas, entidades portuarias, servicios de estadística, bancos nacionales, etc.) y, cuando sea necesario, de representantes del sector privado (por ejemplo de las cámaras de comercio, de las federaciones o agrupaciones de profesionales de importadores y exportadores, de los agentes expedidores, de los agentes de aduanas, de los transportistas, etc.).

76. Esos organismos de facilitación nacional serán un mecanismo permanente de consulta recíproca entre las partes interesadas. Ayudarán al experto en facilitación a evaluar en detalle la situación actual en cada país en lo que se refiere a formalidades, procedimientos y documentación. Prepararán asimismo las enmiendas adecuadas de las leyes y reglamentos pertinentes y asegurarán su eficaz cumplimiento.

77. Las propuestas de facilitación que procuren armonizar los documentos y procedimientos comerciales aduaneros se prepararán en estrecha consulta con el Programa de Facilitación UNCTAD/FALPRO y la secretaría de la CARICOM. La secretaría del CDCC someterá estas propuestas a consideración de los gobiernos miembros para su aprobación. Para asegurar la eficaz ejecución de estas propuestas en el proyecto se prevé dar asistencia técnica a los comités nacionales de facilitación y a otros organismos pertinentes.

78. Se señaló que los comités nacionales de facilitación iniciarían la elaboración de un programa de trabajo para la facilitación de las exigencias, documentos y procedimientos comerciales con la preparación de un inventario de todas las exigencias, documentos y procedimientos necesarios para realizar una importación o exportación. Una vez recopilado este inventario dichos comités podrán usarlo para preparar un manual que sea útil no sólo a los exportadores e importadores sino que sirva además como herramienta para la armonización, reducción y simplificación de dichas exigencias, documentos y procedimientos.

79. Al mismo tiempo deben hacerse los arreglos necesarios para iniciar un programa adecuado de capacitación en materia de metodología de la facilitación del comercio en el cual participen uno o dos representantes de cada país del Caribe. Las personas elegidas para participar en este curso deben tener conocimientos de comercio internacional o transporte que les serán útiles para aprender la metodología de facilitación. Se prevé que después que las personas terminen el curso presten funciones en los comités nacionales respectivos de facilitación.

B. PAUTAS PARA ESTABLECER PROGRAMAS DE ACCION MAS PERMANENTES EN  
MATERIA DE FACILITACION DEL COMERCIO Y FORTALECIMIENTO  
DE LAS INSTITUCIONES DE TRANSPORTE

80. Con arreglo a las resoluciones 390 (XVIII) y 399 (XVIII) de la CEPAL el Grupo de Expertos examinó los aspectos en que podrían fortalecerse las instituciones de transporte y facilitarse el comercio. Se identificaron así los problemas principales, y sobre esa base se prepararon propuestas para elaborar un plan de acción a fin de someterlo a consideración de los ministros asistentes al sexto período de sesiones del CDCC realizado en St. George's, Granada, del 4 al 11 de noviembre de 1981.

81. El Grupo de Expertos debatió asimismo los métodos adecuados para llevar a la práctica el plan a fin de asegurar que se inicie cuanto antes la aplicación de las medidas más urgentes. El Grupo de Expertos solicitó a la secretaría del CDCC que preparase los documentos necesarios para el proyecto, identificase las fuentes de financiamiento, y lo obtuviese de modo que pudiesen iniciarse los proyectos prioritarios. El Grupo de Expertos sugirió que la secretaría del CDCC convocara cuando fuera necesario, reuniones de especialistas técnicos en las esferas pertinentes en apoyo de las actividades de cada proyecto. Por otra parte, el Grupo de Expertos señaló que debe autorizarse a la secretaría del CDCC para que realice las reuniones especiales necesarias al nivel ministerial pertinente cuando se trate de consideraciones políticas.

82. Si bien estas tareas podrían ser realizadas por una secretaría permanente creada para este fin, el Grupo de Expertos estimó que dado su costo de ejecución, sería conveniente aplazar su creación. El Grupo de Expertos señaló asimismo que ya existen las secretarías del CDCC, de la CARICOM, y del MCOO, todas ellas capacitadas en asuntos de transporte. Asimismo, el Grupo de Expertos reconoció que las secretarías del CDCC y de la CARICOM habían recibido del Consejo de Ministros

de la CARICOM el mandato de trabajar conjuntamente en asuntos de interés para ambas y evitar así la duplicación innecesaria de esfuerzos y el desperdicio de recursos escasos. Por consiguiente, el Grupo de Expertos acordó que como prioridad inmediata se estableciese un punto focal de suerte que la ejecución del plan de acción pueda iniciarse utilizando las secretarías técnicas existentes. De este modo se reducirían los costos de ejecución del proyecto y al mismo tiempo se daría a los gobiernos del Caribe la oportunidad de intercambiar los especialistas necesarios por períodos cortos a fin de que trabajasen en la solución de problemas específicos dentro del ámbito de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).

83. El Grupo de Expertos sugirió asimismo que es útil robustecer las organizaciones subregionales existentes de empresarios de transporte, como la Caribbean Shipping Association y que a la vez es necesario estimular el establecimiento de asociaciones de empresarios de transporte en las esferas en que éstas aún no existen, como por ejemplo en la del transporte aéreo.

Anexo 1

LISTA DE PARTICIPANTES

A. Expertos

- Sr. H. Amstelven - Gerente de Carga, Suriname Airways
- Ms. Rosa María Betancourt - Directora, División de Financiamiento Externo, Oficina de Planificación (ONAPLAN), Secretaría Técnica de la Presidencia; Avenida México esq. Leopoldo Navarro, Edificio de Oficinas Gubernamentales (HUACAL)
- Sr. Kingsley Clarke - Director Gerente, Caribbean Air Cargo (CARICARGO) Grantley Adams Airport Christ Church, Barbados
- Sr. Lloyd G. Fraser - Director, Aviación Civil 15 Trinidad Terrace, Kingston, Jamaica
- Dr. Edgar Kustner - Gerente General, Suriname Shipping Company Paramaribo, Suriname
- Sr. G.R. Lont - Ministerio de Asuntos Económicos Paramaribo, Suriname
- Sr. A.A. Rijdsijk - Revisor, Aduana de Suriname Paramaribo, Suriname
- Sr. R. Sallons - División de Aviación Civil Ministerio de Asuntos Económicos Paramaribo, Suriname
- Sr. Wayne Sandiford - Funcionario administrativo Ministerio de Comercio e Industria St. George's, Granada
- Sr. Lionel Silos - Director de Asuntos Marítimos Paramaribo, Suriname
- Sr. Rudi Tapessur - Coordinador de Transporte, Ministerio de Asuntos Económicos Paramaribo, Suriname

B. Observadores

- Sr. Antheunis - Ministerio de Asuntos Económicos  
Suriname
- Sr. W. Christopher - Asistente - Sección Naciones Unidas  
Ministerio de Asuntos Exteriores de Suriname
- Sr. Donner - Ministerio de Asuntos Económicos de Suriname
- Sr. Ronny Rens - Funcionario a cargo, Sección Naciones Unidas  
Ministerio de Asuntos Económicos  
Suriname
- Sr. N.S. Jainandunsingh - Gerente de Comercialización de Exportaciones  
Bruynzeel Sur. Houtmij B.V.  
Suriname
- Sr. Telgt - Ministerio de Asuntos Económicos  
Suriname

C. Organismos internacionales

- Sr. Alain Bellego - Asesor en Facilitación del Comercio  
UNCTAD, Ginebra
- Sr. Trevor Hamilton - Secretaría de la CARICOM  
Georgetown, Guyana

Anexo II

LISTA DE DOCUMENTOS

- E/CEPAL/L.246 Líneas generales para establecer un programa de facilitación del comercio y de fortalecimiento institucional del transporte en los países del Caribe
- E/CEPAL/L.247 Necesidades de facilitación del comercio y de fortalecimiento institucional del transporte en el Caribe
- E/CEPAL/1085 Estudio de los sistemas de transporte marítimo interinsular hawaianos a la luz de su importancia para el transporte interinsular caribeño
- E/CEPAL/G.1101 El convenio TIR: un estudio con vistas a las necesidades de los países del cono sur
- E/CEPAL/G.1175 Participación de la CEPAL en las actividades de cooperación técnica y económica en el sector del transporte organizadas por los países latinoamericanos
- UNCTAD Programa Especial sobre Facilitación del Comercio (FALPRO) y sus actividades en la subregión del Caribe
- CDCC/FTI/81/1 Provisional Agenda for Meeting of Experts on Facilitation Problems and the Strengthening of Transport Institutions
- CDCC/FTI/81/2 Identification of the Regional Objectives for the Development of Civil Aviation
- CDCC/FTI/81/3 The Co-ordination of Regional Air Transport Services and the Consideration of Alternative Methods of Achieving this in such areas as improved freight services, facilitation and commercial and technical co-operation
- CDCC/FTI/81/4 Consideration of the Desirability of holding regular meetings of CDCC Directors of Civil Aviation