
DOSSIER

LA PROBLEMÁTICA DEL TRANSPORTE INTERNACIONAL EN LOS PAÍSES DEL MAGREB

El presente documento reproduce la contribución presentada por Abdeladim Benallegue (ex jefe de gabinete del ministro de transportes de Argelia y en la actualidad experto independiente) durante el seminario REG-MED sobre « Las condiciones para asegurar un transporte multimodal eficaz en el Mediterráneo », organizado por el CETMO los días 3 y 4 de marzo de 2004 en Casablanca.

El documento constituye una contribución a la toma de conciencia de la problemática del transporte internacional de mercancías en los países del Magreb y de la particularidad de las relaciones de esta región con el resto del mundo y más concretamente con Europa.

El transporte internacional multimodal constituye una condición de integración en las zonas de libre intercambio para optimizar los costes logísticos, factores de competitividad internacional. El documento remarca los principales parámetros de esta actividad mostrando los puntos comunes y las divergencias entre los países magrebíes como respuesta a los principios de facilitación y de organización de los flujos del transporte, de su control y de los mecanismos previstos para asegurar la regulación de sus actividades. Por otro lado, plantea una serie de recomendaciones para mejorar la situación y tomar parte en el proceso de puesta en marcha de la zona de libre intercambio euromediterránea. La presentación está estructurada en función de los modos carretera, ferroviario y multimodal.

1. Los aspectos del transporte por carretera

1.1. Situación del transporte por carretera en los países del Magreb

El transporte por carretera juega un papel dominante en el interior de los países del Magreb. La situación de este modo se caracteriza al nivel de cada uno de estos países por:

- la puesta en marcha de una reestructuración de la economía del transporte y de profundas reformas en el campo de la desmonopolización y de la liberalización de las actividades de transporte, dando paso de una regulación pública a una regulación de mercado;
- la adopción de nuevas reglas de funcionamiento del mercado de los transportes a partir de la creación de funciones y de la profesión de comisionado de transporte como organizador del mercado;
- la toma en consideración de la preocupación del desarrollo del transporte internacional y la puesta en marcha de las herramientas, mecanismos y procedimientos que faciliten la circulación de bienes y personas.

Estas acciones positivas de liberalización de las iniciativas en el campo del transporte por carretera tienen un impacto limitado sobre las actividades de transporte por carretera internacional que son aún muy marginales al nivel de los países del Magreb. Esta situación se debe en particular a la estructura del comercio exterior, dominado por las operaciones de importación/exportación por vía marítima, a través de los puertos. El transporte marítimo es, de hecho, preponderante de largo en los intercambios exteriores de estos países.

Cabe destacar, por otra parte, que el paso de la regulación administrativa a la regulación económica no ha venido acompañada de medidas de soporte y adaptación a las nuevas exigencias. Así, por ejemplo:

- la formación profesional en el campo de las actividades de transporte no dispone de un programa específico adaptado a la nueva coyuntura;
- el control del cumplimiento de la reglamentación no se ha implantado de forma objetiva, rigurosa y continua;
- la inversión en el transporte de mercancías, en particular internacional, no se ha beneficiado de medidas incitativas que permitan su desarrollo;
- las empresas de transporte por carretera presentan importantes insuficiencias en materia de tamaño y de estructura en los costos. Están, concretamente, sometidas a los problemas de la emigración clandestina, del tráfico de drogas, y de los elevados costos del paso marítimo y portuario.

La ausencia de auténticas empresas de transporte de mercancías dotadas de personal cualificado que pueda ocuparse del transporte internacional ha inducido a una concurrencia por parte de los operadores extranjeros, mejor estructurados y grandes conocedores de la cadena de los transportes.

1.2. Las relaciones intra-magrebíes

La Convención magrebí de transporte por carretera y de tránsito de mercancías y de viajeros firmada en 1990 constituye un marco para, por un lado, preparar el terreno para la facilitación de la circulación de bienes y personas entre los países de la UMA y, por otro lado, la creación de sociedades comunes de transporte de viajeros y de mercancías.

Este marco jurídico está efectivamente en aplicación sobre el terreno. En espera de la reapertura de la frontera argelo-marroquí, solamente los tres países Argelia, Túnez, Libia se benefician de sus disposiciones.

Esta Convención presenta disposiciones muy interesantes por el hecho de no prever ningún contingente de vehículos o en tonelaje de mercancías. Los transportistas de los países de la UMA pueden realizar operaciones de transporte de ida y vuelta en carga sin condiciones particulares. Los vehículos no están sometidos a ningún pago de canon o de tasa en las relaciones bilaterales entre los países de la UMA. Por otra parte, la Convención no impone ninguna restricción particular concerniente al flujo financiero como resultado de las actividades de los transportistas.

En el caso del tránsito, los transportistas de un país magrebí con destino a otro país magrebí vía un tercer país magrebí están sujetos al pago de tasas que gravan a los transportistas nacionales.

Teniendo en cuenta la disponibilidad de este marco general y de la constatación de sus beneficios sobre el terreno, incumbiría a los poderes públicos (mandatarios) extender sus efectos y traducir concretamente la voluntad de construir un espacio económico magrebí sin trabas de ningún tipo.

Los mecanismos de aplicación de esta Convención deberían motivar a los operadores a desarrollar sus relaciones y a crear un espacio de cooperación para preservar los intereses de la región y atenuar los efectos de la concurrencia de operadores extranjeros que se instalan progresivamente como consecuencia de la apertura de las economías de los países magrebíes.

Los intercambios entre estos países por un lado y el resto del mundo por otro lado deben estar organizados en torno a las ventajas que pueden surgir de la puesta en común de las capacidades operacionales de cada uno de los países.

1.3. Las relaciones euro-magrebíes

Los tráficos generados por el comercio exterior de los países magrebíes con Europa constituyen la mayor parte de los movimientos internacionales. Son ejecutados por varias vías y medios y son cubiertos por diferentes textos jurídicos de ámbito internacional.

El transporte por carretera en este marco está regido por la Convención de transporte internacional por carretera (TIR), la cual es una convención aduanera concerniente a los transportes.

Esta Convención tiene como objeto:

- facilitar los movimientos de mercancías en tránsito por medio de la simplificación de procedimientos aduaneros;
- limitar la duración de las inmovilizaciones de los vehículos en las fronteras, contribuyendo a tiempos de tránsito cortos y a una reducción de los costos de transporte ;
- ayudar para la aceleración de los tiempos de encaminamiento de mercancías;
- contribuir a la descongestión de puertos, que deben ser una zona de tránsito y no de estacionamiento, haciéndose el pago de los derechos de aduana en el destino final.

Los tres países (Argelia, Túnez, Marruecos) han ratificado la Convención TIR desde hace varios años. Sin embargo, la Convención no tiene el mismo nivel de aplicación en cada uno de los países.

Los países del Magreb están igualmente concernidos por las convenciones europeas que reglamentan las operaciones de transporte, debido a la introducción de sus vehículos en territorio de los países de esta zona.

Las disposiciones impuestas a los transportes realizados por vehículos provenientes de las partes no contratantes de las convenciones europeas tienen relación con:

- la legislación social : edad de los conductores, tiempo de conducción (periodo de conducción diario y semanal), interrupciones de conducción, tiempos de descanso;
- la obtención de las autorizaciones de acceso fronterizo y de circulación bajo el amparo de acuerdo bilateral o de derecho común;
- la dotación de los vehículos con equipos de control y de seguimiento de su evolución;
- la documentación que acompaña al vehículo a presentar a requerimiento de las autoridades;
- el equipo de control embarcado.

Hay que reconocer que el transporte internacional por carretera no recibe un empuje particular para su desarrollo por parte de los poderes públicos de los países del Magreb.

Aunque los procedimientos de exportación son más ligeros que los de importación, hay que destacar que las operaciones de transporte internacional por carretera están condicionados por numerosas limitaciones que se caracterizan por:

- la puesta en marcha de una manera muy limitada de la Convención TIR en los países del Magreb (ausencia total en Argelia);
- solamente Marruecos y Túnez se han adherido a la CMR;
- ausencia (Argelia) o debilidad (Túnez) de la asociación que garantice el reagrupamiento de los operadores de transporte internacional para gestionar los carnets TIR y constituir una garantía para las operaciones bajo el régimen de esta convención desde el punto de vista de las autoridades aduaneras;
- formación insuficiente al transporte internacional en el marco operativo de las empresas del Magreb;
- falta conformidad técnica de los vehículos con las normas internacionales en vigor (Argelia);
- ausencia de mercado exterior para la exportación de mercancías generales (Argelia) que pudiesen justificar la instalación de empresas de transporte internacional por carretera ad hoc;
- estructura del comercio exterior orientada exclusivamente hacia la importación (Argelia) con ninguna coordinación de las operaciones de preencaminamiento para los importadores que, por preocupación por reducir la responsabilidad sobre la cadena logística, prefieren confiar el conjunto de las operaciones al proveedor;
- travesía marítima importante para vincular los destinos/orígenes de la exportación/importación;
- contenerización que presenta una mayor flexibilidad de gestión de las operaciones de tránsito con respecto a los vehículos por carretera;
- situación de los puertos no preparados para recibir el tráfico de vehículos (áreas de estacionamiento y/o de pago de los derechos de aduana);
- no adecuación o insuficiencia de capacidad de los barcos que operan en los puertos del Magreb en el transporte de vehículos por carretera;
- actividad de las profesiones auxiliares muy modesta o incluso inexistente;
- dificultades para la obtención de los visados para los conductores profesionales;
- falta de dominio de las formalidades de paso fronterizo;
- sumisión de los vehículos al control técnico en cada paso fronterizo;

- mecanismo y procedimientos de pesado no normalizado que provocan la repetición innecesaria del proceso de pesado de vehículos.

1.4. Recomendaciones

Bajo el punto de vista de la coordinación de las operaciones y de la facilitación de los procedimientos parece oportuno formular las siguientes recomendaciones concernientes tanto a los países del Magreb como a los países europeos origen o destino de la mercancía o del tránsito:

1. Dar coherencia (armonización) a los dispositivos jurídicos y operacionales nacionales con los imperativos que emanan de las convenciones y de las reglas en vigor en el seno de los países, de la región o en el ámbito internacional.
2. Preparar a los operadores que deban intervenir en la ejecución del transporte internacional por carretera a través de una asistencia técnica específica principalmente europea.
3. Promover la asociación entre los operadores de transporte internacional de mercancías del Magreb y los europeos.
4. Aumentar la seguridad de la circulación, regular las condiciones de empleo en el transporte por carretera (en primer lugar, las de los conductores profesionales), puesta en marcha de las medidas que aseguren el respeto de las reglas correspondientes.
5. Adaptar los permisos de conducir nacionales a las especificaciones del transporte internacional (contenido, modalidades de las pruebas, condiciones para la obtención del permiso) y preparar al personal que intervenga en la cadena de transporte.
6. Puesta en marcha de un dispositivo convencional de manera que las inspecciones y los controles físicos en los puntos de paso fronterizos sean substituidos por la verificación de documentos y certificados internacionales normalizados con el fin de que las medidas de control requeridas que se apliquen a los conductores, a los vehículos y a las mercancías sean efectuadas en el lugar de origen o de destino.
7. Hacer que los países europeos adopten dispositivos de facilitación de entrega de visados a los conductores profesionales.

2. Los aspectos del transporte ferroviario

El transporte ferroviario sigue siendo hoy por hoy un monopolio de las empresas públicas a pesar de que en la actualidad están en marcha acciones para que sea posible la concesión de la red a los operadores independientes y/o privados. Programas de reforma están en marcha en los tres países con el fin de separar la infraestructura de la explotación.

El modo ferroviario presenta diferentes handicaps en el ámbito de la intermodalidad. En Marruecos, excluyendo Casablanca para las mercancías diversas y Safi y Jarf Lasfer para los graneles, los otros puertos no están enlazados con el ferrocarril. Este, no es el caso de Túnez y de Argelia, cuyos puertos están mayoritariamente enlazados con el ferrocarril.

La exigencia de celeridad para las operaciones de carga y descarga de los barcos hace prioritaria las evacuaciones de las mercancías hacia los almacenes, plataformas de abastecimiento y sus encaminamientos hacia sus destinos finales por carretera.

El ferrocarril no podrá integrarse en la cadena de transporte de un modo válido a no ser que las operaciones de carga y de descarga se efectúen directamente sobre el vagón y que su encaminamiento se opere en el destino de las zonas enlazadas.

La estrategia en la materia debe integrar las operaciones ferroviarias en el proceso general sobre todo para la realización de las plataformas logísticas enlazadas e implantadas de forma juiciosa.

2.1. Tráfico magrebí

La red ferroviaria del Magreb está constituida por una infraestructura que conecta a los tres países Argelia, Túnez y Marruecos y que dan servicio a la mayor parte de los puertos y de las zonas de residencia y de actividad importante de la región.

El tráfico entre los tres países, interrumpido entre Argelia y Marruecos desde 1994, se efectúa desde 1967 bajo el régimen de la Convención de Transporte Ferroviario Magrebí (CTFM). El tráfico ferroviario es escaso a causa del nivel reducido del comercio entre estos países.

La red magrebí pertenece al marco de los corredores de transporte euromediterráneo. La realización del enlace fijo a través del estrecho de Gibraltar permitirá su interconexión a la red europea vía España.

Los tres países magrebíes son, de hecho, miembros de la COTIF cuyos anejos tratan especialmente sobre el transporte de materias peligrosas RID. Esta Convención no se aplica hasta la fecha entre los países magrebíes. Convendría trasponer la reglamentación COTIF y RID a la reglamentación nacional y hacer que éstas sean aplicables, por una parte, al tráfico nacional y sustituir la COTIF a la CTFM, por otra parte.

2.2. Tráfico Magreb-Europa

Las relaciones de los países magrebíes deben necesariamente cruzar el mar Mediterráneo; la puesta en marcha de la COTIF pasa pues de una forma imperativa por la inscripción de líneas marítimas a continuación de las líneas ferroviarias, disposición prevista por la Convención. Actualmente, ningún tráfico ha podido realizarse bajo el amparo de esta Convención por las siguientes razones:

- Marruecos no ha podido inscribir líneas en el marco de la COTIF por el hecho de que el tráfico vía España se ha visto perjudicado por la incompreensión de las autoridades españolas con relación al tránsito hacia otros países y que las autoridades francesas no han autorizado el enlace Casablanca-Marsella.
- Argelia no ha podido inscribir líneas internacionales bajo el régimen de la COTIF por el hecho de que ningún operador marítimo no ha considerado pertinente inscribir una línea marítima como prolongación de una línea ferroviaria en los dos extremos (previo y posterior encaminamiento).

2.3. Recomendaciones

El transporte ferroviario -que podría haber constituido el entramado de las relaciones magrebíes y euromagrebíes por las ventajas que presenta en materia de costes, de respeto al entorno y de seguridad- no es operativo.

Parece pertinente concentrarse en la problemática de la promoción y del desarrollo de este modo de transporte bajo la perspectiva de su inscripción como eje de servicio regional y de cooperación entre las dos orillas del Mediterráneo.

3. El transporte multimodal y la cadena logística entre las dos orillas del Mediterráneo

Este tipo de transporte está poco desarrollado y es prácticamente inexistente en los transportes interiores. Esta situación es el resultado de la ausencia de una visión global:

- No normalización de las unidades de carga en los puertos, aeropuertos y estaciones ferroviarias.
- Desconocimiento de las ventajas que presenta el transporte de punta a punta para los importadores, que continúan confiando en la mayoría de casos el transporte de sus mercancías a los proveedores.
- Débil reglamentación de las profesiones de los actores de la cadena multimodal.
- Débiles servicios ferroviarios en los puertos.
- Insuficiente contenerización de las mercancías contenerizables.
- Atasco de los puertos provocado por la ausencia de fluidez de la circulación por carretera en los hinterlands.
- Subexplotación de los equipamientos para la manipulación de la carga internacional en las estaciones de carretera y ferroviarias.
- Informaciones insuficientes de la documentación y los procedimientos.
- Incoherencia de los programas de trabajo entre los diferentes actores de la cadena de transporte.
- Ausencia de capacidad de recepción extraportuaria (puertos secos).
- Ausencia de motivación y competencia de los diferentes eslabones de la cadena (principalmente comisionados y otros auxiliares).

3.1. Recomendaciones

Sería interesante proponer las siguientes acciones de cara a contribuir a la superación de las limitaciones que se oponen a la puesta en marcha de un marco operativo de cooperación en la región y de la puesta en funcionamiento de los instrumentos de reequilibrio de las relaciones comerciales entre las dos costas del Mediterráneo. Se trata en particular de:

1. Desarrollar plataformas logísticas multimodales en el seno de los países magrebíes integrando las últimas tecnologías en materia de transporte, de manutención, de almacenamiento, y concentrar los flujos en algunos nudos (plataformas principales o hub) cuidadosamente seleccionados y juiciosamente localizados para descongestionar los puertos y garantizar una mejor fluidez durante el tránsito portuario.
2. Puesta en funcionamiento de centros logísticos extraportuarios e incentivar los puertos magrebíes a desarrollar sus plataformas logísticas extraportuarias para posicionarse en referencia a la competencia, en especial los operadores internacionales que se instalan progresivamente en cada uno de los países e instauran una penetración del mercado cada vez más intensa.
3. Puesta en marcha de un marco jurídico que permita disponer de un interlocutor único responsable de la ejecución del conjunto de las operaciones físicas de principio a fin.
4. Adoptar condiciones uniformes de seguros para cubrir a los operadores de transporte.
5. Armonizar los sistemas de intercambios de datos informáticos entre los distintos actores (aduanas, cargadores, transportistas, bancos,...).
6. Normalizar los equipamientos (contenedores, palets, vagones, vehículos).
7. Crear empresas de transporte internacional de mercancías dotadas de material normalizado y de personal competente, regular la profesión otorgando un marco de respeto de las reglas.
8. Incentivar el reagrupamiento de empresas de transporte internacional a fin de mejorar su competitividad, e incrementar su porcentaje de mercado y facilitar su establecimiento en Europa.
9. Desarrollar la asociación entre empresas magrebíes y europeas permitiendo la facilitación del acceso a la red internacional de transporte.
10. Desarrollar de forma integral servicios auxiliares, en particular los seguros especializados en transporte internacional de mercancías, a fin de poder ofrecer productos integrados a precios competitivos.
11. Estimular el recurso a los servicios de oficina de verificación profesional para controlar la carga y las especificaciones técnicas de los equipamientos.
12. Mejorar el comportamiento de los principales actores de la cadena, en particular de la aduana así como de los estibadores, para una mejor organización de las operaciones de manutención y de los rendimientos de tratamiento de la mercancía durante el tránsito portuario.
13. Reforzar la posición del transporte ferroviario en la cadena de transporte puerta a puerta para reducir los costos, para limitar la saturación de las infraestructuras por carretera y autopistas y para reducir los problemas medioambientales.
14. Estimular a los clientes industriales y grandes cargadores a instalarse en zonas accesibles por vía férrea para poder hacer uso de este modo fácilmente.
15. Desarrollar una red de infraestructuras integradas euromediterráneas para la mejora de la eficacia del transporte multimodal a nivel regional.
16. Promover la formación en el ámbito del transporte, especialmente el multimodal, para un mejor reconocimiento de la capacidad profesional en Europa de los operadores del Mediterráneo.
17. Crear y generalizar una especialidad de transporte internacional de mercancías en el seno de los centros de formación a las profesiones del sector.
18. Formar y reciclar a los conductores de los países de la costa sur con el fin de facilitar su circulación en Europa y garantizar las actividades de alto valor añadido asociadas al transporte como los procesos aduaneros, las relaciones con los clientes, la búsqueda de carga para el recorrido en vacío.
19. Armonizar el conjunto del marco jurídico relativo al transporte multimodal euro-magrebí.
20. Crear, equipar y dotar un Instituto de estudio para el desarrollo del transporte.