



Asamblea General

Distr.
GENERAL
A/CONF.191/BP/1
6 de abril de 2001

ESPAGÑOL
Original : INGLÉS

TERCERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS
Bruselas (Bélgica), 14 a 20 de mayo de 2001
Mesa Redonda sobre los Transportes

LOS TRANSPORTES Y EL DESARROLLO

Nota temática

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. LOS TRANSPORTES Y EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS.....	1 - 12	2
II. ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA DEL TRANSPORTE	13 - 21	6

I. LOS TRANSPORTES Y EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

No hay desarrollo sin transportes

1. Los transportes son un elemento de importancia fundamental para el desarrollo. Se trata de un sector clave para el comercio internacional, para la integración regional y para lograr un desarrollo nacional equilibrado. Los transportes permiten tener acceso físico a los mercados, sin lo cual no podría haber comercio. Es más, los programas de desarrollo rural corren el riesgo de fracasar si las mercancías no pueden trasladarse a los mercados por falta de infraestructura y servicios de transporte. Existe una relación de causa y efecto entre la disponibilidad de suficientes servicios de transporte, el acceso a ellos y el alcance de los procesos de desarrollo basados en el comercio. Unos costos de transporte excesivos representan el principal obstáculo efectivo para llegar a los mercados exteriores. El éxito o fracaso del comercio de los países menos adelantados (PMA) que intercambian productos de bajo valor, que tienen un escaso potencial de diferenciación pero que entrañan considerables riesgos de sustitución, viene determinado en gran parte por la disponibilidad del transporte y por su costo. La parte correspondiente a los gastos de flete en el valor de las importaciones puede servir como indicación de los efectos de los costos de transporte sobre la capacidad de los países para participar efectivamente en el comercio mundial. Los PMA sin litoral tienen que hacer frente a unos gastos de flete de hasta un 40% del valor de las importaciones frente a un promedio mundial del 6%. En 1999, los pagos totales por concepto de flete en relación con las importaciones de los PMA se estimaron en 5.000 millones de dólares de los EE.UU. frente a un valor c.i.f. de las importaciones totales de 27.500 millones de dólares.

Mundialización

2. El proceso de mundialización requiere la existencia de un sistema internacional de transportes que funcione debidamente. La marginación de los países menos adelantados no es sólo consecuencia de su débil base industrial, sino que se ve agravada también por los problemas ligados al acceso a unos servicios de apoyo y transporte internacionales adecuados. En el caso de las manufacturas, la fiabilidad y rapidez de los transportes pueden convertirse en elementos más importantes que los propios costos de transporte. Así pues, los problemas relacionados con el acceso a servicios de transporte internacional, y con su prestación, deben abordarse con medidas de apoyo internacional y formar parte integrante de ellas, que permitan a los sectores del comercio y la industria de los PMA participar en forma más eficaz en el proceso de mundialización. Como las posibilidades para compensar las desventajas ligadas a los costos del transporte mediante un trato arancelario preferencial están disminuyendo gradualmente, los costos de transporte excesivos afectan directa y negativamente la capacidad competitiva de los PMA en los mercados exteriores. Ello contribuye a la marginación de los países menos adelantados que están fuera de la corriente general de la evolución del transporte marítimo y de otros modos de transporte.

Inversiones extranjeras directas

3. La existencia de un sistema de transporte que funcione bien es un requisito previo no sólo para que el comercio pueda tener lugar, sino también para que las inversiones extranjeras directas (IED) se dirijan a un país concreto. Algunos de los principales factores económicos para

seleccionar un país receptor de IED son la infraestructura física (puertos, carreteras, telecomunicaciones y energía) y la disponibilidad de servicios seguros y eficientes de transporte y telecomunicaciones. En el caso de los PMA, las corrientes de entrada de IED sólo totalizaron en 1998 2.900 millones de dólares de los EE.UU., es decir, un 0,3% de las corrientes mundiales. Muchos gobiernos se están dando cuenta de que, si logran que su sector del transporte sea más productivo, pueden ser más competitivos en el mercado mundial, así como aumentar su atractivo como receptores de IED.

Comercio electrónico

4. La aparición de la era de punto-com también entraña consecuencias importantes para el sector del transporte. El comercio electrónico señala el paso a un mercado mundial en el que las telecomunicaciones electrónicas transforman prácticamente todos los aspectos de la organización de las empresas y los mercados. Ese comercio implica la utilización de medios electrónicos para comercializar productos y servicios, colocar pedidos, enviar facturas e incluso para organizar electrónicamente la distribución. El crecimiento del comercio electrónico se verá obstaculizado en la mayoría de los PMA por la falta de infraestructuras básicas de telecomunicaciones y de electricidad, así como de computadoras a precios accesibles, por el deficiente nivel de educación y por las altas de tasas de analfabetismo. Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), los Estados Unidos tienen 600 líneas telefónicas por cada 1.000 habitantes, China tiene 70, y el Chad, Somalia y el Afganistán sólo cuentan con una línea por cada 1.000 habitantes. Además, las empresas no pueden utilizar los nuevos métodos para realizar transacciones comerciales si no existe una infraestructura y unos servicios adecuados de transporte para hacer llegar los productos a los mercados. Los PMA se encuentran cada vez más en una situación en que no pueden obtener los posibles beneficios que entraña el comercio electrónico debido a la falta de acceso a unos servicios de transporte adecuados y, en consecuencia, a la incapacidad para traducir los progresos de la nueva economía en ventajas reales. A este respecto, el sector de los transportes, como esfera de importancia crucial para el desarrollo, debe recibir apoyo nacional e internacional con miras a garantizar la sostenibilidad de unos procesos de desarrollo basados en el comercio y la tecnología.

Asociaciones entre los sectores privado y público

5. Otra característica significativa de la industria del transporte es la convergencia en ella de la economía del sector público y la del sector privado. Hay muchos ejemplos de asociaciones entre los sectores privado y público en lo tocante al desarrollo y funcionamiento de la infraestructura del transporte. Las enseñanzas aprendidas gracias a esa convergencia pueden transferirse evidentemente a otras actividades económicas. Así pues, los transportes pueden proporcionar valiosas orientaciones al determinar los papeles y funciones de los sectores público y privado en el proceso de desarrollo.

Política en materia de transportes

6. A nivel internacional, es importante armonizar las políticas y los regímenes reguladores y prestar asistencia a los gobiernos cuando diseñen las medidas normativas necesarias. Estas medidas deben garantizar la creación o potenciación de la capacidad de los países en desarrollo para prestar servicios de transporte y poner a los comerciantes en condiciones de aprovechar eficazmente las oportunidades que ofrezcan los mercados liberalizados y globalizados de

transporte marítimo. Aun cuando se están elaborando marcos generales a nivel mundial, es también importante que los gobiernos desplieguen esfuerzos paralelos para introducir reformas en los mercados y las políticas, en el contexto de los acuerdos de integración regional. Para garantizar el logro de los objetivos de desarrollo, los gobiernos de los PMA tienen que dar más prioridad a las cuestiones del transporte, examinar y revisar el marco regulador a fin de permitir una mayor participación del sector privado, adoptar medidas de reforma para que los proveedores de servicios de transporte tengan más en cuenta las demandas de los usuarios, simplificar los procedimientos administrativos, introducir un sistema de indicadores de resultados en el sector de los transportes, promover la utilización de tecnologías de la información y reforzar los programas de capacitación en el sector. Estas prioridades forman parte integrante de un programa de reforma normativa que entraña el abandono de las restricciones al acceso a los mercados en favor de una política de desarrollo basada en el fortalecimiento de la capacidad comercial de los proveedores nacionales de servicios y en un aumento de la competitividad del sector de los servicios de transporte.

Marco jurídico

7. Las relaciones entre cargadores y transportistas son especialmente importantes para los PMA, ya que sus cargadores suelen ser usuarios de servicios extranjeros de transporte internacional. Una transacción de comercio internacional está a menudo integrada por una serie combinada de contratos, cada uno de los cuales está sujeto a un conjunto de normas y reglamentos de carácter voluntario u obligatorio. El éxito del comercio internacional depende en gran parte de que las normas y reglamentos pertinentes respondan debidamente a los desafíos que plantea la actual evolución tecnológica y comercial, y creen certidumbre y previsibilidad. En los PMA, el marco jurídico tiene que adaptarse a las exigencias del comercio internacional y estar en consonancia con la práctica internacional.

Necesidades de infraestructura

8. ¿Cuál será la demanda futura de infraestructura del transporte? Los gobiernos tendrán que dar alta prioridad al desarrollo y modernización de los medios e instalaciones actuales, y aumentar la orientación comercial de la infraestructura de transporte internacional, en particular los puertos marítimos, ya que son el vínculo entre los sistemas de transporte internacional y nacional. La eficiencia de los puertos será el factor que determinará que un país o una región participe en la evolución del comercio y los transportes mundiales, o que quede marginado respecto a ella. La productividad portuaria será un índice del éxito o del fracaso de esos esfuerzos. Debe reducirse el tiempo muerto de los buques y la carga en los puertos. Si el despacho de aduanas puede acelerarse o efectuarse en el destino final, las mercancías pueden pasar rápidamente por el puerto, en lugar de esperar a que se lleven a cabo los controles. Los beneficios para el cargador están representados por un menor tiempo de tránsito y unos costos de transporte más bajos. En el caso de los operadores de transporte, ello significará una utilización más productiva de su equipo y, por lo tanto, una mayor rentabilidad y la capacidad para reducir las tarifas que cobran.

9. Probablemente se producirá una integración de la cadena mundial de prestación de servicios que obligará al sector a introducir cambios estructurales. Un cambio evidente es que los servicios de transporte pasarán a estar más integrados: el nuevo empresario de transportes se convertirá en un operador de transporte multimodal, o un operador logístico para terceros, que

controlará cada uno de los modos de transporte y mantendrá relaciones a largo plazo con los propietarios o los encargados de explotar la infraestructura. Ello significará que el funcionamiento de los servicios de transporte estará a cargo de operadores privados, mientras que es probable que la infraestructura siga siendo responsabilidad del Estado, tanto en lo que respecta a su desarrollo como a su mantenimiento. Los operadores privados equiparán las instalaciones de la infraestructura y administrarán los servicios de transporte sobre la base de un contrato de arrendamiento o una concesión a largo plazo con el Estado.

10. La infraestructura ha sido tradicionalmente una esfera reservada al sector público, en parte por la importancia estratégica que se considera que tiene para la economía y, en parte, debido a los grandes costos de inversión y los largos plazos de gestación que suelen comportar los proyectos en ese campo. Todavía puede disponerse, en medida limitada, de financiación pública para los proyectos de inversión en infraestructura, que se ejecuten para alcanzar objetivos tales como el estímulo del desarrollo económico. Sin embargo, ese tipo de financiación se ha visto sometido a crecientes presiones en varios países a causa de la necesidad macroeconómica de reducir el volumen total del gasto público. Como consecuencia de ello, los países buscan ahora fuentes de fondos, distintas de la administración pública, para financiar sus inversiones.

11. La financiación de la deuda, sobre todo por parte de los organismos multilaterales de desarrollo y garantizada por los gobiernos, ha sido una forma corriente de lograr el desarrollo de los transportes en los PMA. Los organismos multilaterales de ayuda dan alta prioridad a la financiación de proyectos en este sector. En general, se reconoce la importancia fundamental que revisten los transportes, que se refleja en las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a los países menos adelantados de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo. En los últimos cinco años, el sector de transportes y comunicaciones ha sido siempre el sector receptor de AOD más significativo, representando alrededor del 10% de los compromisos relativos a esta asistencia. Se necesitan nuevas inversiones en infraestructura, tanto mediante AOD como de inversiones extranjeras directas (IED) del sector privado. Al mismo tiempo, existe un gran volumen de deuda acumulada ligada a las inversiones en el sector de los transportes y comunicaciones. Así pues, la optimización de los sistemas de transporte cobra aún más importancia para los PMA cuando tratan de aumentar al máximo el rendimiento de las inversiones públicas y de atraer IED privadas.

12. En los últimos tiempos, los operadores privados han podido movilizar los fondos necesarios para financiar ciertos proyectos de infraestructura y han estado dispuestos a aceptar tanto los riesgos de éstos como los que comporta el país interesado, a condición de que el marco institucional de éste se ajuste a ciertas normas mínimas y los proyectos hayan sido estructurados en forma adecuada. Ello ha tenido lugar bien mediante empresas mixtas, bien mediante IED. Sin embargo, es preciso, especialmente en el caso de la infraestructura común para los usuarios, movilizar más fondos en el plano interno. Los gobiernos que reconocen esta necesidad están tomando medidas para desarrollar sus mercados nacionales de capital. Junto con este paso desde el capital público y la financiación de deuda a la aportación de fondos por inversores privados, será menester elaborar estrategias encaminadas a reducir al mínimo las necesidades de financiación de la infraestructura (haciendo el mejor uso posible de la infraestructura ya existente) y reemplazar así los recursos de capital internacional por una eficiencia operativa basada en los conocimientos especializados.

II. ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA DEL TRANSPORTE

13. Aun cuando las medidas para mejorar la infraestructura tienen necesariamente un carácter a largo plazo, se pueden contemplar algunas actividades concretas que repercutirán directamente en la situación de los PMA en materia de transporte y en la eficiente utilización de la infraestructura y el equipo existentes. Esas medidas se refieren en gran parte a las mejoras en el funcionamiento de las instituciones, los acuerdos regionales, la asistencia en materia de gestión (sobre todo mediante la utilización de tecnologías de la información) y la transferencia de conocimientos especializados. En particular, es preciso abordar tales medidas en la Conferencia sobre los Países Menos Adelantados.

14. Pese a la índole a largo plazo de las inversiones en infraestructura, existen posibilidades para una acción que ya podría producir efectos positivos sobre los proyectos de infraestructura en la fase de planificación o en las primeras etapas de ejecución. La finalidad de tal iniciativa sería elaborar un criterio más sistemático para mejorar la infraestructura del transporte. Con arreglo a este criterio, los organismos multilaterales de financiación y otros donantes tradicionales deberán seguir haciendo especial hincapié en financiar proyectos relacionados con la infraestructura y el equipo. La UNCTAD y otras instituciones podrían complementar esos proyectos mediante la aportación de sus conocimientos especializados en el contexto del desarrollo institucional en los campos del transporte, el tránsito, los aspectos logísticos, la tecnología de la información y la facilitación del comercio, así como en lo tocante al establecimiento del marco jurídico requerido para aumentar la eficiencia del comercio y los transportes.

Medidas de reforma

15. Ante el menor volumen de financiación y las mayores exigencias de los usuarios, los gobiernos de los países en desarrollo deben orientar su acción hacia las formas y medios para hacer más eficaz la actual infraestructura de transporte. En particular, es preciso utilizar en forma eficiente las instalaciones existentes para que esté justificada la financiación de nuevos elementos. Así pues, las instalaciones deben estar bien mantenidas y ser utilizadas en forma intensiva, lo cual requiere una administración especializada con sentido de responsabilidad y con autoridad. La administración debe poder ajustar la dotación de personal y establecer tarifas que permitan prestar unos servicios competitivos y autosostenibles, siendo necesario modificar las normas y reglamentos a fin de prever esta autonomía. Para introducir esas mejoras, habrá que adoptar medidas de reforma tales como el fortalecimiento de la gestión, la desregulación, la introducción de principios comerciales en la actividad empresarial o la privatización. La mayor participación del sector privado, especialmente los operadores de transporte internacional, es un medio para aportar conocimientos y capital al sector. Por ejemplo, la reciente participación del sector privado en la gestión de un terminal de contenedores de un país menos adelantado de África oriental se ha traducido en una duplicación de la productividad en el manejo de la carga. Los PMA necesitan asistencia para revisar su marco regulador, perfeccionar su capital humano y llevar a efecto los procesos de reforma.

Soluciones que brindan las tecnologías de la información para la gestión y administración del tránsito y los transportes

16. Las tecnologías de la información ofrecen los medios para aumentar en alto grado la eficiencia de las operaciones de transporte a un costo relativamente bajo, a condición de que exista la voluntad política de iniciar procesos de reforma y hacer frente a los intereses establecidos. La UNCTAD ha ideado soluciones prácticas para los problemas que plantea la cuestión de la eficiencia, como el Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC). El SIAC es un mecanismo que tiene por finalidad producir información de gestión para resolver los problemas de transporte y tránsito de carga multimodales. Se trata de un sistema dinámico en tiempo real que proporciona a los operadores de transporte datos fiables, útiles e inmediatos sobre las actividades de transporte, indicando el lugar donde se encuentran las mercancías y los medios de transporte. Los indicadores del rendimiento resultantes permiten a la administración corregir las deficiencias operacionales y, en los planos nacional y subregional, facilitar datos para la planificación macroeconómica del sector de los transportes. Hasta la fecha, el SIAC se ha instalado en nueve PMA, y se necesitan más recursos financieros para hacer extensivo el sistema a otros países menos adelantados. Es preciso elaborar más herramientas que utilicen la tecnología de la información y las telecomunicaciones a fin de aumentar la eficiencia operacional de los puertos de estos países.

17. El Sistema Aduanero Automatizado de la UNCTAD (SIDUNEA) permite acelerar el proceso de despacho de aduanas mediante la informatización y simplificación de los procedimientos, reduciendo así al mínimo los gastos administrativos. En el programa del SIDUNEA han participado 31 países menos adelantados. En fecha reciente, se ha desarrollado un nuevo módulo -la versión SIDUNEA++- para la gestión de los procedimientos de tránsito aduaneros. Se necesitan más recursos financieros para instalar el SIDUNEA++ en otros PMA y ayudar a los que ya utilizan el soporte lógico de primera generación del SIDUNEA a pasar al SIDUNEA++ (alrededor de 24 países).

18. Otro ejemplo del empleo de la tecnología de la información como instrumento para facilitar las operaciones de transporte y aplicar los acuerdos de integración subregional en este sector es el sistema de información sobre el transporte por carretera elaborado por la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (CODAM). Varios países ya han introducido este sistema computerizado que contiene información sobre el registro y las patentes de vehículos, el registro de conductores y conductores profesionales, el registro de instalaciones de prueba de vehículos y servicio de examen de conductores, de violaciones de tráfico y su enjuiciamiento, y de accidente de tráfico. Hay que prestar asistencia a otros países de la subregión para que establezcan ese sistema de registro de vehículos.

Integración regional

19. La superación de los obstáculos no físicos a fin de incrementar el uso eficiente de la actual infraestructura física de transporte es un objetivo importante que debe tratarse de lograr, sobre todo cuando escasean los recursos para inversiones. En este contexto, la creación de corredores regionales para el transporte y la adopción de normas y estándares comunes han desempeñado un papel significativo en lo tocante a facilitar el transporte en tránsito. Es menester introducir reformas institucionales, especialmente con respecto a la aplicación de los acuerdos y procedimientos relativos a las operaciones de tránsito a los PMA sin litoral y desde ellos.

Esas reformas, y las disposiciones conexas de capacitación, reducirán los gastos de transporte de los países sin litoral. La UNCTAD ha asumido una función de liderazgo tanto en lo que respecta a diseñar sistemas y acuerdos de tránsito como a lograr soluciones basadas en la tecnología de la información para aplicar efectivamente tales acuerdos. Por ejemplo, se han redactado varios instrumentos de facilitación, en el contexto de un acuerdo de integración regional (Mercado Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO))¹.

Creación y fortalecimiento de órganos y asociaciones profesionales

20. Los procesos de desregulación, liberalización, y privatización parcial o completa han aumentado el papel del sector privado en lo tocante a la prestación de servicios de transporte y de servicios conexos. Para aumentar sus posibilidades de influir en las políticas y medidas gubernamentales, el sector privado ha estado creando o fortaleciendo órganos y asociaciones profesionales (asociaciones de agentes expedidores, asociaciones de transporte por carretera) a nivel nacional y regional. Además de representar los intereses de sus miembros, estos órganos y asociaciones pueden desempeñar una función significativa en la aplicación de los instrumentos regionales de transporte, como el plan de seguro de responsabilidad civil (vehículos a motor). Sin embargo, como muchos de esos órganos y asociaciones siguen siendo débiles, es necesario prestar asistencia financiera y técnica para fortalecer las asociaciones ya existentes y contribuir a establecer otras nuevas. Además, hay que promover el diálogo y la cooperación entre el sector público y el privado, lo cual requiere también apoyo financiero y técnico.

Desarrollo de recursos humanos y formación

21. También es preciso transferir conocimientos especializados a fin de que el sector privado pueda participar en mayor medida en las operaciones de transporte. Los gobiernos deben formular políticas y establecer reglamentos que permitan a todos los operadores de transporte (todos los modos) competir en un entorno comercial propicio. Debe elaborarse una legislación moderna y es preciso aplicarla en forma eficaz y objetiva. Es necesario impartir capacitación a las autoridades gubernamentales que deban crear el marco necesario para la participación del sector privado, así como a los operadores para garantizar su competitividad en los mercados internacionales.

¹ Los instrumentos del MECAFMO para facilitar el transporte en tránsito incluyen los límites armonizados de carga del eje; la licencia de transportistas y las placas de tránsito; tarifas armonizadas de derechos de tránsito por carretera; el documento de aduanas del MECAFMO/CODAM; la fianza aduanera regional, y el plan de seguro de responsabilidad civil (vehículos automotores) (tarjeta amarilla).