



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/42
19 de diciembre de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Empresa, la Facilitación de la
Actividad Empresarial y el Desarrollo
Sexto período de sesiones
Ginebra, 18 a 22 de febrero de 2002
Tema 3 del programa provisional

COMERCIO ELECTRÓNICO Y SERVICIOS DE TRANSPORTE
INTERNACIONAL: PRÁCTICAS ÓPTIMAS PARA PROMOVER
LA COMPETITIVIDAD DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Nota de la secretaría de la UNCTAD

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	2
I. SERVICIOS DE TRANSPORTE INTERNACIONAL Y DESARROLLO.....	3	3
II. CUESTIONES DE POLÍTICA QUE SE PRESENTAN AL EXAMEN DE LA COMISIÓN	4 - 17	4
III. PROPUESTAS PARA LA LABOR FUTURA DE LA UNCTAD	18 - 29	8

INTRODUCCIÓN

1. En el Plan de Acción adoptado por la X UNCTAD (TD/386) se pedía a la UNCTAD que se ocupara de las consecuencias de los aspectos económicos, sociales y legales del comercio electrónico para los países en desarrollo, en particular de los problemas que plantea el transporte y otros sectores de servicios conexos (párr. 157). En respuesta a esa solicitud, se celebró la Reunión de Expertos en comercio electrónico y servicios de transporte internacional: prácticas óptimas para promover la competitividad de los países en desarrollo. Los expertos examinaron las repercusiones del comercio electrónico en los servicios de transporte internacional, incluidos sus aspectos económicos, operativos, jurídicos y documentales. Sus deliberaciones desembocaron en la aprobación de conclusiones y recomendaciones convenidas por todos. Los expertos estimaron que las recomendaciones convenidas reflejaban las cuestiones centrales que eran decisivas para fomentar el comercio electrónico, particularmente en relación con los servicios de transporte internacional.

2. Las conclusiones y recomendaciones de la Reunión de Expertos se enviaron a los Estados miembros para que formularan observaciones. Cuatro Estados miembros¹ presentaron observaciones, que se han tenido en cuenta en la presente nota. La finalidad de esta nota es ayudar a la Comisión a examinar las cuestiones de política relacionadas con el comercio electrónico y los servicios de transporte internacional que fueron analizadas por los expertos. El documento está dividido en tres secciones. En la primera se destaca la importancia de los servicios de transporte en el desarrollo, incluida su interconexión con la tecnología de la información y de las comunicaciones. La segunda sección se centra en determinadas cuestiones de política que exigen una actuación a nivel nacional e internacional, en tanto que la tercera sección presenta posibles esferas de trabajo futuro para la UNCTAD.

¹ Colombia, Fiji, el Níger y Tonga.

Capítulo I

SERVICIOS DE TRANSPORTE INTERNACIONAL Y DESARROLLO

3. La aparición del comercio electrónico entraña consecuencias importantes para el sector del transporte. Las empresas no pueden utilizar los nuevos métodos para realizar transacciones comerciales si no se dispone de una infraestructura y de unos servicios de transporte adecuados para llevar al mercado los bienes comercializados de esa manera. Numerosos países en desarrollo se encuentran en la situación de que no pueden obtener los beneficios del comercio electrónico porque carecen de acceso a unos servicios de transporte adecuados y, en consecuencia, de la capacidad para traducir los progresos de la *nueva economía* en ventajas reales. Los gobiernos de los países en desarrollo tienen que lograr que su transporte nacional conecte sin problemas con los servicios de transporte internacional. Esto exige la elaboración y ejecución de un plan de transporte nacional integrado, respaldado por una infraestructura jurídica actualizada. La ejecución del plan exigirá la adopción de medidas para mejorar la eficiencia, así como la inversión en infraestructura, equipo y mano de obra, con la participación del sector privado. Por consiguiente, cabe prever que el transporte vinculado a la tecnología de la información y de las comunicaciones se convertirá en un sector decisivo para el desarrollo y en una de las esferas en las que deberán concentrarse las actividades nacionales e internacionales para garantizar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo basados en el comercio y en la tecnología.

Capítulo II

CUESTIONES DE POLÍTICA QUE SE PRESENTAN AL EXAMEN DE LA COMISIÓN

A. Posibles medidas de política a nivel nacional

4. Las últimas décadas del siglo XX fueron testigo del extraordinario crecimiento de las relaciones económicas internacionales y de los nuevos métodos de producción y de distribución que en su conjunto se conocen como globalización. Ésta ha modificado de manera radical el volumen y las modalidades del movimiento de mercancías y ha aumentado las exigencias impuestas a los sistemas de transporte nacionales e internacional. Si bien el transporte no puede atribuirse el mérito exclusivo del éxito de la globalización económica, es un factor esencial e insustituible. Los países en desarrollo, sin dejar de beneficiarse de unos costos laborales más bajos y de sus recursos nacionales, deben dar más peso al acceso al transporte internacional y a las telecomunicaciones, a la calidad de la infraestructura local y a una política propicia para la competencia en el mercado mundial. Sin una política que mejore los servicios nacionales de recogida, distribución y transporte intermodal, los países en desarrollo no podrán beneficiarse del desarrollo que permite el comercio ni atraer inversiones de empresas extranjeras. Por consiguiente, habrá que hacer importantes inversiones en la infraestructura de transporte y telecomunicaciones para llegar a adquirir la calidad de servicio que exige el comercio internacional.

5. La capacidad de las naciones de hacer esas inversiones determinará qué países pueden competir con éxito. Se alienta a los gobiernos a que apliquen políticas que den prioridad a la inversión pública y privada en la infraestructura de transporte y telecomunicaciones. En varios países en desarrollo se están concertando asociaciones entre el sector público y el privado, en las que el gobierno aporta la financiación para la infraestructura básica y el sector privado proporciona la superestructura y el equipo. Los adelantos técnicos hacen cada vez más asequible la infraestructura de la información y las telecomunicaciones. La inversión en el sector nacional de las telecomunicaciones es necesaria tanto para ampliar la red como para mejorar la capacidad de los circuitos y el ancho de banda a fin de reducir los precios de acceso. Debería fomentarse la participación del sector privado. Puesto que prácticamente todos los envíos internacionales tienen que utilizar más de un modo de transporte, los gobiernos deben velar por que el desarrollo de la infraestructura de transporte sea coordinado y responda a las necesidades nacionales².

6. La utilización de grandes buques portacontenedores en alianzas mundiales para el transporte marítimo de manufacturas exigirá la ampliación de las instalaciones portuarias. Esto puede hacer que grupos de países establezcan políticas de desarrollo portuario que empleen los recursos disponibles de manera más económica a nivel regional, por ejemplo mediante la creación de un puerto central regional de distribución de carga. Otra forma de reducir el tiempo y los costos de transporte es establecer redes regionales de ferrocarriles con un ancho de vía único. Los acuerdos de cooperación regional, junto con el establecimiento de corredores de transporte de tránsito, constituyen una manera de simplificar los procedimientos, centrar el

² Véase el párrafo 1 de las Conclusiones convenidas y recomendaciones, documento TD/B/COM.3/EM.12/L.1.

desarrollo nacional y regional en torno a los enlaces clave y atraer capital. El desarrollo de la infraestructura regional de telecomunicaciones permite aprovechar las economías de escala. En la Reunión de Expertos varias comisiones regionales señalaron que los gobiernos habían concertado acuerdos regionales de cooperación, y se instó a los gobiernos a que prosiguieran su política de fomento de esos acuerdos³.

7. Otra cuestión de política que se planteó en las deliberaciones fue la de que los gobiernos examinaran la posibilidad de adaptar sus leyes y reglamentos para fomentar el comercio electrónico. Los expertos reconocieron que la aplicación de las normas y reglamentos vigentes en un entorno electrónico podría crear obstáculos al desarrollo del comercio electrónico en general y del sector del transporte en particular. Se consideró que constituían un importante impedimento las exigencias de documentos "escritos", "firmados" y "originales" resultantes de los convenios internacionales aplicables al transporte. Por esa razón, los expertos reiteraron la necesidad de un marco jurídico que apoyara y propiciara el comercio electrónico. Este asunto se había tratado y destacado en varias ocasiones en la UNCTAD, así como en otras organizaciones internacionales. En efecto, la Reunión de Expertos sobre fortalecimiento de la capacidad en la esfera del comercio electrónico: aspectos legales y normativos, celebrada en 1999⁴, instó a los gobiernos a que examinaran el marco legal existente en sus países y lo adaptaran a las necesidades del comercio electrónico, y a que prepararan la legislación que procediera.

8. De las deliberaciones de los expertos se desprendió que varios gobiernos habían promulgado o iban a promulgar legislación que tenía en cuenta el comercio electrónico. Se aludió a la Ley modelo sobre comercio electrónico (1996) y a la Ley modelo sobre firmas electrónicas (2001) aprobadas por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), que ofrecen a los legisladores nacionales directrices y principios internacionalmente convenidos a ese respecto.

9. A la luz de esas deliberaciones, los expertos consideraron necesario seguir pidiendo a los gobiernos que adoptaran medidas para simplificar los marcos jurídicos vigentes en sus países y adaptarlos a las necesidades de las transacciones electrónicas. Con miras a fomentar la uniformidad de criterios y evitar la aparición de legislaciones nacionales distintas, los expertos animaron a los gobiernos a que, al adaptar su infraestructura jurídica, tomaran en consideración las normas y directrices internacionales vigentes, tales como las Leyes modelo de la CNUDMI⁵.

10. Cabe recordar que los convenios internacionales vigentes aplicables al transporte marítimo, como las Reglas de La Haya y Reglas de La Haya/Visby, se aplican principalmente a los documentos y, por consiguiente, impiden el uso de medios de comunicación electrónicos. En cambio, los convenios internacionales que rigen el transporte aéreo y por ferrocarril se

³ *Ibíd.*, párr. 2.

⁴ Véanse las Conclusiones y recomendaciones convenidas de la Reunión de Expertos, documento TD/B/COM.3/EM.8/3.

⁵ Véanse los párrafos 3 y 4 de las Conclusiones convenidas y recomendaciones, documento TD/B/COM.3/EM.12/L.1.

revisaron en 1996⁶ para que se pudieran utilizar mensajes electrónicos en lugar de los documentos de transporte tradicionales. Así pues, reconociendo las repercusiones negativas que tenía para los proveedores y usuarios del transporte el incumplimiento de los requisitos de los convenios internacionales aplicables, los expertos alentaron a los gobiernos "a que consideraran la adopción de los tratados de transporte internacional vigentes, que prevén el uso de documentos de transporte electrónicos"⁷.

11. Los expertos estuvieron de acuerdo en que las normas y prácticas administrativas en relación con el movimiento de mercancías podían simplificarse para reducir los retrasos en el transporte y facilitar la utilización de la tecnología de la información y las comunicaciones⁸. En particular, una política de reforma de los trámites aduaneros y de utilización de la tecnología de la información puede acelerar el despacho de aduanas. La creación de un órgano de facilitación de comercio y el transporte es otro de los medios utilizados para reunir a las distintas partes con objeto de analizar los procedimientos nacionales vigentes y reformarlos sobre la base de las recomendaciones y normas internacionales.

12. El uso de contenedores ha aumentado la productividad de los puertos y los buques, acelerando así el movimiento de mercancías. Sin embargo, el movimiento de la carga en los puertos puede sufrir retrasos debido a la falta o a la insuficiencia de información, lo que impide la planificación de las operaciones y el despacho rápido de la carga. El uso de la tecnología de la información y las comunicaciones reducirá el tiempo necesario para el intercambio de información y el número de errores debidos a las múltiples transcripciones de datos. La creación de un sistema de información para la comunidad portuaria ha sido el objetivo de muchos puertos, como medio de mejorar la exactitud y el flujo de información. En varios puertos, los departamentos interesados (administración aduanera y autoridad portuaria) y la comunidad empresarial han constituido empresas mixtas para crear, instalar y explotar esos sistemas. Para muchas empresas, el objetivo principal era establecer enlaces con las aduanas. Posteriormente han ampliado sus funciones al envío y recepción de otros mensajes, a menudo por Internet.

13. Los gobiernos pueden adoptar una política de fomento y financiación parcial de un sistema computadorizado para la comunidad portuaria a fin de aumentar la eficiencia de los puertos y acelerar el movimiento de mercancías⁹. El sistema permitiría a los distintos agentes que participan en el movimiento de mercancías intercambiar información en forma electrónica, mediante el intercambio de datos electrónicos e Internet. La ventaja de ese sistema comunitario es que todos los participantes autorizados tienen acceso a la misma información, que puede actualizarse antes de la llegada de las mercancías y a medida que éstas se desplazan en la zona portuaria. Las dos partes que tienen una función clave son la autoridad portuaria y la

⁶ Véanse el Convenio de Montreal (1999) sobre el transporte aéreo y el Convenio sobre el transporte por ferrocarril (1999).

⁷ Véase el párrafo 5 de las Conclusiones convenidas y recomendaciones, documento TD/B/COM.3/EM.12/L.1.

⁸ *Ibíd.*, párr. 6.

⁹ *Ibíd.*, párr. 8.

administración aduanera, que son entidades gubernamentales. El establecimiento de esos sistemas debería basarse al máximo en mensajes normalizados, de manera que la información pueda también intercambiarse a nivel internacional. Para fomentar su utilización, los gobiernos deberían elaborar sistemas que exijan a los comerciantes el uso de Internet para compilar los documentos necesarios para el comercio y el transporte internacionales.

14. Cuando proceda, los gobiernos deberían aplicar una política de liberalización de las condiciones de acceso al mercado para los proveedores de servicios de telecomunicaciones, en particular de servicios de Internet¹⁰. En los países que cuentan con un número mayor de proveedores de servicios de Internet, los costos de Internet son por lo general más bajos que en los demás países. Se ha observado en general que cuando la competencia entra en el mercado los precios bajan y la calidad del servicio mejora. Esto es particularmente importante para que el público en general pueda acceder al servicio.

15. Además de destacar la necesidad de infraestructura de transporte y comunicaciones, los expertos resaltaron la importancia de los gobiernos y las empresas en el fomento de la sensibilización y la educación de la opinión pública acerca de todos los aspectos del comercio electrónico y de las oportunidades y ventajas que ofrece¹¹. Una política encaminada a impartir esta formación en el sistema de enseñanza y mediante clases para adultos es un método de probada eficacia para subsanar las deficiencias a ese respecto. Cada país tiene que aplicar el plan que mejor se adapte a sus necesidades, pero el gobierno desempeña una función decisiva.

B. Posibles medidas de política a nivel internacional

16. Los expertos convinieron en que la comunidad internacional podía desempeñar una función importante en lo que respecta a mejorar la competitividad de los operadores comerciales y de transporte de los países en desarrollo. Por lo tanto, se pidió a las organizaciones internacionales que intervienen en el comercio electrónico y en el transporte que cooperaran y coordinaran sus actividades en este sector. También se las alentó a que fortalecieran su asistencia legislativa, técnica y financiera a los países en desarrollo en las esferas siguientes:

- a) Revisión y adaptación de las leyes y reglamentos nacionales;
- b) Fomento de la sensibilización, y educación y capacitación;
- c) Desarrollo de infraestructuras de transporte y telecomunicaciones;
- d) Fortalecimiento de los proveedores de servicios de transporte y telecomunicaciones.

17. Además, un Estado miembro propuso, en comentarios formulados posteriormente, que las organizaciones internacionales también prestaran asistencia a los países en desarrollo en el fortalecimiento de su infraestructura de tecnología de la información.

¹⁰ *Ibíd.*, párrs. 9 y 10.

¹¹ *Ibíd.*, párr. 11.

Capítulo III

PROPUESTAS PARA LA LABOR FUTURA DE LA UNCTAD

18. Las recomendaciones que la Reunión de Expertos formuló a la UNCTAD brindan orientación para su labor futura en este campo. Se reafirma la necesidad de examinar y supervisar regularmente las novedades en los aspectos económicos, comerciales y jurídicos del comercio electrónico y los servicios de transporte internacional, y de analizar sus repercusiones para los países en desarrollo¹². En una observación formulada posteriormente, un Estado miembro propuso que la UNCTAD vigilara los progresos realizados por los gobiernos para adaptar su infraestructura jurídica a las exigencias del comercio electrónico, adoptar los tratados de transporte internacional que permiten la utilización de documentos de transporte electrónicos y fomentar la sensibilización del público acerca de la utilización del comercio electrónico¹³. Esta labor podía realizarse por conducto de las publicaciones periódicas de la UNCTAD y de estudios específicos.

19. Los expertos analizaron la función de los documentos de transporte, en particular de los conocimientos de embarque, en el comercio internacional y las posibilidades de su sustitución por alternativas electrónicas. Se pusieron de relieve las funciones de los conocimientos de embarque como recibos de mercancías, pruebas de un contrato y documentos de titularidad. Esta última función del conocimiento de embarque lo convierte en un documento clave en el comercio internacional, al permitir la venta de mercancías entre partes situadas en diferentes lugares del mundo. Al ser un documento de titularidad, el conocimiento de embarque representa a las mercancías, y la cesión de derechos sobre las mercancías puede efectuarse mediante su cesión o endoso. Por consiguiente, el conocimiento de embarque puede transferirse muchas veces durante el viaje sin que lo sepa el naviero. Para que éste pueda hacer la entrega de las mercancías al legítimo propietario tienen que presentarse en el puerto de destino los conocimientos de embarque originales.

20. El hecho de que las tecnologías modernas de transporte hayan posibilitado una llegada más rápida de las mercancías al puerto de destino, pero no una llegada más rápida de los documentos, es una fuente de problemas. La llegada tardía de los conocimientos de embarque genera costos adicionales y la responsabilidad de la entrega de las mercancías sin la presentación del conocimiento de embarque original, o la entrega contra "cartas de garantía". Así pues, si bien el carácter de documento de titularidad del conocimiento de embarque lo ha convertido en un documento importante en el comercio internacional, también ha causado las mayores dificultades y seguirá causándolas en relación con su sustitución por las alternativas electrónicas.

21. Debido a las dificultades que plantea la utilización de los conocimientos de embarque, se ha abogado por el uso de documentos de transporte no negociables, como las cartas de porte marítimo. Si bien éstas sirven de recibo de las mercancías y de prueba del contrato, no son documentos de titularidad y no tienen que presentarse al porteador en el puerto de destino para la entrega de las mercancías.

¹² *Ibíd.*, párr. 17.

¹³ *Ibíd.*, párrs. 3, 4, 5 y 11.

22. La comunidad internacional ha formulado llamamientos repetidos¹⁴ para que se haga un uso mayor de las cartas de porte marítimo siempre que no haya intención de transferir la propiedad de las mercancías mientras estén en tránsito. En las deliberaciones de la Reunión de Expertos se señaló que los conocimientos de embarque negociables se utilizan incluso en actividades comerciales en que no se requiere un documento de transporte negociable.

23. Además, en el contexto del comercio electrónico, el aspecto de la negociabilidad del conocimiento de embarque es el que representa el principal obstáculo para establecer una alternativa electrónica. A tenor de las normas y reglamentos vigentes, los derechos jurídicos están vinculados a la posesión física del documento de papel. Así pues, el denominado conocimiento de embarque electrónico no se considera un documento de título¹⁵. Por consiguiente, la utilización más amplia de documentos de transporte no negociables facilitará marcadamente la transición a un sistema electrónico.

24. Habida cuenta de lo que antecede, los expertos alentaron a las partes del sector privado a que revisaran sus prácticas comerciales con respecto al uso de los documentos negociables tradicionales¹⁶, y consideraron necesario que la UNCTAD preparara un estudio para determinar la situación actual. Como señalaron los expertos¹⁷, la UNCTAD podría estudiar hasta qué punto son necesarios los documentos de transporte negociables, como los conocimientos de embarque, en el comercio internacional actual y en qué grado pueden ser sustituidos por documentos de transporte no negociables, tales como cartas de porte marítimo y alternativas electrónicas.

25. Al examinar las cuestiones e incertidumbres jurídicas que entraña la utilización de medios electrónicos de comunicación en el comercio y el transporte internacionales, los expertos señalaron que varios gobiernos habían promulgado, o iban a promulgar, legislación encaminada a crear un entorno jurídico favorable y propicio para el desarrollo del comercio electrónico. Se destacó la labor de la CNUDMI en la preparación de la Ley modelo sobre comercio electrónico (1996) y la Ley modelo sobre firmas electrónicas (2001) a fin de impartir directrices a los Estados que estaban promulgando legislación. Se recordó que en la labor futura de la CNUDMI figuraba la preparación de un instrumento internacional para superar los obstáculos jurídicos que se derivan de la aplicación de los convenios internacionales vigentes en materia de comercio y transporte internacionales.

¹⁴ Véanse las recomendaciones de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, "Medidas para facilitar los procedimientos relativos a los documentos de transporte marítimo", N° 12/Rev.1; www.unece.org/cefact/rec12en.htm.

¹⁵ Para una información más detallada véase "Comercio electrónico y servicios de transporte internacional", TD/B/COM.3/EM.12/2, segunda parte, Aspectos Jurídicos y Documentales, párrs. 30 a 50.

¹⁶ Véase el párrafo 12 de las Conclusiones convenidas y recomendaciones, documento TD/B/COM.3/EM.12/L.1.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 18.

26. Los expertos estimaron que, hasta que se estableciera el marco jurídico necesario, las normas y arreglos contractuales de las partes podían desempeñar una función importante en lo referente a solucionar algunas de las incertidumbres jurídicas o a complementar las leyes y reglamentos para abordarlas. Se reconoció que con los arreglos contractuales no se podían superar todos los obstáculos jurídicos. Por ejemplo, esos arreglos no tendrán efecto si una ley o convenio internacional establece el requisito jurídico de presentar documentos "escritos", "firmados" u "originales". Por consiguiente, se pidió a la UNCTAD que investigara la naturaleza de los arreglos contractuales de las partes y hasta qué punto podían utilizarse como solución para facilitar un uso más amplio del comercio electrónico en los servicios de transporte internacional¹⁸.

27. Los expertos destacaron una vez más la importancia del desarrollo de los recursos humanos y pidieron a la UNCTAD que elaborara y facilitara materiales de capacitación y que divulgara información sobre los últimos adelantos en el sector del comercio electrónico y los servicios de transporte internacional¹⁹. La elaboración debería basarse en la demanda y responder a las solicitudes de los países en desarrollo, y debería llevarse a cabo en estrecha colaboración con los operadores privados.

28. También se pidió a la UNCTAD que ayudara a los países en desarrollo a elaborar el diseño teórico de los sistemas de información para la comunidad portuaria²⁰, de los que ya existen varios en países desarrollados y en desarrollo. Si bien esos sistemas tienen carácter internacional, ha habido una tendencia a elaborar mensajes nacionales normalizados para el intercambio de información. La secretaría podría reunir información sobre esos sistemas, concretamente sobre la manera en que se han establecido y organizado, cómo se financian, qué información se intercambia, qué normas se han utilizado, qué acuerdos se han elaborado y cuáles son las aplicaciones básicas. La experiencia adquirida por la secretaría en sus programas de asistencia técnica para los sistemas de información sobre el transporte y los sistemas aduaneros sería de inestimable valor en ese estudio. Sobre la base de un análisis de esa información podrían prepararse directrices que facilitarían el diseño y ejecución de los sistemas de información para la comunidad portuaria. Ello daría lugar a un enfoque que aprovecharía al máximo los mensajes internacionales normalizados ya existentes.

29. Por último, los expertos opinaron que la convocatoria periódica de la Reunión de Expertos constituiría un foro en el que los países en desarrollo podrían beneficiarse de un diálogo sobre las prácticas óptimas en materia de comercio electrónico y servicios de transporte internacional²¹. Esto permitiría supervisar los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones convenidas y serviría así de mecanismo de seguimiento.

¹⁸ *Ibíd.*, párr. 19.

¹⁹ *Ibíd.*, párr. 20.

²⁰ *Ibíd.*, párr. 21.

²¹ *Ibíd.*, párr. 22.