



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.3/67  
7 de diciembre de 2004

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión de la Empresa, la Facilitación de la  
Actividad Empresarial y el Desarrollo  
Noveno período de sesiones  
Ginebra, 22 a 25 de febrero de 2005  
Tema 4 del programa provisional

**TRANSPORTE EFICIENTE Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO PARA  
MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO  
EN EL COMERCIO INTERNACIONAL**

**Nota de la secretaría de la UNCTAD**

**Resumen**

La evolución de la "nueva geografía del comercio" ha dado lugar a nuevas exigencias en materia de transporte y facilitación del comercio, reconocida en el Consenso de São Paulo aprobado en la XI UNCTAD, en el que se plantearon diversas cuestiones en la esfera del transporte y la facilitación del comercio que tendrán una repercusión duradera en las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo. En particular, será preciso prestar atención a las necesidades específicas de los países menos adelantados (PMA) y los países en desarrollo sin litoral para que puedan acceder a las redes de transporte internacional. Cabe destacar también los requisitos derivados de las medidas de seguridad en materia de transporte recientemente aprobadas, así como la reglamentación internacional de la responsabilidad dimanante del transporte de mercancías. La decisión de la OMC de llevar a cabo negociaciones sobre la facilitación del comercio plantea nuevos retos para los países en desarrollo, que deberán prepararse para negociar y aplicar las medidas en la materia. La secretaría de la UNCTAD contribuirá a crear un consenso sobre las cuestiones antes mencionadas y cooperará con todos los interesados directos con miras a encontrar los instrumentos más adecuados para que los países en desarrollo puedan mejorar su participación efectiva en el comercio internacional mediante la formulación de soluciones para el transporte eficiente y la facilitación del comercio

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 7	3
II. EVOLUCIÓN RECIENTE EN LA ESFERA DEL TRANSPORTE .....	8 - 39	4
Una nueva geografía del comercio y el transporte .....	8 - 17	4
Conectividad internacional y comercio de tránsito .....	18 - 25	6
Seguridad del transporte.....	26 - 31	8
Derecho del transporte.....	32 - 39	10
III. EVOLUCIÓN RECIENTE EN EL ÁMBITO DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO .....	40 - 55	13
Cuestiones relacionadas con el proceso de negociación de la OMC sobre facilitación del comercio.....	40 - 42	13
Anexo D del paquete de julio - Base para las negociaciones sobre la facilitación del comercio .....	43 - 46	14
Propuestas específicas presentadas por algunos miembros de la OMC .....	47 - 50	15
Contribuciones específicas al progreso de negociación de la OMC	51 - 55	17
IV. EL CAMINO A SEGUIR.....	56 - 68	19

## I. INTRODUCCIÓN

1. En el Consenso de São Paulo se plantearon diversas cuestiones en la esfera del transporte y la facilitación del comercio que tendrán una repercusión duradera en las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo. En él se analizan y enumeran las medidas específicas que adoptará la UNCTAD en esa esfera para ayudar a los países en desarrollo a abordar las cuestiones de política relativas al fomento de la capacidad productiva y a obtener beneficios en materia de desarrollo del comercio<sup>1</sup>.

2. Así pues, en el Consenso se recuerda que "el desarrollo de infraestructuras y servicios eficientes de transporte, comunicaciones y logística requiere atención prioritaria en los países en desarrollo" y que "se requiere especial atención para disminuir los problemas que suponen los obstáculos localizacionales en los países sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo". Con respecto a la facilitación del comercio, se señala la necesidad de "aplicar las medidas necesarias, cuando proceda, tomando como base las reglas, normas y recomendaciones internacionalmente acordadas" y se subraya que "las medidas coordinadas de facilitación del comercio se han convertido en un instrumento cada vez más importante para mejorar la eficiencia, reducir los costos de transacción y mantener la capacidad de oferta, particularmente a la luz de las actuales consideraciones de seguridad". También se indica que "cuando establezcan los procedimientos y el equipo que se necesitan para cumplir con los reglamentos de seguridad, los países deberían combinarlos con las medidas de facilitación del comercio para proporcionar de este modo un entorno comercial a la vez más seguro y eficiente para todos los asociados internacionales" (TD/412, párr. 47).

3. En el Consenso se hace referencia al hecho de que la labor sobre el derecho del transporte "que se está realizando en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) ha de seguir teniendo en cuenta las preocupaciones e intereses de los países en desarrollo". En cuanto a las cuestiones relacionadas con la obtención de beneficios en materia de desarrollo del comercio, también se indica que los países en desarrollo "deberían continuar recibiendo una mayor asistencia financiera y técnica para proseguir sus esfuerzos encaminados a eliminar los problemas de procedimiento e institucionales y a reducir los costos de la transacción" (TD/412, párr. 93). Se instó a la UNCTAD a que llevase a cabo investigaciones y análisis con miras a ayudar a los países en desarrollo a establecer un marco adecuado para la adopción de políticas en el sector del transporte y la facilitación del comercio, a que promoviese el intercambio de experiencias sobre las novedades y se mantuviese informada de los cambios en curso e incipientes en los mecanismos de seguridad que repercutían en los países en desarrollo (TD/412, párr. 59).

4. Basándose en la evaluación de la XI UNCTAD y teniendo en cuenta los avances más recientes en el transporte y la facilitación del comercio, en el presente documento se analizan algunas de las cuestiones más pertinentes que afectan a los países en desarrollo en esta esfera. Se indican las políticas en materia de transporte destinadas a fortalecer las capacidades productivas y de oferta de los países en desarrollo.

---

<sup>1</sup> Véase el Consenso de São Paulo y el Espíritu de São Paulo (TD/412) [http://www.unctad.org/sp/docs/td412\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/td412_sp.pdf).

5. En este contexto, en la primera parte del documento se tratan las cuestiones relacionadas con la conectividad que constituyen el centro del debate emergente sobre la "nueva geografía del comercio". La facilitación del comercio y la eficiencia del transporte desempeñan un papel fundamental en esta esfera. Otro aspecto de creciente importancia para los países en desarrollo es la facilitación del transporte de tránsito. La integración de los países sin litoral en la economía mundial depende de la preparación y aplicación de acuerdos de tránsito que ofrezcan soluciones rentables al problema de la falta de litoral, aceleren los flujos de mercancías y permitan un desarrollo armonioso de los países sin litoral y los países en desarrollo de tránsito. En el documento también se trata brevemente la evolución reciente en la esfera de la seguridad del transporte y los avances en la creación de un nuevo instrumento internacional para el derecho del transporte.

6. En el segundo capítulo del documento se abordan cuestiones emergentes en la esfera de la facilitación del comercio. Estas cuestiones han ocupado el primer plano de los debates tras la adopción del paquete de julio de la OMC, y guardan relación con las negociaciones sobre los artículos V, VIII y X del GATT.

7. Al analizar el camino a seguir, en el documento se abordan las medidas que han de adoptarse en el futuro en relación con las cuestiones antes mencionadas a fin de seguir creando instrumentos adecuados para que los países en desarrollo puedan mejorar su participación efectiva en el comercio mundial mediante la elaboración de soluciones de transporte eficiente y facilitación del comercio adaptadas a sus necesidades.

## II. EVOLUCIÓN RECIENTE EN LA ESFERA DEL TRANSPORTE

### **Una nueva geografía del comercio y el transporte**

8. En los últimos años, los cambios en las pautas comerciales han conducido a una "nueva geografía del comercio" que implica un cambio en la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial como resultado del crecimiento de sus exportaciones de mercancías, así como de la expansión del comercio Sur-Sur e intrarregional. En particular, durante las dos últimas décadas, el porcentaje de productos manufacturados en las exportaciones totales de los países en desarrollo ha crecido del 20% al 70%. Ese comercio de productos manufacturados incluye una creciente proporción de comercio intraempresarial y comercio de productos semiacabados en los procesos mundiales de producción, que exigen de manera creciente servicios de transporte de puerta a puerta y entregas "justo a tiempo".

9. La aparición de esta nueva geografía del comercio no habría sido posible sin las redes mundiales de transporte, las reformas portuarias, las inversiones en infraestructura de transporte y la facilitación del comercio y el transporte. En concreto, el comercio Sur-Sur se ha beneficiado del establecimiento de redes internacionales de transporte marítimo que conectan las rutas Norte Sur y Este-Oeste mediante puertos de transbordo. Como consecuencia, incluso los países que no están conectados entre sí mediante servicios regulares de transporte marítimo directo pueden contar ahora con conexiones regulares de transporte marítimo no directas.

10. Además, varios países en desarrollo se han convertido actualmente en "nodos" de redes de transporte internacional. Esta posición dentro de las redes mundiales genera ingresos directos a

través de la prestación de servicios portuarios y logísticos. También contribuye a mejorar la competitividad de las exportaciones nacionales y regionales mediante la disponibilidad de nuevos servicios de transporte internacional. Los servicios de transporte marítimo, aéreo y terrestre procedente de terceros países y con destino a ellos se conectan en los denominados puertos o aeropuertos centrales de distribución de carga, lo que permite a los importadores y exportadores locales beneficiarse de servicios y economías de escala adicionales que no estarían a su alcance sin esta posición como centro de transporte internacional.

11. El gran volumen de intercambios y la eficiencia del transporte producen beneficios mutuos. La reducción del costo del transporte favorece el comercio y, al mismo tiempo, el aumento del comercio también disminuye los costos. Entre las principales razones de las economías de escala en el costo del transporte cabe destacar el mayor tamaño de los buques y el elevado costo fijo de las operaciones portuarias. Así pues, existe un ciclo potencialmente virtual, en el que los servicios de transporte más baratos aumentan el comercio, lo que a su vez contribuye a reducir aún más el costo del transporte<sup>2</sup>.

12. Aunque el costo del transporte internacional se está reduciendo y ha disminuido la importancia de la distancia como factor de los costos, el comercio regional ha crecido a un ritmo mayor que el interregional. Por ejemplo, el transporte intraasiático en contenedores está creciendo más rápido que el mundial, y el comercio intraeuropeo y el realizado en el MERCOSUR se han venido incrementando a un ritmo más rápido que el comercio entre esos dos bloques regionales. Esta tendencia puede resultar sorprendente en vista de la mundialización del comercio, pero forma parte en realidad de la misma evolución hacia una nueva geografía del comercio, en la que el mejoramiento de los servicios de transporte aumenta el comercio, y este aumento mejora los servicios de transporte, en especial entre los países de una misma región geográfica.

13. Una de las causas del crecimiento del comercio intrarregional puede ser la reducción de los aranceles en ese nivel, pero el costo y las opciones de transporte también desempeñan un importante papel en esta tendencia. Como se ha indicado anteriormente, debido al mayor volumen del intercambio el costo de transporte por unidad disminuye (economías de escala) y aumentan la frecuencia y la rapidez. Asimismo, en el ámbito regional es posible que existan más opciones de transporte (fluvial, por carretera, ferrocarril) debido a las políticas e inversiones regionales, o incluso a mercados comunes de transporte. Todo ello reduce los plazos de entrega, permite que ésta sea más puntual y aumenta así la demanda de mercancías y componentes de los países vecinos. En otras palabras, el aumento del comercio intrarregional mejora y abarata los servicios de transporte regional, lo que a su vez aumenta el comercio intrarregional.

14. No obstante, cabe señalar que no en todas las regiones en desarrollo se está produciendo un aumento del comercio intrarregional y que algunas siguen dependiendo en su mayor parte del comercio y los servicios de transporte con el Norte. Asimismo, pese a la aparición y el crecimiento de las redes de transporte internacional y regional, en muchos países en desarrollo sigue habiendo amplias zonas que no tienen una conexión efectiva con ellas. Las inversiones

---

<sup>2</sup> UNCTAD: *Transport Newsletter*, tercer trimestre de 2004, Ginebra, 2004  
[http://www.unctad.org/en/docs//websdtetlb20043\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs//websdtetlb20043_en.pdf) .

extranjeras directas y el crecimiento impulsado por las exportaciones no llegarán a las zonas rurales o a las ciudades con infraestructuras y servicios de transporte insuficientes.

15. Pese a las mejoras generales de las últimas décadas, los países en desarrollo siguen pagando en promedio un 70% más por el transporte internacional de sus importaciones que los países desarrollados.<sup>3</sup> Los promedios de los países en desarrollo de África y Oceanía son incluso superiores, duplicando con creces los de los países desarrollados, y los de algunos PMA sin litoral pueden llegar a ser seis veces superiores. Además de tener que pagar costos de transporte excesivos, muchos de los países más pobres tienen una precaria conectividad de transporte debido a la escasa frecuencia y poca fiabilidad de los servicios y la larga duración del tránsito.

16. En realidad, la distancia geográfica puede ser distinta de la distancia económica. Por ejemplo, las conexiones de transporte entre el África oriental y occidental, o entre la costa este y la costa oeste de América del Sur, siguen siendo muy precarias, lo que hace que exista una gran distancia económica entre ellas. La mayoría de las regiones en desarrollo siguen estando mejor conectadas con los países industrializados que con otras regiones en desarrollo.

17. En conclusión, mientras que algunos países en desarrollo se benefician de la "nueva geografía del comercio" antes mencionada, otros siguen teniendo un acceso insuficiente a los mercados mundiales. La conectividad internacional y el costo de los servicios de transporte y logística están adquiriendo una creciente importancia en el comercio internacional. Si bien los derechos y los contingentes de importación han disminuido, la parte correspondiente al costo del transporte internacional en realidad ha aumentado durante los últimos años, y es ahora superior al valor de los derechos de importación de la mayoría de las exportaciones de los países en desarrollo.

### **Conectividad internacional y comercio de tránsito**

18. El grueso del comercio internacional se sigue realizando por transporte marítimo, y un porcentaje creciente es transportado en contenedores y comercializado mediante empresas de transporte marítimo regular. El acceso a servicios frecuentes, fiables y de bajo costo de ese tipo determina en gran medida la conectividad de un país y, por lo tanto, también su competitividad en los mercados internacionales.

19. Existen enormes diferencias en el acceso a esos servicios de transporte marítimo entre los países mejor y peor conectados. La capacidad de transporte marítimo de los PMA, sin contar los países sin litoral, únicamente representa en promedio una novena parte de la correspondiente a los países que no son PMA, y un 1,3% de la capacidad de los países mejor conectados<sup>4</sup>. La asignación de menos buques y de unidades más pequeñas, su escasa frecuencia y el nivel inferior de los servicios son tanto la consecuencia como la causa del menor volumen de

---

<sup>3</sup> UNCTAD: El Transporte Marítimo, Nueva York y Ginebra, 2003  
[http://www.unctad.org/sp/docs/rmt2003\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/rmt2003_sp.pdf).

<sup>4</sup> Cálculos de la UNCTAD basados en los datos de *Containerization International*, [www.ci-online.co.uk](http://www.ci-online.co.uk), septiembre de 2004.

comercio. También guardan una estrecha relación con la insuficiente infraestructura nacional de transporte y la escasa infraestructura y baja calidad de los servicios en los puertos nacionales.

20. Las diferencias en la conectividad marítima internacional se ven exacerbadas en el caso de los países en desarrollo sin litoral. Muchos de estos países son PMA y su comercio internacional ha de pasar por puertos de países vecinos de tránsito, que a menudo son también países en desarrollo o incluso PMA, con bajos niveles de conectividad con las redes internacionales de transporte marítimo y escasos servicios portuarios.

21. Los insuficientes acuerdos de transporte de tránsito con destino a los puertos o procedente de ellos reducen la rapidez, la fiabilidad y las posibilidades de realizar un seguimiento de la carga y se convierten por lo tanto en un obstáculo adicional para la competitividad de los países sin litoral. El entorno comercial actual exige servicios de transporte y logística aún más avanzados en relación con la seguridad, la rapidez, la fiabilidad, la información sobre el seguimiento de la carga y otros aspectos de un servicio de calidad. La escasa conectividad marítima, junto con los bajos niveles de conectividad entre los puertos y los países sin litoral, hacen prácticamente imposible que los cargadores de muchos PMA sin litoral utilicen esos servicios de calidad.

22. La dependencia del comercio de tránsito no debe confundirse con la lejanía o la distancia del mar. Muchos países con una gran extensión tienen regiones o ciudades que están más alejadas del mar que la mayoría de las capitales de los países sin litoral. Por supuesto, la distancia tiene una repercusión apreciable en el costo del transporte, aunque esto no guarda relación con los problemas concretos asociados al transporte de tránsito.

23. Las razones específicas de que los costos del transporte sean más altos y de que los plazos de entrega de las importaciones y exportaciones de los PMA sin litoral sean más largos varían de un lugar a otro. Son el resultado de los gastos que hay que hacer y de los procedimientos que hay que seguir en la frontera, así como de las disparidades existentes en el entorno del comercio y del transporte de los países sin litoral y de tránsito. Las cuestiones críticas más comunes están relacionadas con las siguientes esferas<sup>5</sup>:

- Disparidad de las normas y reglamentaciones en materia de seguridad, medio ambiente y otras cuestiones;
- Insuficiencia de la infraestructura de los transportes;
- Insuficiente utilización de la tecnología de la información y las telecomunicaciones;
- Exigencia de visado y otros requisitos aplicables a los conductores o a las tripulaciones;
- Procedimientos de protección de los operadores nacionales de transporte;

---

<sup>5</sup> Véase "Diseño y aplicación de acuerdos sobre el transporte de tránsito", UNCTAD, TD/B/COM.3/EM.22/2, Ginebra, 2004 - [http://www.unctad.org/sp/docs/c3em22d2\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/c3em22d2_sp.pdf) .

- Riesgos y seguros;
- Puestos de control de la seguridad;
- Falta de coordinación;
- Insuficiente documentación para el transporte;
- Insuficiencia de la reglamentación;
- Inexistencia de un sistema nacional de tránsito aduanero;
- Formalidades y demoras en el paso de las fronteras;
- Derechos de tránsito.

24. La mayoría de estos obstáculos específicos tienden a estar interrelacionados y han de solucionarse mediante la cooperación entre los sectores público y privado, los cargadores y los proveedores de servicios de todos los países afectados. La labor de cooperación debe centrarse primordialmente en las operaciones del corredor de transporte de tránsito. Tanto los países sin litoral como los de tránsito pueden resultar mutuamente beneficiados por el aumento de los flujos comerciales a lo largo de los corredores de transporte de tránsito.

25. En muchos casos, será posible establecer simples acuerdos prácticos para un determinado corredor que puedan llevar a situaciones beneficiosas para todos, en las que tanto el país de tránsito como el país sin litoral se beneficien de las sinergias y las economías de escala en las inversiones y en las operaciones de transporte. Se puede establecer unas condiciones justas y cooperativas que permiten reducir los costos de tránsito.

### **Seguridad del transporte**

26. La Organización Marítima Internacional (OMI) aprobó en diciembre de 2002 varias enmiendas al Convenio para la Seguridad de la Vida en el Mar (SOLAS), de 1974, incluido el nuevo Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (PBIP). El Código entró en vigor el 1º de julio de 2004 y su aplicación es obligatoria para los 148 Estados Partes en el Convenio SOLAS<sup>6</sup>.

27. En su discurso del Día Marítimo Mundial 2004 el Secretario de la OMI señaló que "las cifras facilitadas regularmente por la OMI para mantener a la comunidad marítima informada de los progresos indican que el 1º de julio de 2004 más del 86% de los buques y del 69% de las instalaciones portuarias contaban con planes de protección aprobados"<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Para más información sobre las diversas medidas de seguridad véase *Container security: Major initiatives and related international developments*; informe preparado por la secretaría de la UNCTAD, UNCTAD/SDTE/TLB/2004/1.

<sup>7</sup> "OMI 2004: La protección marítima como objetivo", OMI, Londres, J/8670.

Añadió que "aunque la importancia de dicho certificado es indudable, lo que realmente cuenta es el trabajo realizado sobre el terreno: el nombramiento de oficiales de protección en los buques, en las compañías y en las instalaciones portuarias, la formación impartida, los planes de protección elaborados, el aumento de la toma de conciencia y el refuerzo de la vigilancia". En agosto de 2004, la OMI informó de que se habían aprobado los planes de protección del 89,5% de las más de 9.000 instalaciones portuarias declaradas, lo que ya suponía un importante avance en comparación con el 69% registrado el 1º de julio<sup>8</sup>.

28. Pese a la tendencia positiva general, los progresos en la aplicación en algunas regiones han sido más lentos. Por ejemplo, casi la mitad de los 30 países de África en los que se aplica el Código no han informado a la OMI de la aprobación de medidas de seguridad portuaria. Los países de la antigua Unión Soviética y la Europa oriental también han aplicado las medidas con relativa lentitud<sup>9</sup>.

29. En la Unión Europea se han hecho esfuerzos concertados por establecer un amplio régimen de seguridad para la totalidad de la cadena logística marítima. Cabe mencionar el reciente Reglamento de la UE relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias<sup>10</sup>, así como un proyecto de directiva sobre la mejora de la protección de los puertos<sup>11</sup>. En un documento publicado en mayo de 2004, la Conferencia Europea de Ministros de Transporte sugirió que los países podían considerar la ampliación del alcance del Código PBIP, limitado actualmente a las instalaciones portuarias y los terminales, a toda la zona portuaria y a las zonas adyacentes que tenían una repercusión directa o indirecta en el puerto (por ejemplo, instalaciones ferroviarias, almacenes, etc.)<sup>12</sup>.

30. Algunas de las cuestiones analizadas en el informe de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte (CEMT) son de especial importancia para los países en desarrollo. Por ejemplo, se considera que los tramos frágiles de la cadena de suministro en el comercio internacional están relacionados con los transportistas terrestres y los expedidores de carga de los eslabones iniciales y finales de la cadena. Esto afecta directamente a los países en los que la preparación y la aplicación de las medidas de seguridad tendría que hacerse partiendo de cero. En el estudio también se señala que el movimiento internacional de contenedores no se rige por un único sistema y que la seguridad exige un amplio marco intermodal en el que se integren las medidas de toda la cadena de transporte de contenedores. Se llega a la conclusión de que aunque puede

---

<sup>8</sup> Conferencia de prensa de la OMI de 6 de agosto de 2004, [www.imo.org](http://www.imo.org).

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> Reglamento (CE) N° 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias.

<sup>11</sup> Proyecto de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la mejora de la protección de los puertos, aprobado por la Comisión el 10 de febrero de 2004, documento 2004/0031 (COD).

<sup>12</sup> *Transport Security- Report on Container Transport Security Across Modes*, Conferencia Europea de Ministros de Transporte, CEMT/CM (2004)22. París, 14 de mayo de 2004.

existir un marco de ese tipo que abarque los puertos y el transporte marítimo, ninguna de las iniciativas<sup>13</sup> ya existentes o incipientes aborda la cadena de transporte de contenedores en su totalidad.

31. Por lo tanto, es probable que el actual panorama de múltiples normas y reglamentos sobre seguridad aprobados a nivel nacional, regional e internacional se haga más complejo. Habida cuenta de que en muchos países en desarrollo no existen las estructuras y los medios financieros y de gestión necesarios, es preciso prestar especial atención y analizar con más detenimiento estos nuevos avances con miras a facilitar el cumplimiento.

### **Derecho del transporte**

32. En la esfera del derecho del transporte, la reglamentación internacional sobre la responsabilidad dimanante del transporte de mercancías es una importante cuestión que sigue siendo pertinente. En este contexto, reviste especial interés la labor que se está llevando a cabo bajo los auspicios de la CNUDMI con objeto de preparar un nuevo instrumento internacional.

33. Cabe recordar que las mercancías se transportan cada vez más en contenedores, lo que entraña un transporte multimodal. A nivel mundial, el transporte de puerta a puerta se realiza a menudo por mar, ya que la amplia capacidad de los modernos buques contenedores que no cesa de aumentar permite transportar grandes cantidades de mercancías a grandes distancias. Los datos y las previsiones sobre el movimiento mundial de contenedores en puertos indican que el transporte en contenedores ha aumentado exponencialmente y que se prevé que esta tendencia continúe<sup>14</sup>. Aunque los principales proveedores de servicios de transporte multimodal a nivel mundial son expedidores de carga, las grandes empresas de transporte marítimo, que dominan la mayor parte de ese transporte, amplían cada vez más sus servicios para realizar el transporte de puerta a puerta. Tanto las empresas de transporte marítimo como los expedidores de carga que actúan como transportistas suelen firmar contratos con condiciones estándar, incluidas por lo general en el documento de transporte expedido por el transportista y que, como es bastante lógico, son potencialmente favorables a éste. Esos "contratos de adhesión" se prestan a abusos por parte del expedidor y, por lo tanto, plantean preocupaciones de política pública en una esfera en la que normalmente reina la libertad de contratación. De hecho, desde principios del siglo XX, existe una legislación internacional uniforme imperativa con objeto de asegurar un nivel mínimo de responsabilidad por parte del transportista marítimo para la protección de los consignatarios y, en particular, de las terceras partes en el contrato de transporte.

---

<sup>13</sup> Estas iniciativas incluyen, entre otras, la C-TPAT (Asociación Aduanera y Comercial contra el Terrorismo -para los Estados Unidos), la BASC (Coalición Empresarial Anticontrabando -para algunos grandes expedidores), la CEPE de las Naciones Unidas (en preparación para los expedidores de carga y los cargadores), las directrices de Información Anticipada sobre la Carga y las directrices para la gestión del llenado y sellado de contenedores de la OMA, y la propuesta de directiva de la UE relativa a la protección de la carga.

<sup>14</sup> Cf. *Multimodal transport: The feasibility of an international legal instrument*, UNCTAD/SDTE/TLB/2003/1, pág. 4. [http://www.unctad.org/en/docs//sdtetlb20031\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs//sdtetlb20031_en.pdf).

34. En 1924 se aprobaron las Reglas de La Haya, que introdujeron niveles mínimos obligatorios de responsabilidad, a cambio de determinadas excepciones y limitaciones, y que con el tiempo tuvieron una gran aceptación. No obstante, los intentos por modernizarlas sólo tuvieron un éxito parcial. Algunos Estados aprobaron en 1968 el protocolo de las Reglas de La Haya y aplicaron las denominadas Reglas de La Haya-Visby, pero otros siguieron adhiriéndose a las Reglas de La Haya originales. En 1978 se aprobó un nuevo convenio bajo los auspicios de las Naciones Unidas, en parte a instancias de los países en desarrollo, en el que se consideró que el sistema de Reglas de La Haya era excesivamente ventajoso para los transportistas. El objetivo de las denominadas Reglas de Hamburgo era establecer un régimen moderno que sustituyera a las Reglas de La Haya y de Visby, pero no tuvo una aceptación universal. Aunque el convenio está vigente, ninguno de los principales países de transporte marítimo lo ha ratificado. Como consecuencia, en el ámbito internacional coexisten tres regímenes distintos de responsabilidad marítima, a saber, las Reglas de La Haya, las de La Haya-Visby y las de Hamburgo.

35. Al mismo tiempo, el aumento significativo del transporte en contenedores y el consiguiente cambio de las pautas de transporte internacional han aumentado la necesidad de establecer una reglamentación moderna adecuada. A falta de un régimen internacional que sea ampliamente aceptable y que aborde de manera conveniente los retos del transporte moderno, varios países han decidido adoptar medidas unilaterales. Por lo tanto, se ha producido una proliferación cada vez mayor de regímenes internos y actualmente la legislación relativa al transporte marítimo de mercancías está poco uniformada a nivel internacional.

36. En la esfera del transporte multimodal, que está adquiriendo una creciente importancia, la situación es mucho peor, ya que hasta el momento no está vigente ningún régimen internacional uniforme de responsabilidad<sup>15</sup>. Ésta sigue rigiéndose por los convenios unimodales vigentes (diseñados para el transporte de mercancías marítimo, terrestre, ferroviario o aéreo), diversas leyes regionales y nacionales y acuerdos contractuales<sup>16</sup>. Evidentemente, esto preocupa a todos los participantes en el comercio y el transporte internacionales. Un marco jurídico fragmentado y complejo crea incertidumbre, lo que a su vez genera gastos de transacción, ya que da lugar a investigaciones jurídicas y probatorias, ocasiona onerosos procedimientos judiciales y aumenta el costo del seguro. Sin embargo, para los países en desarrollo, la preocupación es mucho mayor ya que sin un marco jurídico previsible, los pequeños y medianos interlocutores tienen muchas más dificultades para lograr un acceso equitativo a los mercados y participar en el comercio internacional.

37. Con estos antecedentes, la labor de la CNUDMI de preparación de un nuevo instrumento internacional es sumamente importante. En 2002, un Grupo de Trabajo sobre el Derecho del Transporte de la CNUDMI inició sus deliberaciones sobre un Proyecto de Instrumento sobre el

---

<sup>15</sup> El Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías, de 1980, no ha obtenido el número suficiente de ratificaciones para su entrada en vigor.

<sup>16</sup> Véase *Implementation of Multimodal Transport Rules*, UNCTAD/SDTE/TLB/2 y Add.1; *Multimodal Transport: The feasibility of an international legal instrument*, UNCTAD/SDTE/TLB/2003/1, cuadro 1.

Derecho del Transporte (documento A/CN.9/WG.III/WP.21)<sup>17</sup>. El instrumento propuesto -denominado actualmente Proyecto de instrumento sobre el transporte [total o parcialmente] [marítimo] de mercancías<sup>18</sup> - se centra en gran parte en las cuestiones relacionadas con la responsabilidad, es decir, en la reglamentación de la responsabilidad dimanante del transporte de mercancías. Esto se explica por el hecho de que la finalidad del Proyecto de instrumento es ofrecer un sucesor moderno a los regímenes internacionales de responsabilidad vigentes en la esfera del transporte marítimo de mercancías (es decir, las Reglas de La Haya, La Haya-Visby y las Reglas de Hamburgo). No obstante, es importante señalar que se propone aplicar también el Proyecto de instrumento a todos los contratos multimodales que incluyan un tramo marítimo. Como tal, el Proyecto de instrumento propuesto representa un ambicioso intento de ofrecer una reglamentación uniforme por la que se rijan no sólo los contratos de transporte marítimo de mercancías, sino también los contratos de transporte en general. Si bien en principio puede ser conveniente una reglamentación del transporte uniforme, parece cuestionable que el enfoque adoptado, es decir la ampliación de un régimen marítimo a toda la cadena de transporte, sea la solución idónea<sup>19</sup>.

38. En cuanto al fondo, el texto y la estructura, el Proyecto de instrumento difiere de los regímenes de responsabilidad marítima establecidos. Esto plantea algunas preocupaciones, sobre todo porque las reglas de responsabilidad propuestas resultan excesivamente complejas, si bien al mismo tiempo parece adoptarse un nuevo enfoque de la distribución del riesgo entre el transportista y el propietario de la carga, que favorece al transportista. Por lo tanto, los países en desarrollo en particular deberán participar imperativamente en las negociaciones para garantizar que sus intereses legítimos queden reflejados, en la mayor medida posible, en cualquier futuro convenio.

39. Con objeto de ayudar a los países en desarrollo en la labor que se está realizando en la CNUDMI<sup>20</sup>, la secretaría de la UNCTAD ha presentado comunicaciones escritas sustantivas a las reuniones del Grupo de Trabajo.<sup>21</sup> Más recientemente, la secretaría presentó una nota<sup>22</sup>, en la que se tratan algunas cuestiones esenciales que ha de considerar el Grupo de Trabajo en

---

<sup>17</sup> Los documentos de la CNUDMI pueden consultarse en [www.uncitral.org](http://www.uncitral.org) (Grupo de Trabajo sobre el Derecho del Transporte).

<sup>18</sup> La última versión del Proyecto de instrumento figura en los documentos A/CN.9/WG.III/WP.32 y WP.36 de la CNUDMI.

<sup>19</sup> Véase *Multimodal Transport: The feasibility of an international legal instrument*, UNCTAD/SDTE/TLB/2003/1, párrs. 30-37 y párrs. 92-94.

<sup>20</sup> Véase el Consenso de São Paulo (TD/412), párr. 107.

<sup>21</sup> Véase el documento de la CNUDMI A/CN.9/WG.III/WP.21/Add.1. El comentario también se ha publicado como documento de la UNCTAD con la signatura UNCTAD/SDTE/TLB/4 - <http://www.unctad.org/en/docs/posdtetlbd4.en.pdf>.

<sup>22</sup> *Carrier Liability and Freedom of Contract under the UNCITRAL Draft Instrument on Carriage of Goods [Wholly or Partly] [by Sea]*, UNCTAD/SDTE/TLB/2004/2.

su 14º período de sesiones (Viena, 29 de noviembre a 10 de diciembre de 2004). La nota se centra en dos cuestiones principales, a saber, a) la libertad de contratación, en particular la cuestión de qué contratos pueden estar exentos de la aplicación obligatoria del Proyecto de instrumento, y b) la responsabilidad del transportista por la pérdida, el deterioro o el retraso de la carga.

### **III. EVOLUCIÓN RECIENTE EN EL ÁMBITO DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO**

#### **Cuestiones relacionadas con el proceso de negociación de la OMC sobre facilitación del comercio**

40. El 1º de agosto de 2004, el Consejo General de la OMC reafirmó las Declaraciones y Decisiones Ministeriales adoptadas en Doha y el pleno compromiso de todos los miembros de ponerlas en práctica. En su Decisión<sup>23</sup>, a la que comúnmente se conoce como paquete de julio de la OMC, la facilitación del comercio es la única cuestión de Singapur que se ha mantenido. En el apartado g) del párrafo 1 "el Consejo General decide por consenso explícito comenzar las negociaciones sobre la base de las modalidades enunciadas en el anexo D del presente documento". En dicho anexo se aclaran las cuestiones contenidas en el párrafo 27 de la Declaración Ministerial de Doha<sup>24</sup> y se toman en cuenta algunas de las preocupaciones más importantes de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados. Se reconoce la necesidad de un trato especial y diferenciado que vaya más allá de la concesión de períodos de transición, teniendo en cuenta las capacidades de aplicación de los países. Lo que es más importante, sólo se requerirá a los países menos adelantados (PMA) que acepten compromisos compatibles con su desarrollo, sus necesidades y capacidad.

41. En el anexo se profundiza la cuestión de la necesidad de asistencia técnica para los países en desarrollo y los PMA. En este contexto, también se reconocen las actividades de asistencia técnica y creación de capacidad de la UNCTAD y se solicita a los Estados Miembros que inviten a las organizaciones internacionales (concretamente el FMI, la OCDE, la UNCTAD, la OMA y el Banco Mundial) a que emprendan esfuerzos de colaboración para la prestación de asistencia técnica.

42. Si bien en el pasado la cuestión del apoyo de los países en desarrollo se trató en términos relativamente abstractos, en el anexo D, y en particular, sus párrafos 5 y 6, figuran obligaciones más concretas de los países donantes. Al mismo tiempo, en el texto se acepta que, si no se les presta asistencia técnica y, por consiguiente, los países en desarrollo carecen de capacidad de aplicación, no se les puede exigir que apliquen los compromisos resultantes de las negociaciones. Se brindará apoyo y asistencia durante las negociaciones, así como en la etapa de aplicación.

---

<sup>23</sup> Programa de Trabajo de Doha, decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004, documento WT/L/579.

<sup>24</sup> Declaración del Cuarto Período de sesiones de la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, WT/MIN(01)/DEC/W/1, 14 de noviembre de 2001.

**Anexo D del paquete de julio - Base para las negociaciones sobre la facilitación del comercio**

43. El anexo D del paquete de julio contiene las modalidades para las negociaciones sobre la facilitación del comercio. De conformidad con el párrafo 27 de la Declaración de Doha, centra las negociaciones en tres artículos del GATT de 1994, concretamente el artículo V sobre "Libertad de tránsito", el artículo VIII sobre "Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación" y el artículo X sobre "Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales". También se subraya la necesidad de una "cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras o cualesquiera otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros". Se reconoce asimismo que la facilitación del comercio exige una cooperación entre las autoridades aduaneras y cualesquiera otras autoridades competentes de los países. Por consiguiente, al parecer sería necesario que las medidas de facilitación del comercio reflejasen la complejidad de las estructuras y responsabilidades de la administración nacional. Este criterio se aplica no sólo a la identificación de las necesidades y prioridades sino también a la creación de una capacidad efectiva para aplicar los compromisos.

44. En el anexo D se establece que "los resultados de las negociaciones tendrán plenamente en cuenta el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y menos adelantados", y se dice que este principio deberá ir más allá de la concesión de los habituales períodos de transición para aplicar los compromisos, prestando la debida atención a la capacidad de aplicación de dichos países. En particular, se subraya que los países menos adelantados miembros "sólo tendrán que asumir compromisos en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales".

45. El anexo D invita a los miembros a que identifiquen "sus necesidades y prioridades en materia de facilitación del comercio, en particular las de los países en desarrollo y menos adelantados" y a que aborden "las preocupaciones de los países en desarrollo y menos adelantados relativas a las repercusiones de las medidas propuestas en los costos", reconociendo que la aplicación de asistencia técnica y apoyo a la creación de capacidad es "fundamental para que los países en desarrollo y menos adelantados puedan participar plenamente en las negociaciones y beneficiarse de ellas". Al respecto, en el anexo se establece que los Miembros que son países desarrollados se comprometen a proporcionar apoyo y asistencia para ayudar a los países en desarrollo y menos adelantados a aplicar los compromisos resultantes de las negociaciones. Se reconoce asimismo que "las negociaciones podrían dar lugar a determinados compromisos cuya aplicación requiriera apoyo para el desarrollo de infraestructura por parte de algunos miembros" y que, "en los casos en que no lleguen el apoyo y la asistencia requeridos para tal infraestructura, y cuando un miembro en desarrollo o menos adelantado continúe careciendo de la capacidad necesaria, no se exigirá la aplicación". Respecto de la prestación del apoyo y la asistencia necesarios, en el anexo se establece claramente que "los compromisos de los países desarrollados de proporcionar ese apoyo no son ilimitados".

46. Por último, en el anexo se aborda la necesidad de "examinar la eficacia del apoyo y la asistencia proporcionados y su capacidad para apoyar la aplicación de los resultados de las negociaciones".

### **Propuestas específicas presentadas por algunos miembros de la OMC**

47. La exhaustiva labor del Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) en el ámbito de la facilitación del comercio, en particular después de la Conferencia Ministerial de Doha, ha ayudado a crear un criterio común sobre las posibles maneras de agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Diversos Miembros (en especial los que han propuesto normas de la OMC sobre la facilitación del comercio) han sugerido medidas concretas para cada uno de los tres artículos.

48. Estas propuestas se han recopilado en un documento elaborado por la secretaría de la OMC<sup>25</sup> en el que se presenta un panorama general sobre cómo podría avanzar la facilitación del comercio mediante la elaboración de los compromisos adecuados de la OMC. Estas medidas podrían servir de base para un conjunto apropiado de compromisos de la OMC sobre la facilitación del comercio. La lista de medidas presentadas a continuación de ninguna manera intenta anticipar el resultado de cualquier negociación que pueda emprenderse.

49. Las propuestas de aclaración y mejora de los artículos V, VIII y X presentadas en las diversas reuniones del Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC se han centrado en las siguientes cuestiones:

- a) Aplicación de los principios básicos de la OMC/GATT a los procedimientos comerciales oficiales: transparencia (disponibilidad de información, previsibilidad, creación de un punto de información local, garantías procesales); no discriminación entre tipos de mercancías y comerciantes sobre la base de la aplicación de criterios y controles objetivos; y el principio de "proporcionalidad", es decir que las medidas de control se apliquen con fines legítimos y sean lo menos restrictivas posible para el comercio.
- b) Adhesión y adaptación a las normas internacionales para simplificar las operaciones comerciales<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> "Examen, aclaración y mejora de los artículos V, VIII y X del GATT. Propuestas presentadas por las delegaciones", documento de la OMC G/C/W/434, Ginebra, 15 de noviembre de 2002. <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/g/c/w434.doc> .

<sup>26</sup> Existe un gran número de normas e instrumentos internacionales sobre facilitación del comercio cuya aplicación varía de un país a otro. Los siguientes son algunos ejemplos:

- Convenciones de la OMA (Convenio de Kyoto revisado sobre simplificación y armonización de regímenes aduaneros, Convenio de Estambul relativo a la admisión temporal, Convenio sobre el sistema armonizado, otros convenios y recomendaciones sobre importación temporal y envasado, equipo profesional, equipo científico, material pedagógico y mercancías para su uso en exhibiciones, exposiciones y ferias);
- Normas de las Naciones Unidas, por ejemplo el modelo de formulario de la CEPE, las 28 recomendaciones comerciales de la CEPE y el CEFAC, el Reglamento EDIFACT de las Naciones Unidas para el intercambio electrónico de datos y sobre el

- c) Modernización y simplificación de los procedimientos de aduanas y de otros organismos oficiales. Este tercer elemento abarca, entre otras cosas:
- i) Simplificación y reducción de los datos y documentos comerciales requeridos y su adaptación a normas internacionales.
  - ii) Introducción de sistemas automatizados de aduanas (por ejemplo el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA)).
  - iii) Reforma de la legislación y los procedimientos de aduanas. Nuevas técnicas aduaneras como la evaluación de riesgos, las auditorías postentradada y los procedimientos simplificados para los comerciantes autorizados con buenos antecedentes de cumplimiento; en algunos casos, una aplicación mejorada del acuerdo sobre valoración en aduana de la OMC. Estas medidas se introducen a menudo en forma conjunta con la reestructuración de los aranceles o las reformas fiscales.
  - iv) Una "ventanilla única": se acepta el principio de que los datos u otra información requeridos para la exportación o importación se presenten una única vez a un organismo único (normalmente la aduana o un ministerio de comercio) que posteriormente se ocupará de transmitirlos a otros organismos interesados.
  - v) Simplificación de los procedimientos de aduana para los embarques de escaso valor o urgentes.
  - vi) Cuando existan sistemas automatizados, introducción de instalaciones de archivo a distancia y despacho local: adopción por cada administración de sistemas que permitan archivar los documentos de aduanas y de otro tipo en una sede diferente del puerto de exportación o de entrada de los productos; pago electrónico de aranceles y derechos.

---

uso de códigos para la representación de elementos de datos, la recomendación del Consejo Económico y Social sobre medidas de facilitación relacionadas con los procedimientos del comercio internacional)

- Instrumentos informáticos de la UNCTAD, como por ejemplo el SIDUNEA (programa informático que brinda apoyo a la reforma y modernización aduaneras) y el SIAC (programa de logística que facilita el control de los movimientos de la carga), así como la declaración de Columbus de la UNCTAD.
- Convenios de la OMI (sobre transporte marítimo) y la OACI (aviación civil).
- Documentos de la CCI (Cámara de Comercio Internacional).

### *Necesidades y prioridades*

50. No se han recibido propuestas específicas sobre necesidades y prioridades a pesar de que la cuestión formaba parte integrante del programa de reuniones del proceso del CCM. Esto refleja las dificultades que plantea el proceso de identificación. ¿Cómo podrían identificar los países sus necesidades y prioridades en materia de facilitación del comercio y evaluar el costo que representarían? La identificación de las necesidades y prioridades probablemente no pueda realizarse a menos que se examinen de manera simultánea la asistencia técnica y la creación de capacidad. El proceso depende de la capacidad real de los países de estimar sus propias necesidades, así como de la capacidad de la comunidad de donantes de brindar asistencia financiera y técnica oportuna<sup>27</sup>.

### **Contribuciones específicas al proceso de negociación de la OMC**

51. La UNCTAD ha participado regularmente en la labor de facilitación del comercio del Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC y se ha centrado en la ayuda para crear capacidad a fin de ayudar a los países a valorar mejor el mandato contenido en el párrafo 27 de la Declaración de Doha. Respondiendo a una solicitud del Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta Ejecutiva de las Naciones Unidas, la UNCTAD fue una de las organizaciones cofundadoras de una red de colaboración de organismos multilaterales que se ocupan de la facilitación del comercio que se ha reunido seis veces desde abril de 2001. También es uno de los socios principales de la Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio<sup>28</sup>.

52. La propia labor de la UNCTAD sobre facilitación del comercio en el contexto de Doha abarca asistencia técnica y actividades de difusión de conocimientos sobre cuestiones aduaneras de aplicación y desarrollo relacionadas con la facilitación del comercio y las necesidades y prioridades potenciales de los países en desarrollo. Estas actividades se han realizado en Ginebra y Europa, así como en África oriental y occidental, América Central y Asia occidental y meridional.

53. Por otra parte, de conformidad con el concepto de "potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad", la UNCTAD ha hecho una propuesta, inicialmente denominada Clear-Trade<sup>29</sup> (que representa "Community of Like-Minded Enterprises and Administrations to

---

<sup>27</sup> Esta situación quedó claramente reflejada en un documento presentado por el Canadá a comienzos de 2003 en que se examinaron diversas vinculaciones entre los principios de facilitación del comercio ("Posibles vínculos entre los principios y medidas de facilitación del comercio y sus beneficios potenciales, y la asistencia técnica y creación de capacidad relacionadas con el comercio. Contribución del Canadá" (G/C/W/448), 10 de marzo de 2003).

<sup>28</sup> Para mayores informaciones, véase [www.GFPTT.org](http://www.GFPTT.org).

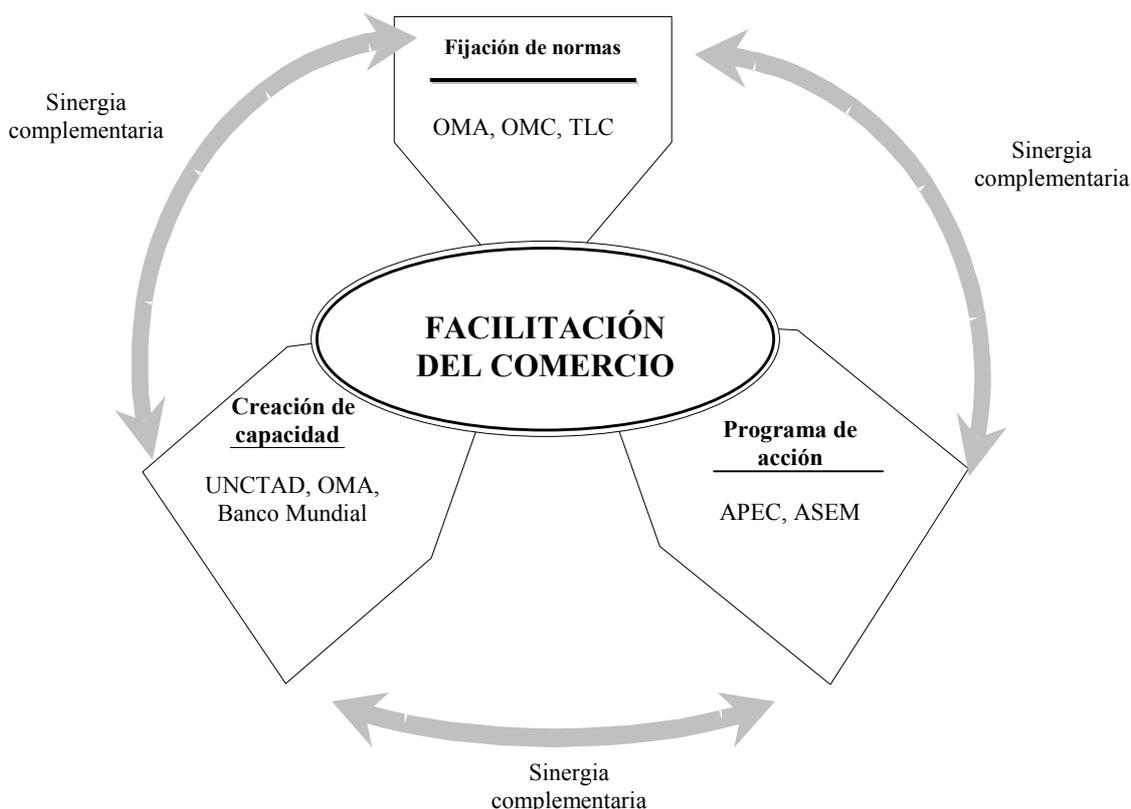
<sup>29</sup> Esta propuesta, presentada en el curso de la Reunión de Expertos en facilitación del comercio de la UNCTAD celebrada en noviembre de 2002, sugiere posibles planes de cooperación para lograr una aplicación coherente, cabal y complementaria de las actividades de asistencia técnica. Véase el documento TD/B/COM.3/EM.17/2, párr. 84.

Release Trade": Comunidad de empresas y administraciones de criterio afin para liberalizar el comercio) cuyo objetivo es reforzar la cooperación entre las diferentes partes interesadas en la facilitación del comercio en los planos local, nacional, regional y mundial.

54. En junio de 2003, el Japón presentó la propuesta<sup>30</sup> respecto de la arquitectura necesaria de la cooperación internacional sobre la facilitación del comercio que aparece en la figura 1.

**Figura 1**

**Propuesta de arquitectura de la cooperación internacional sobre la facilitación del comercio**



*Fuente:* "Arquitectura internacional sobre la facilitación del comercio, la OMC y las organizaciones internacionales y el Marco", OMC, G/C/W465, Ginebra, 6 de junio de 2003.

55. Posteriormente, otros organismos, entre los cuales cabe mencionar al Banco Mundial, la CEPE, la OCDE y la OMA, respaldaron de diferentes maneras un mecanismo de cooperación destinado a brindar una mayor asistencia técnica y creación de capacidad que aprovecharía la experiencia y competencia especializadas de las diferentes organizaciones.

<sup>30</sup> Véase el documento G/C/W465, 6 de junio de 2003: "Arquitectura internacional sobre la facilitación del comercio, la OMC y las organizaciones internacionales y el Marco".

#### IV. EL CAMINO A SEGUIR

56. El presente documento se ocupa de temas que han demostrado ser importantes retos en el ámbito del transporte eficiente y la facilitación del comercio, y que en el futuro cercano, podrían ejercer una importante influencia en las perspectivas de comercio y desarrollo de los países en desarrollo. La cuestión de la conectividad influirá de forma decisiva en el potencial y alcance de la nueva geografía del comercio y la consiguiente reestructuración de las corrientes comerciales.

57. Sin embargo, es necesario destacar que el potencial de las nuevas estructuras del comercio aún no se realizado plenamente. No todas las regiones en desarrollo participan en el creciente comercio intrarregional Sur-Sur y algunos países aún dependen casi exclusivamente del comercio y los servicios de transporte con el Norte. Además, a pesar de la aparición y el crecimiento de redes de transporte mundial y regional, en muchos países en desarrollo existen todavía importantes zonas que no están realmente conectadas con dichas redes. Es necesario promover y apoyar la elaboración y aplicación de medidas de política internacionales e internas destinadas a mejorar la conectividad gracias al desarrollo de servicios de transporte adecuados. Con esto también se reconoce que el costo de los servicios de transporte y logística es un aspecto cada vez más importante del comercio internacional. Aunque se han reducido los derechos y contingentes de importación, la incidencia de los costos del transporte internacional ha aumentado en los últimos años, superando ahora el valor de los derechos de importación de la mayoría de las exportaciones de los países en desarrollo.

58. Los países en desarrollo sin litoral se enfrentan con importantes limitaciones que afectan al acceso de su comercio internacional a los mercados mundiales. Por consiguiente, suelen realizar menos operaciones de comercio exterior, reciben menos inversión extranjera directa y su crecimiento económico es más bajo. Las limitaciones específicas a las que está sometido el comercio de tránsito no sólo tienen que ver con cuestiones aduaneras como, por ejemplo, el paso de las fronteras, sino que también están obligados a respetar los diferentes "conjuntos" de condiciones comerciales y de transporte del país de tránsito y del país sin litoral. Estas condiciones se basan en leyes y reglamentaciones, prácticas de acceso a los mercados y comerciales, infraestructuras y tecnologías que afectan a los servicios de transporte o a las cargas en tránsito. Los procesos de integración regional deben contemplar soluciones específicas para crear entornos internacionales comunes para el comercio y el transporte en todas las redes de tránsito. Dichos entornos promoverían el desarrollo regional a lo largo de los corredores de tránsito y reducirían los gastos de tránsito para los países en desarrollo sin litoral.

59. Estas soluciones para la elaboración y ejecución de acuerdos de transporte de tránsito pueden alcanzarse más eficazmente mediante la cooperación entre los países sin litoral y de tránsito. Para ganar en eficacia, deberá promoverse la cooperación en forma paralela en distintos niveles: deberá reunir a los sectores público y privado de cada país, superar las fronteras nacionales y hacer intervenir a todos los interesados a lo largo de corredor de tránsito determinado.

60. Diversas novedades recientes respecto de las tecnologías de información, el transporte multimodal, la seguridad del transporte y las negociaciones relativas a la facilitación del comercio en la OMC pueden tener un efecto directo y considerable sobre la eficiencia de las operaciones de tránsito. Debido a su carácter dinámico, estas novedades deberán ser controladas de cerca por los proveedores de transporte, los expedidores, los gobiernos y las organizaciones

internacionales para que los acuerdos de corredores de tránsito se mantengan activos y actualizados. Al trabajar juntas, todas las partes deben dar prioridad a las soluciones institucionales, jurídicas, administrativas, comerciales, tecnológicas y operacionales a fin de mejorar el funcionamiento de los corredores de transporte de tránsito como parte de redes regionales y en cumplimiento de las normas y prácticas internacionales.

61. La comunidad internacional también deberá abordar estas cuestiones de forma más general con el objeto de brindar el apoyo necesario a la participación activa de los países en desarrollo en los foros multilaterales que se ocupan de ellas. Algunos mecanismos de colaboración esenciales como la Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio o la Red de las Naciones Unidas sobre Facilitación del Comercio pueden ser resultar eficaces, ya que su acción coordinada atiende a las necesidades de los países en desarrollo.

62. Las medidas de seguridad adoptadas a nivel internacional en el Código PBIP de la OMI, que entraron en vigor el 1º de julio de 2004, son demasiado recientes para poder evaluar sus consecuencias sobre las corrientes de tráfico. En los próximos meses se les deberá prestar la debida atención y realizar estudios para tener una imagen más clara de su efecto real sobre el comercio de los países en desarrollo. Aunque la adopción de medidas de seguridad en el contexto de un instrumento multilateral existente representa un amplio apoyo de la comunidad internacional, su aplicación podría aún hacer necesaria una forma de asistencia destinada a facilitar el cumplimiento por parte de los países en desarrollo, y en particular los menos adelantados.

63. La creación de un régimen jurídico uniforme que rija el transporte internacional es de suma importancia para los países en desarrollo. La labor que la CNUDMI realiza en la actualidad con el objeto de armonizar los regímenes de responsabilidad para el transporte marítimo y las operaciones puerta a puerta afectará a todos los que participan en las operaciones de comercio y transporte internacional, sobre todo los países en desarrollo. Como estos efectos serán especialmente pronunciados en el caso de las empresas pequeñas y medianas que realizan operaciones de comercio internacional, es esencial que los países en desarrollo, cuyos sectores comerciales están integrados en gran medida por PYMES, participen más activamente en estas negociaciones.

64. Las negociaciones sobre facilitación del comercio comenzaron en la OMC a mediados de noviembre de 2004. El Grupo de Negociaciones sobre Facilitación del Comercio ha asumido sus funciones de conformidad con el Anexo D del paquete de julio. Las negociaciones se centrarán en los artículos V sobre "Libertad de tránsito", VIII sobre "Derechos y formalidades referentes a la importación y exportación" y X sobre "Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales" del GATT. El paquete de julio también crea un vínculo concreto entre el proceso de negociación y la prestación de asistencia técnica. Es la primera vez que se utiliza este enfoque en la historia de las negociaciones de la OMC, ya que si imponen a los países donantes obligaciones concretas de prestar la asistencia técnica necesaria y se acepta que, si no se proporciona dicha asistencia, no se podrá exigir a los países en desarrollo que apliquen los compromisos negociados.

65. En el anexo D también se reconocen las actividades de asistencia técnica y creación de capacidad de las organizaciones internacionales, entre las cuales se incluye a la UNCTAD, y se las invita (concretamente al FMI, la OCDE, la UNCTAD, el Banco Mundial y la OMA) a emprender esfuerzos de colaboración para la prestación de asistencia técnica.

66. La secretaría de la UNCTAD está en condiciones de responder a esta invitación brindando asistencia técnica sobre cuestiones de su competencia incluidas en su mandato. Esta asistencia deberá relacionarse principalmente con la creación de capacidad para apoyar el proceso de negociación y asistencia técnica para aplicar los compromisos negociados. Sobre la cuestión de la creación de capacidad, donantes y beneficiarios ya han solicitado a la UNCTAD que haga un aporte al proceso de negociación. A más largo plazo, las actividades de asistencia técnica relativas a la aplicación de los compromisos negociados también podrían aplicarse a la modernización y automatización de los regímenes y procedimientos aduaneros.

El recientemente desarrollado sistema SIDUNEAMundo combinado con programas de reforma aduanera coherentes representará una herramienta importante para las actividades de facilitación relativas a los procedimientos transfronterizos.

67. A fin de racionalizar la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad en el ámbito de la facilitación del comercio y responder a las peticiones incluidas en el paquete de julio de la OMC de emprender "esfuerzos de colaboración", la UNCTAD participa activamente en la promoción de mecanismos de cooperación que abarcan a instituciones de los sectores público y privado. El Comité de Alto Nivel sobre Programas pretende coordinar las actividades de las instituciones de las Naciones Unidas y organismos conexos, mientras que la Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio aplica un criterio más amplio de la cooperación y hace intervenir a todos los interesados en el ámbito de la facilitación del comercio. La combinación de estos acuerdos institucionales refleja la necesidad actual y futura de hacer participar al mayor número de agentes posible en las actividades destinadas a apoyar el proceso de negociación así como la aplicación de su resultado.

68. Estas cuestiones, en particular las relacionadas con la facilitación del comercio, seguirán desempeñando un papel dominante en el proceso de desarrollo, en particular en vista de las negociaciones en curso en la OMC. Por consiguiente, se justifica que sean objeto de un análisis profundo en futuras reuniones de expertos de la UNCTAD con miras a determinar las políticas y estrategias que permitirán aprovechar al máximo los beneficios que podrían reportar a los países en desarrollo.

-----