



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/80
11 de diciembre de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Empresa, la Facilitación de
la Actividad Empresarial y el Desarrollo
11º período de sesiones
Ginebra, 19 a 23 de febrero de 2007
Tema 4 del programa

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

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Para alcanzar los objetivos en materia de facilitación del transporte y el comercio es necesario, entre otras cosas, que los países puedan determinar sus prioridades; para ello puede aprovecharse la labor de las organizaciones encargadas de la facilitación del comercio, como los órganos profesionales o los comités de facilitación del transporte y el comercio. También es esencial la existencia de un marco jurídico y normativo favorable, así como el acceso a las redes mundiales de transporte. Los países en desarrollo necesitan que se les mantenga al tanto de los acontecimientos en esas esferas y necesitan integrar esas consideraciones en sus políticas orientadas hacia la facilitación del transporte y el comercio. Para los países en desarrollo sin litoral, la falta de conectividad desde el punto de vista del transporte y de medidas de facilitación del comercio supone, además de un aumento de los costos de transporte, un aumento del riesgo de marginación.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1	3
I. PRIORIDADES EN LA FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO	2 - 14	3
A. El proceso de establecimiento de prioridades	4 - 9	4
B. Criterios para el establecimiento de prioridades	10 - 14	5
II. COSTOS DEL COMERCIO Y CONECTIVIDAD DEL TRANSPORTE	15 - 24	7
A. La geografía del comercio.....	17 - 18	7
B. La conectividad y los costos del transporte	19 - 21	7
C. Formas de mejorar la conectividad del transporte marítimo.....	22 - 24	8
III. EL MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO	25 - 33	9
A. Las normas de seguridad para la cadena logística a nivel mundial.....	28 - 31	9
B. Respuestas normativas ante las preocupaciones ambientales ...	32 - 33	10
IV. LOS RETOS PARA LOS PAÍSES SIN LITORAL	34 - 44	11
A. Costos del transporte y comercio exterior de los países en..... desarrollo sin litoral.	35 - 39	11
B. La facilitación del comercio de tránsito	40 - 43	13
C. Aspectos jurídicos del comercio de tránsito	44	14
V. EL CAMINO A SEGUIR.....	45 - 48	14

INTRODUCCIÓN

1. La facilitación del comercio y la conectividad del transporte son importantes factores determinantes de la capacidad de oferta y la competitividad de los países en desarrollo en los mercados mundiales. Es necesario que los países establezcan un marco jurídico y normativo apropiado que refleje las circunstancias y prioridades nacionales. A la vista de todo ello, en la presente nota se examinan cuatro temas relacionados con la logística del transporte que revisten especial interés para los países en desarrollo en general y para los países en desarrollo sin litoral.

- El primer capítulo trata de la facilitación del transporte y el comercio, con especial interés en el establecimiento de las prioridades para esa facilitación. Teniendo en cuenta que los recursos son limitados, los países deben establecer prioridades en cuanto a qué medidas de facilitación del transporte y el comercio deben adoptar, y en qué orden.
- En el segundo capítulo se examina la cuestión del transporte internacional, con especial atención a la conectividad desde el punto de vista del transporte marítimo. Aunque la contenedorización ha ayudado a mejorar la conectividad entre la práctica totalidad de los países, aún sigue habiendo amplias diferencias que influyen en los costos del transporte y la competitividad comercial.
- En el tercer capítulo se analiza el marco jurídico y normativo para la facilitación del transporte y el comercio, con especial atención a las cuestiones relacionadas con la seguridad y el medio ambiente.
- En el cuarto capítulo se examinan las tres cuestiones: la facilitación, la conectividad y el marco jurídico, desde la perspectiva de los países en desarrollo sin litoral (PDSL). Habida cuenta de la desventaja geográfica de esos países, la facilitación del comercio, la mejora de la conectividad y las reformas jurídicas son de especial importancia para ellos.

I. PRIORIDADES EN LA FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO

2. Para poner en práctica medidas tendientes a la facilitación del transporte y el comercio se requieren recursos humanos y financieros. Como esos recursos son escasos y no están necesariamente reservados para actividades relacionadas con la facilitación del comercio, los países tienen que establecer prioridades en cuanto a las medidas que es necesario aplicar y en cuanto a la mejor secuencia para su aplicación. El establecimiento de esas prioridades será también esencial cuando los países tengan que decidir su posición en el ámbito de las negociaciones bilaterales, regionales o multilaterales, como las que se mantienen en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para mejorar y aclarar los artículos V, VIII y X del GATT.

3. El marco general en el que un país tiene que establecer sus prioridades viene determinado por sus obligaciones internacionales y por los recursos humanos y financieros de que disponga. El hecho de no establecer prioridades en la esfera de la facilitación del transporte significaría

asignar una prioridad muy baja a la práctica totalidad de las medidas tendientes a la facilitación del transporte y el comercio, o que las prioridades las establecerían los grupos de intereses más influyentes.

A. El proceso de establecimiento de prioridades

4. La prioridad general que se asigne a la facilitación del transporte y el comercio dependerá de numerosos factores, incluida la apertura económica de un país al comercio exterior. Los agentes clave en la determinación de las prioridades para la facilitación del transporte y el comercio son las instituciones nacionales que se ocupan del desarrollo económico del país. En ese contexto, los órganos encargados de la facilitación del comercio, en caso de que existan y funcionen eficazmente, pueden desempeñar un importante papel. Durante un curso práctico organizado recientemente por la UNCTAD y la CEPE sobre el "Fortalecimiento de las organizaciones nacionales y regionales de facilitación del comercio"¹, varias de esas organizaciones explicaron sus respectivas funciones en la determinación de las prioridades nacionales, tanto en lo relativo a la aplicación de las medidas de facilitación del transporte y el comercio como a la fijación de la posición del país en las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales.

5. La estructura y composición de las organizaciones de facilitación del transporte y el comercio puede variar ampliamente. Van desde las instituciones bien estructuradas que reciben apoyo financiero público y privado, hasta los grupos menos oficiales, o incluso totalmente informales, de interesados que se reúnen de vez en cuando para examinar temas de interés común. Entre sus actividades pueden estar: la prestación de apoyo y asesoramiento a los gobiernos en lo que se refiere al fomento de la facilitación del comercio; la prestación de servicios de asesoramiento, información, capacitación o de cualquier otro tipo a sus miembros; la realización de investigaciones y análisis; y quizá también la contribución a la aplicación de las medidas tendientes a la facilitación del comercio. Como ejemplo de esto último puede citarse la cooperación en el establecimiento de sistemas de comunidades portuarias, el apoyo a la elaboración de documentos simplificados o la contribución a la elaboración de nuevos instrumentos legislativos.

6. La verdadera formulación de las prioridades nacionales en materia de facilitación del transporte y el comercio -ya sea como posición negociadora o en relación con la asignación de recursos propios o procedentes de donantes- dependerá en gran medida de la capacidad del país, incluidos los mecanismos orgánicos y las instituciones que se ocupen del establecimiento de prioridades. La mayoría de los países no cuentan con organizaciones dedicadas específicamente a la facilitación del comercio y, a menudo, el establecimiento de prioridades se realiza habiéndose mantenido pocas o insuficientes consultas con los interesados. Incluso la existencia de comités u otros órganos específicos encargados de la facilitación del comercio no garantiza necesariamente que el proceso de establecimiento de prioridades esté equilibrado y adecuadamente estructurado.

¹ El curso práctico se celebró los días 31 de octubre y 1º de noviembre de 2006 en el Palacio de las Naciones de Ginebra. Puede verse más información en: www.unece.org/trade/workshop/geneva_oct06/welcome.htm.

7. Con frecuencia, los intereses de los usuarios y los proveedores de servicios comerciales y de transporte entran en colisión. Por ejemplo, la financiación de determinadas entidades públicas o asociaciones del sector privado depende a veces de la recaudación de tasas sobre procedimientos de importación o exportación establecidos, y cualquier propuesta para reducir o suprimir esas tasas puede encontrar una fuerte resistencia por parte de las instituciones interesadas. La capacidad negociadora de los distintos interesados durante el proceso de establecimiento de prioridades puede tener una influencia decisiva en el resultado final.

8. El proceso de establecimiento de prioridades puede depender también del grado de descentralización de los poderes y de los procesos de adopción de decisiones y de la autonomía administrativa dentro de un país determinado. En algunos países más pequeños, en los que la mayoría de las operaciones comerciales se realizan a través de un único puerto y un único aeropuerto, el mejor enfoque tal vez sea el de una estructura nacional simplificada. En un país más grande, quizá con una estructura federativa y distintas regiones especializadas en tipos de comercio diferentes, tal vez sea más apropiado recabar la participación de las autoridades locales y los sectores comerciales a la hora de decidir el establecimiento de las prioridades regionales. Como ejemplo de esta última situación puede citarse la cooperación entre los servicios de aduanas y las comunidades portuarias. Por otra parte, la fijación de las posiciones negociadoras del país requerirá siempre una definición centralizada de las prioridades nacionales.

9. Idealmente, la determinación de prioridades debería basarse en un análisis objetivo del comercio actual y potencial de un país, así como de los costos de transacción asociados, realizado por el Gobierno. En ese análisis debería determinarse qué medidas de facilitación serían más beneficiosas para el comercio exterior y el crecimiento económico del país. En el establecimiento de prioridades deberían tenerse en cuenta múltiples criterios (véase más adelante) y cuantificarse los costos asociados con las ineficiencias existentes².

B. Criterios para el establecimiento de prioridades

10. La importancia que un país asigne a una medida concreta de facilitación del comercio dependerá de numerosos factores, que pueden variar de un país a otro. A continuación se ofrece una breve reseña de esos factores.

11. Dependiendo de la composición y estructura de su comercio exterior, un país puede asignar una mayor prioridad a la facilitación de las exportaciones que a la de las importaciones. Puede decidir, por ejemplo, crear primero una ventanilla electrónica única para las exportaciones y sólo después de conseguido eso crear una para las importaciones³. Del mismo modo, el nivel de utilización de la tecnología varía de un país a otro y, en consecuencia, también lo hace la

² Como ejemplo de estudio reciente encaminado a cuantificar los costos de los procedimientos de comercio internacional para un país sin litoral puede citarse el titulado "Impacto del transporte y de la logística en el comercio internacional del Paraguay", preparado para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional por CARANA Corporation, en colaboración con la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Paraguay, en julio de 2006.

³ Puede verse una descripción detallada de algunas medidas concretas de facilitación del comercio en las notas de la UNCTAD, publicadas en <http://r0.unctad.org/ttl/technical-notes.htm>.

prioridad que se asigna a las medidas de carácter electrónico orientadas a la facilitación del comercio. En ese contexto, sin embargo, la introducción de una medida electrónica de facilitación del comercio por parte del sector público puede contribuir eficazmente a alentar a las PYME del país, que hasta entonces quizá operasen únicamente con procedimientos manuales, a hacer también un uso más intensivo de las tecnologías modernas y la conexión a la Internet. Puede citarse como ejemplo un caso en que la introducción de una ventanilla electrónica única para los procedimientos de exportación ha conducido a un aumento significativo del establecimiento de conexiones a la Internet por parte de los pequeños exportadores nacionales⁴.

12. Algunos países albergan a grandes proveedores de servicios de transporte y apoyo al comercio, mientras que otros dependen de los servicios de empresas extranjeras. La prioridad que se asigne a las medidas de facilitación que pudieran beneficiar a un tipo concreto de empresa será diferente si un país cuenta o no con una de esas empresas. Así pues, un factor que habrá de tenerse en cuenta a la hora de establecer prioridades es el efecto de propagación o el impacto que una medida pueda tener no necesariamente en el comercio, sino en la inversión y el empleo en los servicios de transporte y apoyo al comercio.

13. Existen grandes diferencias en las prioridades nacionales cuando se trata de la facilitación del comercio de tránsito, caso en que los países sin litoral tienden a encontrarse en una posición de demanda y los países costeros vecinos en una situación de oferta. Naturalmente, los comerciantes de un país sin litoral asignarán una alta prioridad a la facilitación del comercio de tránsito, incluso cuando se trate del comercio internacional a través de su propio territorio, en la confianza de recibir un trato favorable similar o recíproco de los países costeros vecinos.

14. Otros factores de interés en el establecimiento de prioridades de un país son: la composición del comercio, el modo de transporte más habitual y el nivel de concentración del comercio exterior del país. La importancia de la composición del comercio, y más concretamente el tipo de productos básicos que se comercialicen, puede ilustrarse con el caso de los productos frescos y perecederos. A ese respecto, un gran volumen de importaciones puede conducir a la asignación de una prioridad más alta a la separación del despacho de las mercancías de los servicios aduaneros. Por lo que se refiere al modo de transporte, según cual sea el que más utilice un país, éste puede decidir facilitar el comercio portuario, por ejemplo introduciendo un procedimiento de despacho anticipado para el comercio marítimo, o en los puestos fronterizos, por ejemplo tratando de organizar operaciones conjuntas en las fronteras con los países vecinos. Por último, con respecto al nivel de concentración del comercio, la diversificación de la estructura o de los socios comerciales puede conducir a que se dé mayor prioridad a las soluciones y acuerdos multilaterales de carácter general, mientras que una estructura comercial concentrada puede conducir a que se dé mayor prioridad a las soluciones específicas o los acuerdos bilaterales. Las necesidades de los socios comerciales pueden influir también en las prioridades de un país determinado, por ejemplo si los socios comerciales solicitan controles de seguridad o información anticipada.

⁴ Véase "The establishment and operation of an electronic single window: Case study of Guatemala", UNCTAD/SDTE/TLB/MISC/2004/5, www.unctad.org/en/docs//sdtetlbmisc20045_en.pdf.

II. COSTOS DEL COMERCIO Y CONECTIVIDAD DEL TRANSPORTE

15. La mayor parte del comercio internacional de productos manufacturados se transporta en buques de líneas marítimas regulares que proporcionan servicios regulares de transporte para el comercio marítimo, especialmente la carga contenedorizada. Así pues, el acceso a las redes internacionales de líneas regulares de transporte marítimo es un elemento esencial de la competitividad de un país.

16. La "conectividad" con la red internacional de líneas regulares de transporte marítimo depende de varios factores, entre los que figuran los puertos de un país, el tamaño de los buques utilizados, el número de destinos y el nivel de competencia entre las empresas navieras. Según esos criterios, los países mejor conectados son los que están situados en Asia oriental, seguidos de los países europeos y los Estados Unidos. La mayoría de los países peor conectados son países menos adelantados⁵. (La situación específica de los países sin litoral se examinará en el capítulo IV.)

A. La geografía del comercio

17. La geografía mundial del comercio está cambiando, y los costos de transporte y la conectividad están desempeñando un importante papel en esos cambios.

18. Según la teoría económica más aceptada, los países que están más lejos unos de otros comercian menos entre sí. Es interesante observar, sin embargo, que de la investigación empírica realizada por la UNCTAD en la que no sólo se considera la distancia, sino también el costo del transporte y los indicadores de la conectividad, se desprende que los costos del transporte y la conectividad son elementos más importantes que la distancia a la hora de determinar el volumen del comercio.

B. La conectividad y los costos del transporte

19. Se ha demostrado que la distancia, la balanza comercial, las economías de escala, el tipo y valor de los productos básicos, las diversas características de los puertos y la conectividad del transporte figuran en los principales factores determinantes de las tarifas de flete marítimo. Por razones obvias (como el consumo adicional de combustible), una distancia mayor entre dos países entraña una tarifa más alta. No obstante, el efecto real de la distancia en los fletes no es muy grande; diversos estudios han mostrado que la duplicación de la distancia marítima supone un aumento de los fletes únicamente en torno al 15 ó 20%. La conectividad y las economías de escala son más importantes que la distancia.

20. Las tarifas de flete para servicios que incluyen uno o más transbordos son significativamente mayores que para los servicios directos. Se ha determinado también que los

⁵ Puede verse una comparación más detallada de los niveles de competitividad en el *Boletín del Transporte de la UNCTAD* N° 34, 2006. Puede verse un análisis más detallado de las relaciones entre la conectividad, los costos del transporte y los volúmenes de comercio, así como referencias adicionales, en el *Boletín del Transporte de la UNCTAD* N° 33, 2006. www.unctad.org/transportnews.

fletes son más bajos si hay varias empresas competidoras que ofrecen un servicio directo entre el mismo par de países. Asimismo, la existencia de un mayor número de empresas en el mercado con más buques y una mayor capacidad total de transporte de contenedores en servicios directos influyen de forma importante en la reducción de los fletes, es decir, una mayor competencia, una amplia capacidad y una conectividad directa ayudan a reducir los costos de transporte.

21. Las medidas de seguridad también han influido en los costos del transporte y en la conectividad. Para determinados tipos de comercio, es fundamental satisfacer ciertos requisitos de seguridad, cosa que puede hacer por una parte que un puerto resulte más atractivo para las empresas navieras aunque, por otra parte, también supone unos mayores gastos de funcionamiento. En ese contexto, también es cierto que un mayor volumen de tráfico puede contribuir a reducir los costos unitarios. En un reciente estudio realizado por la UNCTAD se demuestra que, de hecho, los costos de las medidas de seguridad por tonelada de carga son mayores en los puertos más pequeños que en los grandes⁶.

C. Formas de mejorar la conectividad del transporte marítimo

22. Aunque en principio "la oferta sigue a la demanda" cuando las líneas marítimas regulares despliegan sus buques hacia los países con un mayor volumen de comercio, también es cierto que "la demanda sigue a la oferta", por cuanto los volúmenes de comercio pueden incrementarse como resultado de una mejor conectividad del transporte.

23. La oferta de servicios directos por buques de línea regular viene determinada, en gran medida, por el volumen de comercio y por las características y la situación geográfica de los puertos de un país. Entre los países menos conectados con las redes marítimas mundiales aparecen aquéllos que están más distantes de las principales rutas comerciales o aquéllos cuyos puertos son considerados ineficientes o poco fiables por las empresas navieras. Un mayor PIB per cápita también parece atraer servicios adicionales de transporte marítimo por líneas regulares, lo que está en consonancia con otras investigaciones que demuestran que un mayor PIB per cápita guarda una estrecha relación con la eficiencia portuaria y la conectividad con las líneas regulares de transporte marítimo.

24. Para conseguir una mayor conectividad del transporte es importante disponer de infraestructuras y servicios portuarios modernos, así como tecnologías de la información y las comunicaciones. Unas buenas conexiones con el interior también ayudan a atraer a los servicios de transporte marítimo, como lo hace la competencia dentro de los puertos y entre distintos puertos. En particular, la experiencia demuestra que la mejora del acceso a los puertos extranjeros puede contribuir significativamente a fomentar la competencia entre los puertos, es decir, a aumentar las posibilidades de elección de los comerciantes y, por tanto, mejorar la conectividad de un país en materia de transporte. Así pues, el comercio de tránsito y el acceso a los puertos extranjeros no sólo son importantes para los países en desarrollo sin litoral, sino que también pueden contribuir a aumentar el movimiento de carga en los países costeros y, en consecuencia, ayudar a mejorar su conectividad de transporte en materia de transporte.

⁶ Véase el *Boletín del Transporte de la UNCTAD* N° 33, UNCTAD, Ginebra, 2006.

III. EL MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO

25. El marco jurídico en el que se desenvuelven el transporte y el comercio internacional es un parámetro crítico cuando se analiza la facilitación del comercio. La elaboración de leyes, reglamentos y normas uniformes a nivel internacional es un importante primer paso.

No obstante, para obtener verdaderos beneficios en la facilitación del comercio que conduzcan a una reducción de los costos administrativos y de transacción también es necesario promulgar y aplicar eficazmente a nivel nacional esos conjuntos de normas internacionalmente acordados.

26. Los países en desarrollo se enfrentan a dificultades especiales a ese respecto, por ejemplo, en el contexto de las negociaciones sobre leyes y normas internacionales uniformes en las que puede ser necesario un conocimiento considerable de materias técnicas complejas, o en los casos en que la aplicación efectiva a nivel nacional de convenios y normas internacionales requiere tecnologías y sistemas institucionales sofisticados.

27. Dos cuestiones clave en el programa internacional son la lucha contra el terrorismo y, cada vez más, los costos económicos que acarreará el cambio climático. Esas dos cuestiones van a afectar tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo de muchas formas, incluidos los marcos normativos acordados a nivel internacional que tendrán que aplicarse en los planos nacional y regional. Para los países en desarrollo, la participación en los procesos internacionales de creación de consenso y el análisis de las necesidades en materia de fomento de la capacidad para garantizar la aplicación y el cumplimiento de las normas en el plano nacional serán aspectos esenciales.

A. Las normas de seguridad para la cadena logística a nivel mundial

28. Por lo que se refiere a los esfuerzos de alcance mundial por mejorar la seguridad de las cadenas logísticas, el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (Marco SAFE), aprobado en 2005 bajo los auspicios de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), constituye el principal conjunto de normas internacionales⁷. En octubre de 2006, 139 administraciones miembros de la OMA habían declarado su intención de aplicarlo. Además, el Comité de Seguridad Marítima y el Comité de la Facilitación de la Organización Marítima Internacional (OMI) han comenzado a examinar propuestas para integrar en el Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional y en el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS) procedimientos para la seguridad de la carga transportada por vía marítima basados en las normas de la OMA o compatibles con esas normas. En consecuencia, los elementos clave del Marco SAFE podrán, en su momento, convertirse en parte de la legislación internacional (obligatoria) relativa al transporte internacional de carga por vía marítima.

29. El Marco se asienta sobre dos "pilares", a saber, el establecimiento de redes entre las aduanas y las relaciones de colaboración entre las aduanas y las empresas, y se centra en cuatro elementos básicos: i) mediante el Marco se armonizan los requisitos relativos a la información

⁷ El texto completo del Marco SAFE y demás documentación de interés a la que se hace referencia en el presente documento pueden consultarse en el sitio web de la Organización Mundial de Aduanas, www.wcoomd.org.

electrónica previa sobre los envíos destinados al interior y al exterior o que están en tránsito; ii) los países que adoptan el Marco se comprometen a utilizar un enfoque coherente de gestión de riesgos para abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad; iii) en el Marco, ante una petición razonable del país receptor y sobre la base de una metodología contra los riesgos comparable, se exige que las autoridades aduaneras del país expedidor realicen una inspección de los contenedores de alto riesgo y la carga, preferiblemente mediante el uso de equipos detectores menos agresivos, como las máquinas de rayos X a gran escala y los detectores de radiación; iv) en el Marco se definen las ventajas que las aduanas ofrecerán a las empresas que cumplan las normas mínimas relativas a la seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas, denominados también operadores económicos autorizados (OEA).

30. En junio de 2006, el Consejo de la OMA aprobó un conjunto de directrices detalladas sobre los OEA en el que se contemplan las condiciones, los requisitos y las ventajas, así como los procedimientos de validación, autorización y reconocimiento mutuo. Al mismo tiempo, el Consejo de la OMA aprobó una resolución en la que, entre otras cosas, se contemplaba la aplicación gradual del Marco SAFE y se esbozaba la labor conexas que habrá de realizarse en el futuro. Los requisitos para obtener la condición de OEA y para la presentación electrónica de datos y documentos a las aduanas que se prevén en el Marco SAFE pueden resultar problemáticos para las pequeñas entidades comerciales, especialmente en los países en desarrollo. A largo plazo, la cuestión de si, en la práctica, podrá conseguirse el reconocimiento mutuo de la condición de OEA revestirá una especial importancia.

31. Con el fin de ayudar a los países en desarrollo en la aplicación del Marco SAFE, la Dirección de Desarrollo de Capacidad de la OMA puso en marcha recientemente un importante programa de fomento de la capacidad, denominado COLUMBUS, dentro del cual se realizan misiones de diagnóstico, se lleva a cabo una evaluación de las necesidades y se diseña un plan de acción con miras a determinar qué donantes están dispuestos a financiar determinados proyectos, todo ello para garantizar que al menos un puerto de cada país cumpla con el Marco SAFE. También será importante conseguir la integración de los intereses del sector privado en ese proceso.

B. Respuestas normativas ante las preocupaciones ambientales

32. Las preocupaciones ambientales, en particular las que guardan relación con la amenaza del cambio climático mundial, tendrán que tenerse cada vez más en cuenta en relación con los esfuerzos por mejorar el desarrollo económico mediante la facilitación del comercio y los marcos normativos internacionales. El desarrollo económico entraña también un importante consumo de energía, contaminación, consumo de recursos, congestión, emisiones de gases de efecto invernadero, condiciones de trabajo inapropiadas y degradación de las infraestructuras. Esas externalidades negativas son especialmente nocivas para los países en desarrollo, donde requieren mayor atención. Eso es especialmente cierto a la vista de la estrategia sobre el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y a la luz de los nuevos descubrimientos acerca de los considerables costos económicos que conlleva el cambio climático. Se dice que esos costos

podrían suponer desde el 5% hasta más del 20% del PIB mundial si no se adoptan medidas globales para abordar el problema con carácter urgente y prioritario⁸.

33. Con ese telón de fondo, es probable que los marcos normativos elaborados para abordar los problemas del cambio climático, incluidos los instrumentos legislativos de carácter ambiental presentes y futuros, desempeñen un papel cada vez más importante en todas las esferas de la actividad humana, con repercusiones potencialmente importantes en las políticas de desarrollo económico, las infraestructuras y estrategias de transporte y las iniciativas asociadas en materia de fomento de la capacidad. Así pues, en el futuro programa de trabajo de la UNCTAD deberían contemplarse estudios tendientes a determinar posibles esferas para la investigación y el análisis de los impactos previsibles en los países en desarrollo.

IV. LOS RETOS PARA LOS PAÍSES SIN LITORAL

34. En los últimos decenios, los países en desarrollo sin litoral (PDSL) han experimentado, en promedio, un menor crecimiento económico, menos inversiones y un descenso de su participación en la producción y el comercio mundiales en comparación con otros países en desarrollo. De hecho, en los años noventa, el grupo de los PDSL experimentó un crecimiento negativo del ingreso per cápita⁹. De los 30 PDSL, 16 están clasificados como países menos adelantados. Las principales causas del desalentador comportamiento de esos países en materia de desarrollo están relacionadas con una insuficiente facilitación del comercio y una mala conectividad del transporte.

A. Costos del transporte y comercio exterior de los países en desarrollo sin litoral

35. Como se ha examinado más arriba, la distancia marítima es menos importante como factor determinante de los costos del transporte que muchas otras variables, como la conectividad, la eficiencia de los puertos y las economías de escala. En el caso del transporte por carretera y por ferrocarril, sin embargo, la situación es diferente; la distancia es un determinante fundamental de los costos del transporte carretero y ferroviario. Asimismo, las carreteras y ferrocarriles requieren inversiones iniciales y pueden deteriorarse a consecuencia del tráfico pesado, algo que no sucede en el caso de las vías navegables. Eso significa, pues, que la distancia geográfica a los mercados mundiales afecta mucho más a los países que comercian por tierra o cuyos centros económicos están lejos de los puertos que a los países que comercian por mar y cuyos centros económicos están cerca de sus puertos.

⁸ Véase el reciente Examen de los costos económicos del cambio climático preparado por Sir Nicholas Stern, que fuera Economista Jefe del Banco Mundial, para el Gobierno británico. http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm.

⁹ Anwarul Chowdhury y Sandagkorj Erdenebileg, *Geography against Development*, UN-OHRLLS, Nueva York, 2006. Véase también *Landlocked Developing Countries: Facts and Figures 2006*, UNCTAD/LDC/2006/2, Ginebra, 2006.

36. Por lo que se refiere a los costos de transporte, en un estudio profusamente citado se sugiere que "la duplicación de los costos de transporte reduce el volumen del comercio de un país en cerca del 80%"; dicho de otra manera, si un país puede reducir los costos del transporte internacional en un 50%, su comercio exterior podría multiplicarse por cinco¹⁰. Aunque la investigación de la UNCTAD confirma la importancia crucial que los costos de transporte y la conectividad tienen en la competitividad comercial, esa alta correlación parece esconder una relación biunívoca: no sólo los altos costos de transporte perjudican al comercio, sino que los bajos volúmenes de comercio también generan mayores costos de transporte como resultado de las diseconomías de escala.

37. La mayoría de los PDSL padecen un déficit comercial con respecto a los productos manufacturados, es decir, importan muchos más productos manufacturados de los que exportan. Eso conduce a un alto costo de transporte de las importaciones, porque las tarifas de flete incluyen también el transporte del contenedor o del camión vacío de vuelta a su lugar de origen. En ese contexto, es importante observar que la frecuentemente citada relación c.i.f./f.o.b. sólo puede considerarse como indicador de los costos de transporte en el caso de las importaciones. Normalmente no ofrece información alguna sobre los costos de transporte de las exportaciones¹¹.

38. Debido al desequilibrio comercial de la mayoría de los PDSL, los costos de transporte de las exportaciones manufacturadas son a menudo menores que los de las importaciones; una empresa de transporte por carretera se alegrará de poder tomar carga en lugar de tener que volver de vacío. De ello parece desprenderse que tal vez no sean los altos costos de transporte de las exportaciones los que perjudican a la competitividad exportadora de los PDSL, sino más bien los retrasos y la incertidumbre acerca de la entrega en los puestos fronterizos. Más importante aún, los altos costos de transporte y los largos plazos de entrega de las importaciones darán lugar a mayores costos de producción de los artículos destinados a los mercados de exportación.

39. Como la mayoría de los PDSL tienen un volumen de comercio extremadamente bajo, el uso del ferrocarril queda descartado, por lo que se utilizan camiones pequeños, y a menudo viejos, y los encargados de prestar ese servicio tienen frecuentemente dificultades para encontrar carga para el regreso. Así pues, existe un círculo vicioso en el que un bajo volumen de comercio conduce a un alto costo de transporte y ese alto costo de transporte desalienta el aumento del comercio.

¹⁰ Nuno Limão y Anthony Venables, "Infrastructure, geographical disadvantage, and transport costs", *World Bank Economic Review*, vol. 15, N° 3, 451 a 479, Washington, 2001.

¹¹ De hecho, la relación c.i.f./f.o.b. tampoco ofrece necesariamente información suficiente sobre los costos de transporte de las mercancías importadas, porque esos costos se miden por contenedor o por tonelada. La relación c.i.f./f.o.b. compara el valor de las mercancías en dólares de los Estados Unidos en la aduana de entrada con el valor de esas mercancías en la aduana de salida. Comparar las relaciones c.i.f./f.o.b. de países sin litoral con las de países costeros no es aceptable, porque normalmente el país costero sólo mencionará los costos de transporte hasta el puerto, aunque el destino final siempre entrañará también un transporte por tierra, al igual que en el caso del país sin litoral.

B. La facilitación del comercio de tránsito

40. En un documento presentado al Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio de la OMC se sugiere que es posible superar el inconveniente geográfico que supone no tener litoral si se dan tres condiciones fundamentales: el desarrollo de redes nacionales de transporte adecuadas y sistemas de transporte de tránsito eficientes; la proximidad geográfica a un gran mercado regional, como sucede en el caso de los países europeos sin litoral; y la promoción de las industrias y actividades que no son sensibles a la distancia¹².

41. Las medidas de facilitación del comercio, como los sistemas de transporte de tránsito o las operaciones fronterizas conjuntas, ayudan a fomentar el comercio con los países vecinos. Por lo que se refiere a la promoción de industrias que no sean sensibles a la distancia, como los servicios o los productos de alta tecnología, también guarda relación con la facilitación del transporte y el comercio, por cuanto esa promoción puede requerir importaciones rápidas y fiables y puede exigir que la producción se concentre en artículos de alto valor que hagan que valga la pena utilizar el costoso método del transporte aéreo.

42. El Programa de Acción de Almaty incluye cinco esferas prioritarias, de las que las dos primeras guardan relación con la facilitación del comercio y el mejoramiento de la infraestructura del transporte. Las otras tres esferas prioritarias están relacionadas con el apoyo internacional en forma de prestación de asistencia, trato preferente y realización de actividades complementarias por parte de la comunidad internacional¹³.

43. La mayoría de las medidas de facilitación aplicables al comercio internacional revisten también interés para el comercio de tránsito. Es lógico que potenciación general de la normalización, armonización y simplificación de muchos procedimientos de importación y exportación tenga un efecto equivalente en los procedimientos relacionados con el comercio de tránsito. Además, el comercio de tránsito puede requerir otras medidas de carácter específico, como los sistemas de garantía, la promoción de acuerdos regionales de tránsito y el despacho simplificado y preferente de la carga y los vehículos en tránsito.

C. Aspectos jurídicos del comercio de tránsito

44. El marco jurídico internacional de carácter general del derecho a la libertad de tránsito hacia los Estados sin litoral está constituido por diversos convenios internacionales y el artículo V del GATT. No obstante, los acuerdos de tránsito individuales, que forman la base jurídica de los acuerdos de tránsito sobre el terreno, se conciertan en el plano regional o bilateral y a menudo surgen problemas relacionados con su aplicación y su cumplimiento. Habida cuenta de la gran importancia que unos acuerdos de tránsito eficaces tienen para los países en desarrollo sin litoral, la protección jurídica efectiva del derecho a la libertad de tránsito sigue siendo un reto permanente.

¹² TN/TF/W/39, presentado por el Paraguay, Rwanda y Suiza, Ginebra, 2005.

¹³ Programa de Acción de Almaty: atención de las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral dentro de un nuevo marco mundial para la cooperación en materia de transporte de tránsito para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito.
<http://www.un.org/special-rep/ohrls/lldc/default.htm>.

V. EL CAMINO A SEGUIR

45. El logro de los objetivos en materia de facilitación del transporte y el comercio dependerá de la capacidad de los países para determinar sus prioridades. El establecimiento de prioridades es necesario también en el contexto de las negociaciones tendientes a la facilitación del transporte y el comercio, ya sean de carácter bilateral, regional o multilateral. Es mejor que se ocupen del establecimiento de prioridades las organizaciones nacionales encargadas de la facilitación del comercio, como los órganos profesionales o los comités de facilitación del transporte y el comercio. El establecimiento de prioridades debe basarse en un análisis objetivo de los flujos comerciales de los países y de la estructura, la situación geográfica, el modo de transporte más habitualmente utilizado para el comercio internacional y las proyecciones del futuro del comercio y el crecimiento. La UNCTAD no sólo puede contribuir al análisis de las prioridades en la esfera de la facilitación del transporte y el comercio sino que, y lo que tal vez sea más importante, también puede prestar apoyo para la creación de organizaciones apropiadas que puedan encargarse de la facilitación del comercio y de su funcionamiento institucional.

46. La competitividad comercial viene determinada, entre otras cosas, por el acceso de los países a las redes internacionales de transporte marítimo. En el caso particular de los servicios por buques de líneas regulares, el acceso a las redes internacionales depende, entre otras cosas, de la disponibilidad y el funcionamiento de los puertos, el tamaño y tipo de los buques utilizados y los destinos atendidos. Además de beneficiarse de una mejor conectividad, los países en desarrollo tal vez deseen participar en la prestación de servicios de transporte y apoyo al comercio. La UNCTAD continuará vigilando y analizando las tendencias pertinentes en materia de logística y facilitación del comercio y mantendrá su estrecha cooperación con otras organizaciones internacionales, por ejemplo a través de la Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio.

47. El establecimiento de un marco jurídico y normativo favorable es esencial para la facilitación del transporte y el comercio. En particular, una mayor concienciación acerca de la importancia de las preocupaciones relacionadas con la seguridad y de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible es esencial para que los países comprendan mejor la evolución del escenario normativo internacional. Los países en desarrollo necesitan que se les mantenga al tanto de los acontecimientos en esas esferas y necesitan integrar esas consideraciones en sus políticas orientadas hacia la facilitación del transporte y el comercio y en el diseño de sus estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

48. A causa de la falta de conectividad y del efecto de los costos del transporte en la formación de los volúmenes y las pautas comerciales, los países en desarrollo sin litoral están especialmente expuestos a quedar marginados de las redes internacionales de comercio y transporte. Así pues, mejorar la conectividad del transporte es fundamental a la hora de abordar las preocupaciones de los países en desarrollo, y más aún en el caso de los países en desarrollo sin litoral. La UNCTAD seguirá investigando en la esfera de la conectividad del transporte en relación con la geografía del comercio. La UNCTAD contribuye también a encontrar soluciones prácticas para el comercio de tránsito, especialmente a través de su sistema aduanero automatizado SIDUNEA.
