



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/59
TD/B/COM.3/EM.20/3
24 de octubre de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Empresa, la Facilitación de
la Actividad Empresarial y el Desarrollo
Reunión de Expertos sobre el desarrollo del
transporte multimodal y los servicios logísticos
Ginebra, 24 a 26 de septiembre de 2003

**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE EL DESARROLLO
DEL TRANSPORTE MULTIMODAL Y LOS SERVICIOS LOGÍSTICOS**

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,
del 24 al 26 de septiembre de 2003

ÍNDICE

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. RESUMEN DEL PRESIDENTE	1 - 56	2
II. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN.....	57 - 61	14
<i>Anexo:</i> Asistencia		15

Capítulo I

RESUMEN DEL PRESIDENTE

Introducción

1. La Reunión de Expertos sobre el desarrollo del transporte multimodal y los servicios logísticos se celebró del 24 al 26 de septiembre de 2003, de conformidad con la decisión adoptada por la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo en su séptimo período de sesiones. Los expertos dispusieron del documento de antecedentes preparado por la secretaría, titulado "El desarrollo del transporte multimodal y los servicios logísticos" (TD/B/COM.3/EM.20/2).

2. El objetivo de la Reunión era ayudar a los Gobiernos y a los sectores del comercio y el transporte a examinar, después de las últimas novedades que se habían producido, posibles alternativas y medidas para fomentar el desarrollo del transporte multimodal y los servicios logísticos. En el presente resumen se han agrupado los debates sustantivos bajo los siguientes temas:

- a) Desarrollo y servicios de transporte;
- b) Infraestructura y tecnología;
- c) Seguridad y protección;
- d) Facilitación;
- e) Marco jurídico;
- f) Estructura del mercado y acceso a los mercados; y
- g) Conclusiones y camino a seguir.

3. Los expertos provenían de ministerios de comercio, transporte y otros ministerios, así como de organizaciones del sector privado, empresas de transporte público y privado, y organizaciones especializadas que se ocupan del transporte, el comercio y la seguridad.

A. Desarrollo y servicios de transporte

4. Los costos de las transacciones y, en particular, los del transporte, están aumentando de una manera que afecta a la competitividad de los países, especialmente cuando se los compara con los aranceles aduaneros, sector en que pueden observarse grandes reducciones en las últimas décadas. Cuando se compararon los costos del transporte internacional de los países desarrollados con los de los países en desarrollo, se observó que los últimos pagaban aproximadamente el doble en relación con el valor de sus importaciones. El costo del transporte terrestre es particularmente elevado y difiere mucho de un corredor a otro.

5. La evolución del transporte internacional sigue las tendencias del comercio internacional, que en su mayor parte adoptan una dirección Este-Oeste. Por varias razones algunos servicios Norte-Sur tienden a ser más costosos. Los países del Sur que no tienen litoral deben hacer frente a obstáculos adicionales para acceder a los mercados. Otros países, especialmente los ubicados en las encrucijadas de los servicios Este-Oeste y Norte-Sur, pueden beneficiarse de esas tendencias comerciales y suministrar servicios de trasbordo en sus puertos, atrayendo así nuevos servicios de transporte marítimo, lo que también beneficia a los importadores y exportadores nacionales. Otros países también pueden tratar de suministrar servicios logísticos a los países vecinos, si, por ejemplo, invierten en facilitación del comercio o tienen un entorno más protegido o más seguro. En esos casos, incluso los países más pequeños pueden beneficiarse potencialmente de las economías de escala gracias a las corrientes de intercambio de los países vecinos.

6. Los expertos señalaron que si se reducía el costo de transporte se impulsaría considerablemente el proceso de desarrollo. A corto plazo podían lograrse reducciones introduciendo cambios en las políticas y prácticas en los ámbitos nacional e internacional, así como a nivel de empresa. Por ejemplo, se estimó que en un país determinado cada día adicional que un barco permanecía esperando en sus puertos costaba a los cargadores 1 millón de dólares de los EE.UU. En el caso de América del Sur se estimó que cada punto porcentual (1%) de reducción del costo del transporte internacional de mercancías en contenedores permitiría a la región ahorrar más de 250 millones de dólares. Se estimó que la ineficiencia de las operaciones en los puertos y aduanas costaba a América Latina unos 4.000 millones de dólares por año. En varios países en desarrollo el desarrollo regional se veía entorpecido por la falta de conexiones de transporte adecuadas.

7. Se considera que la introducción del transporte multimodal y la logística es un instrumento poderoso para reducir el costo de las transacciones y aumentar así la competitividad de los comerciantes de los países en desarrollo. A este respecto, los expertos analizaron los ahorros en los costos resultantes de la reducción de los plazos de tránsito o los plazos de entrega, desde el tratamiento de los pedidos hasta la entrega de las mercancías. Normalmente, mejorar la gestión logística puede reducir mucho el plazo de entrega. Se mencionaron ejemplos realistas en que el plazo de entrega se había reducido de 110 a 50 días, es decir, más del 50%. Las consecuencias para el costo de financiación del comercio son considerables. Aplicar los tipos de interés actuales al volumen del comercio mundial de las importaciones de los países en desarrollo, que es de 1,6 billones de dólares acarrea un ahorro potencial de miles de millones de dólares porque se reducen los pagos en concepto de tipos de interés.

8. Dado el carácter dinámico de la relación entre el transporte y el comercio internacionales, se prevé que las mejoras que se logren en el transporte multimodal y la logística pueden originar un círculo virtuoso. El mejoramiento de los servicios origina más comercio y ese intercambio adicional engendra servicios de transporte más numerosos y mejores, lo que a su vez contribuye a promover el comercio. Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta el aumento del comercio de productos manufacturados e intermedios, que exige una mayor contenedorización, un transporte más rápido y el mejoramiento de la facilitación del comercio y el transporte.

9. En muchos países en desarrollo el transporte, especialmente el transporte por carretera y las operaciones portuarias, es una fuente importante de empleo. En la práctica, a corto plazo las reformas pueden provocar la reducción del número de trabajadores exigiendo a la vez la capacitación adicional de los trabajadores restantes, por ejemplo portuarios. Los efectos a largo plazo previstos de esas reformas tal vez no siempre sean suficientes para superar la oposición política a las reformas. Con respecto al comercio en los servicios de transporte, la mayoría de los países en desarrollo tienen un déficit comercial, es decir, que adquieren sus servicios de transporte en el extranjero.

10. En los países en desarrollo la pobreza guarda relación parcialmente con la falta de transportes o la ineficiencia de los existentes, fenómenos ambos que crean un obstáculo al comercio. Se ha estimado que en los puertos de una subregión dada, el costo de la ineficiencia de las administraciones de puertos y aduanas, así como de la inadecuación de los marcos jurídicos, representa gastos administrativos aproximados de 300 a 800 dólares por contenedor lleno. En muchos casos esa influencia en el costo de las transacciones supera el costo de las operaciones portuarias. En la mayoría de los países en desarrollo incluso los puertos públicos tienen que tener autonomía financiera, por lo que es particularmente necesario mejorar la calidad y reducir los costos de la administración portuaria.

11. Algunos expertos destacaron que el transporte guardaba estrecha relación con otros aspectos del desarrollo. Un aspecto particular que se mencionó fue la tasa de infección por el VIH de los camioneros en muchos países africanos.

12. Los delegados alentaron a las organizaciones internacionales, incluidos la UNCTAD y el Banco Mundial, a adoptar un método coordinado para apoyar las iniciativas en materia de transporte multimodal, servicios logísticos y facilitación del comercio. El representante del Banco Mundial dijo que su institución estaba dando cada vez más prioridad a esas cuestiones porque eran importantes para el desarrollo sostenible.

13. La reducción del costo de las transacciones guarda relación en gran medida con las iniciativas que deben adoptarse en el ámbito nacional y requiere voluntad política y apoyo oficial. Desde luego, hay que dar prioridad al aumento de la capacidad de suministro de transporte en los países en desarrollo para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo. Esto es fundamental si se pretende que los países en desarrollo reduzcan los obstáculos al comercio que constituyen los costos de transporte, obstáculos que se han vuelto más importantes que las barreras arancelarias. Los países en desarrollo necesitan asistencia en ese proceso. Sería conveniente que se organizara en la UNCTAD un foro permanente para intercambiar experiencias, examinar las mejores prácticas y fomentar el consenso sobre las cuestiones de carácter mundial. Además, mediante sus actividades de investigación y programas de cooperación técnica la UNCTAD puede ayudar a los países en desarrollo a prestar asesoramiento sobre las últimas novedades en el transporte marítimo y a mejorar los resultados de las empresas nacionales de transporte.

B. Infraestructura y tecnología

14. La disponibilidad y adecuación de la infraestructura de transporte y de las tecnologías de la información y las comunicaciones son una condición del transporte multimodal y el comercio, que difieren mucho de un país a otro. La contenedorización se ha convertido en el método predominante del transporte de carga general, y, si se pretende que el transporte multimodal se desarrolle, se necesitarán instalaciones y equipo apropiados para manipular y transportar los contenedores. Si los países han de beneficiarse de la mundialización, es fundamental que haya políticas nacionales de largo plazo en materia de desarrollo de las infraestructuras y que se las incorpore en las iniciativas regionales.

15. Sigue habiendo necesidades en materia de inversiones en la infraestructura de transporte, que se ven agravadas en algunos casos por un mantenimiento insuficiente. Se dijo que en algunos puertos de América Latina y África el dragado era muy necesario. La falta de inversiones también es evidente en varias vías de navegación interior, y la inadecuación de las conexiones con los puertos por carretera y ferrocarril suele impedir que las operaciones multimodales sean eficientes.

16. En la última década las concesiones otorgadas en algunos países para explotar la infraestructura de transporte han contribuido a resolver la ineficacia de las operaciones y a corregir la falta de inversiones. Esto ha ocurrido con las concesiones de terminales y otras formas de participación del sector privado en puertos de América Latina y el Caribe, donde las inversiones portuarias oportunas se han visto recompensadas con el aumento del rendimiento, el tamaño de los buques y la frecuencia de los servicios de transporte marítimo.

17. La práctica de coordinar las inversiones en el transporte se ilustró con la experiencia de un país de América Latina, donde los planes nacionales de infraestructura de transporte se adaptaban a las iniciativas regionales de largo plazo, como la ITHO (Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental) y la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana). Se señaló que en algunos casos africanos la financiación conjunta por los países sin litoral y de tránsito podía ayudar a establecer la necesaria infraestructura de transporte.

18. Una característica común de muchos países es la función secundaria que cumplen las redes ferroviarias y de navegación interior en el transporte multimodal y los esfuerzos que se están haciendo para resolver ese desequilibrio. Lograr la igualación de todos los modos de transporte contribuiría a alcanzar esa solución. Además, algunos expertos opinaron que también sería importante que las empresas de transporte interior cambiaran de actitud con respecto a atender las necesidades de los cargadores. A título de ejemplo se hizo referencia a una nueva estrategia de los transportistas por barcaza del Rin: se habían dado cuenta de que la rapidez en la entrega de los contenedores, que ellos no podían ofrecer, podía contrarrestarse y complementarse mediante servicios de transporte en contenedores más lentos pero más fiables, y actualmente estaban prosperando en esa actividad, que se añadía al suministro de servicios tradicionales de transporte de carga a granel.

19. En otros países el subdesarrollo de la infraestructura de transporte interior explica en gran parte el lento crecimiento del comercio exterior e interior. Las más de las veces, las carreteras por las que se puede transitar cualquiera sea el tiempo que haga son la excepción, y el mal estado

de los ferrocarriles entorpece las exportaciones, por ejemplo de productos minerales o forestales. En un país insular en particular, el comercio interior se realiza por un gran número de puertos dispersos a lo largo de la costa y, como ninguno de esos puertos es lo suficientemente moderno como para cumplir una función regional, las cargas internacionales se transbordan en los países vecinos.

20. Si se hacen grandes inversiones se podrá cambiar la situación de los servicios de transporte. Los planes para el ensanchamiento propuesto del Canal de Panamá y la campaña para promover la posición de Panamá como centro marítimo podrían influir en gran medida en los servicios de transporte marítimo, afectando a los países del hemisferio occidental. Análogamente, las inversiones en ferrocarriles y carreteras hechas en determinado país del Oriente Medio están transformándolo en una plataforma de transporte de tránsito que conecta con el mar a los países sin litoral de Asia meridional y central y abrevia el suministro de los servicios entre ellos. En menor escala, tras las operaciones de suministro realizadas con miras a la explotación de los yacimientos petrolíferos marinos descubiertos recientemente, un pequeño país isleño tiene planes para convertirse en centro marítimo regional y suministrar servicios a los países africanos vecinos.

21. La utilización de las nuevas tecnologías aumenta la capacidad de la infraestructura de transporte y ocupa un lugar prominente en los planes de desarrollo. Las redes de comunicación y transporte están estrechamente relacionadas. Los cargadores o los proveedores de transporte que, por ejemplo, no tienen acceso a Internet también quedarán excluidos de las redes de transporte y logística. Varios delegados de países y también oradores de empresas de transporte destacaron que ese hecho era fundamental, especialmente para los países menos adelantados. Los sistemas mundiales de determinación de la posición (GPS) se están convirtiendo en un equipo estándar de algunas empresas latinoamericanas de transporte por carretera. La falta de infoestructura de las partes que garantizan conexiones en la comunidad portuaria es una de las principales deficiencias que suelen observarse. En Asia, en un proyecto de transporte multimodal destinado a promover el comercio se combinaron el componente físico (las obras civiles y el equipo para las estaciones de despacho interior) y los programas informáticos (SIAC y SIDUNEA).

22. Se presentó el Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA) de la UNCTAD y se anunció que la nueva versión, SIDUNEA mundo (ASYCUDA World), que reemplaza al SIDUNEA++, ya está disponible. Actualmente más de 80 países utilizan el sistema SIDUNEA.

23. Los expertos señalaron que los medios de comunicación electrónicos se están utilizando cada vez más en los servicios de transporte internacional, especialmente para intercambiar información, efectuar reservas y realizar el seguimiento de la carga, así como para preparar los documentos de comercio y transporte. También se hicieron varias referencias a la utilización de documentos de transporte negociables en el comercio internacional y a la posibilidad de reemplazarlos por alternativas electrónicas. Sin embargo, se reconoció que la falta de un marco jurídico apropiado seguía siendo un importante obstáculo a ese respecto.

24. Si se mejoran las comunicaciones entre los diversos modos se podrán reducir significativamente las demoras. Si se coordina mejor la cadena de suministro se podrá aumentar la productividad de los servicios y, por consiguiente, la capacidad de la infraestructura de

transporte. La participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura se está generalizando en los puertos, ferrocarriles, carreteras y vías de navegación interior como medio de atraer capital y personal especializado. El sector público tiene que hacer frente a los nuevos desafíos de establecer el marco legal y reglamentario apropiado y promover el necesario desarrollo de los recursos humanos, esferas en que la UNCTAD debe seguir prestando asistencia.

C. Seguridad y protección

25. Los expertos observaron que la seguridad y la protección marítimas siempre habían preocupado a la comunidad internacional, pero que después de lo ocurrido el 11 de septiembre de 2001 se les había prestado más atención. Se hicieron referencias a las iniciativas adoptadas por los Estados Unidos para garantizar la seguridad de los contenedores, en particular la Iniciativa para la Seguridad de los Contenedores (CSI), la Asociación Aduanera y Comercial contra el Terrorismo (C-TPAT) y el requisito de declarar la carga 24 horas antes. El objetivo general de esas iniciativas es aumentar la seguridad en toda la cadena de suministro exigiendo una información detallada y la cooperación entre todos los agentes de los sectores del comercio y el transporte.

26. Algunas delegaciones expresaron preocupación por los gastos extraordinarios resultantes de la desviación y el trasbordo de las exportaciones de los países en desarrollo por los puertos a los que se aplicaba la CSI. Se consideró importante pues que los transportistas de los países en desarrollo se sumaran al programa CSI. Sin embargo, la mayoría de los puertos de los países en desarrollo no disponían de los medios e instalaciones de control previo exigidos, aunque en algunos de ellos se estaban instalando. Se consideró que los países en desarrollo tenían dificultades para cumplir los requisitos de la C-TPAT, que afectaría significativamente sus exportaciones. Otra novedad potencialmente costosa era el nuevo requisito de aumentar la vigilancia de los contenedores vacíos.

27. Los expertos también examinaron la labor realizada por la Organización Marítima Internacional, en particular las enmiendas al Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, de 1974. Se hizo especial hincapié en el nuevo capítulo XI-2 del Convenio, por el que se incorpora el Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (Código PBIP), que debe entrar en vigor el 1° de julio de 2004. Se sugirió que la experiencia adquirida con el anexo 17 del Convenio de Chicago de 1944 en la esfera del transporte aéreo podía proporcionar una orientación útil.

28. El principal objetivo del Código PBIP es establecer un marco internacional que incluya la cooperación entre los Gobiernos Contratantes, los organismos públicos, las administraciones nacionales, las empresas de transporte marítimo y el sector portuario, para detectar las amenazas a la seguridad y adoptar medidas para prevenir los atentados contra la seguridad que afecten a los barcos e instalaciones portuarias utilizados en el comercio internacional. El Código proporciona un marco normativo coherente para evaluar los riesgos, que permite a los gobiernos compensar los cambios en los niveles de amenaza con medidas para reducir la vulnerabilidad de los barcos e instalaciones portuarias.

29. En el caso de los barcos, los requisitos incluirán el establecimiento de planes de seguridad para los buques, la presencia de agentes de seguridad en los buques y las empresas, y la existencia de material especializado a bordo. En el caso de las instalaciones portuarias, los requisitos incluirán planes y agentes de seguridad. Además, la aplicación del Código tanto en los barcos como en las instalaciones portuarias incluirá la vigilancia y el control del acceso, el control de las actividades del personal y la carga, y medidas para garantizar que los sistemas de alerta puedan activarse rápidamente. Asimismo, impartir capacitación será sumamente importante para garantizar una aplicación adecuada de las medidas exigidas. Se destacó que los gobiernos tenían que adaptar la legislación y los programas nacionales para que el Código pudiera aplicarse.

30. Los expertos de los países en desarrollo indicaron que sus países ya estaban tratando de cumplir los nuevos requisitos del Código PBIP en los plazos previstos. Sin embargo, varios delegados señalaron que esos países necesitaban conocimientos técnicos, infraestructura, capacitación y asistencia financiera para poder aplicar las nuevas medidas de seguridad; si no los obtenían, esas medidas podían convertirse efectivamente en un nuevo obstáculo no arancelario al comercio. Se consideró que era necesario que la comunidad internacional encontrara un sistema de seguridad económico y práctico que pudieran aplicar todos los países. Además, se consideró importante promover la aplicación de un método normativo más coordinado a las cuestiones de seguridad para evitar la proliferación de medidas superpuestas. Era importante pues que la UNCTAD continuara siguiendo de cerca la evolución de la situación en esa esfera y analizara las implicaciones de las iniciativas de seguridad para el comercio de los países en desarrollo.

D. Facilitación

31. La facilitación del comercio entraña una amplia variedad de medidas, como la reforma aduanera, los acuerdos de tránsito o la simplificación y armonización de los procedimientos y documentos. Permite a los sectores público y privado cosechar todos los beneficios de las inversiones hechas en la infraestructura de transporte y promueve el comercio exterior de los países. Los ahorros combinados de la aplicación de esas medidas podrían ser importantes. Varios países señalaron la existencia de algunos problemas en la esfera del despacho de aduanas, en que el despacho de algunas importaciones llevaba hasta 15 días. Algunos países han aplicado programas de reforma para reducir el período de despacho a 48 horas o menos. Actualmente, en las regiones en desarrollo el despacho de aduanas sigue llevando como promedio de dos a cinco veces más tiempo que en los países desarrollados, lo que constituye un obstáculo muy grave al comercio de productos manufacturados y productos intermedios.

32. En algunos casos la facilitación se ve obstaculizada por las medidas destinadas a contrarrestar el contrabando y los tráficó ilícitos. Por ejemplo, los contenedores en tránsito que transportan productos comerciales con rumbo a Asia central son descargados para ser inspeccionados en los puertos de mar del país de tránsito y luego vuelto a cargar para garantizar que no contengan productos prohibidos, por temor a que esos productos sean reimportados de contrabando. También se mencionó la necesidad de aplicar al transporte multimodal las reglas Incoterms adecuadas.

33. La elaboración y aplicación de medidas de facilitación debe adaptarse a las necesidades locales, nacionales y regionales. En los puertos de África septentrional las autoridades portuarias están tratando de resolver los problemas de despacho de la carga y disponibilidad de vehículos de carretera para la carga de importación a fin de extender los horarios de trabajo a más de las actuales siete horas diarias. Esta iniciativa requiere la participación de la comunidad portuaria y, lo que es más importante, la firme intervención del Ministerio de Transporte. En Asia meridional la aplicación y el éxito del proyecto de facilitación del comercio, de un monto de 3 millones de dólares, para mejorar la legislación sobre transporte y aplicar procedimientos racionales a la carga nacional y las mercancías en Asia central depende de la asociación entre los sectores público y privado. Otras soluciones, como las inversiones en instalaciones ubicadas fuera de las zonas portuarias o en puertos secos, son una parte importante del proyecto. Los acuerdos bilaterales de tránsito de los países sin litoral, como los firmados entre países de África central y occidental, reducirían los innecesarios controles a lo largo de las carreteras mediante acuerdos sobre los corredores, itinerarios, puestos de control, identificación de vehículos y conductores, y distribución de la carga entre los transportistas de los países sin litoral y de tránsito.

34. En otros países la facilitación se ve entorpecida por problemas desalentadores. Los problemas que plantea la fragmentación territorial de algunos países insulares se ven agravados por el predominio de comerciantes conservadores en la esfera del transporte, los servicios de enlace a los principales centros de trasbordo del extranjero, la insuficiente colaboración entre los sectores público y privado, y la falta de infraestructura e infoestructura de transporte.

35. Las organizaciones internacionales han ayudado a algunos países en desarrollo a simplificar la documentación. En el ámbito nacional la creación de comisiones de facilitación del comercio y del transporte puede contribuir a la aplicación de las medidas de facilitación del comercio y la adopción de los criterios, normas y recomendaciones internacionalmente convenidos. Cabe reiterar que el decidido apoyo oficial y la cooperación y coordinación regionales e internacionales, así como la asistencia técnica, son necesarias para aplicar los nuevos procedimientos y reglas.

E. Marco jurídico

36. En general, los expertos estuvieron de acuerdo en que gracias al desarrollo de la contenedorización el transporte multimodal estaba siendo cada vez más importante. Se reconoció que la existencia de un marco jurídico apropiado para el transporte multimodal era fundamental para su desarrollo. Sin embargo, se señaló que la legislación nacional de varios países en desarrollo en materia de transporte era anticuada y debía actualizarse, y que no había un marco jurídico específico para el transporte multimodal. También se señaló que las empresas de transporte necesitaban un marco internacional armonizado para el transporte multimodal y que una única parte asumiera la responsabilidad en todas las etapas del proceso de transporte. Esto se consideró un elemento esencial de la reducción de los costos de transporte.

37. En el ámbito internacional no había un régimen jurídico uniforme en vigor que rigiera la responsabilidad en el transporte multimodal. El Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías, de 1980, no había recibido el número de

ratificaciones necesario para entrar en vigor. Las Reglas de la UNCTAD y el CCI para los documentos de transporte multimodal, que entraron en vigor en 1992, eran disposiciones contractuales y debían incorporarse en contratos comerciales, por lo que tenían una categoría inferior a la de cualquier convención internacional obligatoria o ley nacional.

38. La falta de un marco jurídico uniforme ampliamente aceptable para el transporte multimodal había obligado a los países en desarrollo a recurrir a soluciones regionales, subregionales o nacionales. Se señaló que sólo en América Latina las organizaciones regionales y subregionales competentes (ALADI, MERCOSUR y Comunidad Andina) habían preparado tres instrumentos legislativos y conjuntos de normas reglamentarias diferentes sobre transporte multimodal. También se hizo referencia al proyecto de acuerdo marco de la ASEAN sobre el transporte multimodal. Algunos países también habían aprobado su propia legislación en la materia. La proliferación de enfoques diversos e individuales creaba aún más incertidumbre.

39. Se preguntó por qué no había entrado en vigor el Convenio sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías, de 1980. Se explicó que en el documento de la secretaría (UNCTAD/SDTE/TLB/2003/1), en el que se recogían las respuestas al cuestionario de la secretaría sobre la viabilidad de un nuevo instrumento internacional relativo al transporte multimodal, no se había proporcionado un panorama detallado de las opiniones expresadas al respecto. Algunas de las razones que daban los que habían respondido eran la falta de información y conocimiento, especialmente por parte de los consignadores y consignatarios, y la incertidumbre acerca de los beneficios del Convenio; el gran número de ratificaciones (30) necesario para que el Convenio entrara en vigor; las presiones en contra ejercidas por los grupos de interés del transporte marítimo; y la estrecha vinculación con las Reglas de Hamburgo. Al respecto, los expertos pidieron a la secretaría de la UNCTAD que revaluara la pertinencia del Convenio en la promoción del transporte multimodal y examinara los cambios que podía ser necesario introducir para adaptar el instrumento a las necesidades del transporte moderno.

40. También se hicieron referencias a la labor que estaba realizando la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) para preparar un proyecto de instrumento sobre el derecho del transporte. Se señaló que el proyecto de instrumento había sido preparado para aplicarse al transporte marítimo, pero que también tenía por finalidad abarcar el transporte multimodal que incluyera un tramo marítimo. El proyecto de instrumento había recibido el apoyo de grandes cargadores y empresas de transporte marítimo, pero otras partes interesadas del sector del transporte habían expresado grandes reservas acerca de la conveniencia de aplicado al transporte multimodal. No era seguro que en su formulación actual permitiera mejorar la situación existente, que no era satisfactoria. La preparación del proyecto se encontraba en las etapas preliminares y era importante que los países en desarrollo participaran activamente en el proceso de negociaciones de la CNUDMI para que sus intereses se tuvieran en cuenta.

41. Se sostuvo que la secretaría de la UNCTAD podía ayudar a los países en desarrollo preparando estudios sobre las implicaciones del proyecto de instrumento para el comercio y el transporte de esos países. Además, la UNCTAD debía cooperar estrechamente con las demás organizaciones internacionales y las organizaciones regionales para facilitar la participación de los países en desarrollo en el proceso de negociación.

F. Estructura del mercado y acceso a los mercados

42. El acceso a los mercados es una cuestión importantísima para los países en desarrollo, tanto en lo que respecta a las operaciones de transporte multimodal como a las de transporte monomodal que incluyen. Los gobiernos deben lograr un equilibrio equitativo entre los intereses de los comerciantes en cuanto al suministro y la disponibilidad de servicios de transporte multimodal rentables y adecuados y los de los transportistas nacionales que necesitan cierto grado de apoyo para suministrar servicios competitivos. Sin embargo, ese apoyo no debería ser tal que menoscabara la libertad de elección del transportista, sino que más bien debería tener por finalidad aumentar la capacidad de suministro y, por consiguiente, la competitividad. Aumentar la capacidad de suministro también es un elemento importante del apoyo internacional a los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales sobre el comercio de servicios de transporte.

43. A los países en desarrollo les resulta cada vez más difícil mantener una presencia como proveedores de servicios de transporte multimodal. Los expertos exhortaron a los gobiernos y la comunidad internacional a prestar asistencia en la formulación de las políticas destinadas a aumentar la capacidad de suministro de las empresas de transporte de los países en desarrollo. Esto podría hacerse, por ejemplo, facilitando la transferencia de conocimientos especializados, aumentando la capacidad de gestión, y promoviendo la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Además, debían fomentarse los acuerdos de asociación entre proveedores nacionales e internacionales.

44. En general, los países que han realizado privatizaciones u otorgado concesiones en materia de puertos, ferrocarriles, carreteras u otras infraestructuras relacionadas con el transporte han tenido una experiencia positiva de reducción de los costos y mejora de los servicios. Sin embargo, en muchos casos esas mejoras operacionales no han corrido parejas con consiguientes reformas en la administración pública, las aduanas y los órganos de regulación.

45. Un obstáculo particular que señalaron varios países fue el de considerar que los contenedores eran bienes comerciados. Ese trato implicaba adoptar medidas administrativas costosas, que llevaban mucho tiempo y que solían impedir la introducción del transporte multimodal, que requeriría la utilización de contenedores.

46. Se consideró que en la mayor parte de los países la mayoría de las empresas de transporte multimodal reconocidas tendían a ser filiales de compañías internacionales, generalmente extranjeras. Asimismo, en el ámbito marítimo la mayoría de los proveedores de servicios tenían su sede en el extranjero o por lo menos enarbolaban bandera extranjera. Se observó que en los años noventa los fletes habían disminuido mucho tras la supresión de los regímenes de reserva de la carga, que habían abierto los mercados del transporte marítimo a la competencia internacional. Se señaló una tendencia a largo plazo de los fletes a la baja, a pesar de las fluctuaciones a corto plazo.

47. En muchos casos los transportistas de algunos países en desarrollo no pueden suministrar servicios básicos de transporte marítimo. Las empresas de transporte multimodal de los países en desarrollo podrían tener dificultades para cumplir los requisitos reglamentarios para obtener una licencia, especialmente el monto del depósito de seguridad. En un caso particular ese monto

había aumentado de 100.000 a 500.000 dólares, lo que había reducido de 22 a 7 el número de empresas con licencia. En otro caso se exige una garantía aduanera de 232.000 dólares y se espera que la empresa de transporte mantenga unos activos mínimos de 80.000 derechos especiales de giro.

48. Con respecto a los restantes regímenes de reserva de la carga, acuerdos bilaterales y restricciones al cabotaje, se consideró que, sin lugar a dudas, la eliminación de esas medidas beneficiaría a los usuarios del transporte y a la población de los países en desarrollo en general. Sin embargo, la apertura de los mercados de cabotaje en particular podía resultar problemática e imposible de lograr.

49. Se expresó la preocupación de que en algunos casos el número limitado de proveedores de servicios de transporte marítimo por buques de línea regular provocara un aumento de los costos de transporte.

50. Se observó que en varios países el aumento de la competencia entre los puertos, incluso con los puertos de los países vecinos, había obligado a algunos puertos a modernizarse, reducir la burocracia e introducir la inversión del sector privado. En el mismo orden de ideas, un experto explicó que en su país la introducción de la competencia desde el ferrocarril y el transporte marítimo de cabotaje al transporte por carretera había reducido los fletes de este último. Por otra parte, algunos países sin litoral tratan de promover la utilización de corredores de competencia, que pasan por países de tránsito diferentes. Así pues, las presiones del mercado pueden fomentar reformas en otras esferas que tienen que ver con la competitividad de un país, como la facilitación del comercio, la seguridad, o las inversiones en infraestructura y tecnología.

51. El acceso a los mercados se está negociando en la OMC, en que los servicios de transporte forman parte del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Se señaló la necesidad de fomentar la competencia en los servicios de transporte para reducir los costos y promover el desarrollo de las empresas que suministran logística, que suele verse bloqueado por el proteccionismo y las medidas restrictivas. Se consideró que el acceso a los mercados era una cuestión importante que podía utilizarse para fomentar el crecimiento y la eficiencia de los proveedores de servicios de los países en desarrollo y promover el desarrollo de los servicios logísticos. Los expertos pidieron a la UNCTAD que siguiera prestando apoyo a los países en desarrollo en la determinación de sus necesidades e imperativos en materia de servicios logísticos en el marco de las negociaciones del AGCS.

G. Conclusiones y camino a seguir

52. En general hubo acuerdo en que el acceso a los servicios logísticos y los servicios de transporte multimodal era fundamental para alcanzar la competitividad en una economía mundializada. Muchos países en desarrollo, especialmente los pequeños países insulares, los países sin litoral y los países menos adelantados, tenían un acceso limitado a esos servicios. A la vez, la necesidad de que las empresas pudieran suministrar servicios logísticos y de transporte multimodal adecuados estaba aumentando con la exigencia cada vez mayor de que las entregas fueran más rápidas, más frecuentes, más fiables y más seguras. Al respecto, los expertos pusieron de relieve la importancia de las cuestiones tratadas en la Reunión.

53. Los expertos destacaron la necesidad de hacer participar a los transportistas en los proyectos y políticas relacionados con el transporte. Aunque también deben tenerse en cuenta los intereses de los proveedores de transporte y sus conocimientos prácticos, son los intereses de los usuarios del transporte los que garantizan la vinculación con el objetivo último de mejorar los servicios de transporte multimodal y los servicios logísticos, a saber, aumentar la competitividad de los países para que éstos puedan participar en la economía mundializada.

54. Muchas de las reformas que había que hacer para mejorar los servicios de transporte multimodal y los servicios logísticos dependían de las decisiones que se adoptasen en el ámbito nacional, pero se reconoció que la cooperación internacional en materia de fomento de capacidad, asesoramiento normativo, coordinación regional e internacional o cooperación financiera y técnica también tenía un papel importante que desempeñar. En particular, los expertos destacaron la importancia de que hubiera un marco internacional uniforme para el desarrollo del transporte multimodal.

55. Un camino práctico a seguir puede ser también el de una cooperación más estrecha entre los comerciantes y los proveedores de logística. En cuanto a la falta de fomento de capacidad, en varios casos se determinó que la falta de desarrollo de los recursos humanos era el complemento faltante de las inversiones en infraestructura. En lo que respecta a la facilitación y las inversiones, una cooperación y una coordinación regionales mayores parecen ser un método viable en muchas regiones en desarrollo. Particularmente en la esfera de la facilitación del comercio y del transporte se espera que las actividades de cooperación entre la UNCTAD y las organizaciones regionales y subregionales pertinentes produzcan resultados positivos y prácticos.

56. Para evitar la exclusión persistente respecto a los procesos mundiales de producción, especialmente de los países menos adelantados, los países sin litoral y los pequeños Estados insulares, parece ser necesario un esfuerzo concertado de los gobiernos y las organizaciones internacionales para resolver esas dificultades. Se exhortó a la UNCTAD a que, en cooperación con las demás organizaciones internacionales pertinentes y las organizaciones regionales y subregionales de los países en desarrollo, estableciera los mecanismos necesarios para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para participar en unos servicios logísticos y de transporte multimodal modernos y aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecían esos servicios. Se consideró que ése era un elemento fundamental de una estrategia coherente para integrar a los países en desarrollo en la economía mundial e impulsar un proceso de desarrollo basado en el comercio.

Capítulo II

CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

A. Convocación de la Reunión de Expertos

57. La Reunión de Expertos sobre el desarrollo del transporte multimodal y los servicios logísticos se celebró en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 24 al 26 de septiembre de 2003.

B. Elección de la Mesa (Tema 1 del programa)

58. En su sesión de apertura la Reunión de Expertos eligió a los siguientes miembros de la Mesa:

Presidente: Sr. Magnus T. Addico (Ghana)

Vicepresidente-Relator: Sr. Christoph Seidelmann (Alemania)

C. Aprobación del programa y organización de los trabajos (Tema 2 del programa)

59. En la misma sesión la Reunión de Expertos aprobó el programa provisional distribuido en el documento TD/B/COM.3/EM.20/1. El programa de la Reunión fue pues el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.
3. El desarrollo del transporte multimodal y de los servicios logísticos.
4. Aprobación del informe de la Reunión.

D. Documentación

60. Para su examen del tema sustantivo del programa la Reunión de Expertos dispuso de una nota de la secretaría de la UNCTAD titulada "El desarrollo del transporte multimodal y los servicios logísticos" (TD/B/COM.3/EM.20/2).

E. Aprobación del informe de la Reunión (Tema 4 del programa)

61. En su sesión de clausura la Reunión de Expertos autorizó al Relator a preparar el informe final de la Reunión bajo la supervisión del Presidente.

Anexo

ASISTENCIA *

1. Asistieron a la Reunión expertos de los siguientes Estados miembros de la UNCTAD:

Afganistán	Jamaica
Alemania	Madagascar
Angola	Mali
Argelia	Nepal
Benin	Níger
Botswana	Nigeria
Camerún	Noruega
China	Omán
Colombia	Pakistán
Cuba	Panamá
Dinamarca	Polonia
Ecuador	Qatar
Eritrea	República Árabe Siria
Eslovenia	República Checa
España	República de Corea
Estados Unidos de América	República de Moldova
Federación de Rusia	República Unida de Tanzania
Filipinas	Santo Tomé y Príncipe
Finlandia	Serbia y Montenegro
Gabón	Sudán
Hungría	Suiza
Indonesia	Tailandia
Irán (República Islámica del)	Túnez

2. Estuvieron representadas en la Reunión las siguientes organizaciones intergubernamentales:

Centro del Sur
Mercado Común del África Meridional y Oriental
Organización Marítima del África Occidental y Central

* La lista de participantes figura en el documento TD/B/COM.3/EM.20/INF.1.

3. También estuvieron representados en la Reunión los siguientes organismos de las Naciones Unidas:

Comisión Económica para África
Comisión Económica para Europa

4. Estuvieron representados asimismo en la Reunión los siguientes organismos especializados y organización conexas:

Banco Mundial
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
Organización Mundial del Comercio

5. Estuvo representada igualmente en la Reunión la siguiente organización no gubernamental:

Categoría Especial

Asociación de Transporte Multimodal Internacional

6. También asistió a la Reunión el siguiente invitado especial:

Sr. John Panzer, Jefe de Sector, Departamento de Comercio Internacional, Banco Mundial, Washington DC (Estados Unidos de América)

7. También asistieron a la Reunión los siguientes especialistas:

Sr. A. Rasheed Janmohammed, Presidente, Consejo de Transportistas del Pakistán

Sr. O. V. Kolyshkin, Asociación Internacional de Contenedores y Mercancías Peligrosas, San Petersburgo (Federación de Rusia)
