



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/EM.22/2
4 de octubre de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Empresa, la Facilitación de
la Actividad Empresarial y el Desarrollo
Reunión de Expertos en el diseño y la
aplicación de acuerdos sobre el transporte
de tránsito
Ginebra, 24 a 26 de noviembre de 2004
Tema 3 del programa provisional

**DISEÑO Y APLICACIÓN DE ACUERDOS SOBRE
EL TRANSPORTE DE TRÁNSITO¹**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

¹ Este documento se presentó en la fecha indicada debido a retrasos técnicos.

Resumen

Los países que dependen del comercio de tránsito, en particular los países sin litoral, tropiezan con una serie de limitaciones prácticas que hacen que aumente el costo logístico de su comercio internacional. Por ejemplo, se estima que los países en desarrollo sin litoral tienen que soportar unos costos de transporte internacional un 50% más altos, por término medio, que los de los países vecinos de tránsito o ribereños. Las limitaciones están relacionadas específicamente con los procedimientos de aduanas y los procedimientos en la frontera, así como con el hecho de que los servicios de carga y de transporte tienen que adaptarse a diferentes conjuntos de requisitos administrativos, jurídicos, comerciales y de otra índole al pasar por un tercer país. Los acuerdos relativos al tránsito que tienen por finalidad reducir esas limitaciones han de tener en cuenta la evolución reciente, particularmente en lo que se refiere a la facilitación del comercio, las nuevas tecnologías, el transporte multimodal y la seguridad del transporte. Para preparar y aplicar acuerdos específicos sobre el tránsito, los sectores público y privado del país de tránsito y del país sin litoral tienen que cooperar dentro de cada país, así como entre los dos países, mediante los mecanismos nacionales y regionales de coordinación apropiados. En muchos casos, se pueden concertar disposiciones sobre corredores específicos que lleven a situaciones ventajosas para todos, en las que ambos países puedan beneficiarse de sinergias y de economías de escala en las inversiones y en las operaciones de transporte.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
A. Introducción y antecedentes	1 - 9	4
El comercio de tránsito, los costos de transporte y el desarrollo económico	1 - 5	4
Necesidad de superar los obstáculos prácticos que entorpecen el comercio de tránsito	6 - 9	5
B. Principales limitaciones con que se enfrenta el comercio de tránsito	10 - 25	7
C. Novedades recientes en materia de transporte y logística que tienen particulares repercusiones sobre las operaciones de transporte en tránsito	26 - 40	10
El tránsito y la facilitación del comercio	26 - 28	10
Novedades tecnológicas	29 - 31	11
Transporte multimodal	32 - 34	12
Seguridad de la cadena de transporte/suministro	35 - 40	13
D. Cooperación para elaborar acuerdos sobre el transporte de tránsito	41 - 63	15
La reforma de los sistemas nacionales de comercio y transporte.....	42 - 47	15
Coordinación y cooperación internacional para elaborar acuerdos de tránsito	48 - 50	17
Aplicación de los acuerdos de transporte de tránsito	51 - 54	18
Medidas concretas a favor de los acuerdos de transporte de tránsito	55 - 63	18
E. Camino a seguir	64 - 70	20

A. Introducción y antecedentes

El comercio de tránsito, los costos del transporte y el desarrollo económico

1. El "comercio de tránsito" es el comercio exterior de un país que pasa por el territorio de un tercer país antes de llegar a su destino final. En el caso del comercio de ultramar, generalmente implica también la utilización de un puerto o un aeropuerto de otro país. El comercio de tránsito cruza fronteras. A un lado de la frontera entre dos países, los servicios de transporte de carga y los servicios auxiliares están sometidos a una serie de requisitos, entre ellos leyes y reglamentos, prescripciones administrativas, prácticas comerciales y normas técnicas aplicables a la carga, los servicios de transporte, los vehículos y la infraestructura. Al otro lado de la frontera, es probable que estén sometidos a un conjunto de requisitos diferentes. En otras palabras, una vez que la carga de importación o de exportación sale de las fronteras del territorio nacional, las condiciones de comercio y de transporte cambian, y la adaptación a diferentes conjuntos de requisitos implica costos y tiempo adicionales.
2. Los países en desarrollo sin litoral necesitan el comercio de tránsito para integrarse en la economía mundial. Muchos países sin litoral forman parte también del grupo de los países menos adelantados, y el ingreso medio per cápita de los países en desarrollo sin litoral es menos de un tercio del de los países en desarrollo ribereños².
3. Aparte de su dependencia con respecto al comercio de tránsito, muchos de los países en desarrollo sin litoral comparten también otras características, tales como su gran dependencia con respecto a las exportaciones de productos básicos, unos climas desfavorables y una baja densidad de población. Sin embargo, incluso si se tienen en cuenta esos otros aspectos, existen claros datos empíricos de que la falta de litoral, por sí sola, explica en gran medida los bajos niveles de ingresos, de crecimiento y de inversión extranjera directa³.

² John Luke Gallup y Jeffrey Sachs: "Geography and Development", diciembre de 2000. <http://www.cid.harvard.edu/caer2/htm/content/papers/bns/dp39bn.htm> .

³ Véase, por ejemplo:

- Anwarul K. Chowdhury, Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo: "Transport constraints on global competitiveness of developing countries: special problems of landlocked developing countries and the United Nations measures", presentado al Foro de Transporte del Banco Mundial, Washington, 2003. http://www.worldbank.org/transport/forum2003/presentations/pdf_presentations/chowdhury.pdf;
- Banco Mundial: "Transport services: Reducing barriers to trade", en *Global Economic Prospects*, cap. 4, Washington, 2002. <http://www.worldbank.org/prospects/gep2002/chapt4.pdf>;

4. La dependencia con respecto al comercio de tránsito no debe confundirse con la lejanía ni con la distancia desde el mar. En muchos grandes países hay regiones o comunidades que están más lejos del mar que las capitales de la mayoría de los países sin litoral. Desde luego, la distancia tiene también unas repercusiones sensibles sobre los costos del transporte, pero esto no guarda relación con los problemas específicos del transporte de tránsito. En varios estudios recientes se ha tratado de cuantificar las repercusiones concretas de la falta de litoral, y en ellos se llega a la clara conclusión de que esa carencia hace que aumenten los costos monetarios del transporte al igual que hace que aumenten los plazos de entrega, lo que frena aún más el comercio exterior.

5. En 2001, los costos totales de transporte de los países africanos sin litoral, expresados como proporción del valor de sus importaciones, fueron del 20,7%, cifra cuatro veces superior al promedio de los países desarrollados de economía de mercado (5,1%) y más del doble del promedio de los países africanos en desarrollo (12,7%). En un estudio sobre las exportaciones de los Estados Unidos a determinados destinos de todo el mundo se comprobó que el transporte marítimo durante 1.000 kilómetros más hace que los costos aumenten en sólo un 4%, mientras que el transporte a la misma distancia por tierra hace que los costos suban un 30% de un transporte mediano. Si un país carece de litoral, los costos del transporte aumentan en casi un 50%. Por consiguiente, el hecho de que los costos de transporte del comercio de tránsito sean más elevados no puede explicarse por la mayor distancia que hay que recorrer por tierra hasta llegar al mar. "Esto puede deberse a varias razones: los retrasos en la frontera o los problemas de coordinación de los transportes, la incertidumbre y los retrasos que hacen que aumenten los costos de seguro, y los gravámenes directos que puede percibir el país de tránsito."⁴ En la sección B de esta nota se analizan más en detalle esas posibles razones.

Necesidad de superar los obstáculos prácticos que entorpecen el comercio de tránsito

6. En 1921 se aprobaron la Convención y el Estatuto sobre la libertad de tránsito (Barcelona), y en 1958 se aprobó la Convención sobre la Alta Mar (Ginebra), con miras a que los países sin litoral tuvieran acceso a los puertos y a los mercados de ultramar. En junio de 1964, la I UNCTAD, "Teniendo presentes los diversos aspectos del problema del comercio de tránsito de los Estados sin litoral, [consideró] que, a fin de estimular el desarrollo económico de los

-
- Ximena Clark, David Dollar y Alejandro Micco: "Port efficiency, maritime transport costs and bilateral trade", Wáshington, 2004. <http://www.nber.org/books/IASE11-03/clark-et-al2-28-04.pdf>;
 - John Luke Gallup y Jeffrey Sachs con Andrew D. Mellinger: "Geography and economic growth", Banco Mundial, abril de 1998. <http://www.worldbank.org/html/rad/abcde/sachs.pdf>.

⁴ Nuno Limão y Anthony J. Venables: *Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade*, Londres y Nueva York, 2000. <http://econ.lse.ac.uk/staff/ajv/nltv.pdf>.

Los autores señalan que, "aunque la ciudad de destino final en el caso de los países sin litoral esté por término medio cuatro veces más lejos del mar que la ciudad de destino final de los países ribereños en esta muestra, el peso de la variable ficticia relativa a los países sin litoral sigue siendo considerable después de haber controlado la distancia" (pág. 5).

Estados sin litoral, es esencial concederles facilidades para que puedan superar las consecuencias que sobre su comercio tiene su situación geográfica"⁵. La Conferencia aprobó ocho principios relativos al comercio de tránsito de los países sin litoral, principios que fueron posteriormente reconfirmados por la Convención sobre el Comercio de Tránsito de los Estados sin Litoral (Nueva York, 1965).

7. Pese a esos principios y convenciones, sigue habiendo dificultades prácticas en el comercio de tránsito. Para alentar la colaboración de los principales actores sobre las posibles mejoras del comercio de tránsito, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó en Kazajstán, en agosto de 2003, la Conferencia Ministerial Internacional de Países en Desarrollo sin Litoral y de Tránsito y de Países Donantes y de las Instituciones Financieras y de Desarrollo Internacionales sobre la Cooperación en Materia de Transporte de Tránsito⁶. La Conferencia aprobó el 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 tránsito⁷.

8. En una nota sobre determinadas cuestiones preparada para una reunión de la UNCTAD que se iba a celebrar paralelamente a la Conferencia se señaló que, para "facilitar el comercio y el transporte por corredores de tránsito, los países en desarrollo sin litoral y de tránsito tienen que poner en práctica las normas, reglamentos y recomendaciones internacionalmente acordados. Esta es la única manera de evitar la proliferación de reglamentaciones no coordinadas y frecuentemente contradictorias, con todas las dificultades que ello crearía en el plano operacional"⁸. En la sección D de esta nota se describirán las medidas que han de tomarse para adoptar unos acuerdos de tránsito con los que se eviten tales reglamentaciones no coordinadas, así como las dificultades consiguientes.

9. El resto de esta nota consiste en cuatro partes: en la parte B se presentan las limitaciones prácticas con que se enfrenta el comercio de tránsito. La parte C trata de las novedades habidas en el transporte internacional y en la logística que tienen grandes repercusiones sobre el comercio de tránsito. En la parte D se examinan las medidas necesarias para preparar y aplicar acuerdos sobre el transporte de tránsito. Finalmente, en la parte E se formulan conclusiones y se hacen sugerencias para continuar avanzando.

⁵ Acta Final de la I UNCTAD, aprobada por la Conferencia en su 35ª sesión plenaria, celebrada el 15 de junio de 1964 en Ginebra.

⁶ El programa y las deliberaciones de la Conferencia pueden consultarse en <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/imc/default.htm> .

⁷ Véase <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/imc/A-58-388-final.pdf> . El Plan de Acción tiene cinco sectores prioritarios, relativos a: 1) las cuestiones concernientes a las políticas de tránsito, 2) la infraestructura, 3) la facilitación del comercio, 4) el apoyo internacional y 5) la aplicación y el examen.

⁸ "Strategies for landlocked and transit developing countries to plan and implement sustainable trade and transport facilitation initiatives", nota del Secretario General de la UNCTAD, Ginebra, 2003; http://www.unctad.org/en/docs//sdtetlb2003d2_en.pdf .

B. Principales limitaciones con que se enfrenta el comercio de tránsito

10. Pese a las diversas convenciones y principios adoptados, los países que dependen del comercio de tránsito continúan enfrentándose con dificultades prácticas para integrarse en la economía mundial. Las razones específicas de que los costos del transporte sean más altos y de que los plazos de entrega de las importaciones y de las exportaciones sean más largos varían de un lugar a otro. Son 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. Los sectores críticos más corrientes están relacionados con las normas y especificaciones, las infraestructuras y tecnologías, los sistemas y prácticas operacionales, la documentación y los procedimientos, y los derechos de tránsito.

11. **Disparidad de las normas y reglamentaciones en materia de seguridad, medio ambiente y otras cuestiones.** Las operaciones de transporte en el plano nacional se rigen por un amplio conjunto de reglamentaciones, normas y prácticas comerciales, que pueden diferir entre el país de tránsito y el país sin litoral. Por ejemplo, los camiones pueden tener diferentes límites de carga por eje, los vehículos pueden tener que cumplir diferentes normas ambientales, y los permisos de los conductores y otras certificaciones pueden no estar mutuamente reconocidos. En caso de incumplimiento de las normas, se puede restringir o incluso prohibir el funcionamiento de los camiones extranjeros en el país o se pueden imponer multas y otros gravámenes a los camiones que no cumplan las normas.

12. **Insuficiencia de la infraestructura de los transportes.** La infraestructura de los transportes de un país dado suele estar planeada y construida para satisfacer las necesidades del tráfico del propio país. Algunos enlaces de las redes para el transporte local pueden ser insuficientes para atender las corrientes comerciales de terceros países. Además, puede haber incompatibilidad entre los sistemas, por ejemplo diferentes anchuras de vías en los ferrocarriles.

13. **Insuficiente utilización de la tecnología de la información y las telecomunicaciones.** Los sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones para las operaciones de transporte exigen que se utilicen tecnologías compatibles en la totalidad de la cadena de transporte. La viabilidad de un sistema en su conjunto suele estar limitada por la viabilidad de su eslabón más débil. Por ejemplo, un sistema de seguimiento de la carga sería poco útil para el expedidor o para su proveedor de servicios de transporte si no abarcara la totalidad de la cadena de transporte.

14. **Exigencia de visado y otros requisitos aplicables a los conductores o a las tripulaciones.** Las operaciones de transporte de carga requieren también muchas veces el desplazamiento de personas, tales como conductores de camiones o tripulaciones de buques⁹. Las restricciones o las trabas administrativas al desplazamiento de personas pueden así también constituir obstáculos para el transporte de mercancías.

⁹ Véanse también las negociaciones sobre los desplazamientos temporales de personas para prestar servicios ("Modo 4"), que se están celebrando en la Organización Mundial del Comercio en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

15. **Protección de los operadores nacionales.** Los procedimientos de protección, puestos en práctica no sólo por los gobiernos sino también por el propio sector de los transportes, restringen muchas veces las operaciones transfronterizas con un engorroso sistema de permisos. Ello hace que la utilización de la capacidad de transporte de la región no llegue a ser óptima. Muchas veces, las asociaciones nacionales de transporte por carretera presionan a los gobiernos para mantener ese control a fin de preservar su cuota de mercado. Tales políticas pueden obligar a transbordar la carga entre camiones de diferentes nacionalidades en la frontera. Incluso si se permite que un camión extranjero llegue hasta su destino final, se le puede prohibir que transporte carga en el viaje de vuelta, con lo que se le obliga a regresar vacío. Esas restricciones llevan en la práctica a una elevación considerable de los gastos de transporte, además de hacer que aumenten el tiempo de tránsito y el riesgo de daños y robos.

16. **Riesgos y seguros.** Si las mercancías o los vehículos tienen que pasar por un país de tránsito, es posible que no se pueda concertar un seguro de la carga o del medio de transporte, o que ese seguro sea más caro. Especialmente en los países en los que se considera que los riesgos son elevados, la dificultad de obtener un seguro hará que se oponga resistencia a que los vehículos o los contenedores salgan de las fronteras nacionales. A menudo, esto hace que la carga de importación contenedorizada tenga que ser descargada dentro del puerto. En otros casos, los países de tránsito pueden exigir que se concierte el seguro con compañías de seguro nacionales, lo que tiende a hacer que aumenten aún más los gastos generales de tránsito. Por otra parte, la imposibilidad de obtener un seguro de responsabilidad y/o contra terceros que cubra las operaciones de transporte transfronterizas también entorpece los servicios de transporte puerta a puerta.

17. **Puestos de control de la seguridad.** La falta de seguridad en ciertos corredores de tránsito puede obligar a limitar las horas de funcionamiento, a restringir la flexibilidad de las operaciones de los camiones y a veces a hacer que los buques o los vehículos viajen en convoy. En algunos países, para el paso de las fronteras administrativas locales hay puestos de control dependientes de la administración local. La existencia de numerosos de esos puestos de control en las carreteras crea gastos imprevistos. Los muchos derechos que se perciban pueden ser pequeños, pero hacen que se retrasen los vehículos, dan la posibilidad de tener que hacer pagos extraoficiales y crean incertidumbre.

18. **Falta de coordinación.** Muchas veces es deficiente la coordinación entre los operadores de transporte en los países sin litoral y de tránsito y entre los expedidores y los funcionarios de aduanas. Esto puede deberse a la deficiencia de las comunicaciones básicas, a la limitada cooperación profesional entre los proveedores de servicios de comercio y también a la falta de mecanismos institucionales entre las comunidades comerciales y las autoridades locales.

19. **Documentación para el transporte.** La utilización de un documento de transporte adecuado puede hacer que se reduzcan los gastos y las demoras en la entrega de las mercancías y, de ese modo, fomentar la eficiencia en el comercio. Los documentos de transporte negociables, tales como los conocimientos de embarque o las cartas de porte, hacen posible que las mercancías se vendan en tránsito y dan seguridad documental a las partes que intervienen en el comercio internacional, pero su utilización entraña también una serie de problemas. Ejemplos de esos problemas son el tiempo y los gastos a que dan lugar la tramitación y la demora en la llegada de un conocimiento de embarque al puerto de descarga, así como los costos y los inconvenientes dimanantes de la entrega de las mercancías sin presentar el conocimiento de

embarque original. Así pues, en general se conviene en que los documentos de transporte negociables sólo deben utilizarse en los casos en que se necesite un título de propiedad. En la actualidad, los documentos negociables se utilizan mucho, particularmente en el comercio con países en desarrollo y con países sin litoral, incluso en casos en que no son necesarios¹⁰.

20. **Insuficiencia de la reglamentación.** En la mayoría de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito no hay una reglamentación apropiada que regule el comercio y el transporte internacionales, y en particular las cuestiones relativas a las aduanas. Muchas veces, las leyes y los reglamentos existentes en ellos son fragmentarias y anticuadas y no responden a las condiciones y prácticas del comercio moderno. Es necesario tomar serias medidas para armonizar y modernizar la legislación interna, sobre la base de normas y convenios internacionalmente acordados, para facilitar el transporte y el comercio internacionales de esos países.

21. **Inexistencia de un sistema nacional de tránsito aduanero.** Algunos países no tienen un sistema interno de tránsito aduanero que funcione y que permita que algunos vehículos y alguna carga que no hayan pasado el despacho de aduanas transiten desde una frontera de entrada hasta una frontera de salida. Tales sistemas suelen basarse en que los sectores estructurados de la banca y de los seguros funcionan y dan fianzas o garantías que cubren los derechos de aduanas aplicables a las mercancías en tránsito que no han pasado el despacho de aduanas. Si no se tiene acceso a un sistema de fianzas o garantías, para el control aduanero de la carga en tránsito se requiere alguna forma de depósito de los derechos o alguna forma de transporte en convoy supervisado por las aduanas, lo que es costoso e ineficiente. La reunión de un número de vehículos suficientes para un convoy puede retrasar los camiones durante días, y la exigencia del depósito de unos derechos de aduana elevados, unida a largos plazos de reembolso, puede eliminar de hecho la participación. En el caso del transporte por carretera, los convenios tales como el Convenio TIR y el Convenio TRIE tienen por finalidad facilitar el movimiento de las mercancías bajo precinto de aduanas¹¹.

22. **Formalidades y demoras en el paso de las fronteras.** El comercio de tránsito entraña muchas veces gastos y demoras en el paso de las fronteras. Incluso si toda la documentación es correcta y si se han cumplido todos los requisitos, el tráfico de tránsito puede verse afectado por un largo tiempo de espera en la frontera. Esto puede deberse a la falta de personal suficiente o la mala utilización de la tecnología de la información y las comunicaciones en los puestos de aduanas, a la brevedad del horario de funcionamiento de los puestos fronterizos o a la falta de coordinación entre las prácticas aduaneras de los dos países de que se trate. Además, subsiste

¹⁰ Para más información sobre la función de los documentos de transporte en el comercio internacional y sobre las posibilidades de que sean sustituidos por alternativas electrónicas, véanse los informes de la UNCTAD que tienen las siglas UNCTAD/SDTE/TLB/2003/3 y TD/B/COM.3/EM.12/2.

¹¹ TIR significa *transports internationaux routiers* (transporte internacional por carretera). El texto del Convenio puede consultarse en www.unece.org/trans/bcf/tir/tirconv/conv75.htm. Para más detalle sobre su aplicación por la Unión Internacional de Transportes por Carretera, véase <http://www.iru.org/TIR/TirSystem.E.htm>. TRIE significa *transit routier inter-Etats* (tránsito por carretera entre Estados). El Convenio se aplica en África occidental.

todavía la práctica generalizada de tener que hacer pagos extraoficiales durante el paso de las fronteras para evitar inspecciones materiales o trabas administrativas. El efecto negativo de tales demoras y tales pagos es superior al tiempo medio pasado en la frontera o al dinero medio pagado en la frontera, porque esas demoras y esos pagos hacen que aumente la incertidumbre que pesa sobre los proveedores de servicios y sobre los expedidores. Hay que dejar más tiempo y aportar más recursos financieros simplemente para cubrir la imprevisibilidad de los gastos y de las demoras en las fronteras.

23. **Derechos de tránsito.** Los países pueden percibir derechos de tránsito de una forma u otra. Los derechos de tránsito pueden funcionar junto con un sistema de permisos por contingentes en el que los derechos se perciban solamente cuando se haya rebasado el contingente anual de permisos. Además, puede haber diferencias en los derechos que se perciben sobre los vehículos que excedan de los pesos y dimensiones normales, o en el importe de los derechos con que se graven los vehículos que hayan rebasado los contingentes. Algunos derechos pueden considerarse discriminatorios, y diversos órganos oficiales pueden percibir otros derechos.

24. **Medidas unilaterales.** De un lado de la frontera al otro, frecuentemente difieren los requisitos en lo que concierne a la documentación, las inspecciones de aduanas, las comprobaciones de seguridad y los derechos de tránsito y otros gravámenes. Más importante es que las prescripciones pueden cambiar en cualquier momento sin que se hayan notificado debidamente los cambios a los operadores. Esto lleva a mayor incertidumbre y, por consiguiente, a gastos para los expedidores y para los operadores de transporte, que tienen que prepararse para hacer frente a demoras imprevisibles.

25. Muchos de los factores indicados más arriba están relacionados entre sí. Por ejemplo, la introducción y utilización de una tecnología de la información y las comunicaciones adecuada puede hacer que mejore la previsibilidad de los procedimientos para el paso de las fronteras; el mejoramiento de la infraestructura o la adopción de unas normas de seguridad comunes pueden reducir los gastos por concepto de seguro, y la adopción de medidas para llegar a un mercado común de servicios de transporte puede reducir la probabilidad de que haya que hacer "pagos extraoficiales" durante el paso de una frontera. Los acuerdos sobre el transporte en tránsito han de tener en cuenta estas diversas interrelaciones.

C. Novedades recientes en materia de transporte y logística que tienen particulares repercusiones sobre las operaciones de transporte en tránsito

El tránsito y la facilitación del comercio

26. El 31 de julio de 2004, la Organización Mundial del Comercio (OMC) convino en un marco para completar las negociaciones de Doha¹². En lo que se refiere a la facilitación del comercio, ese marco incluye una referencia específica al tránsito: "Las negociaciones tendrán por finalidad aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en

¹² Véase OMC en http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_package_july04_e.htm.

circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito"¹³. En el marco también se afirma que "Las negociaciones tendrán además por finalidad el establecimiento de disposiciones para la 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".

27. En el marco se continúa afirmando 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", y que "el alcance de los compromisos y el momento de contraerlos guardarán relación con la capacidad de aplicación de los Miembros en desarrollo y menos adelantados"¹⁴. Además, "se reconoce que la prestación 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"¹⁵.

28. Para que la asistencia técnica y la creación de capacidad sean más eficaces y operacionales y para lograr una mejor coherencia, los miembros de la OMC convinieron en invitar a las organizaciones internacionales competentes, en particular el FMI, la OCDE, la UNCTAD, la OMA y el Banco Mundial a que emprendiesen un trabajo de colaboración a este respecto.

Novedades tecnológicas

29. La utilización de contenedores en el tráfico en tránsito puede reducir considerablemente los gastos y los riesgos. En el plano mundial, la contenedorización sigue aumentando para la carga marítima. Esto ha contribuido a crear unas redes mundiales de transporte marítimo que enlazan prácticamente todos los puertos del mundo. Para que los destinos situados en tierra se beneficien de esas redes, es importante que los contenedores se utilicen también para las operaciones de transporte puerta a puerta, especialmente para la carga en tránsito. La carga contenedorizada requiere menos personal, pero un personal más calificado, en los puertos, en los que todavía hay que introducir reformas en muchos países de tránsito en desarrollo. Requiere además una infraestructura de puertos, ferrocarriles y carreteras, un material de transporte adecuado y una reglamentación y unos regímenes laborales correspondientes. En muchos países en desarrollo, entre ellos países en tránsito y sin litoral, los enlaces por tierra son incompletos y están mal mantenidos.

30. Al igual que la contenedorización, la tecnología de la información y las comunicaciones está haciendo que cambie radicalmente hoy en día la forma en que se realizan el comercio y el transporte internacionales. Se utilizan medios electrónicos de comunicación para intercambiar

¹³ Véase OMC en http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm. El artículo V del GATT trata de las cuestiones relativas al tránsito, el artículo VIII se ocupa de los derechos y formalidades relativos al comercio, y el artículo X trata de la información transparente sobre la reglamentación del comercio.

¹⁴ Véase OMC en http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_package_july04_e.htm.

¹⁵ Véase OMC en http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_package_july04_e.htm.

información, concertar contratos y seguir mercancías durante el tránsito. Los usuarios y los proveedores de servicios de transporte los utilizan internamente, así como para intercambiar información entre ellos. Las tecnologías utilizadas en una parte de una red mundial no pueden ser diferentes de las utilizadas en otra. Al elegir la tecnología hay que tener en cuenta el costo total del sistema. Los proveedores de servicios de transporte, las aduanas y otros actores que intervengan en el transporte en tránsito tienen que adaptarse a las normas y tecnologías dominantes.

31. Un importante ejemplo de evolución tecnológica son los sistemas automatizados de información aduanera, tales como el SIDUNEA¹⁶. La mayoría de tales sistemas tienen actualmente módulos especiales que se ocupan del tráfico en tránsito y que también contribuyen a la gestión del riesgo para el tráfico en tránsito. Esto último es particularmente importante en el contexto de las prescripciones en materia de seguridad, que son más rigurosas hoy día (véase también más abajo, en "Seguridad de la cadena de suministro"). Otra novedad tecnológica específica que tiene importancia para el transporte en tránsito es la creciente utilización de sistemas de seguimiento de la carga¹⁷. Actualmente, la mayoría de los expedidores, así como de los propietarios del material de transporte, esperan poder seguir en línea sus expediciones a lo largo de la totalidad de la cadena de transporte. Es necesario interconectar los sistemas de seguimiento de la carga de los transitarios, los transportistas, los puertos y los proveedores de servicios de transporte.

Transporte multimodal

32. Como resultado de la contenedorización, el transporte multimodal viene creciendo exponencialmente, y continúa haciéndolo. Las importaciones a países en desarrollo sin litoral, por medio de contenedores o de otra forma, tienden a entrañar al menos dos modos de transporte tales como el transporte marítimo y el transporte terrestre (carretera/ferrocarril). A causa de los grandes riesgos que presenta el tramo terrestre del transporte, y a falta de una reglamentación jurídica apropiada de tal transporte, en muchos casos los transportistas internacionales no ofrecen un solo contrato que abarque la totalidad de la operación de transporte, desde el lugar de origen hasta el lugar de destino, y en el que una sola parte en el contrato asuma la responsabilidad de todo el transporte.

33. Así pues, el transporte internacional de mercancías de un país desarrollado a un país en desarrollo sin litoral utilizando dos o más modos de transporte suele exigir numerosos contratos y documentos, en los que en varias partes en el contrato, no siempre fáciles de identificar, son responsables de los tramos del transporte efectuados por ellas. Particularmente en el caso de las mercancías contenedorizadas, puede ser difícil o imposible determinar cuándo se produjeron las pérdidas o daños y, en consecuencia, qué transportista puede ser responsable y en qué condiciones. Incluso cuando pueden localizarse las pérdidas o los daños, la persona que reclame una indemnización puede no obtener nada, ya que los transportistas se basan en general en contratos tipo con arreglo a los cuales su responsabilidad puede quedar descartada o ser muy

¹⁶ www.asycuda.org .

¹⁷ Véase, por ejemplo, el Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC), www.railtracker.com .

limitada. Aunque existen algunos convenios unimodales internacionales para asegurar un nivel mínimo de responsabilidad de los transportistas, muchos de ellos no han sido ratificados o aplicados por los países en desarrollo sin litoral. Es necesario considerar prioritaria la ratificación y la aplicación efectiva de los convenios de transporte vigentes.

34. Varios factores influyen en la decisión del proveedor de servicios de ofrecer contratos de transporte multimodal a los países en desarrollo sin litoral; entre esos factores figuran los riesgos que entraña el transporte por tierra, la seguridad en los puertos, la disponibilidad de seguros y la existencia de una reglamentación apropiada que regule el transporte. Los países en desarrollo sin litoral, particularmente, se beneficiarían de la existencia de un régimen jurídico previsible e internacionalmente uniforme para el transporte multimodal. En la actualidad no hay vigente ningún convenio internacional sobre el transporte multimodal, ya que el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías, de 1980, no ha obtenido el número requerido de ratificaciones, y el marco jurídico internacional es complejo y está fragmentado¹⁸. Con estos antecedentes, son de la mayor importancia los trabajos que han comenzado recientemente en el Grupo de Trabajo sobre el Derecho del Transporte de la CNUDMI para preparar un nuevo instrumento internacional¹⁹.

Seguridad de la cadena de transporte/suministro

35. Desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, se ha prestado considerable atención a la seguridad del transporte, en particular el transporte marítimo. Sin embargo, se reconoce que las medidas de seguridad tienen que abarcar la totalidad de la cadena de suministro para que sean eficaces. Así, se han hecho diversas propuestas nacionales, regionales e internacionales para reforzar la seguridad marítima y la seguridad de la cadena de suministro, con repercusiones considerables sobre el transporte internacional²⁰.

36. En los Estados Unidos, durante los últimos años se han iniciado varios programas y se han adoptado varias disposiciones legislativas, entre ellas la Asociación Aduanas-Comercio contra el Terrorismo, la Iniciativa en materia de seguridad de los contenedores, la Operación comercio seguro, la Norma de las 24 horas, la Ley de comercio de 2002 y la Ley de transporte marítimo de 2002. El objetivo general de esas iniciativas es reforzar la seguridad en la cadena de

¹⁸ Véase una reseña de la reglamentación jurídica actual en "Implementation of multimodal transport rules", UNCTAD/SDTE/TLB/2 y Add.1. Véase también *Multimodal Transport: The Feasibility of an International Legal Instrument*, UNCTAD/SDTE/TLB/2003/1.

¹⁹ Para más información, pueden consultarse los documentos de trabajo presentados al Grupo de Trabajo de la CNUDMI, que están disponibles en el sitio de la CNUDMI en Internet (www.uncitral.org). El proyecto de instrumento sobre el transporte marítimo de mercancías figura en el documento A/CN.9/WG.III/WP.21. La versión revisada del proyecto figura en el documento A/CN.9/WG.III/WP.32. Los comentarios detallados de la secretaría de la UNCTAD al respecto pueden consultarse en UNCTAD/SDTE/TLB/4.

²⁰ Para más información sobre las diversas medidas de seguridad, véase *Container security: Major initiatives and related international developments. Report by the UNCTAD secretariat*, UNCTAD/SDTE/TLB/2004/1.

suministro exigiendo información detallada y la cooperación entre todos los participantes en el sector del comercio y del transporte²¹.

37. En la Unión Europea se han hecho esfuerzos concertados para 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 portuarias²², así como un proyecto de directiva sobre la mejora de la protección de los buques²³.

38. En el plano internacional, la Organización Marítima Internacional (OMI) aprobó, en diciembre de 2002, una serie de modificaciones del Convenio Internacional sobre la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS), incluyendo el nuevo Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (PBIP). El Código se aplica a todos los buques de carga de 500 toneladas de arqueo bruto o más, buques de pasajeros, unidades móviles de perforación frente a las costas e instalaciones portuarias que presten servicios a buques de esa índole que realicen viajes internacionales. Entró en vigor el 1º de julio de 2004, y su aplicación es obligatoria para los 148 Estados que son Partes en el Convenio SOLAS.

39. La Organización Mundial de Aduanas (OMA) está investigando las formas de mejorar la seguridad del transporte y aprobó, en junio de 2004, una resolución sobre la seguridad mundial y las medidas de facilitación relativas a la cadena de suministro en el comercio internacional²⁴. Los trabajos de la OMA incluyen la preparación de una serie de instrumentos y directrices, entre ellos el Convenio de asistencia administrativa mutua en cuestiones aduaneras (junio de 2003), el Convenio revisado de Kyoto sobre simplificación y armonización de regímenes aduaneros, el Modelo de datos aduaneros para la transferencia electrónica, y las Directrices sobre la información anticipada relativa a la carga, denominadas actualmente Directrices sobre la gestión integrada de la cadena de suministro.

40. Con estos antecedentes, el cumplimiento de los requisitos en materia de seguridad está cobrando cada vez más importancia para la totalidad de la cadena de suministro. Esa cadena no es más fuerte que su eslabón más débil, y, si los puertos o los operadores logísticos de un país de tránsito no cumplen los requisitos, ello repercute en la eficiencia y, por consiguiente, en la competitividad del comercio de los países sin litoral. El incumplimiento de los requisitos aplicables en materia de seguridad del transporte marítimo puede, por lo tanto, tener

²¹ Puede verse información detallada sobre las medidas de seguridad adoptadas en los Estados Unidos en www.cbp.gov.

²² 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.

²³ 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).

²⁴ Para más detalles sobre la labor de la OMA, véase www.wcoomd.org y el documento UNCTAD/SDTE/TLB/2004/1, párrs. 72 a 76.

consecuencias económicas negativas, no sólo para los países de tránsito ribereños sino también para los países en desarrollo sin litoral que necesitan las instalaciones portuarias de esos países de tránsito o a los que prestan servicios compañías de transporte marítimo que no cumplen los requisitos²⁵.

D. Cooperación para elaborar acuerdos sobre el transporte de tránsito

41. Según se ha expuesto más arriba (sec. B), el comercio de tránsito puede tropezar con toda una serie de obstáculos y limitaciones. Al mismo tiempo, los servicios de transporte y logística han conocido recientemente varios avances que también han influido en el comercio de tránsito (sec. C). Es necesario considerar todas estas cuestiones al diseñar y aplicar acuerdos sobre el transporte de tránsito. En la sección D se tratará ahora de la manera en que los países de tránsito y los que dependen del comercio de tránsito deben abordar juntos los acuerdos sobre el transporte de tránsito. La idea central de este planteamiento es que en última instancia ambos países se beneficiarán de dichos acuerdos, ya que aprovecharán las sinergias, identificarán las situaciones mutuamente beneficiosas y, por último, permitirán realizar economías de escala en las operaciones de transporte.

La reforma de los sistemas nacionales de comercio y transporte

42. Según se ha explicado más arriba, el comercio de tránsito no sólo supone cruzar la frontera, sino que significa sobre todo que los servicios de transporte de carga y los servicios auxiliares están sujetos a distintos requisitos nacionales, que incluyen legislación y normas, prescripciones administrativas, prácticas comerciales y normas técnicas aplicables a la carga, los servicios de transporte, los vehículos y la infraestructura. Puede haber requisitos distintos en el país de tránsito y en el país que depende del comercio de tránsito. Además de reducir los costos directos de tránsito y los procedimientos de cruce de fronteras, el acuerdo de tránsito deberá principalmente acortar las diferencias de requisitos nacionales.

43. La reforma del sistema nacional de comercio y transporte requerirá la cooperación entre el sector público y el privado. Esa cooperación tendrá que abarcar distintos niveles de la administración, además de asociaciones del sector, cámaras de comercio y entidades similares, según se indica bajo el título "País A" de la figura 1. Juntos, dichos agentes tienen que establecer unos mercados internos y unas redes de transporte que funcionen correctamente y crear las condiciones para aprovechar de manera óptima las tecnologías de transporte y de comunicaciones disponibles.

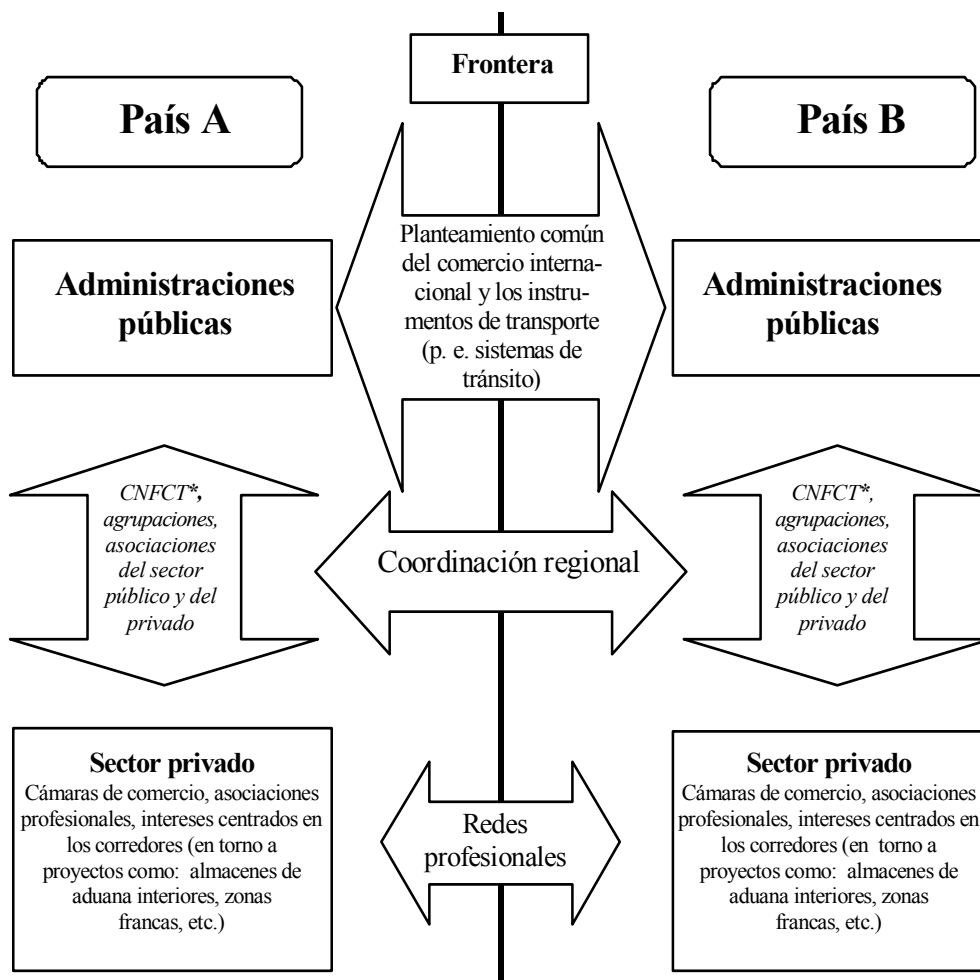
44. Es esencial tener debidamente en cuenta la interrelación de las funciones de los dos agentes que más influyen en el aumento de la eficiencia del comercio y del transporte de un determinado país: 1) el sector público (la administración y las diversas autoridades nacionales, regionales o locales), que concibe, crea y mantiene la infraestructura del comercio, y elabora y aplica leyes y reglamentos nacionales que afectan al comercio y al transporte, y 2) el sector privado. Este último engloba a los proveedores de servicios (transportistas y transitarios, así como bancos,

²⁵ Puede verse una estimación general de los gastos en materia de seguridad en el informe de la OCDE sobre la Security in Maritime Transport: Risk Factors and Economic Impact, julio de 2003, www.oecd.org.

compañías de seguros, etc.), además de los expedidores, es decir, los usuarios de los servicios auxiliares del comercio y el transporte.

Figura 1

Comunicación y cooperación para elaborar acuerdos sobre el transporte de tránsito



Fuente: UNCTAD.

* CNFCT (Comité nacional de facilitación del comercio y los transportes).

45. En cuanto al sector público, en muchos países la administración no dispone de una entidad específica que se ocupe de las cuestiones del transporte y el tránsito internacionales. Hay distintos departamentos ministeriales o incluso distintos ministerios que se ocupan de aspectos concretos pero fragmentarios (transporte marítimo, aéreo, por carretera, por ferrocarril) de esas cuestiones. El transporte y el tráfico internacionales constituyen una especie de "tierra de nadie" respecto a la que resulta difícil adoptar decisiones coordinadas. Por consiguiente, las administraciones públicas no son muy conscientes de la importancia del transporte nacional en el

contexto del comercio internacional. Esta situación limita las posibilidades de promover nuevas formas de transporte (por ejemplo, el transporte multimodal) que los gobiernos podrían utilizar para fomentar la demanda y el suministro nacionales de servicios de transporte modernos.

46. En cuanto al sector privado, las asociaciones de empresas comerciales e industriales carecen a menudo de capacidad y de recursos para formular eficazmente opciones políticas y para entablar un diálogo efectivo con los gobiernos. Esto se debe a que les faltan recursos (tanto financieros como de conocimientos especializados) para poder organizarse y mejorar la creación de redes y el intercambio de información entre ellas. Por consiguiente, en su interacción con los gobiernos y en su contribución a la preparación de las políticas nacionales y regionales, suelen tender a reaccionar *a posteriori* en vez de tomar la iniciativa.

47. La coordinación y la cooperación entre el sector público y el privado también suelen ser frágiles. Las relaciones de trabajo entre las administraciones, por un lado, y las empresas privadas por otro pueden teñirse de desconfianza, si los servicios procuran defender el interés público, o de complicidad, cuando atienden ruegos. El sector público es totalmente nacional, mientras que el privado suele ser en parte extranjero. Cualquier estrategia encaminada a mejorar la coordinación conllevará en principio un profundo cambio de mentalidad de ambas partes²⁶.

Coordinación y cooperación internacional para elaborar acuerdos de tránsito

48. El diseño y la aplicación de acuerdos sobre el transporte de tránsito no sólo necesita que cooperen el sector público y el privado a nivel nacional, sino sobre todo que cooperen entre sí las autoridades públicas de los países implicados, al igual que los expedidores y los transportistas del país de tránsito y del país que depende del comercio de tránsito (figura 1).

49. Deben establecerse mecanismos de consulta adecuados. Esos mecanismos pueden servir de foros nacionales o locales, constituidos oficial o extraoficialmente, para proponer, debatir, consultar y tratar de lograr el consenso de las partes comerciales y las autoridades públicas acerca de las medidas de facilitación destinadas a mejorar el comercio y el transporte internacionales, incluidos los asuntos relacionados con el tránsito. Gracias a las iniciativas conjuntas del sector público y del privado, estos foros podrían estar encaminados a ofrecer un entorno coordinado, coherente y armónico para mejorar la competitividad y las normas de calidad del sistema nacional de comercio y transporte.

50. En particular, la creación del consenso en torno a los corredores de transporte de tránsito supone organizar la formación adecuada de los funcionarios públicos y los empleados del sector privado interesados, la creación de mecanismos institucionales para ayudar a que conozcan y acepten los cambios necesarios, y la comunicación de la información adecuada a nivel de la sociedad en todos los países afectados por el acuerdo.

²⁶ Véase "Review of progress in the development of transit transport systems in Eastern and Southern Africa", UNCTAD/LDC/115, julio de 2001. <http://www.unctad.org/en/docs//poldcd115.en.pdf>.

Aplicación de los acuerdos de transporte de tránsito

51. En muchas regiones, la política básica y el marco institucional para la cooperación en materia de transporte de tránsito existen en forma de acuerdos bilaterales y multilaterales. No obstante, todavía abundan las limitaciones del tráfico de tránsito, no por falta de acuerdos, sino por mala aplicación de sus disposiciones. Para su aplicación puede ser necesario establecer grupos o estructuras de trabajo nacionales que preparen soluciones prácticas y garanticen su realización ulterior. Estas estructuras pueden consistir en órganos "oficiales" de facilitación (por ejemplo, comités nacionales de facilitación del comercio y el transporte u organizaciones profesionales) o en "agrupaciones" menos oficiales.

52. La eficacia en la aplicación de un acuerdo de tránsito es el resultado lógico de soluciones bien ideadas para reducir las discrepancias. Para dar con tales soluciones hay que llegar a consensos, no sólo a nivel nacional entre las partes interesadas, sino también a nivel bilateral entre las administraciones nacionales y los proveedores de servicios que participan en operaciones transfronterizas a lo largo de los corredores de tránsito.

53. La aplicación también puede requerir que se establezcan estructuras de coordinación bilaterales o multilaterales para compensar la fragmentación de las actividades y los recursos nacionales, y para velar por la aplicación coherente de las medidas nacionales desde la perspectiva de los corredores transfronterizos de transporte de tránsito. Dichas estructuras incluirían a los donantes, las instituciones regionales, los proveedores de servicios de transporte, los gobiernos y los demás interesados pertinentes, y requerirían un planteamiento integrado y coordinado para abordar los problemas del transporte de tránsito y en particular para establecer prioridades y velar por la utilización óptima de los recursos. La función de estas estructuras consistirá, entre otras cosas, en examinar periódicamente y, si es necesario, revisar el acuerdo, y en organizar mecanismos eficaces de vigilancia y aplicación. Pueden ser necesarios unos recursos financieros y una capacidad técnica considerables, así como un compromiso político de los gobiernos. Este planteamiento se ha seguido en los acuerdos sobre corredores del África oriental y meridional y se ha incluido en el reciente Acuerdo Marco sobre el Tránsito de la ASEAN.

54. Si ya existe un acuerdo, todas las partes en él deben procurar que se identifiquen las razones por las que no responde a su finalidad y que se determinen las condiciones para hacerlo operacional. Basándose en ese análisis, se podrían preparar medidas más eficaces y operacionales, como medidas institucionales y de apoyo administrativo (por ejemplo, el establecimiento de un comité subregional sobre comercio y transporte); actividades de ayuda a las infraestructuras (por ejemplo, la financiación del equipo de comunicaciones); utilización de las tecnologías de la información para el control aduanero en tránsito, etc.; medidas prácticas (por ejemplo, impresión de manuales y documentos destinados a los usuarios y proveedores de transporte en ambos países); y establecimiento de programas de formación adecuados que traten del acuerdo y de los nuevos procedimientos que éste conlleva, para los funcionarios públicos y los interesados del sector privado.

Medidas concretas en favor de los acuerdos de transporte de tránsito

55. Según se expuso más arriba, para el desarrollo de los países en desarrollo sin litoral es muy importante mejorar el comercio de tránsito. Los efectos negativos de las limitaciones del

transporte de tránsito son muy pronunciados. Sin embargo, no hay soluciones sencillas de estos problemas. Para tomar medidas concretas en favor de los acuerdos sobre el transporte de tránsito se necesita conseguir la cooperación y el consenso del sector público y el privado de los países de tránsito y sin litoral.

56. Cualquier proceso de diseño de un nuevo acuerdo de tránsito o de reforma de un acuerdo existente debe comenzar por un análisis de las limitaciones específicas halladas en determinado corredor (véase también la sección B *supra*). Teniendo en cuenta los recientes avances en materia de comercio y logística (véase también la sección C *supra*), hay que abordar los siguientes puntos: a) la voluntad política de los países de tránsito y sin litoral de establecer un corredor de transporte de tránsito que sea eficiente y la disposición y la capacidad de las administraciones para crear un entorno institucional favorable; b) los intereses comerciales de los expedidores y los proveedores de servicios de transporte de los países de tránsito y los países sin litoral; c) la gestión y la administración del tráfico en tránsito; d) el arancel aduanero aplicable en los países situados a lo largo del corredor de transporte de tránsito; y e) la situación y las condiciones de la infraestructura de transporte y comunicaciones en los países situados a lo largo del corredor de transporte de tránsito.

57. En rutas concretas de los corredores que atraviesan dos países, las autoridades pueden acordar modalidades de aplicación específicas o excepciones a las normas y prescripciones administrativas generales. Estas aplicaciones o excepciones se harían en el entendimiento de que se puede crear una nueva situación que beneficie a todas las partes en una determinada ruta del corredor. El diseño del consiguiente acuerdo sobre el transporte de tránsito habría de reflejar los distintos entornos y tender a cierta armonización. Habría que definir posibles contrapartidas para equilibrar los intereses de los países vecinos. Por ejemplo, para aumentar el volumen de la carga en tránsito en un puerto del país A, se podría autorizar a que camiones no conformes a las normas procedentes del país B operasen en determinadas carreteras de los corredores del país A. Esto sería posible en la medida en que se crease ánimo de cooperación. La voluntad de cooperación se basa en el esfuerzo conjunto de los sectores público y privado de cada país, y en la firme voluntad de esos sectores de colaborar a través de las fronteras.

58. Los problemas del transporte de tránsito no pueden ser abordados únicamente por las autoridades nacionales ni plantearse a medida que se producen crisis. Aunque pueda haber habido progresos, el diálogo sobre los problemas del transporte y de tránsito ha de hacerse más visible y sistemático y recibir el impulso del sector privado por medio de las asociaciones industriales y comerciales.

59. En varias regiones ya hay una colaboración estrecha entre redes de empresas. Las cámaras de comercio podrían agruparse en asociaciones regionales, como ha sucedido, por ejemplo, en el África meridional²⁷. Las asociaciones industriales podrían convertirse en poderosos promotores del aumento de eficiencia del transporte de tránsito. No obstante, para que esto suceda, es preciso realizar un esfuerzo deliberado para velar por que las cuestiones relativas al transporte de tránsito adquieran importancia para dichos órganos y que éstos estén convencidos

²⁷ Véase "Review of progress in the development of transit transport systems in Eastern and Southern Africa", UNCTAD/LDC/115, julio de 2001, <http://www.unctad.org/en/docs//poldcd115.en.pdf>.

de las ventajas que reportaría la mejora del transporte de tránsito. Esas asociaciones también podrían promover un entorno de transparencia y de responsabilidad presionando a los diversos departamentos de la administración pública para que velaran por la transparencia de sus operaciones.

60. Si es posible, el acuerdo de tránsito debe establecerse en función de un determinado corredor de transporte de tránsito en el que se puedan determinar claramente los intereses comerciales de cada país afectado. Por consiguiente, el acuerdo de tránsito debe ser bilateral en vez de multilateral. De este modo, un país sin litoral podría tener distintos acuerdos bilaterales adaptados a las necesidades de sus corredores de tránsito múltiples y alternativos. Cuando un país sin litoral disponga de múltiples corredores por distintos países de tránsito, se pueden concertar acuerdos de tránsito multilaterales en la medida en que los diversos acuerdos bilaterales presenten similitudes.

61. El acuerdo debe orientarse a corregir las actuales discrepancias entre los dos países en materia de leyes, normas, normas técnicas y prácticas comerciales. También debe conducir a un trabajo cooperativo de armonización basado en los instrumentos internacionales y en las prácticas óptimas reconocidas. Mientras no se alcance la armonización, el acuerdo puede dar soluciones transitorias. Los acuerdos de tránsito, por consiguiente, deben considerarse acuerdos dinámicos que tendrán que evolucionar con el tiempo.

62. En cuanto al sector clave de las aduanas, los países interesados a lo largo de un corredor de transporte de tránsito deben cooperar para establecer sus sistemas internos de tránsito respectivos siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas en el Convenio Aduanero de Kyoto Revisado. Además, se debe tener debidamente en cuenta que algunos países pueden haber ratificado instrumentos internacionales como el Convenio de Kyoto, el Convenio TIR, u otros convenios importantes sobre transporte y comercio internacional.

63. En cuanto al transporte, los países sin litoral y de tránsito deben adoptar sistemas comunes de facilitación del transporte con miras a establecer condiciones justas para el tratamiento de la carga en tránsito. Estos sistemas deben orientarse a mejorar la libre circulación de los bienes y el equipo de transporte entre los países del corredor de tránsito. Para ello habrá que utilizar sistemas informáticos que faciliten el cruce de las fronteras y el seguimiento de la información sobre la carga. Aunque ya existen tales sistemas de facilitación del transporte en el contexto de algunos acuerdos regionales de cooperación, hay que generalizar su uso y adaptar sus disposiciones y detalles de aplicación a las condiciones locales específicas.

E. Camino a seguir

64. Según se ha expuesto en este documento, los países que dependen del comercio de tránsito, especialmente los países en desarrollo sin litoral, tropiezan con considerables limitaciones que afectan al acceso de su comercio internacional al mercado mundial. En consecuencia, suelen dedicarse menos al comercio internacional, reciben menos inversiones extranjeras directas y registran un menor crecimiento económico. Las limitaciones concretas del comercio de tránsito no se refieren únicamente a los aspectos aduaneros, ya que el cruce de fronteras conlleva también la obligación de cumplir otros conjuntos de requisitos en materia de comercio y transporte en el país de tránsito y en el país sin litoral. Dichos requisitos consisten en leyes y

reglamentos, prácticas comerciales y de acceso a los mercados, infraestructuras y tecnologías que afectan a los servicios de transporte o a la carga en tránsito.

65. En consecuencia, los dirigentes de los países afectados y la comunidad internacional deben ser conscientes de que el hecho de carecer de litoral no tiene los mismos efectos que la lejanía o la distancia del mar y, por consiguiente, también requiere distintos enfoques en materia de política y asistencia.

66. Como las operaciones de tránsito son un elemento indispensable de la integración regional, al adoptar mecanismos para promover el comercio internacional, los procesos de integración deben prever soluciones adaptadas para establecer entornos internacionales comunes de comercio y transporte a lo largo de las redes de tránsito. Tales entornos favorecerían el desarrollo regional a lo largo de los corredores de tránsito y reducirían los costos de tránsito de los países en desarrollo sin litoral.

67. La mejor manera de idear soluciones para diseñar y aplicar acuerdos de transporte de tránsito se basa en la cooperación entre los países sin litoral y de tránsito. Para que sea lo más eficaz posible, habrá que promover la cooperación en paralelo a distintos niveles: debe agrupar a los sectores privado y público de cada país; tendrá que traspasar las fronteras nacionales e implicar a todos los interesados a lo largo de un corredor de tránsito determinado; y deberá contar con el apoyo técnico y financiero de los donantes y de la comunidad regional/internacional.

68. 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. 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. Ello permitiría establecer unas condiciones justas y cooperativas conducentes a reducir los costos de tránsito.

69. Por último, varias novedades en materia de informática, transporte multimodal y seguridad del transporte, así como las futuras negociaciones de la OMC sobre facilitación del comercio, pueden repercutir de manera directa y considerable en la eficacia de las operaciones de tránsito. Dado su carácter dinámico, los proveedores de servicios de transporte, los expedidores y las instituciones estatales deben seguir de cerca esas novedades para mantener activos y actualizados los acuerdos sobre corredores de tránsito.

70. En resumen, deben participar en la labor de cooperación todos los interesados privados y públicos de los países de tránsito y sin litoral, con el apoyo de los países donantes y las instituciones multilaterales. Todos juntos tienen que centrarse en las soluciones institucionales, legales, administrativas, comerciales, tecnológicas y operacionales que permitan mejorar el funcionamiento de los corredores de transporte de tránsito como parte de las redes regionales y en cumplimiento de las normas y prácticas internacionales.
