



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/EM.30/2
10 de julio de 2007

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 la cooperación regional
en el transporte de tránsito: Soluciones para los
países en desarrollo sin litoral y de tránsito
Ginebra, 27 y 28 de septiembre de 2007
Tema 3 del programa provisional

**COOPERACIÓN REGIONAL EN EL TRANSPORTE DE TRÁNSITO:
SOLUCIONES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO
SIN LITORAL Y DE TRÁNSITO**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En el presente documento se analiza una selección de instrumentos internacionales y soluciones institucionales concebidos para hacer posible la libre circulación de mercancías y equipo en operaciones de tránsito desde y hacia países en desarrollo sin litoral. Se ofrece una visión general de la situación y se examina el estado de aplicación del Programa de Acción de Almaty. Se examina asimismo una selección de acuerdos regionales, bilaterales y sobre corredores con miras a crear mejores soluciones regionales de cooperación para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito dentro del marco del Programa de Acción de Almaty. El documento concluye con una serie de reflexiones que deben tenerse en cuenta en la concepción de nuevos sistemas o en la reforma de los existentes, para hacerlos compatibles con las normas y prácticas óptimas de mayor aceptación en las operaciones de transporte de tránsito.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 9	3
II. MARCO INSTITUCIONAL DEL TRÁFICO EN TRÁNSITO.....	10 - 41	4
A. Instrumentos jurídicos internacionales que definen el tráfico en tránsito.....	12 - 17	5
B. Acuerdos regionales.....	18 - 21	6
C. Acuerdos bilaterales de transporte y tránsito.....	22 - 25	7
D. Acuerdos sobre corredores de tránsito.....	26 - 28	8
E. Instrumentos jurídicos internacionales destinados a facilitar el transporte y el tránsito.....	29	8
F. Instrumentos jurídicos internacionales que regulan los procedimientos de tránsito aduanero.....	30 - 33	9
G. El Programa de Acción de Almaty y su examen de mitad de período.....	34 - 41	10
III. EJEMPLOS DE ACUERDOS DE TRÁNSITO Y PRÁCTICAS ÓPTIMAS.....	42 - 62	12
A. Acuerdos regionales.....	43 - 46	12
B. Acuerdos bilaterales.....	47 - 49	13
C. Acuerdos sobre corredores.....	50 - 53	13
D. Acuerdos internacionales de tránsito aduanero.....	54 - 57	14
E. Soluciones proporcionadas por la tecnologías de la información y de las comunicaciones.....	58 - 62	15
IV. ASPECTOS OPERATIVOS DE LAS OPERACIONES DE TRÁNSITO.....	63 - 70	16
V. EL CAMINO A SEGUIR.....	71 - 79	18

I. INTRODUCCIÓN

1. Los países sin litoral están en desventaja geográficamente, por lo que se enfrentan a problemas específicos en su intento por integrarse en el sistema mundial de comercio, principalmente porque las mercancías que salen de un país sin litoral, o que entran en él, son objeto de barreras comerciales adicionales, como los prolongados procedimientos para cruzar la frontera. Además, muchos países en desarrollo sin litoral tienen disposiciones legales e institucionales deficientes, así como malas infraestructuras, carecen de tecnologías de la información, poseen un sector logístico infradesarrollado y no cooperan con los países de tránsito vecinos. Por último, la distancia con respecto a los mercados, en comparación con los países que tienen un acceso directo a los puertos de mar, también puede ser una desventaja en algunos casos.

2. La desventaja económica de ser un país sin litoral se refleja en el hecho de que el crecimiento económico de los países sin litoral en el período 1992-2002 fue un 25% inferior al de sus países de tránsito vecinos¹. En el caso de los países en desarrollo sin litoral, el crecimiento medio anual del producto interno bruto (PIB) real per cápita entre 1990 y 1999 fue negativo (-0,93%), en comparación con el crecimiento del 0,87% registrado en otros países menos adelantados, el 1,3% en los países en desarrollo de tránsito, y el 2,49% en otros países en desarrollo.

3. A lo largo de los años, la comunidad internacional ha intentado paliar los mencionados problemas de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito mediante, entre otras cosas, la adopción de instrumentos jurídicos internacionales destinados a aligerar la carga económica que sufren esos países debido a que no tienen litoral, así como con medidas para reducir el costo de transportar sus mercancías a los mercados de exportación.

4. En 2003 se celebró en Almaty (Kazajstán), bajo los auspicios de las Naciones Unidas, 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 en materia de Transporte de Tránsito. El resultado de esa conferencia fue el Programa de Acción de Almaty, cuyo objetivo general era crear un nuevo marco mundial para establecer sistemas eficaces de transporte de tránsito en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, poniendo de relieve, por un lado, el hecho de que es posible establecer ese tipo de sistemas concertando verdaderos acuerdos de asociación entre los países en desarrollo sin litoral y de tránsito en los planos bilateral, subregional, regional e internacional y, por otro lado, el valor de los acuerdos de asociación entre los sectores público y privado.

5. La UNCTAD es un asociado fundamental en el Programa de Acción de Almaty y lleva muchos años ocupándose de los problemas que tienen los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, ofreciendo soluciones concretas². En particular, la UNCTAD ha fomentado la

¹ Thomas Snow y otros, "United Nations Development Programme country case studies on the challenges facing landlocked developing countries" (Oficina encargada del Informe sobre el Desarrollo Humano, estudio especial, 2003).

² Véase, por ejemplo, el informe sobre la Reunión de Expertos en el diseño y la aplicación de acuerdos sobre el transporte de tránsito (TD/B/COM.3/EM.22/3).

concertación de acuerdos de cooperación muy positivos entre los países en desarrollo sin litoral y sus vecinos, y también ha dirigido los esfuerzos para incorporar las tecnologías de la información y de las comunicaciones en los procedimientos de transporte de tránsito de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, al tiempo que ayudaba a esos países de forma general a adoptar soluciones de logística integradas y eficaces destinadas a contribuir a su integración en la logística y la cadena de suministro mundiales.

6. En 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 61/212, en la que pedía que en 2008 se realizara un examen de mitad de período de los progresos en la aplicación del Programa de Acción de Almaty. También se pedía a la UNCTAD que proporcionara el apoyo necesario al proceso de examen.

7. En este contexto, y con el fin de ayudar a los países en desarrollo sin litoral y de tránsito en sus esfuerzos comunes por mejorar las operaciones internacionales de transporte de tránsito de forma práctica, por ejemplo mediante el uso de los sistemas y las tecnologías de la información, la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo, en su 11º período de sesiones, celebrado en Ginebra del 19 al 23 de febrero de 2007, decidió organizar una reunión de expertos sobre la cooperación regional en el transporte de tránsito y las soluciones para los países en desarrollo sin litoral.

8. En la presente nota se examina una selección de instrumentos jurídicos internacionales y soluciones institucionales, y se brinda un panorama general de la situación actual. También se da una visión general del Programa de Acción de Almaty y se estudian diversos acuerdos regionales y bilaterales. Por último, se hace una recopilación de las normas y prácticas óptimas más extendidas en las operaciones de transporte de tránsito con miras a facilitar que se utilicen de forma más eficaz en los acuerdos de tránsito vigentes y futuros.

9. En el capítulo II se examina el marco jurídico e institucional para el tráfico en tránsito. En el capítulo III se dan ejemplos de los acuerdos de tránsito y de prácticas óptimas. En el capítulo IV se examinan algunos de los aspectos operativos de las operaciones de tránsito. Por último, en el capítulo V se presenta el camino a seguir y se proponen soluciones para la cooperación regional en el transporte de tránsito a los países en desarrollo sin litoral.

II. MARCO INSTITUCIONAL DEL TRÁFICO EN TRÁNSITO

10. Uno de los problemas que surgen al estudiar soluciones en materia de tránsito es que se suele hacer alusión a conceptos, definiciones o tipos de tránsito distintos. En términos generales, el "comercio de tránsito" puede definirse como el comercio exterior de un país que pasa por el territorio de uno o más terceros países antes de alcanzar su destino definitivo. Al tratar del tráfico en tránsito o del transporte de tránsito, el término "tránsito" se utiliza en varios contextos distintos, como "libertad de tránsito" o "tránsito aduanero" que, aunque están relacionados, son sustancialmente distintos.

11. En el presente capítulo se describe el principal marco jurídico que regula el tráfico en tránsito y el transporte de tránsito, las características distintivas de los diferentes conceptos considerados normalmente como "tránsito", las aplicaciones de esos conceptos y la manera en que se relacionan entre sí y difieren en cuanto a su alcance. En el contexto de la facilitación del

comercio, el tráfico en tránsito suele describirse como un procedimiento por el que las mercancías se transportan a través de un territorio y en el que la operación de tránsito empieza y termina fuera de ese territorio. En el contexto de los procedimientos aduaneros, el tránsito se describe como un procedimiento por el que las mercancías se transportan bajo control aduanero de una oficina de aduanas a otra. El tránsito aduanero incluye el tránsito de salida, de paso y de llegada.

A. Instrumentos jurídicos internacionales que definen el tráfico en tránsito

12. A lo largo de los años, la comunidad internacional ha aprobado varios instrumentos jurídicos internacionales que contienen disposiciones destinadas a ayudar a los países sin litoral a acceder a los puertos marítimos mediante el tráfico en tránsito por países vecinos. Los cuatro instrumentos jurídicos principales que contienen definiciones del tráfico en tránsito son:

- a) La Convención y Estatuto sobre la libertad de tránsito, de 1921 (entrada en vigor el 31 de octubre de 1922; 50 partes);
- b) El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de 1947, que actualmente forma parte del GATT de 1994 (entrada en vigor provisional el 1º de enero de 1948; 150 miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC));
- c) La Convención sobre el Comercio de Tránsito de los Estados sin Litoral, de 1965 (entrada en vigor el 9 de junio de 1967; 38 Estados Partes), y
- d) La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982 (entrada en vigor el 16 de noviembre de 1994; 155 Estados Partes).

13. Dado que cada uno de esos instrumentos trata de cuestiones de distinta índole, es natural que haya algunas diferencias entre sus definiciones del tránsito. Mientras que el GATT, en su artículo V, y la Convención sobre el Comercio de Tránsito de los Estados sin Litoral sólo incluyen las mercancías (con inclusión de los equipajes), en las definiciones del tránsito, la Convención y Estatuto sobre la libertad de tránsito y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar también incluyen a los pasajeros, así como el concepto de transbordo como tipo de tránsito.

14. Cabe destacar que en esos cuatro instrumentos jurídicos se habla de la "libertad" de tránsito y no de un "derecho" de tránsito. Hay quien ha considerado que esa diferencia significa que un país de tránsito no tiene la obligación de conceder el derecho de tránsito a un país sin litoral, mientras que otros sostienen que el país de tránsito está obligado a otorgar el derecho a la libertad de tránsito a los países sin litoral³. La verdadera cuestión es si los países sin litoral se han visto desfavorecidos en la práctica porque un país de tránsito ha aplicado la interpretación más restrictiva.

³ Kishor Uprety, *The Transit Regime for Landlocked States: International Law and Development Perspectives* (World Bank, Law, Justice and Development Series, 2005).

15. En términos generales, las cuatro convenciones definen el tránsito como el paso a través de un país de tránsito siempre que el trayecto empiece y acabe fuera de ese país, y siempre que el viaje a través del país de tránsito represente sólo una parte del trayecto completo. Además de las definiciones de tráfico en tránsito y de libertad de tránsito, en los cuatro instrumentos jurídicos también hay disposiciones relativas a la igualdad de trato y a la facilitación del tránsito. Salvo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, todas las demás contienen asimismo disposiciones sobre derechos de aduana, impuestos y tasas.

16. Tan sólo el GATT y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar gozan de una amplia aceptación internacional. Como se ha mostrado, los cuatro instrumentos jurídicos no ofrecen definiciones plenamente armonizadas de los diversos conceptos como "tráfico en tránsito" o "libertad de tránsito". Sin embargo, parecen haber sido útiles en cierta medida para los países sin litoral y de tránsito al haber creado un marco jurídico para los acuerdos bilaterales o multilaterales en los que son partes.

17. En el contexto de las negociaciones para aclarar y mejorar el texto del GATT de 1994, se presentaron una serie de propuestas sobre la facilitación del comercio, en particular las propuestas para enmendar el artículo V con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías. A ese respecto, cabe señalar que la cuestión de la solución de diferencias en el contexto general del GATT también incluye la solución de diferencias con respecto al artículo V.

B. Acuerdos regionales

18. Varias organizaciones de cooperación regional, como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Comunidad Andina y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), han celebrado acuerdos de tránsito o de transporte o han incluido disposiciones sobre el transporte de tránsito en los acuerdos concertados entre sus miembros⁴. Estos acuerdos regionales pueden ser especialmente beneficiosos para los países en desarrollo sin litoral, ya que ofrecen un marco más amplio para unos procedimientos armonizados que permitan a los países acceder a los medios y servicios de tránsito en un mayor número de países basándose en el mismo marco jurídico. También pueden servir de peldaño en el camino hacia la adhesión a los instrumentos jurídicos internacionales. El Acuerdo de transporte transfronterizo en la subregión del Gran Mekong es un buen ejemplo de esto, ya que en sus anexos figuran muchos elementos de instrumentos jurídicos internacionales en el ámbito de la facilitación del transporte y del tránsito.

19. Otros acuerdos regionales también tienen disposiciones que rebasan las cuestiones relacionadas con el tráfico en tránsito contempladas en los cuatro instrumentos jurídicos internacionales mencionados. Parece que actualmente se tiende a incluir todos los aspectos relativos a la facilitación del transporte y el tránsito en los acuerdos marco regionales. Se trata de una práctica útil, ya que las autoridades y los transportistas disponen de este modo de un

⁴ Comunidad Andina, decisión 399, Transporte Internacional de Mercancías por Carretera; Acuerdo Marco de la ASEAN sobre la facilitación del tránsito de mercancías; SADC, *Protocol on Trade, Annex IV concerning Transit Trade and Transit Facilities* (Protocolo sobre comercio, anexo IV relativo al comercio de tránsito y a los medios y servicios de tránsito).

marco jurídico unificado en vez de tener que regirse por acuerdos diversos que tratan de cuestiones específicas.

20. Además de los acuerdos regionales de cooperación, se están preparando acuerdos multilaterales de facilitación del transporte y el tránsito entre determinados países que integran grupos, como el acuerdo trilateral de tráfico en tránsito que están negociando China, Mongolia y la Federación de Rusia, o el acuerdo cuatripartito que están estudiando China, Kazajstán, Kirguistán y el Pakistán.

21. Con respecto a la proliferación de acuerdos multilaterales y regionales, una cuestión que merece especial atención es el riesgo al que se expone un país al firmar varios de esos acuerdos y posiblemente también instrumentos jurídicos internacionales, que contienen disposiciones incompatibles entre sí. La proliferación de ese tipo de acuerdos podría ser contraproducente, ya que se corre un verdadero riesgo de que provoque complicaciones y, por lo tanto, invalide la eficiencia lograda.

C. Acuerdos bilaterales de transporte y tránsito

22. Durante muchos años ha sido práctica común en las relaciones internacionales que los países concertaran acuerdos bilaterales sobre determinados ámbitos de cooperación. También ocurre esto en las esferas del transporte y el tránsito, en las que a menudo se precisa un acuerdo para que un operador de transporte de un país pueda realizar operaciones bilaterales de transporte, operaciones de transporte a terceros países, u operaciones de transporte de tránsito a través de otro país. Tales acuerdos suelen incluir normas sobre cuestiones relacionadas con el transporte relativas a las mercancías, el vehículo, o el conductor, entre otros aspectos (véase el capítulo IV *infra*). Es habitual que los dos países que han concertado un acuerdo bilateral de transporte por carretera estipulen el número máximo de cargamentos o viajes en un período dado (cuotas), y que se vuelva a negociar el acuerdo periódicamente. A veces los países intercambian autorizaciones o permisos de transporte o de tránsito como forma de introducir un elemento de flexibilidad en lo que suele ser un rígido sistema de cuotas.

23. Algunos acuerdos bilaterales tratan únicamente del tránsito, sin abordar otros asuntos relacionados con el transporte. Otros acuerdos contienen o recogen procedimientos de tránsito aduanero; así ocurría, por ejemplo, con el acuerdo de tránsito que estaba vigente entre el Afganistán y el Pakistán.

24. Es habitual que los acuerdos bilaterales de transporte y de tránsito se remitan a instrumentos jurídicos internacionales en el ámbito de la facilitación del transporte y el tránsito, o a procedimientos aduaneros internacionales, exigiendo el cumplimiento de las disposiciones de esos instrumentos jurídicos como condición para utilizar los permisos intercambiados.

25. En el pasado, muchos países dudaban ante la idea de abandonar los acuerdos de transporte o de tránsito o de liberalizar totalmente el transporte bilateral y el tráfico en tránsito, ya que creían que podían obtener una ventaja competitiva gracias a su pericia en las negociaciones. Sin embargo, los países tienen cada vez más conciencia de que aplicar un elevado número de acuerdos bilaterales de transporte o de tránsito es ineficaz y consume muchos recursos. Por ese motivo, algunos países, especialmente los que al parecer no han obtenido una ventaja competitiva de los acuerdos bilaterales de transporte y de tránsito, se interesan cada vez más por

los acuerdos bilaterales totalmente liberalizados o por los acuerdos regionales o entre varios países.

D. Acuerdos sobre corredores de tránsito

26. Los acuerdos sobre corredores de tránsito están adquiriendo cada vez más importancia para la mayoría de los países en desarrollo sin litoral⁵. No hay una definición uniforme de los corredores de transporte o de tránsito, pero un corredor de tránsito puede describirse como un trayecto designado (unimodal, multimodal o intermodal) entre dos o más países, a lo largo del cual los asociados en el corredor han acordado aplicar procedimientos simplificados y en el que se dispone de servicios de apoyo.

27. Hay múltiples motivos que explican el éxito de los acuerdos sobre corredores. Tales acuerdos suelen ofrecer mejores rendimientos de las inversiones que los acuerdos de tránsito tradicionales, independientemente de que sean bilaterales, regionales o multilaterales. Ello se debe en parte a que el ámbito de aplicación de tales acuerdos está muy bien delimitado; hay un grupo bien definido de partes interesadas y, en general, pueden tratarse integralmente todas las cuestiones relativas al corredor en su totalidad (por ejemplo, los aspectos relacionados con la infraestructura, las aduanas, los vehículos o las naves, o los pasos fronterizos). Sin embargo, un enfoque integral no es propio de los acuerdos tradicionales, en los que hay cuestiones específicas que suelen ser tratadas por acuerdos u organismos independientes entre sí.

28. Los acuerdos sobre corredores dependen mucho del buen funcionamiento de los acuerdos de asociación entre los sectores público y privado al que contribuyen todas las partes interesadas en los corredores. El sector público debe estar dispuesto a proporcionar un marco normativo que facilite las operaciones del corredor, así como a contribuir a la infraestructura y los servicios a lo largo del corredor. Si se procede así, las partes privadas pueden operar en un marco estable y proyectar operaciones e inversiones a largo plazo.

E. Instrumentos jurídicos internacionales destinados a facilitar el transporte y el tránsito

29. Además de los instrumentos jurídicos internacionales mencionados en la sección A, que establecen el marco para el tráfico en tránsito y el tránsito aduanero, hay una multitud de instrumentos jurídicos internacionales que han sido aprobados bajo los auspicios de diversos organismos intergubernamentales para facilitar el transporte internacional y el tráfico en tránsito. Esos instrumentos abarcan cuestiones temáticas relacionadas con las operaciones de transporte

⁵ Para tener una visión completa de los principales acuerdos sobre corredores vigentes en varios lugares del mundo, véase Anwarul K. Chowdhury and Sandagdorj Erdenebileg, *Geography against Development: A Case for Landlocked Developing Countries* (Publicaciones de las Naciones Unidas, N° de venta E.05.II.A.5, 2006). Para consultar un análisis detallado sobre el funcionamiento de los acuerdos sobre corredores que dan buenos resultados, véase John Arnold, *Best Practices in Management of International Trade Corridors* (World Bank Transport Papers Series).

internacional, como el transporte de mercancías peligrosas, la facilitación del paso de fronteras⁶ o el contrato de transporte por carretera o ferrocarril⁷. Otros instrumentos jurídicos tratan de un modo de transporte específico y, regulan, por ejemplo, la armonización de la señalización vial o el transporte de mercancías por ferrocarril. Estos instrumentos complementan los acuerdos de transporte y tránsito bilaterales y regionales, y suele hacerse referencia a ellos en los acuerdos sobre transporte, así como en los acuerdos sobre infraestructura, almacenamiento y condiciones generales de comercio⁸.

F. Instrumentos jurídicos internacionales que regulan los procedimientos de tránsito aduanero

30. Como se menciona en la sección A, tres de los cuatro principales instrumentos jurídicos internacionales sobre el tráfico en tránsito contienen disposiciones sobre derechos de aduana, impuestos y tasas. En términos generales, especifican que las mercancías en tránsito no deben ser objeto de gravámenes e impuestos del Estado de tránsito durante la operación de tránsito. Sin embargo, evidentemente los Estados de tránsito necesitan que se les garantice que las mercancías cuyo paso autorizan salen efectivamente de su territorio. Si, debido a alguna irregularidad en el transporte de tránsito, eso no ocurre y las mercancías son introducidas ilegalmente en el mercado del Estado de tránsito o desaparecen durante la operación de tránsito, el Estado de tránsito querrá tener el derecho a ser indemnizado por los derechos de aduana e impuestos que no haya percibido.

31. Por lo tanto, en circunstancias normales un país de tránsito exigirá algún tipo de garantía financiera por el transporte en tránsito que se efectúa por su territorio antes de autorizar dicha operación. Es una medida que puede ser lenta y costosa, por lo que, con el fin de simplificar las cosas, se instauran procedimientos de tránsito aduanero, en los planos nacional o internacional, para supervisar el transporte de tránsito y, mediante una garantía o caución, recaudar derechos de aduana e impuestos, así como simplificar y agilizar las operaciones de tránsito aduanero.

32. El Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (Convenio de Kyoto revisado) de 1999 incluye en su anexo E disposiciones relativas a las operaciones de transporte aduanero. En el anexo se describen las operaciones nacionales de tránsito aduanero y los procedimientos conexos. Además, en el capítulo 5 del Convenio figuran los procedimientos relativos a las garantías para los procedimientos aduaneros en general, así como las operaciones de tránsito aduanero.

33. Cabe señalar que en el Convenio de Kyoto revisado no se trata la cuestión de la libertad de tránsito ni se define el tráfico en tránsito en los mismos términos que en los cuatro instrumentos

⁶ Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras, de 1982.

⁷ Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera; Convenio sobre Transporte Internacional por Ferrocarril.

⁸ Los instrumentos jurídicos más importantes se presentan de forma general en K. Chowdhury and Sandagdorj Erdenebileg, *Geography against Development: A Case for Landlocked Developing Countries* (véase la nota 5 de pie de página).

jurídicos principales mencionados en la sección A. La definición de una operación de tránsito en el Convenio de Kyoto, así como en otros acuerdos de tránsito aduanero, se basa meramente en los procedimientos de tránsito aduanero. Las principales diferencias son: a) que el tránsito aduanero no incluye los transbordos; y b) que el tránsito aduanero no sólo engloba la operación de tránsito en el interior de un país, sino también el denominado tránsito entrante y saliente, es decir, los segmentos de transporte que salen del país de origen y entran en el país de destino.

G. El Programa de Acción de Almaty y su examen de mitad de período

34. El principal objetivo del Programa de Acción de Almaty es reforzar la cooperación entre los países en desarrollo sin litoral y de tránsito. El Programa tiene por objeto: a) asegurar el acceso al mar y desde el mar a todos los medios de transporte de acuerdo con las normas aplicables del derecho internacional; b) reducir los costos y mejorar los servicios para incrementar la competitividad de las exportaciones; c) reducir los costos finales de las importaciones; d) resolver los problemas derivados de las demoras y la incertidumbre en las rutas comerciales; e) establecer redes nacionales adecuadas; f) reducir las pérdidas, los daños y los deterioros de las mercancías en tránsito; g) sentar las bases para el aumento de las exportaciones; y h) mejorar las condiciones de seguridad del transporte terrestre y la seguridad de las personas en los corredores de transporte.

35. En el caso de los países en desarrollo sin litoral, en particular, se ha considerado que era importante abordar las cuestiones mencionadas relacionadas con la cooperación en materia de tránsito, para reducir los gastos de flete de las mercancías importadas y exportadas y aumentar así la competitividad de los países en desarrollo sin litoral. En el cuadro 1 se muestran los costos de transporte excesivamente altos registrados en los países en desarrollo sin litoral.

Cuadro 1

Estimaciones de los gastos de flete de determinados países en desarrollo sin litoral de África en comparación con la media mundial

(En millones de dólares de los EE.UU.)

Año	Grupo de países	Estimación del gasto de flete de las importaciones	Valor de las importaciones (CIF)	Gastos de flete como porcentaje del valor de las importaciones
2003	Media mundial	379,2	7.053	5,4
	<i>África Meridional</i>			
2002	Malawi	101,0	695	14,5
2000	Zambia	108,6	993	10,9
	<i>África Occidental</i>			
2001	Burkina Faso	92,5	656	14,1
2003	Malí	275,8	1.130	24,4
2003	Níger	117,3	490	23,9
	<i>África Oriental</i>			
2003	Burundi	20,9	157	13,3
2004	Rwanda	61,0	284	24,1
2004	Uganda	288,3	1.657	17,4

Fuente: UNCTAD, El Transporte Marítimo en 2005 (UNCTAD/RMT/2005) y 2006 (UNCTAD/RMT/2006).

36. A continuación se exponen brevemente las cinco prioridades principales del Programa de Acción de Almaty⁹.

Primera prioridad: Cuestiones fundamentales de las políticas de tránsito

37. Los países en desarrollo sin litoral y de tránsito deberían examinar y revisar sus marcos normativos; permitir una mayor participación del sector privado; introducir reformas para que los proveedores de transporte respondan mejor a las demandas de los clientes; simplificar los reglamentos fronterizos y de tránsito y aumentar su transparencia, así como agilizar los procedimientos administrativos; promover el uso de las tecnologías de la información; mejorar los programas de capacitación, teniendo en consideración todos los aspectos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible; y utilizar las convenciones internacionales en materia de transporte y tránsito, así como los acuerdos regionales y bilaterales ratificados por el país en cuestión.

Segunda prioridad: Desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras

38. Las malas infraestructuras son un obstáculo fundamental para el establecimiento de sistemas de transporte de tránsito eficaces en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito. Para satisfacer las necesidades en materia de infraestructura y paliar el deterioro de ésta serán necesarias cuantiosas inversiones, a veces mayores de lo que puede permitirse el sector público. Por lo tanto, será preciso establecer acuerdos de asociación entre los sectores público y privado, fomentar las capacidades, e introducir nuevas políticas y reformas institucionales, de ser necesario. El apoyo de los donantes, las instituciones financieras y los organismos de asistencia para el desarrollo internacionales sigue siendo esencial. Una condición para el éxito de esta labor es centrarse en la cooperación regional y subregional, y proporcionar un marco normativo e institucional sólido.

Tercera prioridad: Comercio internacional y facilitación del comercio

39. Un número elevado de países en desarrollo sin litoral y de tránsito no participan suficientemente en el comercio internacional ni son miembros de la OMC, lo que va en detrimento de sus perspectivas de desarrollo. Para los países en desarrollo sin litoral es particularmente importante que se solucionen cuestiones como los engorrosos procedimientos para el paso de fronteras y los trámites aduaneros, así como la documentación exigida, con el fin de reducir el costo de las transacciones. Las convenciones internacionales y los acuerdos regionales, subregionales y bilaterales son uno de los principales instrumentos con los que nacionalizar, simplificar y armonizar las reglas y los procedimientos.

Cuarta prioridad: Medidas de apoyo internacional

40. Satisfacer los requisitos para establecer y mantener un sistema de transporte de tránsito eficaz es tan costoso que los países en desarrollo sin litoral y de tránsito no pueden cumplirlos

⁹ Véase el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la aplicación del Programa de Acción de Almaty (A/61/302).

sin ayuda. Tanto los asociados para el desarrollo como los asociados del sector privado deberían apoyar sustancialmente los programas de desarrollo del tráfico en tránsito.

Quinta prioridad: Aplicación y examen

41. La aplicación del Programa de Acción exige esfuerzos individuales y concertados por parte de los propios países en desarrollo sin litoral y de tránsito, sus asociados para el desarrollo, y las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas y demás instituciones intergubernamentales. La cooperación bilateral, regional y subregional es el factor más importante para establecer sistemas eficaces de transporte de tránsito, y debe fomentarse teniendo en cuenta los intereses mutuos de los países sin litoral y de tránsito. Se ha pedido a la UNCTAD que lleve adelante los programas de comercio electrónico, facilitación del comercio, y cuestiones comerciales en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, así como el Programa especial para los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

III. EJEMPLOS DE ACUERDOS DE TRÁNSITO Y PRÁCTICAS ÓPTIMAS

42. En el presente capítulo se aportan más detalles sobre una selección de ejemplos de los distintos tipos de acuerdos sobre el transporte de tránsito que han permitido superar las dificultades de los países sin litoral y de tránsito.

A. Acuerdos regionales

Acuerdo Marco de la ASEAN sobre la facilitación del tránsito de mercancías

43. Los miembros de la ASEAN han decidido crear un mercado único antes de finales de 2015. A tal efecto, es sumamente prioritario establecer un marco aduanero totalmente armonizado, de conformidad con la Perspectiva 2020 para las aduanas de la ASEAN.

44. Un elemento central de la integración aduanera de la ASEAN es la puesta en práctica de un sistema de tránsito aduanero para crear el entorno más eficaz posible para la circulación de mercancías a través de las fronteras nacionales. El Acuerdo Marco de la ASEAN sobre la facilitación del tránsito de mercancías de 1998 será la base para el desarrollo del sistema de tránsito aduanero, que permitirá utilizar los datos de los comerciantes. Se espera que el proyecto tenga como resultado la introducción de disposiciones jurídicas, normas y procedimientos de tránsito comunes en la ASEAN; la utilización de un documento administrativo o declaración únicos que abarquen todo el sistema de transporte de tránsito; el acceso al sistema de tránsito para todos los comerciantes que cumplan las condiciones prescritas, aunque con procedimientos simplificados para los operadores experimentados de buena fe; una caución o garantía única entregada a la salida que será válida en todos los países del sistema; sistemas de gestión de riesgos en funcionamiento, incluido el control informatizado de punta a punta para las transacciones y los movimientos de mercancías; la aceptación por las aduanas de las verificaciones realizadas por las administraciones de los países miembros; y acuerdos de asistencia mutua.

45. Se espera que el sistema opere de forma muy similar al sistema de tránsito aduanero de la Comunidad Europea, en particular el sistema informatizado de gestión del tránsito aduanero de la Comunidad.

46. La República Democrática Popular Lao, único país en desarrollo sin litoral de la ASEAN, podría beneficiarse especialmente de la introducción de un sistema de tránsito aduanero en los Estados miembros de la ASEAN. El sistema de tránsito aduanero, junto con el Acuerdo Marco sobre la facilitación del tránsito de mercancías en vigor, ofrecerán procedimientos armonizados y simplificados a los comerciantes laosianos, así como una selección en función del mercado de las rutas de transporte para su comercio exterior.

B. Acuerdos bilaterales

Etiopía-Djibouti

47. Los países en desarrollo sin litoral suelen depender mucho de las relaciones bilaterales en la esfera del tráfico en tránsito. Un ejemplo de esta dependencia es el caso de Etiopía que, debido a la situación política en el Cuerno de África, está utilizando la ruta de tránsito que atraviesa Djibouti para poder acceder a un puerto marítimo.

48. El transporte de tránsito de Etiopía a través de Djibouti y el uso del puerto de Djibouti están regulados por el Acuerdo bilateral sobre la utilización del puerto y el tránsito de mercancías. El acuerdo se basa en gran medida en las disposiciones y normas de los instrumentos jurídicos internacionales y abarca cuestiones como la libertad de tránsito, los procedimientos aduaneros, las normas y requisitos para el transporte terrestre, y la acreditación de los operadores de transporte.

49. El acuerdo contiene también disposiciones para la resolución de conflictos. Se han constituido comités permanentes encargados de resolver cuestiones problemáticas y denuncias, que pueden plantearse mediante un mecanismo consultivo oficial previsto en el acuerdo.

C. Acuerdos sobre corredores

El Grupo del corredor de Walvis Bay

50. El Grupo del corredor de Walvis Bay está integrado por partes interesadas de los sectores público y privado a lo largo de los siguientes cuatro corredores de transporte del África meridional, que conducen al puerto de Walvis Bay, ubicado en Namibia:

- a) El corredor Trans-Kalahari (comunica con Gaborone (Botswana) y Johannesburgo (Sudáfrica));
- b) El corredor Trans-Caprivi (comunica con Lusaka (Zambia), Harare (Zimbabwe) y Lubumbashi (República Democrática del Congo);
- c) El corredor Trans-Cunene (comunica con Lubango (Angola));
- d) El corredor Trans-Oranje (comunica con Ciudad del Cabo (Sudáfrica)).

51. El corredor de Walvis Bay se centra en el transporte multimodal, principalmente las conexiones de transporte por carretera y ferrocarril, así como las operaciones logísticas, las operaciones portuarias y la interfaz con la administración y los organismos reguladores. El Grupo tiene por objeto optimizar la fiabilidad de todas las operaciones vinculadas al transporte por los corredores y reducir así el tiempo de tránsito y transporte, y optimizar el costo del transporte. El Grupo se creó de conformidad con un memorando de entendimiento entre los Gobiernos de Botswana, Namibia y Sudáfrica relativo al desarrollo del corredor Trans-Kalahari.

52. Para cada corredor, los interesados han analizado los elementos clave necesarios para que funcione correctamente, como la infraestructura, los aspectos relacionados con la facilitación y la comunicación, y la capacidad. Sobre esa base se han elaborado una serie de estrategias y varios proyectos claramente delimitados para el desarrollo, la puesta en funcionamiento y la gestión de los corredores. En las estrategias se prevén las actividades de financiación, capacitación y promoción.

53. El Grupo del corredor de Walvis Bay se creó en 2000. Para ilustrar su repercusión cabe citar que el uso del corredor Trans-Kalahari aumentó del 20 al 60% entre 2000 y 2004, y que el movimiento de cargamentos en contenedores en Walvis Bay se duplicó entre 2001 y 2004.

D. Acuerdos internacionales de tránsito aduanero

El Convenio TIR

54. Con los años ha quedado demostrado que el Convenio TIR es el sistema internacional de tránsito aduanero vigente que ha dado mejores resultados. Actualmente lo utilizan unos 55 países, principalmente en la zona paneuropea y en Asia central, y abarca unos 3 millones de operaciones anuales de transporte en tránsito TIR.

55. Los principios del tránsito aduanero están fijados en el Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (Convenio de Kyoto revisado) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y se reproducen en el sistema TIR. Esto significa que el Convenio TIR sólo trata de la parte relativa a las aduanas y no de los derechos de acceso o la libertad de tránsito. El sistema TIR se concibió inicialmente para el transporte por carretera, pero también puede utilizarse para el transporte en contenedores, por lo que es intermodal y puede emplearse para el transporte intercontinental.

56. El Convenio TIR tiene por objeto, por un lado, facilitar el transporte de tránsito internacional de mercancías mediante el uso de un procedimiento aduanero simplificado que incluye la suspensión del pago de derechos de aduanas e impuestos durante el transporte de tránsito y, por otro lado, proteger los ingresos aduaneros mediante el uso de un sistema internacional de garantías. Este doble objetivo beneficia tanto a las autoridades nacionales que permiten el transporte de tránsito por su país como a los operadores de transporte correspondientes, ya que simplifica los procedimientos para ambas partes.

57. En comparación con otros sistemas de tránsito aduanero regionales o internacionales, el principal factor de éxito del sistema TIR es que ofrece automáticamente una garantía al país de tránsito cuando se realiza una operación de transporte de tránsito. La falta de esa garantía ha resultado un escollo para muchos otros sistemas de tránsito aduanero internacionales o

regionales. Sin un sistema de garantías que funcione, los sistemas de tránsito aduaneros no ofrecen todos los beneficios posibles a las autoridades nacionales ni a los operadores. El sistema de garantías del Convenio TIR es complejo, pero básicamente cada operación de transporte de tránsito efectuada en el marco del sistema TIR está cubierta por una garantía de 50.000 dólares de los EE.UU. Si bien este factor financiero es una de las razones que explican el éxito del sistema, el costo para el operador de utilizar el sistema de garantías, combinado con otros costos relativos a las unidades de transporte, ha impedido probablemente que el sistema TIR tenga una aplicación más amplia en todo el mundo, desde un punto de vista geográfico. El costo hace que los operadores de los países en desarrollo en particular se abstengan de utilizar el sistema.

E. Soluciones proporcionadas por la tecnologías de la información y de las comunicaciones

58. El uso de la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC) en el transporte y el tráfico en tránsito ha sido un requisito muy importante en los últimos diez años para cualquiera que deseara operar en ese ámbito. La presentación electrónica de documentos se ha convertido en algo habitual en todos los modos de transporte entre productores y transportistas, por un lado, y entre transportistas y autoridades, por otro. El uso de sistemas de TIC basados en la "ventanilla única" y la "plataforma de corredor" es una práctica extendida actualmente tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. El uso de las TIC es impulsado en gran medida por la globalización del comercio y el funcionamiento de las cadenas mundiales de logística y suministro.

59. Muchas autoridades aduaneras utilizan aplicaciones de TIC como el Sistema Automatizado de Datos Aduaneros de la UNCTAD (SIDUNEA) para gestionar los sistemas de tránsito aduanero.

60. La gestión de los corredores de tránsito es un objetivo evidente del uso de las TIC. Para poder disfrutar de todos los beneficios de un acuerdo sobre corredores, el procesamiento de datos debería ser automático, a fin de reducir las operaciones repetitivas y el tiempo de espera en las fronteras y los organismos de supervisión. Sin embargo, esto sólo es posible si los sistemas de tecnología de la información de las diversas partes en el acuerdo sobre corredores y los diversos organismos son compatibles entre sí. Hay información más detallada sobre el uso de soluciones TIC en el informe de la Reunión de Expertos sobre soluciones de las TIC para facilitar el comercio en las fronteras y los puertos (TD/B/COM.3/EM.27/3), celebrada en noviembre de 2006.

SIDUNEA

61. El SIDUNEA se ha concebido para gestionar las principales transacciones relacionadas con las aduanas, desde simplificar y armonizar los procedimientos y trámites y alinear documentos comerciales, hasta gestionar riesgos, realizar operaciones de tránsito y acelerar el despacho de aduanas, además de recolectar datos puntuales y precisos con fines fiscales y de política comercial.

62. Los dos objetivos del SIDUNEA son: a) modernizar las aduanas mediante la automatización informatizada de la mayoría de los trámites fronterizos, con el fin de acelerar el despacho de aduanas, y b) mejorar la gestión y el control aduaneros proporcionando

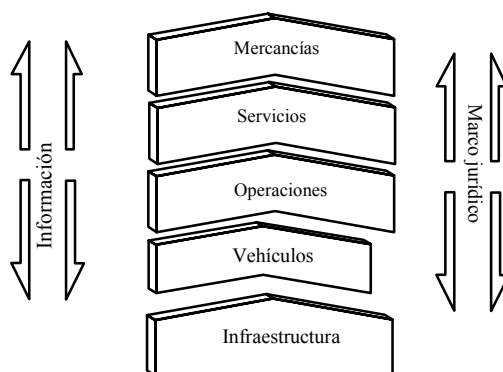
puntualmente a los gobiernos estadísticas precisas sobre las operaciones aduaneras y el comercio exterior con fines fiscales y de política comercial.

IV. ASPECTOS OPERATIVOS DE LAS OPERACIONES DE TRÁNSITO

63. El transporte de tránsito debe cumplir con las normas comerciales, industriales, sanitarias y de seguridad, y demás normas y reglamentos del país de tránsito, y debe estar debidamente documentado (factura comercial, contrato de transporte, etc.) y embalado. Las normas y reglamentos que deben observarse son dictados por los diversos organismos del país de tránsito. En el gráfico 1 se enumeran los principales aspectos que deben tenerse en cuenta en las operaciones de tránsito.

Gráfico 1

Principales aspectos operativos que deben tenerse en cuenta al transportar mercancías



64. En el presente documento ya se han analizado determinados marcos jurídicos y soluciones de TIC. En las disposiciones de los instrumentos jurídicos internacionales que regulan el tránsito no se suele especificar ninguna mercancía concreta (aunque el Convenio TIR prohíbe específicamente el transporte de ciertos productos alcohólicos y del tabaco, con miras a proteger el sistema de garantías del TIR contra los abusos). Sin embargo, las convenciones que regulan el tránsito aduanero, entre ellas el Convenio TIR, contienen disposiciones que permiten expresamente a un país de tránsito determinado aplicar restricciones y controles con arreglo a las normas nacionales por motivos de moral pública, seguridad pública, higiene o salud públicas, o por motivos veterinarios o fitopatológicos. Esas disposiciones también se reproducen en algunos acuerdos de tránsito regionales y en acuerdos bilaterales.

65. Al elaborar acuerdos de tránsito específicos, es importante entender la composición de las mercancías en tránsito para garantizar que se realicen los controles necesarios y que existan los servicios adecuados a lo largo de la ruta de tránsito. Esto puede hacerse recolectando y analizando datos sobre las exportaciones de un país sin litoral, así como sobre los volúmenes y flujos de éstas.

66. En lo que respecta a la evaluación de las necesidades de infraestructura, hay varios instrumentos jurídicos internacionales que ofrecen normas y criterios de referencia para el diseño y la construcción de infraestructuras para el transporte por carretera, ferrocarril y vías de navegación interior¹⁰.

67. Al diseñar y construir las infraestructuras para satisfacer la demanda de capacidad con respecto a determinadas rutas de transporte, es importante conocer los volúmenes de transporte en la ruta y, en particular, el porcentaje de uso de los diversos modos de transporte en esa ruta. Para los países en desarrollo sin litoral, es especialmente importante considerar la posibilidad de establecer infraestructuras, no sólo en el plano nacional sino también a lo largo de todo el corredor de tránsito utilizado por el país en desarrollo sin litoral para llegar a un puerto de mar. Por lo tanto, los países sin litoral y de tránsito deben realizar juntos evaluaciones integradas y análisis, con miras a establecer las infraestructuras de transporte adecuadas, de dimensiones correctas e interoperables.

68. Cada tipo de transacción conlleva sus propios requisitos en cuanto al tipo de vehículo empleado (camión, nave o vagón). Para cada tipo de vehículo existen normas regulatorias y comerciales específicas que han de respetarse¹¹. Ciertas modalidades de tráfico requieren más de un modo de transporte durante el tránsito. En esos casos, es preciso cumplir las normas internacionales que regulan el transporte combinado, el transporte multimodal o el transporte intermodal. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta esas modalidades al concebir los acuerdos de tránsito y los corredores.

69. Por último, a la luz de los factores mencionados, hay que realizar diversos controles reglamentarios (controles de aduana, veterinarios o personales) y suministrar servicios comerciales (agentes de aduanas, bancos o aparcamientos) de forma coherente e integrada. Por ejemplo, las aduanas y demás organismos de control fronterizo entre países vecinos deberían tener el mismo horario para la misma clase de mercancías y lo ideal sería que funcionaran en el mismo lugar, aplicando procedimientos comunes de forma que los operadores de transporte pudieran realizar todas las operaciones en un único punto.

70. Para racionalizar sus procedimientos de esta manera, los países sin litoral y de tránsito pueden basarse en instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio de Kyoto revisado (1999) o el Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras (1982) como ayuda para redactar memorandos de entendimiento sobre cuestiones específicas y procedimientos para el paso de fronteras entre ellos.

¹⁰ Por ejemplo, el Acuerdo Europeo sobre los principales ferrocarriles internacionales (AGC), y el Acuerdo intergubernamental sobre la red vial en Asia y el International Agreement on Roads in the Arab Mashreq (acuerdo internacional sobre carreteras en el Máchreq árabe).

¹¹ Por ejemplo, para el transporte de alimentos perecederos, muchos países utilizan el Acuerdo sobre el transporte internacional de productos alimenticios perecederos y sobre el equipo especial que se ha de utilizar en ese transporte (ATP).

V. EL CAMINO A SEGUIR

71. Cada vez son más importantes los acuerdos de cooperación regional en el transporte de tránsito, tal como demuestran las iniciativas de la ASEAN, la subregión del Gran Mekong, el Mercado Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO) y la Comunidad Andina. Una de las razones que explican esta tendencia es que las organizaciones regionales están evolucionando paulatinamente hacia una mayor integración económica y comercial, lo que hace necesario armonizar los procedimientos de transporte, tránsito y aduanas.

72. Los acuerdos sobre corredores de tránsito también se están multiplicando en algunas regiones. Estos acuerdos permiten a todas las partes interesadas colaborar en la aplicación de medidas prácticas destinadas a facilitar el tránsito.

73. La base de muchos acuerdos regionales en materia de tránsito y de corredores de tránsito son los instrumentos jurídicos internacionales, que se incorporan, total o parcialmente, a muchos de esos acuerdos. Este enfoque puede garantizar su conformidad con el marco normativo internacional, así como la interoperabilidad y la coherencia entre los distintos acuerdos regionales y sobre corredores. La incompatibilidad entre distintos acuerdos sobre tránsito es uno de los riesgos a los que se enfrentan los países y los operadores de transporte que participan en acuerdos diferentes. Una plétora de instrumentos jurídicos internacionales, acuerdos regionales y acuerdos sobre corredores incompatibles entre sí frenaría la tendencia a la facilitación del transporte y del tránsito, y sería perjudicial en particular para los países sin litoral.

74. Si bien podría parecer que la solución ideal sería que hubiera un instrumento internacional único que abarcara todos los aspectos del transporte de tránsito, ya que evitaría posibles discrepancias entre distintas disposiciones, éste es un objetivo lejano. Como primera medida para alcanzarlo, la adopción de algunos puntos de referencia comunes en los acuerdos regionales y bilaterales garantizaría, al menos, la compatibilidad funcional entre distintos regímenes concebidos en función de las circunstancias y necesidades locales.

75. Uno de los elementos más importantes para el éxito de la aplicación de los acuerdos de tránsito regionales y los acuerdos sobre corredores es el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para garantizar la eficacia. Las soluciones de TIC en los acuerdos sobre tránsito pueden ayudar a aumentar la eficacia de los procedimientos, evitando así costos adicionales e incrementando la competitividad de las mercancías transportadas, a la vez que se garantiza la transparencia y la rendición de cuentas en la cadena de suministro.

76. Los países en desarrollo sin litoral pueden beneficiarse especialmente de los acuerdos sobre tránsito eficaces. Los acuerdos regionales y sobre corredores de tránsito podrían centrarse específicamente en sus necesidades. En particular, los acuerdos sobre corredores de tránsito les ofrecen un enfoque bien orientado y no demasiado burocrático con respecto a la aplicación de las medidas de facilitación del tránsito. Al mismo tiempo, estos acuerdos pueden supervisarse y evaluarse, lo que es beneficioso para los asociados de los sectores público y privado que participan en ellos y utilizan el corredor.

77. En este contexto, y teniendo en cuenta algunas de las principales cuestiones que deben tratarse en esos instrumentos, los siguientes elementos pueden servir de puntos de referencia

consensuales para la concepción o la reforma de soluciones regionales de cooperación para las operaciones de tránsito de los países en desarrollo sin litoral:

- a) Para los procedimientos aduaneros y la documentación: El anexo E del Convenio de Kyoto revisado ofrece la solución de futuro más recomendada y aceptada;
- b) Para la libertad del tránsito de mercancías: La actual revisión del artículo V del GATT de 1994 y sus nuevas disposiciones previstas en el marco de un acuerdo de facilitación del comercio de la OMC ofrecen un punto de referencia mundial para el futuro previsible;
- c) En lo que respecta a los sistemas de garantías, si fueran necesarios, el sistema TIR es un modelo de régimen institucional y financiero de eficacia probada para proteger la seguridad fiscal;
- d) Para satisfacer los requisitos de seguridad física de la cadena internacional de suministro, que afecta indudablemente a las operaciones de transporte en tránsito del comercio de los países en desarrollo sin litoral, el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de la OMA es, por el momento, la única referencia mundial en ese ámbito;
- e) En lo que respecta a la libre circulación internacional de equipo de transporte y la libre prestación transfronteriza de servicios de transporte, en particular de personal y cobertura de seguros para las mercancías, no existe ninguna norma internacional pero hay algunos ejemplos positivos, en particular en América del Sur, que podrían examinarse como posibles modelos;
- f) En cuanto a la responsabilidad de los operadores de transporte, el Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (CMR) y el Convenio sobre Transporte Internacional por Ferrocarril son las referencias internacionales más aceptadas que hay en la actualidad;
- g) En lo referente a la manera más eficaz de organizar las operaciones de transporte de tránsito en su conjunto, pueden encontrarse soluciones para la gestión de los corredores, el tránsito y el transporte en las prácticas óptimas utilizadas actualmente en cada región; y
- h) El establecimiento de sistemas de tecnologías de la información y de las comunicaciones para apoyar a la gestión global de los acuerdos de transporte de tránsito, en particular la seguridad fiscal y física, no tiene aún una referencia común ampliamente aceptada, pero algunos sistemas aduaneros, como el SIDUNEA, y las redes ampliadas de comunidades portuarias han propuesto modos eficaces de supervisar y mejorar la eficacia de las operaciones de tránsito.

78. El examen de mitad de período del Programa de Acción de Almaty es una oportunidad excelente para analizar todos estos aspectos de las medidas de colaboración que deberían tomar conjuntamente los países sin litoral y de tránsito en interés de todos los interesados. También

brinda una oportunidad única para centrarse en las soluciones y los instrumentos más eficaces, y para ponerlos a disposición de los países en desarrollo sin litoral.

79. La UNCTAD, como parte de la comunidad internacional que participa en la aplicación del Programa de Acción de Almaty, podría ayudar a concebir soluciones regionales basadas en las normas internacionales que no sólo se adaptaran a las circunstancias locales sino que también fueran compatibles con las normas internacionales y prácticas óptimas más aceptadas de hecho o de derecho.
