



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
29 de septiembre de 2009  
Español  
Original: inglés

### Junta de Comercio y Desarrollo

#### Comisión de Comercio y Desarrollo

Reunión multianual de expertos sobre  
transporte y facilitación del comercio

#### Segundo período de sesiones

Ginebra, 8 a 10 de diciembre de 2009  
Tema 3 del programa provisional

## Iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado para el desarrollo de infraestructura que facilite el comercio y el transporte

### Nota de la secretaría de la UNCTAD

#### *Resumen*

La eficiencia del transporte y la facilitación del comercio van de la mano con competencias de gestión y ejecución sumamente especializadas y tecnologías de punta. Por lo general, estas son desarrolladas por empresas privadas y están fuera del alcance de la mayoría de los organismos públicos. La colaboración con los sectores empresariales se ha vuelto indispensable para asegurar la eficiencia y sostenibilidad de las infraestructuras y servicios de transporte y comercio y es cada vez más frecuente que los gobiernos se asocien con entidades privadas para financiar, construir, manejar y mantener tales infraestructuras y servicios.

En el contexto de la crisis actual, caracterizada por la reducción del volumen del comercio y la caída de las tarifas de flete, también han disminuido las inversiones en infraestructura y servicios de transporte. Mientras que algunos países se han beneficiado con el abaratamiento de los fletes, para los países en desarrollo sin litoral se ha acentuado la desventaja del costo del transporte en comparación con 2007 y 2008.

En la presente nota se examinan las repercusiones de la crisis económica y financiera actual en los servicios y la infraestructura de transporte y apoyo al comercio y se presentan diferentes mecanismos de cooperación destinados a incrementar la eficiencia del transporte y facilitar el comercio. El presente documento analiza también las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, los acuerdos de cooperación que se concierten como resultado de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre facilitación del comercio y la función de la tecnología en el desarrollo y la gestión de infraestructura y servicios de transporte eficientes que faciliten el comercio. En la parte final del documento se presentan algunas cuestiones que se someterán al examen de los participantes en la Reunión de expertos.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–5	3
II. La crisis económica y el transporte internacional .....	6–16	5
A. Disminución de la demanda comercial y de la conectividad del transporte ...	7–10	5
B. Repercusiones en la financiación de la infraestructura de transporte en los países en desarrollo.....	11–16	6
III. Iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado destinadas a fomentar la eficiencia del transporte .....	17–34	8
A. Encauzar las inversiones privadas en los puertos .....	18–22	8
B. Aumento del tráfico terrestre y la conectividad con el interior.....	23–30	10
C. La función de la tecnología y los conocimientos especializados.....	31–34	12
IV. Iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado destinadas a promover la facilitación del comercio.....	35–53	13
A. Relaciones de trabajo público-privadas en el sector del comercio .....	35–36	13
B. Plataformas de facilitación del comercio.....	37–42	15
C. Modelos de ventanilla única basados en iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado .....	43–53	17
V. Cuestiones que se han de examinar.....	54	22

## I. Introducción

1. La Junta de Comercio y Desarrollo, en su 55° período de sesiones, aprobó el mandato de la Reunión multianual de expertos sobre transporte y facilitación del comercio que, en sus cuatro períodos de sesiones, se ocupará de las cuestiones de logística comercial en los países en desarrollo. Las conclusiones y recomendaciones de la Reunión se presentarán en el período de sesiones de la Comisión de Comercio y Desarrollo que se celebrará en mayo de 2010. De conformidad con los párrafos 107 y 164 a 168 del Acuerdo de Accra y el mandato aprobado de la Reunión, los participantes en el segundo período de sesiones de la Reunión multianual de expertos se ocuparán de los temas siguientes:

a) Medidas y actividades encaminadas a aprovechar al máximo la contribución de las inversiones, en particular las del sector privado, a la facilitación del comercio, centrándose en particular en sus repercusiones sobre las redes internacionales de transporte y sobre la eficiencia de los servicios de transporte y su contribución a la facilitación del comercio. En la Reunión también se abordará la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la logística, la facilitación del comercio y la seguridad de la cadena de suministros (todos los períodos de sesiones).

b) Mejores prácticas en materia de colaboración entre los sectores público y privado para el desarrollo de la infraestructura: las infraestructuras insuficientes y deficientemente mantenidas son uno de los mayores obstáculos a un transporte y una interconectividad eficientes. Mediante su trabajo con los interesados del sector privado, los gobiernos de los países en desarrollo pueden obtener capitales para la inversión en infraestructura y promover una planificación mejorada y coordinada en ese ámbito (segundo año).

c) Apoyo al proceso de aplicación del Programa de Acción de Almaty, incluido un análisis de los estrangulamientos existentes entre los países en desarrollo sin litoral y de tránsito y las posibles soluciones apropiadas de ese problema, como las mejores prácticas de desarrollo y utilización de la infraestructura de transportes, así como la adopción de normas comunes, en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito (años segundo y cuarto)<sup>1</sup>.

2. Existe ya un consenso muy amplio en que la infraestructura y los servicios de transporte y facilitación del comercio se han convertido en elementos esenciales de la competitividad de los países en desarrollo en el mercado mundial. Aunque la liberalización del comercio ha limitado el efecto de ciertos obstáculos al comercio, como los aranceles y los contingentes, la importancia relativa de los costos del transporte y las demoras en los pasos fronterizos ha aumentado paralelamente a las exigencias de las cadenas de suministro globalizadas. La necesidad de contar con servicios de logística comercial cada vez más rápidos y más confiables hace que se preste una atención creciente a la facilitación del comercio y al transporte, factores que pueden llegar a ser más importantes que los aranceles aduaneros para determinar el costo de las mercancías. Esto crea problemas particulares para los países en desarrollo sin litoral pues, para acceder a las redes mundiales de transporte marítimo, no solo deben utilizar los puertos marítimos de los países vecinos, sino que además tienen que cruzar varias fronteras y recorrer largas distancias por carretera<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Las cuestiones que se abordarán en el segundo período de sesiones de la Reunión figuran en los párrafos a), b) y f) del mandato incluido en el documento TD/B/55/9.

<sup>2</sup> La mayor parte del comercio internacional de los países en desarrollo se transporta por vía marítima. Se estima que, salvo el comercio dentro de la Unión Europea, el porcentaje del comercio mundial que se transporta por mar es del 89,6% si se tiene en cuenta el volumen y del 70,1% si se tiene en cuenta el valor (UNCTAD (2008), *The modal split of international goods transport*. *Transport Newsletter*,

3. Ahora bien, la eficiencia del transporte y la facilitación efectiva del comercio van de la mano con competencias de gestión y ejecución sumamente especializadas y tecnologías de punta. Para la mayoría de los organismos públicos, la adquisición de tal capacidad significaría un gasto extraordinario de recursos y tiempo. Por ese motivo la colaboración con sectores empresariales pertinentes con experiencia es indispensable para incrementar la eficiencia y la sostenibilidad de la infraestructura y los servicios de transporte y comercio. Así pues, es cada vez más frecuente que los gobiernos se asocien con entidades privadas para financiar, construir, manejar y mantener tales infraestructuras y servicios. Entre 1990 y 2007 los compromisos de inversión en proyectos de transporte con participación privada en los países en desarrollo pasaron, en términos reales, de 14.000 millones a 30.000 millones de dólares, lo cual confirma la creciente participación del sector privado en ámbitos que históricamente eran de incumbencia de las autoridades públicas<sup>3</sup> (véase el gráfico 1).

4. Las asociaciones entre los sectores público y privado basadas en una relación contractual y la distribución de riesgos entre los socios públicos y privados han resultado ser una forma de cooperación muy adecuada para la provisión de infraestructura y servicios públicos. Una iniciativa de colaboración entre los sectores público y privado puede describirse como la asociación de un organismo público y una o más empresas privadas en que la parte privada se encarga de un servicio o un proyecto público y asume un riesgo financiero, técnico y operativo. Las diferentes modalidades de colaboración entre organismos públicos y empresas privadas reflejan la multitud de relaciones contractuales posibles. Las asociaciones pueden basarse en contratos de servicio a corto plazo, contratos a más largo plazo de delegación de gestión, contratos de arrendamiento, concesiones o los llamados contratos de "construcción, explotación y retrocesión"<sup>4</sup>.

5. Para sentar las bases del debate y contribuir a estimularlo, en la presente nota se examinan las repercusiones de la crisis económica y financiera actual en los servicios y la infraestructura de transporte y apoyo al comercio y se presentan diferentes mecanismos de cooperación destinados a incrementar la eficiencia del transporte y facilitar el comercio. En ese contexto, se analizan también las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, los acuerdos de cooperación que se concierten como resultado de las negociaciones de la OMC sobre facilitación del comercio y la función de la tecnología en el desarrollo y la gestión de unas infraestructuras y unos servicios de transporte eficientes que faciliten el comercio. En la parte final del documento se presentan algunas cuestiones que se someterán al examen de los participantes en la reunión de expertos.

---

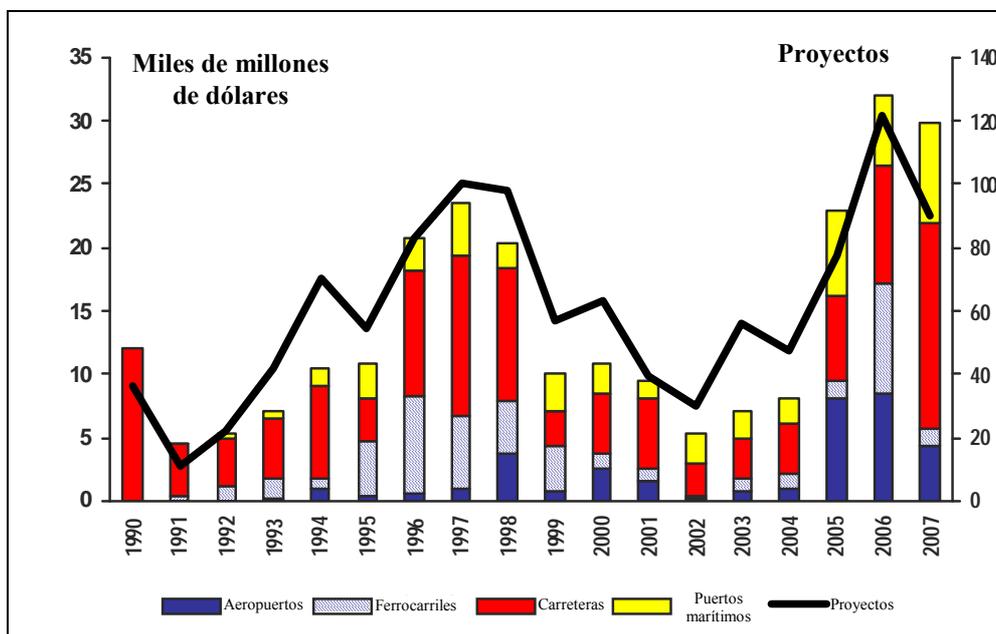
38). Dada la ubicación geográfica de los países con los que comercian, este porcentaje es más alto en el caso de la mayoría de los países en desarrollo. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania se estima que el 95% del comercio del país transita por el puerto de Dar Es Salaam (*Fairplay Shipping News*. [www.fairplay.co.uk](http://www.fairplay.co.uk), 28 de mayo de 2009); en la mayoría de los países sudamericanos, el 95% del comercio es marítimo; y en el Brasil, el 99% de las importaciones son marítimas (CEPAL (2002), *International Trade and Transport Profiles of Latin American Countries*, Santiago de Chile).

<sup>3</sup> Banco Mundial, base de datos PPI, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>4</sup> Para profundizar en los conceptos relacionados con las iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado véase la nota explicativa "Public-Private Partnerships in Trade and Transport Facilitation" de la Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio (GFP) en el sitio [www.gfptt.org](http://www.gfptt.org); y el documento de 2009 de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE) titulado *Transport trends and challenges*, ECE/TRANS/WP.5/2009/4, [www.unece.org](http://www.unece.org), que ilustra además "el carácter cíclico de las inversiones públicoprivadas en el sector de transportes" (ibíd., pág. 3).

Gráfico 1

**Compromisos de inversión en proyectos de transporte con participación privada en países en desarrollo, por subsector, 1990-2007**



Fuente: Banco Mundial, base de datos sobre la participación privada en la infraestructura, <http://ppi.worldbank.org>.

\* Datos preliminares de 2008: 56 proyectos y 26.000 millones de dólares.

## II. La crisis económica y el transporte internacional

6. En general, el comercio se expande a un ritmo más rápido que el producto interno bruto (PIB). De hecho, cuando el crecimiento económico es positivo, el comercio internacional tiende a crecer con mayor rapidez que la economía. En la situación actual de ralentización económica, no solo se está contrayendo el comercio, sino que también están decayendo las inversiones portuarias, que suelen ser un buen indicador de las perspectivas y expectativas en materia de comercio internacional. La crisis económica ha dado lugar a una contracción de las inversiones públicas y privadas, incluida la inversión extranjera directa. También ha ocasionado una reducción del comercio y de la correspondiente demanda de servicios de transporte.

### A. Disminución de la demanda comercial y de la conectividad del transporte

7. A nivel mundial, la elasticidad del volumen de comercio con respecto al PIB mundial ha aumentado paulatinamente, pasando de cerca de dos en los años sesenta a más de tres en 2008<sup>5</sup>, debido a la creciente generalización de las redes de distribución de la producción y de la [venta minorista racionalizada. Se sabe ahora que en 2008 hubo una desaceleración del PIB mundial y se prevé que en 2009 la producción mundial se contraerá en un 2,7%, mientras que la disminución del comercio podrá alcanzar el 10%, es decir más

<sup>5</sup> Banco Mundial (2009), *Trade & Development Quarterly*, julio.

del triple de la disminución del PIB<sup>6</sup>. Ello tiene un efecto inmediato en los proveedores de servicios relacionados con el transporte internacional, como los operadores portuarios y las compañías navieras. Según las estimaciones, para finales de este año<sup>7</sup> el 15% de la flota de buques portacontenedores estará ociosa y entre julio de 2008 y julio de 2009 el tráfico de contenedores en los dos puertos principales del mundo, Singapur y Shanghai, disminuyó en casi 19 y 18%, respectivamente<sup>8</sup>. En el segundo trimestre de 2009<sup>9</sup>, el tránsito de buques por el Canal de Panamá había disminuido un 6,3% con respecto al mismo período del año anterior.

8. En consecuencia, la situación mundial de los puertos y el transporte marítimo ha cambiado drásticamente en comparación con años anteriores: antes de la crisis mundial, los buques solían sufrir retrasos significativos ya que los puertos no tenían capacidad suficiente para atender el comercio marítimo, en fuerte aumento; hoy en día, muchos buques están ociosos debido a que la demanda ha disminuido. La reducción del volumen del comercio y la caída de los fletes han ocasionado además un recorte del número de buques activos en la mayoría de las rutas comerciales y, por consiguiente, una disminución de la conectividad marítima de todos los países. Por ejemplo, entre julio de 2008 y 2009, el número medio de servicios de línea regular por país se redujo en un 4%, el número de buques activos en un 11% y el número de compañías que ofrecen sus servicios en un 6%.

9. Desde el punto de vista de las navieras, en cambio, la situación en los puertos ha mejorado, puesto que se han reducido los tiempos de espera y las tarifas de transbordo; también han bajado considerablemente los fletes pagados por los expedidores, lo cual ha traído cierto alivio a los importadores y los exportadores, habida cuenta de la actual ralentización económica. Por ejemplo, en julio de 2009 el transporte por mar de una tonelada de carga seca a granel costaba entre 4 y 6 dólares por cada 1.000 millas, mientras que en 2008 costaba entre 10 y 16 dólares<sup>10</sup>.

10. En lo que se refiere al tránsito de la carga desde y hacia los países en desarrollo sin litoral, los costos del transporte terrestre y los tiempos de espera en los pasos fronterizos no han disminuido en los últimos 12 meses de crisis económica. Por consiguiente, la desventaja que significa el costo del transporte para los países en desarrollo sin litoral en realidad se ha acentuado en comparación con los años 2007 y 2008 y con los países costeros, que sí se beneficiaron con la caída de los fletes marítimos. La competitividad de los países en desarrollo sin litoral en los mercados de ultramar disminuyó durante la crisis y los obstáculos al transporte terrestre de su carga siguen siendo los mismos. Sin duda sería conveniente para esos países colaborar más estrechamente con los países costeros vecinos y compartir prácticas óptimas en materia de desarrollo y utilización de la infraestructura y los servicios de transporte, de conformidad con el espíritu del Programa de Acción de Almaty.

## **B. Repercusiones en la financiación de la infraestructura de transporte en los países en desarrollo**

11. Es bien sabido que las inversiones del sector privado en infraestructura y servicios de transporte son procíclicas y siguen las pautas del comercio: en épocas de auge del comercio, los operadores hacen planes para ampliar sus actividades, y las inversiones y el

<sup>6</sup> UNCTAD (2009), *Review of Maritime Transport 2009*, Ginebra.

<sup>7</sup> *Containerization International Online*, www.ci-online.co.uk, 15 de julio de 2009, sobre la base de información comunicada por Alphaliner. Un año antes, prácticamente no había buques portacontenedores ociosos.

<sup>8</sup> *Maritime News*, http://worldshippingnews.co.cc, agosto de 2009.

<sup>9</sup> *Fairplay Shipping News*, www.fairplay.co.uk, 24 de julio de 2009.

<sup>10</sup> Clarkson Research Services (2009), *Dry Bulk Outlook*.

número de proyectos aumentan; en épocas de ralentización, los proyectos de inversión se suspenden. Habida cuenta del tiempo que transcurre entre el momento en que se planifica una inversión y el momento en que se concreta, especialmente si se trata de grandes proyectos de infraestructura que requieren amplios estudios de factibilidad e impacto ambiental, es importante no perder de vista las necesidades a largo plazo de un país en materia de comercio exterior y recordar que una disminución de las inversiones en transporte que se produzca hoy inevitablemente restringirá la capacidad comercial en un futuro próximo.

12. En muchos países en desarrollo, la inversión en el desarrollo de la infraestructura portuaria es insuficiente. En México, por ejemplo, el proyecto de construcción del mega puerto de Punta Colonet se ha retrasado debido a que eran muy pocas las empresas privadas capaces de realizar las inversiones necesarias. Se ha informado que recientemente se han suspendido o cancelado proyectos portuarios en Oriente Medio por un valor de alrededor de 1.700 millones de dólares<sup>11</sup>. En Sri Lanka la expansión del puerto Colombo South Container Terminal sufrió retrasos debido a una disminución del tráfico portuario. En China, la construcción de nueve terminales de contenedores en el puerto de Ningbo-Zhoushan también quedó en suspenso, y en el presupuesto del puerto de Dalian se recortaron los gastos en infraestructura en un 36% a consecuencia de la crisis financiera mundial.

13. La crisis no solo dificulta la concertación de nuevos acuerdos de colaboración entre los sectores público y privado sino que también afecta a los mecanismos existentes. No hay liquidez para las inversiones privadas en infraestructura y la mayor parte de los proyectos de infraestructura con participación privada en los países en desarrollo se enfrentan a graves dificultades debido al aumento del costo de la financiación y a estructuras de asignación de riesgos más conservadoras<sup>12</sup>.

14. A pesar del panorama sombrío descrito anteriormente sería erróneo suponer que las inversiones y las reformas en materia de transporte y de facilitación del comercio ya no son necesarias o urgentes. Entre las excepciones notables a esta situación globalmente negativa está Viet Nam, que en los últimos años ha atraído el interés de los principales operadores de terminales y no ha sufrido las disminuciones registradas en otras partes<sup>13</sup>. Las obras de ensanche del Canal de Panamá, cuya finalización está prevista para 2014, siguen su curso normal, a pesar de la crisis financiera.

15. Para subsanar las deficiencias de financiación de las inversiones en infraestructura los bancos de desarrollo están ampliando su cartera de proyectos de infraestructura. La Plataforma para la recuperación de infraestructura y la protección de activos del Banco Mundial y el servicio de apoyo a la infraestructura (Infrastructure Crisis Facility) establecidos por la Corporación Financiera Internacional movilizarán juntos más de 55.000 millones de dólares en los tres próximos años, fondos que se destinarán a proyectos de infraestructura en países en desarrollo. El Banco Mundial ha propuesto además la creación de un Mecanismo de financiación contra la vulnerabilidad, organización rectora a la que los países desarrollados podrían dedicar el 0,7% de sus paquetes de reactivación económica. El Mecanismo, cuyos recursos podrían encauzarse por conducto de las Naciones Unidas y los bancos multilaterales de desarrollo, ayudaría a los países que no tienen los recursos

<sup>11</sup> *Lloyds List*, [www.lloydslist.com](http://www.lloydslist.com), 27 de agosto de 2009.

<sup>12</sup> GTKP, The impact of global economic and financial crisis on the financing of transport infrastructure projects, <http://www.gtkp.com/sectors.asp?step=4&typeOfPage=1&contentID=3569>.

<sup>13</sup> La apertura oficial de la terminal Premier Container Terminal de Saigón, operada por la empresa DP World, situada a orillas del río Soai Rap, a unos 15 km de Ciudad Ho Chi Minh y en la zona industrial Hiep Phuoc de la ciudad, está prevista para el 1º de octubre de 2009.

necesarios para enfrentarse a la crisis financiando inversiones en aspectos esenciales, entre ellos los proyectos de infraestructura<sup>14</sup>.

16. Por su parte, varios gobiernos nacionales están aumentando el gasto público a fin de generar empleos y hacer frente a la crisis económica actual, medidas expansivas que suelen ir acompañadas de considerables inversiones en infraestructura. Se prevé que en 2009 el mundo gastará el 2,9% de su PIB en infraestructura, frente al 2,2% en 2008 y que ese incremento se observará sobre todo en los países desarrollados, mientras que en la mayor parte de los casos, las inversiones en infraestructura en los países en desarrollo se mantendrán en el mismo nivel. Entre las excepciones figuran China y la India. Entre otras medidas de estímulo económico, China tiene previsto asignar 220.000 millones de dólares a la infraestructura de transporte, mientras que en la India las inversiones en infraestructura alcanzarán el 4,8% del PIB en 2009, frente al 3,3% en 2003<sup>15</sup>.

### **III. Iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado destinadas a fomentar la eficiencia del transporte**

17. Dada la importancia del transporte marítimo en el comercio internacional de los países en desarrollo y la función esencial de los puertos marítimos, los párrafos a continuación tratan en primer lugar de los proyectos emprendidos en puertos marítimos. En la parte B se examinan las conexiones con el transporte terrestre interior y las posibilidades que ofrece la colaboración entre el sector público y privado en lo que respecta al tránsito y el acceso de los países en desarrollo sin litoral a las redes mundiales de transporte marítimo. En la parte C se aborda brevemente la función de la tecnología y de los conocimientos especializados transmitidos como resultado de las asociaciones entre organismos públicos y entidades privadas.

#### **A. Encauzar las inversiones privadas en los puertos**

18. En los últimos años, las inversiones del sector privado en puertos marítimos han generado un aumento del tráfico y de la frecuencia de los servicios de transporte, lo cual se ha traducido en una disminución de las tarifas de flete y un aumento de la conectividad. Hoy en día, en más de 90 de los 100 puertos de contenedores principales hay algún grado de participación privada en la gestión de las instalaciones y prácticamente todo el tráfico portuario mundial adicional generado desde los años noventa está en manos de operadores privados<sup>16</sup>. En lo que se refiere a los costos del transporte, la participación privada en los puertos latinoamericanos se ha traducido en un aumento de la eficiencia y un descenso de las tarifas de flete<sup>17</sup>. Con respecto al acceso a los servicios de transporte internacional, son numerosos los casos en que los recursos aportados por inversores privados a los puertos han mejorado las conexiones del país con la red mundial de transporte marítimo por líneas regulares, como Djibouti (tras las inversiones realizadas por el operador portuario DP World, con sede en Dubai), el Líbano (donde se emprendieron reformas portuarias desde

---

<sup>14</sup> GTKP, The impact of global economic and financial crisis on the financing of transport infrastructure projects, <http://www.gtkp.com/sectors.asp?step=4&typeOfPage=1&contentID=3569>.

<sup>15</sup> Previsiones de CG/LA Infrastructure, citadas en GTKP, The impact of global economic and financial crisis on the financing of transport infrastructure projects, <http://www.gtkp.com/sectors.asp?step=4&typeOfPage=1&contentID=3569>.

<sup>16</sup> Drewry Shipping Consultants (2009), *Annual Review of Global Container Terminal Operators*, Londres.

<sup>17</sup> Micco A. y Pérez N. (2002), Determinants of Maritime Transport Costs, Banco Interamericano de Desarrollo; y Sánchez R. y otros (2003), Port efficiency and international trade: port efficiency as a determinant of maritime transport costs. *Maritime Economics & Logistics*. 5.

2006) y Marruecos (que cuenta actualmente con un nuevo puerto de transbordo internacional en Tánger)<sup>18</sup>.

19. El modelo de puerto arrendador, en el cual el operador de la terminal alquila un espacio de propiedad de la autoridad portuaria, es la forma más común de participación privada en operaciones portuarias. El otorgamiento de concesiones de gestión de terminales portuarias es una forma eficaz de reducir costos e incrementar el tráfico portuario aprovechando los conocimientos especializados externos para subsanar las deficiencias de funcionamiento. Ahora bien, esos beneficios para los usuarios y los propietarios del puerto suelen entrañar costos sociales elevados: es común que se pierdan empleos en los muelles y, aunque a largo plazo el aumento del comercio puede generar puestos de trabajo que compensen con creces esas pérdidas, el período de transición puede ser difícil. Suele ser necesario reciclar al personal y solicitar ayuda al Estado para reasignar a los trabajadores despedidos a otras funciones en la comunidad. Quizás sea conveniente que en los proyectos de reforma portuaria financiados por bancos de desarrollo u otros donantes se prevean recursos destinados al reciclaje o la indemnización del personal<sup>19</sup>.

20. Otro desafío que plantea el proceso de privatización a las autoridades portuarias consiste en determinar cómo pasar de ser proveedores de servicios autorregulados a ser reguladores independientes de servicios prestados por el sector privado. La necesidad de regulación debe equilibrarse con la necesidad de crear un entorno propicio al aumento del comercio. En algunos casos el exceso de regulación ha llevado a los concesionarios a rescindir contratos, mientras que si la regulación es insuficiente el monopolio público de la gestión de los puertos puede transformarse en un monopolio privado. Esta cuestión es especialmente delicada en el caso de los puertos de los pequeños Estados insulares donde el volumen de actividad suele no ser suficiente para que se cree una competencia económica entre puertos.

21. Gracias a su posición geográfica y su canal respectivo (el canal de Panamá y el canal de Suez), Egipto y Panamá están especialmente bien conectados con las redes mundiales de transporte marítimo. Panamá fue uno de los primeros países de América Latina en concesionar la gestión de terminales de contenedores y hoy en día es, de lejos, el principal centro de transbordo del continente americano. Tanto los importadores como los exportadores se benefician de la mayor frecuencia de las conexiones y el abaratamiento de los fletes, resultado de las economías de escala y la competencia entre los diferentes proveedores de servicios<sup>20</sup>. En Egipto se han invertido fondos privados en la construcción de varias terminales que prestan servicios a las líneas de transporte marítimo que redistribuyen la carga hacia otros destinos del Mediterráneo y de África. Gracias a ello, los importadores y exportadores egipcios se benefician de líneas marítimas directas que los conectan con 59 socios comerciales, cifra que supera la de todos los demás países africanos y equivale a más del doble de la media regional, que es de 24 conexiones directas.

22. También se puede crear un entorno propicio a la expansión del comercio delimitando zonas portuarias de desarrollo destinadas a determinadas actividades, como centros logísticos o zonas francas. En esos casos, aunque la gestión de la operación puede estar a cargo de socios públicos y privados, es más común que un organismo público

---

<sup>18</sup> UNCTAD (2009). Liner shipping connectivity in 2009. *Transport Newsletter*. Segundo y tercer trimestre.

<sup>19</sup> El módulo 7 del Manual sobre la reforma de los puertos (Port Reform Toolkit) del Banco Mundial se ocupa especialmente de la reforma laboral y los asuntos sociales conexos.  
[http://siteresources.worldbank.org/INTPRAL/Resources/338897-1164990391106/07\\_TOOLKIT\\_Module7.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRAL/Resources/338897-1164990391106/07_TOOLKIT_Module7.pdf).

<sup>20</sup> Wilmsmeier G. y Hoffmann J. (2008). Liner shipping connectivity and port infrastructure as determinants of freight rates in the Caribbean. *Maritime Economics and Logistics*. 10.

administre las instalaciones en las que operarán empresas privadas. En Viet Nam, por ejemplo, la totalidad de los nuevos proyectos de desarrollo portuario en los que intervienen operadores de terminales internacionales tienen una zona adyacente al puerto en la que se ofrecen actividades logísticas exentas de impuestos. Situados en las inmediaciones del puerto o en el puerto mismo, los centros de logística pueden facilitar la expansión del comercio y, por efecto de arrastre, la transferencia de tecnologías hacia otros sectores de la economía.

## **B. Aumento del tráfico terrestre y la conectividad con el interior**

23. Para que las inversiones en infraestructura de transporte sean comercialmente viables, es preciso cierto volumen de comercio. Cuando el volumen del comercio es pequeño, los servicios de transporte son menos frecuentes, hay menos competencia y las diseconomías de escala encarecen los costos del transporte, lo cual a su vez provoca una reducción del volumen del comercio. Un problema de muchos países en desarrollo sin litoral estriba en que a menudo no tienen un volumen de comercio suficiente que asegure la rentabilidad de las inversiones en tecnología o infraestructura, ya sea en el país mismo o en los países vecinos de tránsito<sup>21</sup>. De ahí que la mejora de la infraestructura de ferrocarriles, carreteras, transporte aéreo, oleoductos y gasoductos sea una de las cinco prioridades del Programa de Acción de Almaty<sup>22</sup>.

24. La búsqueda de intereses comunes a los importadores y exportadores de países en desarrollo sin litoral y los proveedores de servicios de los países de tránsito vecinos puede contribuir significativamente a facilitar el comercio e incrementar la densidad del transporte entre esos países. En particular, los operadores portuarios privados pueden convertirse en aliados importantes de los países en desarrollo sin litoral. Como ya se ha dicho, es cada vez más común que la gestión de los puertos esté a cargo de empresas con fines comerciales u organismos públicos asociados a entidades privadas y esos operadores a menudo intentan activamente captar carga adicional en los países vecinos, en particular los países sin litoral. Por ejemplo, la empresa Walvis Bay de Namibia tiene la mira puesta en el mercado de Zambia, país mediterráneo; los operadores portuarios privados de Karachi aspiran a transportar la carga del Afganistán y Asia central; y los puertos de Chile y el Perú, recién dados en concesión a empresas privadas, se disputan las operaciones de los importadores y exportadores bolivianos.

25. La comunidad de intereses no se limita a los intereses comerciales de los operadores de transporte sino que también incluye los de los comerciantes de ambos países. La consolidación de la carga de los dos países abarata el transporte marítimo para los importadores y exportadores de ambos lados, y permite un volumen de comercio mayor que atrae a más compañías navieras, con buques más grandes y servicios más frecuentes y directos hacia el puerto del país de tránsito. Ese incremento de los volúmenes de carga transportada contribuye a aumentar la productividad de los importadores y exportadores de ambos países. También contribuye a que el operador portuario recupere los recursos invertidos en operaciones de dragado, grúas y TIC y a que las aduanas nacionales inviertan en medios modernos de facilitación del comercio, tanto en el puerto como en los pasos fronterizos entre los dos países.

---

<sup>21</sup> En su libro *The Bottom Billion* (Oxford University Press, 2007), Paul Collier indica que "la trampa de la mediterraneidad" es una de las cuatro "trampas de desarrollo" principales que impiden que muchos de los países menos adelantados logren un mayor nivel de desarrollo, siendo las tres otras trampas la "trampa del conflicto", la "trampa de los recursos naturales" y la "trampa de la mala gobernanza".

<sup>22</sup> Visítase el sitio de la Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/lldc/default.htm>.

26. Otro interés común al país sin litoral y el de tránsito puede ser la construcción de depósitos de contenedores o puertos secos tierra adentro. La modalidad de colaboración entre los socios público y privado puede ser la misma que en el caso de los centros logísticos y las zonas francas, en que el Estado se encarga de garantizar un entorno propicio a las actividades de las empresas privadas, quienes proveen los servicios. Si se ubican los puertos secos en el lugar de intersección de dos o más modos de transporte (por ejemplo transporte carretero, ferroviario o por vías fluviales hacia el interior), se pueden realizar economías de escala, con las consiguientes ventajas de reducción de los costos y atenuación de la congestión.

27. Otra iniciativa que beneficia tanto al país sin litoral como al de tránsito, consiste en encontrar soluciones institucionales y tecnológicas encaminadas a la creación de corredores que ofrezcan a las partes interesadas una capacidad sostenible a largo plazo para mejorar las operaciones de transporte de tránsito. Una vez más, corresponde al Estado crear un entorno propicio y lograr la colaboración de los diferentes actores. Una solución de corredores puede suponer la participación de los gobiernos de países limítrofes así como la de proveedores de servicios y exportadores e importadores privados. Si se da prioridad a la vinculación de las redes de comercio y transporte regionales y mundiales, la creación de corredores permite aprovechar los efectos combinados de las mejoras de tipo reglamentario, institucional, tecnológico y operativo. Se han establecido varias redes de corredores en África, Asia y América Latina con resultados probados.

28. La concertación de acuerdos transfronterizos multilaterales también puede fomentar la cooperación y el comercio a nivel subregional. El acuerdo de transporte transfronterizo de la gran subregión del Mekong (Acuerdo GMS) es un ejemplo de instrumento multilateral destinado a facilitar el transporte transfronterizo de mercancías y personas. El Acuerdo GMS comprende referencias a convenios internacionales existentes que han sido ampliamente aceptados en numerosos países de todo el mundo. Otros ejemplos son el Acuerdo marco sobre transporte multimodal de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)<sup>23</sup>, la labor relativa al Acuerdo de facilitación del transporte carretero de la Organización de Cooperación de Shanghai (SCO)<sup>24</sup> y el Acuerdo marco sobre transporte en tránsito de la Organización de Cooperación Económica (ECO)<sup>25</sup>.

29. En el siglo pasado la construcción de carreteras estaba a cargo del sector público. Las inversiones del sector privado en ese ámbito pueden ser diferentes o más complicadas que una inversión comercial por los motivos siguientes<sup>26</sup>:

a) Las carreteras prestan un servicio público que incide en la vida cotidiana de muchas personas y los beneficios socioeconómicos de una inversión en carreteras pueden superar los beneficios financieros y justificar el otorgamiento de subsidios públicos;

b) La red de carreteras puede constituir un cuasimonopolio, por lo que puede ser necesario someter las operaciones privadas a cierto grado de regulación económica;

c) Las carreteras forman parte de una red de caminos y otros modos de transporte de propiedad pública o privada, por lo que la calidad y la magnitud de las inversiones realizadas en otros niveles del sistema de transportes incidirá en la viabilidad de las inversiones en la construcción de carreteras.

<sup>23</sup> ASEAN, [www.aseansec.org/17877.htm](http://www.aseansec.org/17877.htm).

<sup>24</sup> SCO, [www.sectesco.org/EN/Yolder.asp](http://www.sectesco.org/EN/Yolder.asp).

<sup>25</sup> ECO, [www.ecosecretariat.org](http://www.ecosecretariat.org).

<sup>26</sup> UNCTAD y CEAP, Comité de Comercio e Inversiones, Grupo de Expertos en Inversiones (2009), *Best Practices in Investment for Development - Case Studies in FDI: How to Utilize FDI to Improve Transport Infrastructure - Roads: Australia and Peru*.

30. La cooperación internacional puede servir de elemento catalizador de las inversiones privadas en la construcción de carreteras si destina su contribución a por lo menos dos aspectos del proceso de adjudicación de concesiones:

a) Expansión de las actividades de fomento de la capacidad: a menudo la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha ayudado a los gobiernos a preparar planes de transporte y determinar los proyectos prioritarios en materia de carreteras. Los donantes deberían considerar la posibilidad de incluir en sus actividades de fomento de la capacidad en el sector del transporte el fortalecimiento de las diversas competencias comerciales necesarias para ejecutar las concesiones de construcción de carreteras.

b) Apoyo financiero a las contribuciones estatales: con sumas de AOD relativamente pequeñas se podrían efectuar mejoras de gran alcance en infraestructura de transporte de importancia crítica. La Iniciativa de Ayuda para el Comercio puede servir de elemento catalizador de la creación de capacidad e infraestructura relacionadas con el comercio. La AOD podría ayudar a los Estados a invertir en la infraestructura necesaria para llevar los productos a los mercados mundiales y aumentar la competitividad de las exportaciones<sup>27</sup>.

### **C. La función de la tecnología y los conocimientos especializados**

31. Hoy en día la tecnología se utiliza en todas las etapas de desarrollo y manejo de las infraestructuras y los servicios de transporte. La colaboración con el sector privado permite a los gobiernos aprovechar también las competencias en materia de gestión, ejecución y tecnología desarrolladas a lo largo de los años por operadores privados de éxito. Por ejemplo, la contenedorización, modalidad dominante de transporte de carga, exige la utilización de tecnologías y equipos de manipulación de carga especializados y de programas informáticos sumamente complejos para que los puertos marítimos y las terminales terrestres funcionen con la mayor eficiencia posible. Las redes de logística internacionales más eficientes también utilizan abundantemente las TIC para intercambiar información, despachar y rastrear envíos, o simplemente para elaborar documentos comerciales y de transporte.

32. Aunque la situación y las condiciones de cada puerto son diferentes, ya no es necesario diseñar soluciones técnicas a medida, puesto que muchos sistemas de aplicación inmediata pueden adaptarse a las necesidades particulares de cada puerto. En los casos de asociación con operadores internacionales de terminales, es común que estos implanten soluciones informáticas ya probadas en otros puertos. La introducción de equipos de última generación para la manipulación de carga en los puertos, como grúas de pórtico superpost panamax o vehículos de guiado automático y la utilización de esos elementos en el marco de sistemas integrados que abarcan la totalidad de una terminal o un puerto ya están contribuyendo a reducir el tiempo de despacho de los buques y a mejorar el rendimiento portuario en general.

33. Gracias a la utilización de un sistema integrado, algunos puertos pueden descargar buques a una velocidad de más de 70 TEU por hora con una grúa única y 450 TEU por hora con grúas múltiples y en circunstancias ideales. En Nigeria, por ejemplo, la Terminal de Contenedores de Apapa, manejada por la empresa APM Terminals, alcanzó los 47 movimientos por hora con una grúa única. Ese incremento de productividad se debió a nuevos programas de formación, mejoras en los bloques de carga y descarga y la puesta en funcionamiento de nuevos equipos. Aunque algunos puertos han logrado una productividad por grúa de más de 70 movimientos por hora, se considera que si la mayor parte de las

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*, pág. 95.

grúas funciona a la mitad de ese ritmo ya se ha alcanzado un nivel aceptable de eficiencia. La aparición en los últimos años de grúas de elevación en tándem, triple y hasta cuádruple ha contribuido en cierta medida al incremento del rendimiento de los puertos, pero no ha revolucionado el sector.

34. El desarrollo de los recursos humanos es de importancia capital. En lo que se refiere a las comunidades portuarias, se han organizado numerosas actividades en el marco del programa de formación portuaria de la iniciativa TrainForTrade, destinadas a ayudar a los operadores portuarios de todo el mundo a contribuir al desarrollo económico de su país. El programa cumple una valiosa función de fomento de la capacidad de los países en desarrollo mediante el fortalecimiento de los recursos humanos de esas naciones. En este contexto, gracias a las Redes de Formación Portuaria de la UNCTAD, se han concertado asociaciones con puertos europeos que comparten sus conocimientos y su experiencia con comunidades portuarias de África, Asia y América Latina, pertenecientes a cuatro áreas lingüísticas diferentes. El principal objetivo del programa consiste en prestar apoyo a las comunidades portuarias de los países en desarrollo en su esfuerzo por fomentar el desarrollo económico prestando servicios eficientes y competitivos que faciliten el comercio.

#### **IV. Iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado destinadas a promover la facilitación del comercio**

##### **A. Relaciones de trabajo público-privadas en el sector del comercio**

35. La facilitación del comercio ocupa un lugar central en la infraestructura de apoyo al comercio de los países. Al igual que en el sector del transporte, los gobiernos recurren a diferentes modalidades de colaboración público-privada para la provisión de servicios e infraestructura de facilitación del comercio, como por ejemplo la construcción y modernización de puestos fronterizos, el suministro y la instalación de programas informáticos de automatización, la elaboración de documentos electrónicos y soluciones comerciales desmaterializadas y el manejo de plataformas electrónicas como las ventanillas únicas de comercio exterior o los portales de las comunidades portuarias. Esas asociaciones se basan en el reparto de los riesgos derivados de la inversión entre los sectores público y privado. En un sentido más amplio, las iniciativas de colaboración público-privada pueden también consistir en relaciones de cooperación de carácter voluntario a lo largo del proceso de formulación de políticas mediante, entre otras cosas, los comités de facilitación del comercio o incluso los equipos de tareas ad hoc.

36. Las consultas y la cooperación entre el sector público y el sector privado son la esencia misma de la facilitación del comercio y se han convertido en parte fundamental de las iniciativas de reforma destinadas a simplificar, armonizar y normalizar los procedimientos comerciales y los correspondientes flujos de información para posibilitar el movimiento transfronterizo de mercancías. En la práctica, los intereses estratégicos de los socios públicos pueden ser distintos de los de los socios privados, hecho que las reformas deben tener en cuenta (cuadro 1).

## Cuadro 1

**Algunos objetivos y cuestiones estratégicos de las partes que intervienen en la facilitación del comercio**

Gobierno (administración principal)	<p>Cumplimiento de la reglamentación nacional destinada a la promoción del comercio legítimo, y protección de la integridad y seguridad de las fronteras nacionales y los ingresos nacionales, así como la inocuidad de las mercancías;</p> <p>Objetivos de la política comercial y objetivos conexos de la política de desarrollo económico;</p> <p>Cumplimiento de los compromisos internacionales, regionales y bilaterales.</p>
Organismos ejecutores	<p>Aplicación y vigilancia del cumplimiento de los reglamentos y la legislación;</p> <p>Recaudación de ingresos y elaboración de estadísticas.</p>
Industrias manufactureras	<p>Racionalización de la producción y las operaciones de logística (confiabilidad, puntualidad, seguridad);</p> <p>Reducción de los costos (costos de transacción directos e indirectos);</p> <p>Agilización del acceso a los mercados, mantenimiento de una cadena de suministro, supone integración de la cadena de suministro con otros sistemas (comercio electrónico entre empresas y comercio electrónico entre las empresas y las administraciones públicas).</p>
Proveedores privados de servicios (por ejemplo, expedidores de carga, empresas de servicios logísticos, operadores de transporte)	<p>Calidad de los servicios prestados (desde el punto de vista de la puntualidad, los costos, la confiabilidad, la seguridad);</p> <p>Interoperabilidad de los diferentes sistemas y mensajes electrónicos (entre empresas y entre las empresas y las administraciones públicas).</p>
Sector financiero (bancos y compañías aseguradoras)	<p>Control del riesgo financiero, reducción de los costos de servicio, emisión rápida de las garantías, confiabilidad de los datos.</p>

Exportadores/importadores	Interoperabilidad de los diferentes sistemas y mensajes electrónicos (entre empresas y entre las empresas y las administraciones públicas);  Rentabilidad (tiempo, costo y confiabilidad).
Consumidores	Precios de los productos, calidad e inocuidad de los productos, defensa del consumidor.

*Fuente:* UNCTAD.

## B. Plataformas de facilitación del comercio

37. Para que la reforma de la facilitación del comercio sea eficaz se precisa una relación de colaboración entre los sectores público y privado en la que haya espacio para el diálogo acerca de las necesidades y los intereses en materia de facilitación del comercio y transparencia en cuanto a los objetivos perseguidos y las medidas que se han de adoptar para conseguirlos. Se han creado plataformas de facilitación del comercio de diversos tipos para fomentar tales procesos de consulta y colaboración entre los sectores público y privado.

38. El concepto de comité de facilitación del comercio surgió a mediados de los años setenta, cuando se crearon los primeros organismos público-privados, encargados de simplificar la documentación e introducir el intercambio electrónico de datos (EDI). Algunos de esos organismos siguen funcionando en los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (véase el recuadro 1)<sup>28</sup>. En los años noventa aparecieron los comités nacionales de facilitación del comercio y del transporte, que tenían un mandato más amplio que abarcaba la simplificación de los procedimientos comerciales y de transporte y solían hacer las veces de comités directivos de los proyectos de asistencia técnica.

39. Más recientemente, en el contexto de las negociaciones de la OMC sobre facilitación del comercio ha aparecido otro modelo de mecanismo consultivo: el grupo de apoyo o equipo de tareas de negociación de la facilitación del comercio. En los países en desarrollo se realizaban muy pocas consultas entre los sectores público y privado acerca de las necesidades y prioridades del país en materia de facilitación del comercio. Ahora bien, es importante mantener el diálogo sobre las disciplinas propuestas en el marco de la OMC antes de la suscripción del acuerdo de facilitación del comercio. De ese modo los negociadores pueden cerciorarse de que las disposiciones propuestas respondan a las necesidades y a los intereses futuros de su país y se adapten a su capacidad de ejecución. Algunos países han establecido equipos de tareas o grupos de trabajo sobre la facilitación del comercio en el contexto de la OMC, encargados de organizar ese diálogo público-privado sobre los intereses estratégicos del país en las negociaciones y proporcionar asesoramiento especializado y recomendaciones sobre las propuestas objeto de negociación<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Se puede consultar una lista actualizada de los organismos nacionales de facilitación del comercio en la dirección siguiente: [http://www.unece.org/cefact/nat\\_bodies.htm](http://www.unece.org/cefact/nat_bodies.htm).

<sup>29</sup> Se puede consultar la lista de los grupos de trabajo de la UNCTAD/UNECE sobre facilitación del comercio en el contexto de la OMC en la dirección siguiente: <http://www.unctad.org/tlb>.

40. Los grupos de trabajo sobre facilitación del comercio suelen ser menos formales que los comités de facilitación del comercio y a menudo se forman sobre la base del grupo de interesados ad hoc que realizó, para la secretaría de la OMC, las autoevaluaciones relacionadas con la facilitación del comercio previstas en el anexo D. Dichos grupos de trabajo se reúnen con cierta regularidad y cuentan con la participación de representantes de los sectores público y privado. Aunque se ocupan principalmente de las negociaciones de la OMC, su ámbito de competencia a menudo abarca la vinculación de la facilitación del comercio con los objetivos de integración regional y desarrollo económico nacional. Los miembros de la OMC han recalcado que esas estructuras de colaboración facilitarán el cumplimiento de los compromisos que se contraigan en el marco de la OMC<sup>30</sup>.

#### Recuadro 1

##### **Plataformas de facilitación público-privadas**

Suecia tiene una larga experiencia en materia de diálogo entre los sectores público y privado sobre la facilitación del comercio. El Consejo sueco de procedimientos comerciales, SWEPRO, creado en 1975, es el órgano público-privado encargado de la simplificación de los documentos de comercio y transporte. Con un mandato revisado desde entonces, SWEPRO se ha convertido en un foro público-privado de facilitación del comercio que vigila la evolución de la situación internacional y sirve de plataforma de intercambio de información y consulta entre los socios privados y públicos que lo integran. La gestión, la financiación de las actividades y la dotación de personal de ese órgano dependen de la Junta Nacional de Comercio.

Malí estableció un grupo de trabajo permanente para las negociaciones de la OMC sobre la facilitación del comercio, basado en el subcomité de aduanas de la "Commission nationale de suivi des accords de l'OMC" (Comisión Nacional de Seguimiento de los Acuerdos de la OMC), dirigida por el Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP). El grupo de trabajo está presidido por el Ministerio de Comercio e integrado por entidades del sector privado, así como por varios ministerios y organismos públicos. Sus reuniones son irregulares pero normalmente coinciden con las reuniones del Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio (GNFC) en Ginebra. Aunque su finalidad principal es definir una posición de negociación en el GNFC, también se ocupa de crear un entorno más propicio al comercio en Malí y ha logrado, entre otras cosas, que se extienda el plazo de validez de los certificados de importación y exportación que los operadores de comercio exterior deben solicitar al Ministerio de Comercio.

En el Caribe, la secretaría de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) alienta a aquellos de sus Estados miembros que pertenecen a la OMC a establecer grupos de trabajo sobre la facilitación del comercio para que coordinen mejor su posición en las negociaciones en curso. El punto de partida de esos grupos fue la autoevaluación por los grupos de interesados público-privados. La secretaría de la OECS facilita el intercambio de información entre los grupos de trabajo nacionales y presta apoyo a las actividades de estos mediante aportes sustantivos y la organización de reuniones regionales. Como también se mantienen al tanto de lo que ocurre más allá del ámbito de la OMC, los grupos de trabajo son considerados importantes agentes de las reformas de la facilitación del comercio en la región y se convertirán en un elemento importante del marco regional de facilitación del comercio.

41. Los diferentes modelos de plataformas de facilitación del comercio existentes varían en cuanto a su composición, su organización institucional y jurídica, su alcance y sus

<sup>30</sup> Véanse las comunicaciones de Honduras, Noruega y Suiza (TN/TF/W/158) y Santa Lucía (Trabajo N° (09)/11) en la OMC.

objetivos y abarcan desde el organismo público independiente bien estructurado, encargado de realizar actividades de investigación y prestar servicios de asesoramiento, hasta instituciones menos formales constituidas por una red de interesados que se reúnen de vez en cuando. Algunos de estos organismos tienen un presupuesto independiente financiado por contribuciones privadas y públicas y los ingresos procedentes de servicios de pago, mientras que otros dependen del apoyo que les presta el Estado en forma de dotaciones de personal y equipo. Al ser informales desde el punto de vista de su estructura y su funcionamiento, la mayor parte de los grupos de trabajo de facilitación del comercio existentes no tienen ni necesitan presupuesto independiente sino que dependen del personal que los organismos públicos y las empresas pongan a su disposición para las reuniones y otras actividades. Pueden necesitar financiación especial para actividades de formación o determinados trabajos de investigación.

42. De la experiencia con los diferentes modelos de plataformas nacionales de facilitación del comercio se pueden extraer valiosas enseñanzas en cuanto a su sostenibilidad. Los mecanismos de colaboración atraviesan diferentes etapas desde el punto de vista de los resultados y la motivación de los participantes. En la etapa inicial los participantes se verán motivados al entablar un diálogo que antes no existía y lograr los primeros resultados concretos. Sin embargo, los cambios duraderos requieren la contribución y colaboración constantes de todos los participantes, aunque no se vean resultados inmediatos. Los participantes, en particular los del sector privado, pueden perder interés al llegar a la conclusión de que los costos de su participación en esos organismos son demasiado altos en comparación con los beneficios que obtienen de ella y abandonar el proyecto. La gestión del grupo es por lo tanto fundamental para mantener su dinámica. A menudo ocurre que el sector público tenga que asumir la responsabilidad de crear tal plataforma, sin limitarse a proporcionar la financiación inicial. Debe involucrar al sector privado mostrándole los beneficios que se pueden lograr mediante la cooperación y una verdadera voluntad de lograr que prospere la plataforma dotándola de un mandato concreto. Si constatan repercusiones en las medidas de política, los integrantes de la plataforma de facilitación del comercio se sentirán alentados a seguir participando en ella pues considerarán que el tiempo y los recursos invertidos contribuyen a servir sus propios intereses y a crear un entorno comercial y económico más seguro y confiable en general.

### **C. Modelos de ventanilla única basados en iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado**

43. Una vez que han tomado conciencia de la necesidad de que la información comercial fluya sin trabas a lo largo de las cadenas mundiales de suministro, muchos países en desarrollo consideran la posibilidad de crear una ventanilla única de comercio internacional, es decir un servicio centralizado cuya finalidad es facilitar y agilizar el intercambio de información comercial entre las diferentes entidades que intervienen en el comercio internacional (véase el cuadro 1)<sup>31</sup>. Esa información comercial puede comprender 30 a 40 formularios y documentos<sup>32</sup> que los importadores y los exportadores, o en su

<sup>31</sup> La definición de ventanilla única más común es la del Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT-ONU), según la cual la ventanilla única es un "mecanismo que permite a las partes en operaciones de comercio y de transporte presentar información y documentos normalizados por un único conducto o punto de entrada, cumpliendo de este modo todos los requisitos reglamentarios para operaciones de importación, exportación y tránsito".

<sup>32</sup> Esos formularios y documentos pueden ser permisos de importación o exportación, certificados sanitarios, certificados técnicos, certificados de origen, facturas y declaraciones de aduana, entre otros.

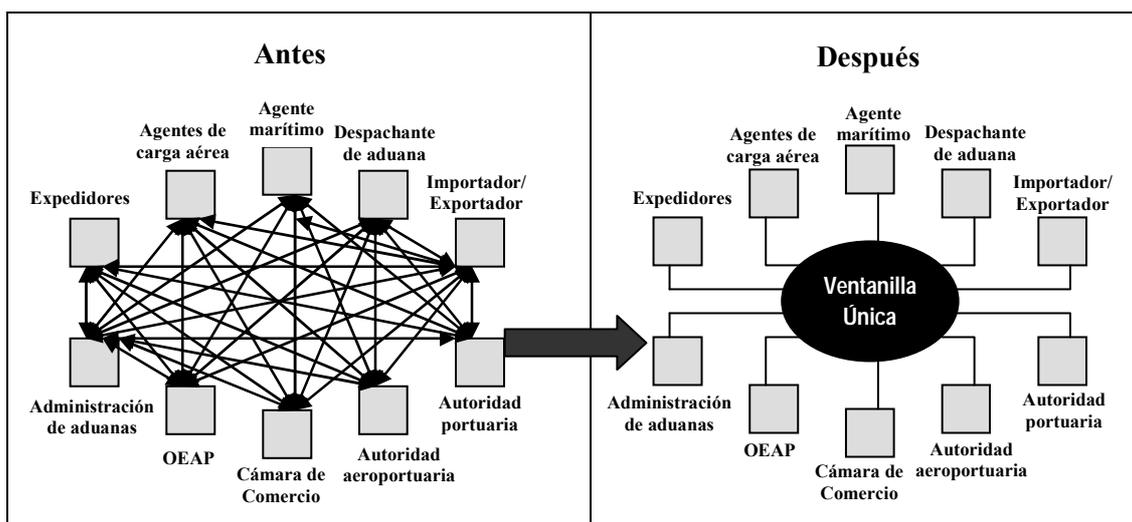
nombre los despachantes de aduana y transportistas, deben presentar a diversas autoridades y que estas deben transmitirse unas a otras.

44. Existen diferentes tipos de ventanilla única. En la ventanilla única física atienden varios organismos públicos de modo que los importadores y exportadores no tengan que acudir a oficinas diferentes para presentar formularios. Si la ventanilla única está informatizada, los documentos pueden presentarse en forma electrónica en una sola vez. Los datos se transmiten por medio de la plataforma electrónica a las autoridades y las entidades privadas pertinentes y estas los utilizan en sus procedimientos y operaciones. Se informa al usuario sobre el avance de su trámite por mensajería electrónica y los permisos y certificados se le expiden a través de la ventanilla única.

45. En el gráfico 2 se ilustran las interacciones entre las partes que intervienen en la transacción de comercio internacional antes y después de la creación de una ventanilla única. Entre los diferentes trámites comerciales y reglamentarios que permite realizar el mecanismo están los trámites de despacho de aduanas, pago electrónico de derechos de aduana e impuestos, otros trámites relacionados con las exigencias del comercio y trámites relacionados con la expedición, el transporte, el seguro y cuestiones bancarias. La gama de operaciones que se pueden realizar en las ventanillas únicas y el alcance geográfico de estas varían según el país de que se trate.

Gráfico 2

### La ventanilla única incrementa la eficiencia y la competitividad del comercio



Fuente: UNCTAD.

Nota: OEAP = Otras entidades de la administración pública.

46. Las ventanillas únicas de comercio exterior son por lo general el resultado de una iniciativa del gobierno, que suele estar impulsada por el organismo público mejor posicionado para lograr apoyo político y obtener las reformas jurídicas y organizacionales necesarias, así como un suministro sostenido de recursos humanos y financieros. En la mayor parte de los casos, la iniciativa de la ventanilla única nacional está encabezada y ejecutada por la administración de aduanas, en estrecha colaboración con otras entidades de la administración pública que intervienen en los procedimientos derivados del cruce de fronteras. Esto se debe principalmente a dos motivos. En primer lugar, la aduana es la principal responsable de la declaración, la desaduanización, el control y la liberación de las mercancías. En segundo lugar, las aduanas suelen utilizar sistemas automatizados, como el Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA) de la UNCTAD, que pueden cumplir algunas de las condiciones básicas para pasar a un sistema electrónico centralizado

(véase el recuadro 2). Se pueden encontrar ventanillas únicas en funcionamiento en Ghana, Guatemala, Mauricio, el Senegal, Singapur y Tailandia, por ejemplo.

47. Como la puesta en funcionamiento de una ventanilla única es más bien compleja y supone una inversión considerable, así como tecnologías, conocimientos y competencias particulares, los gobiernos suelen buscar asociados en el sector privado. La colaboración entre organismos públicos y entidades privadas ofrece al sector público la posibilidad de aprovechar los recursos financieros, los conocimientos en materia de gestión, la tecnología y las competencias del sector privado para crear infraestructura fundamental para el comercio de la forma más eficiente posible. Mientras que el gobierno tiene la responsabilidad de reglamentar el comercio y el transporte internacionales, el sector privado interviene en el mercado como proveedor de servicios de transporte y de logística, tecnologías modernas de información y servicios de red con valor añadido. La combinación de estas dos ventajas es un elemento particularmente importante de la ventanilla única, puesto que atiende a un grupo particular de usuarios (es decir importadores, exportadores, expedidores, agentes de carga aérea y agentes marítimos, despachantes de aduana, autoridades aeroportuarias y portuarias), que precisan servicios rápidos las 24 horas del día para cumplir con las exigencias que conlleva la entrega de mercancías "justo a tiempo". Esto es fundamental en el comercio de productos vulnerables al paso del tiempo o perecederos.

#### Recuadro 2

##### **El SIDUNEA de la UNCTAD promueve el sistema de ventanilla única**

El principal objetivo del programa SIDUNEA de la UNCTAD, que actualmente está presente en más de 90 países, es la modernización de las aduanas, entre otras cosas mediante la automatización del proceso de despacho aduanero de las mercancías. La finalidad del programa es facilitar el comercio agilizando ese proceso mediante la tecnología de la información y la simplificación de la documentación y los procedimientos. Otro objetivo es incrementar los ingresos presupuestarios mediante la informatización de los aranceles aduaneros, lo cual permite el cálculo automático de los derechos y los impuestos. Otro objetivo igualmente importante de la racionalización del procesamiento de los datos de las aduanas es proporcionar datos estadísticos comerciales y fiscales confiables y oportunos para ayudar a los gobiernos a planificar su política económica.

Existen varias versiones del SIDUNEA, incluida la más reciente, SIDUNEAMundo, que promueve y respalda la aplicación de técnicas modernas de administración aduanera, como la gestión eficaz del proceso de desaduanización de mercancías, la inspección selectiva de la carga, la observancia de las normas por parte de los exportadores y los importadores, la utilización de sistemas de pago seguros y el control de la expedición del comercio hacia las dependencias aduaneras pertinentes. Por lo tanto, los programas SIDUNEA pueden utilizarse fácilmente en interfaz con sistemas de ventanilla única que utilicen otras aplicaciones. Por ejemplo, en Madagascar, los procedimientos aduaneros se han automatizado con el SIDUNEA++. Además, se estableció una interfaz entre este sistema y el sistema de ventanilla única —GasyNet— introducido en 2006 como entidad público-privada tras la asociación entre las aduanas y la red Malagasy Community Network.

La estrategia de implantación del SIDUNEA se ha elaborado y perfeccionado a lo largo de más de 25 años de experiencia. Los proyectos de implantación se estructuran en fases, según un criterio de minimización de riesgos y rentabilización del proceso que garantiza la sostenibilidad a largo plazo.

Además, en el marco del programa SIDUNEA se está desarrollando un concepto de ventanilla única con dos objetivos principales:

a) Entablar o intensificar un proceso de cooperación entre aduanas, otras entidades de la administración pública y las autoridades de fronteras de modo que se puedan compartir documentos por vía electrónica y establecer procedimientos comunes de procesamiento y control;

b) Permitir que los operadores de comercio y transporte presenten en una sola vez todos los documentos y la información de comercio y cumplan de ese modo todas las normas de importación, exportación y tránsito.

*Fuente:* UNCTAD.

48. El modelo empresarial público-privado de ventanilla única más común es la entidad comercial que sirve de "sociedad con fines específicos". Se encarga de la gestión del sistema de ventanilla única, es decir su mantenimiento, su actualización y la provisión de programas de formación y centros de llamadas que atienden a los usuarios las 24 horas del día. La entidad funciona como una asociación entre uno o varios organismos del sector público, sobre la base de la distribución de la inversión y los riesgos entre los socios, entre los cuales están la administración de aduanas, los ministerios de comercio y hacienda, las autoridades portuarias o aeroportuarias y los principales actores del sector privado como las cámaras de comercio, las asociaciones de transportistas marítimos, los bancos o las empresas de telecomunicaciones. En el cuadro 2 se sintetizan los modelos empresariales público-privados en algunos de los países en que funciona el sistema de ventanilla única, y las entidades que en ellos participan.

Cuadro 2

**Ejemplos de modelos empresariales público-privados de ventanilla única**

<i>País/año de puesta en funcionamiento</i>	<i>Costo de la implantación (millones de dólares)</i>	<i>Sociedad con fines específicos encargada de gestionar la ventanilla única</i>	<i>Modelo empresarial público-privado</i>
Singapur (1989)	10	Crimson Logic Ltd. (antes Singapur Network Services), que opera los sistemas TradeNet y TradeExchange	Junta de Desarrollo del Comercio, 55% Autoridad Portuaria de Singapur, 15% Autoridad de la Aviación Civil, 15% Telecomunicaciones de Singapur, 15%
Mauricio (1994)	n.d.	Mauritius Network Services Ltd., maneja el sistema MauriNet Pte. Ltd.	Accionistas originales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• MaurInvest, 60% (creado por socios nacionales), entre los cuales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuatro organismos públicos, 53%</li> <li>• Cámara de Industria y Comercio, 47%</li> </ul> </li> <li>• Crimson Logig Singapur, 40% (socio extranjero que aporta conocimientos especializados y tecnología)</li> </ul>

<i>País/año de puesta en funcionamiento</i>	<i>Costo de la implantación (millones de dólares)</i>	<i>Sociedad con fines específicos encargada de gestionar la ventanilla única</i>	<i>Modelo empresarial público-privado</i>
Ghana (2000)	6	Ghana Community Network Ltd. (GCNet)	SGS Société Générale de Surveillance, 60% Customs Excise and Preventive Service, 20% Ghana Shippers Council, 10% Ecobank Ghana Limited, 5% Ghana Commercial Bank, 5%
Senegal (2002)	5	Gainde2000, maneja los sistemas ORBUS 2000 y CORUS	Administración de aduanas (Comité de gestión de la prestation informatique douanière), 80% Sector privado, 20%

*Fuente:* UNCTAD, de diferentes fuentes.

49. La inversión inicial puede provenir de fondos públicos (Senegal, Singapur) o puede ser de origen mixto, público y privado (Ghana, Mauricio). El modelo empresarial de sociedad con fines específicos está diseñado para ser autosuficiente. Para garantizar la rentabilidad de las inversiones y esa autosuficiencia, en muchos países en que existen sistemas de ese tipo la utilización de la ventanilla única es obligatoria, es decir que todos los operadores de comercio exterior deben acudir a la ventanilla única para preparar los documentos y realizar los trámites de despacho de aduana. Los gastos se recuperan mediante diferentes cobros a los usuarios de los servicios, por ejemplo:

- a) Tasa de utilización del servicio por un usuario único o tasa de inscripción, que cada empresa usuaria paga una sola vez;
- b) Tasa anual;
- c) Tasa por cada declaración enviada y procesada por el sistema de ventanilla única;
- d) Tasa fija por transacción.

50. Para crear y mantener una sociedad público-privada destinada al establecimiento y la gestión de una ventanilla única, todos los socios deben observar varios principios importantes, a saber:

- a) Las adquisiciones deben realizarse según un enfoque coordinado, realista y eficiente;
- b) Tanto el sector público como el privado deben estar comprometidos con el proyecto;
- c) Debe haber transparencia y confianza;
- d) Las expectativas del sector público en cuanto a lo que el sector privado puede hacer deben ser realistas y el sector privado debe entender lo que el sector público pretende lograr;
- e) El marco jurídico debe estar en consonancia con el sistema de adquisiciones y las necesidades del proyecto de creación de una ventanilla única (por ejemplo, la responsabilidad de cada organismo participante, la adquisición del sistema informático, la

prestación de servicios de red con valor añadido, la habilitación de la presentación de información comercial por vía electrónica, la comprobación de la autenticidad y la verificación de las firmas electrónicas, la transmisión y el almacenamiento de datos y las cuestiones de confidencialidad).

51. La adopción de soluciones de facilitación del comercio informatizadas, como los sistemas de ventanilla única, puede ayudar a los países en desarrollo sin litoral a convertirse en enlaces terrestres y ofrecer servicios de tránsito a los países vecinos. Si se basa en una infraestructura y en sistemas de logística eficientes y si sus gastos administrativos y de funcionamiento son reducidos, una ventanilla única puede compensar las distancias y el aislamiento geográfico.

52. Aunque en muchos países en desarrollo sin litoral ya están en funcionamiento sistemas aduaneros automatizados, como el SIDUNEA, en ninguno de ellos existe todavía una ventanilla única, principalmente debido a la falta de conocimientos especializados, de tecnología y de una infraestructura de comunicación suficiente. Sin embargo, algunos países del Cáucaso y de Asia central parecen estar relativamente adelantados en este ámbito. Algunos de ellos, concretamente Azerbaiyán, Kazajstán, Kirguistán y Mongolia, ya han iniciado el proceso de creación de una ventanilla única, lo cual probablemente no sea de extrañar, puesto que los países de esta región son los que más alejados están de sus mercados potenciales de ultramar<sup>33</sup>. En la mayoría de los países de esta región, la administración de aduanas ha sido la iniciadora de la creación de la ventanilla única. En Mongolia, en cambio, la Cámara de Industria y Comercio de Mongolia está promoviendo el concepto de ventanilla única, en estrecha colaboración con la Administración General de Aduanas de Mongolia.

53. Los buenos resultados obtenidos con los modelos empresariales existentes de ventanilla única ponen de manifiesto que la colaboración entre los sectores público y privado realmente puede contribuir en gran medida a la facilitación del comercio. Esto se aplica especialmente a la utilización de las tecnologías de avanzada y la necesidad de servicios, conocimientos y competencias especiales que tal vez sean nuevos para los organismos públicos y requieran un gasto extraordinario de recursos o tiempo. Esos modelos, por lo tanto, no solo resultan esenciales para incrementar la eficiencia y sostenibilidad de los servicios públicos, sino que además permiten que los organismos de la administración pública se centren en su propia misión.

## V. Cuestiones que se han de examinar

54. En estas épocas difíciles los gobiernos deben asumir un papel más activo, adoptando políticas creativas a nivel nacional y regional, y promoviendo la infraestructura de transporte en el marco de los planes de comercio y desarrollo, entre otras cosas mediante iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado. Esto es particularmente cierto en el caso de las economías pequeñas y vulnerables, los países sin desarrollo y sus vecinos de tránsito y los pequeños Estados insulares en los que el volumen del comercio no es suficiente para asegurar la rentabilidad de las operaciones y atraer fácilmente las inversiones privadas.

55. Algunas de las cuestiones que los expertos que participen en la Reunión podrían examinar son las siguientes:

---

<sup>33</sup> Las distancias entre los países del Cáucaso y Asia central de los puertos marítimos más cercanos son las siguientes: Armenia: 700 km; Azerbaiyán: 800 km; Mongolia: 995 km; Uzbekistán: 2.950 km; Tayikistán: 3.100 Km; Kirguistán: 3.600 km; y Kazajstán: 3.750 km (CESPAP, 2006).

a) La experiencia muestra que la inversión oportuna en el transporte y la facilitación del comercio con participación de operadores privados genera un aumento del tráfico y la frecuencia de los servicios de transporte, lo cual se traduce en una disminución de las tarifas de flete y un aumento de la conectividad. Esas inversiones podrían convertirse en un elemento estratégico para superar la crisis si se enmarcan en políticas fiscales expansivas anticíclicas que fomenten la reactivación mediante el comercio:

i) Al elaborar medidas de reactivación económica para el período posterior a la crisis, ¿cómo pueden los encargados de formular políticas tener en cuenta y guiarse por las mejores prácticas de financiación del desarrollo y utilización de la infraestructura y los servicios de transporte y facilitación del comercio?

b) La experiencia mundial con las iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado en las que se aportan conocimientos especializados, competencias de gestión y tecnologías de explotación avanzadas está bien documentada. Las asociaciones público-privadas han resultado ser fundamentales para el desarrollo de soluciones efectivas que racionalicen los procesos en los puertos marítimos o los terminales de carga terrestres así como en las plataformas de facilitación del comercio, como las ventanillas únicas. Los países menos adelantados y las economías pequeñas y vulnerables pueden tener dificultades especiales en el acceso a las mejores soluciones disponibles para reducir los costos del transporte y mejorar la eficiencia y la conectividad del transporte:

i) ¿Pueden los modelos existentes de colaboración entre los sectores público y privado adaptarse a las condiciones y exigencias locales?

ii) ¿Cuáles serían los mecanismos más eficaces para atraer la participación, la tecnología y los conocimientos del sector privado hacia los puertos, el transporte terrestre y las infraestructuras y servicios de transporte y facilitación del comercio?

iii) ¿Pueden adaptarse a las economías pequeñas los modelos que han prosperado en otros países?

iv) ¿Deben los proyectos de colaboración público-privada en el ámbito del transporte y la facilitación del comercio satisfacer exigencias de escala o tamaño?

c) Es preciso que los países en desarrollo sin litoral y sus vecinos costeros de tránsito sigan observando y analizando determinadas modalidades de colaboración, en particular la participación del sector privado en la facilitación del comercio y la construcción de infraestructura de transporte de tránsito y la prestación de servicios conexos:

i) ¿Qué tipos de medidas han logrado reducir los estrangulamientos entre los países en desarrollo sin litoral y los países en desarrollo de tránsito?

ii) ¿Qué normas internacionales pueden adoptar los países en desarrollo sin litoral y de tránsito a fin de eliminar las barreras comerciales y los estrangulamientos?

iii) ¿A nivel internacional, cuáles son las principales tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la logística, la facilitación del comercio y la seguridad de la cadena de suministros que podrían ayudar a los países en desarrollo sin litoral y de tránsito a sacar mayor provecho de su participación en el comercio mundial?

d) Las negociaciones en curso en la OMC sobre la facilitación del comercio darán lugar, a la postre, a una nueva serie de compromisos que los miembros de la OMC deberán cumplir. Para los países en desarrollo y los países menos adelantados esos compromisos supondrán la reforma de la facilitación del comercio. Ello entrañará cambios en el marco normativo, la adopción de procedimientos y prácticas operativas nuevas, la

capacitación del personal y la adopción de nuevas soluciones tecnológicas de gestión aduanera y la creación de una ventanilla única, entre otras cosas. Los países en desarrollo deberán estudiar diferentes posibilidades de financiación de esas reformas y el necesario reforzamiento de las capacidades locales:

- i) ¿Pueden las plataformas nacionales de facilitación del comercio ya existentes sustentar el proceso de reforma?
  - ii) En este contexto, ¿cómo pueden las empresas público-privadas aportar competencias, tecnología y financiación en las mejores condiciones?
  - iii) ¿Cómo pueden las administraciones de aduanas ser más eficientes en la facilitación del comercio internacional y en la recaudación de tributos y al mismo tiempo luchar contra el fraude y garantizar la observancia de las normas internacionales?
  - iv) ¿Cómo puede la comunidad internacional prestar apoyo, por conducto de mecanismos como la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, al fomento de la capacidad de reforma en materia de facilitación del comercio?
-