

**REUNIÓN PREPARATORIA MUNDIAL DEL EXAMEN DE MITAD  
DE PERÍODO DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA  
DE ACCIÓN DE ALMATY**

Ginebra, 8 y 9 de julio de 2008

**Oportunidades de facilitación del comercio para los países en  
desarrollo sin litoral y de tránsito**

Resumen del Presidente

UNCTAD/DTL/TLB/MISC/2008/2

UNCTAD/DTL/TLB/MISC/2008/2

GE.08-51622 (S) 160908 250908

## INTRODUCCIÓN

1. Los días 8 y 9 de julio de 2008, se celebró en Ginebra la "Reunión preparatoria mundial del examen de mitad de período de la aplicación del Programa de Acción de Almaty: Oportunidades de facilitación del comercio para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito"; organizada por la UNCTAD, la reunión fue una contribución de la UNCTAD al examen de alto nivel de mitad de período del Programa de Acción de Almaty<sup>1</sup>. El propósito de la reunión era examinar los últimos avances logrados en las cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio en beneficio de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, y analizar nuevas oportunidades para el segundo quinquenio del Programa de Acción de Almaty, que finaliza en 2013.
2. El resumen de la reunión elaborado por el Presidente, que figura en el presente documento, se distribuirá como contribución a la reunión de alto nivel de examen de mitad de período, que se celebrará en Nueva York los días 2 y 3 de octubre de 2008.
3. Asistieron a la reunión unos 50 representantes de misiones diplomáticas en Ginebra, ministerios de comercio y de transporte de las capitales, organizaciones internacionales, empresas del sector privado y otros organismos encargados de cuestiones relacionadas con el transporte y el comercio (véase el anexo).
4. Los debates sustantivos se agruparon en los siguientes temas:
  - a) Novedades acaecidas desde la Declaración de Almaty: nuevas realidades;
  - b) Iniciativas resultantes del Programa de Acción de Almaty: nuevos planteamientos;
  - c) Evolución prevista: nuevas expectativas; y
  - d) Nuevas oportunidades para el próximo quinquenio.

---

<sup>1</sup> En 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Programa de Acción de Almaty (A/CONF.202/3). En 2007, decidió realizar un examen de mitad de período del programa en octubre de 2008 (A/RES/61/212).

## **I. NOVEDADES ACAECIDAS DESDE LA DECLARACIÓN DE ALMATY: NUEVAS REALIDADES**

5. Al examinar las medidas adoptadas durante la primera mitad del período de ejecución del Programa de Acción de Almaty, los asistentes a la reunión tomaron nota de las realidades a las que se enfrentan los países en desarrollo sin litoral y de tránsito. Entre las cuestiones que afectan a los primeros están los problemas bien conocidos como la distancia de los puertos marítimos, los obstáculos que presentan los pasos fronterizos y la dependencia de la infraestructura de los países de tránsito, que contribuyen a aumentar el costo del transporte. Como prueba de ello se citó el ejemplo de que 1.000 km de transporte marítimo aumentan el costo del transporte en un 4%, mientras que 1.000 km de transporte terrestre lo elevan en un 30%. En los mismos estudios se considera que para los países en desarrollo sin litoral el costo del transporte es un 50% más alto que para los países con puertos marítimos, lo que supone el equivalente de 10.000 km más de distancia de los mercados externos.

6. Además de los factores mencionados, que perjudican a los países en desarrollo sin litoral, hay varios hechos recientes- como el establecimiento de requisitos de seguridad en la cadena mundial de suministro, el alza del precio de los combustibles y la creciente preocupación por los efectos del transporte terrestre en el medio ambiente- que también aumentan las desventajas de esos países.

7. En cuanto a los nuevos enfoques sobre el transporte en tránsito adoptados por los países en desarrollo sin litoral y los países de tránsito durante el primer quinquenio del Programa de Acción de Almaty, se dieron a conocer casos de aplicación del enfoque basado en corredores y bloques. En este contexto, se indicó que, al parecer, las estructuras officiosas solían encontrar soluciones operacionales y lograr mejoras significativas en las operaciones de tránsito sin tener que recurrir a negociaciones ni acuerdos oficiales. También era digna de mención la frecuencia con que los operadores de los países de tránsito aparentemente impulsaban y encabezaban el perfeccionamiento de las operaciones de los corredores de tránsito.

8. En lo que respecta a los aspectos de procedimiento del tránsito, se observó que se estaban aplicando varios acuerdos y convenios administrados por las Naciones Unidas<sup>2</sup> cuyo propósito

---

<sup>2</sup> Se mencionaron los siguientes acuerdos y convenciones: a) el Acuerdo europeo sobre las principales arterias de tráfico internacional; b) el Acuerdo europeo sobre los principales

era dar apoyo al tráfico y el transporte internacionales en tránsito. Estos acuerdos, en su mayor parte abiertos a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, contribuían a simplificar, normalizar y armonizar las operaciones de tránsito entre los países signatarios. A esto se sumaban numerosas normas y recomendaciones internacionales, incluidas las del Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU)<sup>3</sup>, que también servían de apoyo a las operaciones de comercio y transporte internacionales. Se debatió la cuestión de por qué en los países en desarrollo no se aplicaban más los acuerdos y convenios internacionales. En opinión de los participantes, para aprovechar los beneficios de los acuerdos internacionales, era necesario adoptar un enfoque regional consolidado, enfoque por lo general inexistente. Además, los representantes de los países observaron que se debía ampliar la capacitación y el fomento de la capacidad con respecto a los acuerdos internacionales, a fin de que se conocieran más en los países en desarrollo sin litoral y los países de tránsito.

9. Se comentó que se estaban realizando cambios en las infraestructuras de varios puertos del mundo de importancia estratégica para los países en desarrollo sin litoral. En particular, los operadores portuarios privados estaban invirtiendo cada vez más en instalaciones en los principales puertos de tránsito de todo el mundo, concretamente en el refuerzo de los

---

ferrocarriles internacionales; c) el Acuerdo europeo sobre las grandes líneas internacionales de transporte combinado e instalaciones conexas; d) el Acuerdo europeo sobre las principales vías de navegación interior de importancia internacional; e) el Acuerdo intergubernamental sobre la red vial en Asia de 2003; f) el Acuerdo intergubernamental sobre la red ferroviaria transasiática de 2006; g) el Acuerdo sobre una red ferroviaria internacional en el Mashreq árabe de 2003; h) el Acuerdo sobre rutas internacionales en el Mashreq árabe de 2001; i) la Convención sobre la circulación vial de 1968; j) la Convención sobre la señalización vial de 1968; k) la Convención relativa al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera; l) la Convención sobre formalidades aduaneras para la importación temporal de vehículos particulares de carretera y la Convención aduanera sobre la importación temporal de vehículos comerciales de transporte por carretera; m) la Convención aduanera sobre contenedores de 1972; n) el Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos TIR; y o) el Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras de 1982. Algunos de los acuerdos pueden consultarse en el sitio web de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE): <http://www.unece.org/trans/conventn/legalinst.html>.

<sup>3</sup> Pueden consultarse en la siguiente dirección: [http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec\\_index.htm](http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm).

conocimientos técnicos, la eficacia, la gestión y la capacidad, todos ellos factores que se esperaba que beneficiasen tanto a los países de tránsito como a los países en desarrollo sin litoral.

10. También se hizo referencia a la función que desempeñaba el sector privado en la búsqueda de nuevas soluciones en la esfera del transporte terrestre. El grupo SGS hizo una exposición sobre sistemas de tránsito nacionales y regionales: i-Transit, un programa de seguimiento del transporte aplicado en Ghana, y TransitNet, un programa de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y de garantía aplicado en Europa para el tránsito aduanero<sup>4</sup>.

## **II. INICIATIVAS RESULTANTES DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE ALMATY: NUEVOS PLANTEAMIENTOS**

11. El Banco Mundial dio a conocer algunas de las conclusiones de su examen mundial de los sistemas de tránsito:

- a) La deficiente infraestructura era sólo parte del problema del tránsito.
- b) La previsibilidad de la cadena de tránsito era un factor igualmente importante, si no más. Debía realizarse la seguridad de la cadena de tránsito a nivel global. La investigación del Banco Mundial demostraba que cada día de tránsito adicional suponía un aumento de casi un 1% del valor de la carga.
- c) Debían eliminarse las reglamentaciones anticompetitivas y los "gastos generales" del tránsito (los servicios superfluos y la corrupción). Según el Banco Mundial, los "gastos generales" del tránsito elevaban de un 30 a un 100% los costos del transporte.
- d) No faltaban acuerdos internacionales, regionales y bilaterales, pero éstos no se aplicaban. Por ello, el Banco Mundial recomendaba centrar la atención en la aplicación de los principales componentes de los regímenes de tránsito que funcionasen correctamente, como la documentación, los sistemas de TIC, la reglamentación de los operadores de tránsito, los sistemas de garantía, la gestión del riesgo y los indicadores de resultados.

---

<sup>4</sup> La mención de empresas y productos comerciales no implica su respaldo por las Naciones Unidas.

- e) Debían concentrarse los esfuerzos en determinar lo que funcionaba y no funcionaba en el transporte en tránsito, sobre todo en la reglamentación y la gestión de los servicios orientados al mercado.

12. Un estudio del Banco Mundial sobre el transporte en tránsito en África aportaba nuevos datos sobre algunos de los principales aspectos de los problemas del transporte en tránsito:

- a) Se observó que las demoras en la cadena de tránsito se producían fundamentalmente en los puertos de entrada de los países de tránsito y, en menor grado, en el transporte terrestre, el cruce de fronteras y las operaciones de despacho final.
- b) Los contingentes, las asignaciones de flete y los sistemas de espera en el mercado del transporte por carretera se traducían en servicios deficientes, baja productividad y falta de incentivos para realzar la eficacia.
- c) La facilitación del comercio de tránsito en los países en desarrollo sin litoral y los países de tránsito perjudicaría a muchos, entre otros a las empresas protegidas de transporte por carretera, las cámaras de comercio que recibían pagos por la tramitación de documentos de tránsito, propietarios de camiones y agentes de aduanas.
- d) La aplicación de medidas de facilitación era esencialmente un proceso de alcance nacional, no regional.
- e) Las entidades encargadas de la política económica, es decir, los gobiernos y las autoridades portuarias y aduaneras, eran las principales propulsoras del proceso inicial de facilitación y era fundamental que existiera una voluntad política en el país de tránsito.
- f) Para que la facilitación del tránsito diera resultados satisfactorios debían participar en el proceso todas las partes interesadas (las autoridades del corredor y los sectores público y privado).

13. Se puso de relieve que uno de los avances más importantes realizados últimamente en el análisis del transporte en tránsito había consistido en considerar a las operaciones binacionales

de tránsito como una cadena única de suministro, aplicando un enfoque similar al adoptado por las industrias manufactureras con respecto a las líneas de montaje y las cadenas de suministro. Ese planteamiento, propuesto por primera vez en 2003 por la UNCTAD y que contaba con una aceptación cada vez mayor permitía observar la interacción entre los diferentes proveedores de servicios a lo largo de una de producción de servicios de tránsito, ya fuera un corredor o una cadena mundial de suministro que incluyera puertos marítimos de escala y tramos de transporte marítimo.

14. Había que tener en cuenta estas nuevas modalidades operacionales al planificar las medidas de política que se fueran a promover conjuntamente en el marco del Programa de Acción de Almaty. También podía haber cambios significativos derivados del entorno normativo que surgiera a nivel regional y multilateral. Se estaban examinando los regímenes de tránsito para convertirlos, de ser posible, en un modelo común universal.

### **III. EVOLUCIÓN PREVISTA: NUEVAS EXPECTATIVAS**

15. En la Organización Mundial del Comercio se estaban celebrando negociaciones sobre los aspectos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 relativos a la facilitación del comercio, en particular con respecto a la aclaración y el perfeccionamiento de los artículos V, VIII y X, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de mercancías, incluidas mercancías en tránsito. Se estaban examinando, entre otras, propuestas de aclaración de las siguientes cuestiones: a) la libertad de elección de la ruta de tránsito; b) el trato similar del transporte nacional y en tránsito; c) la vinculación directa de las tarifas y las operaciones de tránsito, normas más claras sobre publicación y transparencia; d) disposiciones destinadas a evitar las demoras innecesarias; y e) normas sobre fianzas y garantías de tránsito y supresión de las medidas de restricción del tránsito. Se consideraba que las propuestas sobre agilización de los trámites para el cruce de fronteras reducirían en todos los casos el costo del transporte de mercancías, pero aún era muy pronto para saber si las propuestas acabarían adoptándose en el marco del GATT.

16. El representante de Mongolia presentó una descripción general de la estrategia nacional de tránsito de Mongolia y su aplicación, así como del programa de trabajo del Comité nacional de facilitación del comercio y los transportes (CNFCT) de Mongolia. La estrategia había permitido

al país fijar metas claras y objetivas en su política de tránsito, que se estaban poniendo en práctica y aplicando con la ayuda del CNFCT, en conjunto con entidades de los sectores público y privado.

17. Las medidas destinadas a modernizar los procedimientos aduaneros y demás procedimientos conexos de facilitación del comercio habían sido el eje de las últimas reformas llevadas a cabo en la República Unida de Tanzania. Éstas incluían medidas de automatización mediante la aplicación de la versión ++ del sistema aduanero automatizado SIDUNEA de la UNCTAD y la utilización de escáneres de rayos X con fines de gestión de riesgos. En lo que respecta a la infraestructura, en los últimos años se había mejorado la infraestructura portuaria, vial y ferroviaria. Por otra parte, el tráfico en tránsito que pasaba por el puerto de Dar-es-Salaam había sufrido una disminución cercana al 0,2% anual desde 1995, debido a, entre otras razones, la competencia entre los puertos de la región y a las limitaciones del transporte interior. La carga en tránsito representaba de un 20 a un 25% del tráfico en el puerto de Dar-es-Salaam.

18. En la reunión también se tomó nota de las contribuciones de la República Islámica del Irán y de Namibia. En ambas contribuciones se destacó la importancia de la cooperación regional y las organizaciones de cooperación regional como la Organización de Cooperación Económica, la necesidad de inversiones en infraestructura y, por último, de asistencia técnica y fomento de la capacidad para mejorar las operaciones de tránsito en los países en desarrollo sin litoral y los países de tránsito.

19. Al examinar la cuestión del tránsito, el representante de la CEPE la dividió en dos categorías:

- a) El libre flujo del tránsito, que guardaba relación con la reglamentación y las condiciones aplicables a la carga, los vehículos y la infraestructura. Estas cuestiones estaban contempladas en gran medida en convenios y acuerdos internacionales.
- b) La libertad de tránsito, que tenía que ver con dimensiones comerciales como el acceso al campo profesional y a los mercados, es decir, los derechos y permisos de tránsito, previstos en normas y acuerdos nacionales, bilaterales y regionales.



20. Se insistió en que, debido a la creciente globalización, se estaba dejando de aplicar un enfoque nacional o unimodal a los diversos aspectos del transporte y el tránsito, para aplicar un enfoque multimodal regional o mundial, basado en la cadena de suministro. Ese cambio puede requerir nuevas soluciones tanto a los operadores como a las autoridades que se ocupan de la reglamentación y la orientación de los esfuerzos al desarrollo de un sistema mundial de tránsito aduanero que coexista con un número cada vez mayor de sistemas regionales de regímenes aduaneros.

21. Con miras a facilitar el comercio, el transporte y las operaciones de tránsito, se había desarrollado el concepto de "ventanilla única", que aludía a la creación de un punto nacional único para la presentación de información y documentación estandarizada de los comerciantes a autoridades reguladoras, entre otras las aduanas. El transporte en tránsito podía mejorarse significativamente mediante el establecimiento de una ventanilla única, cuyo objetivo primordial era funcionar sobre la base de la presentación de datos electrónicos en una sola oportunidad. Se observó que el sistema de ventanilla única era ideal para la integración regional por ofrecer un punto único para la recepción de datos, lo que evitaba la presentación de los mismos datos en cada paso fronterizo. Este enfoque también podía aplicarse a las operaciones de tránsito en un contexto regional. Por ejemplo, ya se habían creado ventanillas únicas regionales en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y en la Unión Europea. En la reunión se informó que se estaba creando una ventanilla única en el marco del sistema SIDUNEA de la UNCTAD, que permitía vincularlo con otros sistemas públicos y privados, por ejemplo, los sistemas de comunicación portuaria. El sistema de ventanilla única del SIDUNEA también podría facilitar la utilización de este servicio a nivel regional e interconectar sistemas, basados o no en el SIDUNEA, en una red regional de intercambio de información.

#### **IV. NUEVAS OPORTUNIDADES PARA EL PRÓXIMO QUINQUENIO**

22. En la reunión se tomó nota del proceso de mitad de período del Programa de Acción de Almaty<sup>5</sup>. En ese contexto, se habían organizado reuniones temáticas centradas en la

---

<sup>5</sup> En <http://www.unohrlls.org/> se presenta información sobre el proceso del Programa de Acción de Almaty, los informes de la reunión preparatoria y el calendario del examen de mitad de período de octubre de 2008.

infraestructura del transporte en tránsito (Uagadugú, Burkina Faso) y la facilitación del comercio y el transporte internacionales (Ulaanbaatar, Mongolia). Además, se habían organizado reuniones regionales en Europa y Asia, África y América del Sur. También se habían organizado varias reuniones dedicadas a temas específicos. Por último, la presente reunión mundial constituía una importante contribución al proceso.

23. 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 consolidaría las contribuciones de todas las reuniones preparatorias en un documento final que se presentaría a consideración en el examen de mitad período que tendría lugar los días 2 y 3 de octubre de 2008 en Nueva York. El documento se centraría en los siguientes temas:

- a) Evaluación general de la situación de los países en desarrollo sin litoral y los países de tránsito;
- b) Políticas básicas de tránsito;
- c) Infraestructura del transporte en tránsito y mantenimiento;
- d) Aspectos relativos a la facilitación del comercio;
- e) Medidas internacionales de apoyo; y
- f) Medidas futuras destinadas a acelerar la ejecución del Programa de Acción de Almaty.

## **V. EL CAMINO A SEGUIR**

24. Los participantes en la reunión pidieron que la comunidad internacional proporcionase conocimientos técnicos especializados, apoyo para el fomento de la capacidad y recursos financieros para seguir avanzando en la concepción conjunta de soluciones entre los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, en el marco de la aplicación del Programa de Acción de Almaty en el período 2008-2013.

25. Asimismo, sostuvieron que los organismos internacionales de desarrollo, en colaboración con otras organizaciones internacionales y regionales competentes, debían seguir coordinando e intensificando sus contribuciones en este campo a fin de mejorar de manera concreta el marco de facilitación del tránsito tanto en los países de tránsito como en los sin litoral.

26. Entre las áreas específicas de interés mencionadas por los participantes estaban las siguientes:

- a) Una mayor comprensión del costo derivado de la mediterraneidad mediante investigaciones sobre las características económicas y la economía política de los corredores de tránsito, en particular mediante estudios y monografías, y la difusión de sus resultados.
- b) Ejecución de programas de fomento de la capacidad destinados a establecer mecanismos de colaboración para corredores específicos y desarrollar las competencias necesarias para ello. Estos acuerdos contribuirían al diálogo sobre la facilitación y permitirían la adopción de medidas internacionales y entre interesados de los sectores público y privado.
- c) Fomento de proyectos focalizados en países de tránsito y sin litoral para poner en práctica, cuando sea necesario, reformas fundamentales relacionadas con la facilitación, en especial en la esfera del transporte y las aduanas.
- d) Prestación de ayuda a grupos de países integrantes de un corredor o una subregión comercial para hacer frente a problemas sistémicos, en particular mediante la concepción y aplicación de regímenes de tránsito, sobre la base de las mejores prácticas internacionales.
- e) Desarrollo de sistemas de evaluación del funcionamiento de los corredores de tránsito que sean eficaces en función del costo y sostenibles y faciliten la evaluación comparativa de corredores. Para ello se debería recurrir a guías prácticas e iniciativas de fomento de la capacidad, para ayudar a los países de tránsito y sin litoral a su aplicación práctica.

27. También se recomienda que los organismos internacionales -entre otros la UNCTAD, la CEPE y el Banco Mundial- desarrollen y mantengan un compendio de mejores prácticas sobre facilitación del tránsito y esferas conexas de políticas.

## **VI. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN**

28. El Sr. Khalil Rahman, Funcionario Encargado de la División de Tecnología y Logística de la UNCTAD, declaró abierta la reunión en el Palacio de las Naciones (Ginebra) el 8 de julio de 2008.

29. Presidió la reunión el Sr. Abdoulaye Sanoko, Consejero de la Misión Permanente de Malí.

30. Durante la reunión, los participantes hicieron presentaciones que pueden consultarse en el sitio web de la UNCTAD: <http://r0.unctad.org/ttl/GPM>.

**Anexo**

**LISTA DE PAÍSES Y ORGANIZACIONES PARTICIPANTES**

Arabia Saudita	Lesotho
Belarús	Madagascar
Bhután	Malí
Bolivia	México
Botswana	Mongolia
Burkina Faso	Namibia
Burundi	Nepal
Camerún	Paraguay
China	Qatar
Etiopía	República Árabe Siria
ex República Yugoslava de Macedonia	República Democrática Popular Lao
India	República Unida de Tanzania
Indonesia	Suiza
Irán (República Islámica del)	Turquía
Iraq	Zambia
Kazajstán	Zimbabwe
Kirguistán	

Banco Mundial

CEPE

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

SGS

Unión Africana

-----