



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

Distr.
GENERAL

TD/393
6 de abril de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

11º período de sesiones
São Paulo, 13 a 18 de junio de 2004
Tema 8 *d*) del programa provisional

**LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y DEL TRANSPORTE: CREACIÓN
DE UN ENTORNO SEGURO Y EFICIENTE PARA EL COMERCIO**

Nota temática

Resumen

La facilitación del comercio y del transporte adquiere cada vez más relevancia para los países en desarrollo, que necesitan tener acceso a unos servicios de transporte rápidos, fiables y frecuentes para su comercio exterior al mismo tiempo que tratan de cumplir nuevos y más estrictos requisitos de seguridad.

En la presente nota se analiza la evolución reciente del comercio y el transporte internacionales y su papel en la mundialización y el proceso de desarrollo. El entorno en que se desarrolla el comercio ha cambiado como consecuencia de las amenazas terroristas y de las medidas de seguridad subsiguientes. En este documento se exponen algunos de los nuevos requisitos que deben observar los usuarios y los proveedores de servicios de transporte.

Los países en desarrollo, en especial los países menos adelantados y sin litoral, afrontan graves dificultades para lograr el cambio a un entorno seguro y eficiente del comercio. Es necesario que la comunidad internacional aúne esfuerzos para facilitar este proceso. La Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio proporciona una plataforma multilateral con vistas a contribuir a la creación de un entorno más eficiente para el comercio y el transporte internacionales en beneficio de los gobiernos, los comerciantes, los proveedores de servicios de transporte y otras partes interesadas de los países en desarrollo.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	3
EL COMERCIO INTERNACIONAL Y SU TRANSPORTE.....	4 - 23	3
La producción y el comercio mundiales	5 - 8	4
La evolución del transporte.....	9 - 23	5
LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y DEL TRANSPORTE.....	24 - 32	9
El papel de la facilitación del comercio y del transporte	25 - 30	9
La cooperación para facilitar el comercio	31 - 32	11
UN ENTORNO SEGURO PARA EL COMERCIO Y EL TRANSPORTE .	33 - 46	12
La necesidad de aumentar la seguridad	33 - 34	12
Las nuevas iniciativas de seguridad	35 - 46	13
EL CAMINO A SEGUIR.....	47 - 55	15

INTRODUCCIÓN

1. Las pautas del suministro y la gestión de los servicios logísticos del comercio evolucionaron radicalmente en el decenio de 1990. Surgieron dos tendencias principales: por una parte, el comercio mundial impulsó el desarrollo de sistemas mundiales de transporte en los que proveedores de servicios mundiales realizaban operaciones en rutas mundiales; por otra parte, la fusión de las actividades de fabricación y distribución y la creciente fragmentación geográfica de los procesos de producción mundiales llevaron al desarrollo de cadenas de suministro vinculadas a la prestación de servicios de transporte de puerta a puerta. Para muchos países en desarrollo, esas tendencias plantean un importante desafío: lograr que su propia capacidad de suministro comercial pueda aprovechar los sistemas mundiales de transporte de que disponen sus competidores. En la práctica, esto significa que los gobiernos tienen que adoptar reformas políticas que permitan a sus sistemas nacionales y regionales de transporte mantener enlaces operativos eficientes con los sistemas logísticos del comercio mundial. Al mismo tiempo, los gobiernos necesitan tener en cuenta la obligación de cumplir los nuevos requisitos de seguridad más rigurosos, cuya aplicación plantea dificultades especiales a los países en desarrollo.

2. En el presente documento se examina la evolución reciente del comercio y el transporte internacionales y los nuevos requisitos en materia de seguridad y eficiencia comercial. Trata de cómo las medidas de facilitación del comercio y del transporte pueden propiciar la observancia de las nuevas medidas de seguridad y al mismo tiempo ayudar a los países en desarrollo y favorecer su participación en los procesos de producción y comercio mundiales. Por último, presenta la Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio como plataforma multilateral destinada a contribuir a la creación de un entorno más seguro y eficiente del comercio y el transporte internacionales.

3. El presente documento se ha preparado en forma de una nota temática para facilitar el debate de la Mesa Redonda sobre "La facilitación del comercio y del transporte: creación de un entorno seguro y eficiente para el comercio" de la XI UNCTAD.

EL COMERCIO INTERNACIONAL Y SU TRANSPORTE

4. La competitividad real de las exportaciones de un país viene determinada por su capacidad de producción y por su aptitud para llevar los productos a los mercados extranjeros al costo más bajo posible y en las condiciones exigidas por importadores y consumidores. Estos factores constituyen unos elementos muy importantes de la capacidad de suministro y en gran parte dependen de la disponibilidad, la calidad y el costo de los servicios logísticos y de transporte. Los costos del transporte internacional de las exportaciones de los países en desarrollo son de dos a tres veces más altos, por término medio, que el nivel de los derechos de aduana de las importaciones en los países de destino y, por ende, constituyen el obstáculo efectivo más importante para el acceso a los mercados.

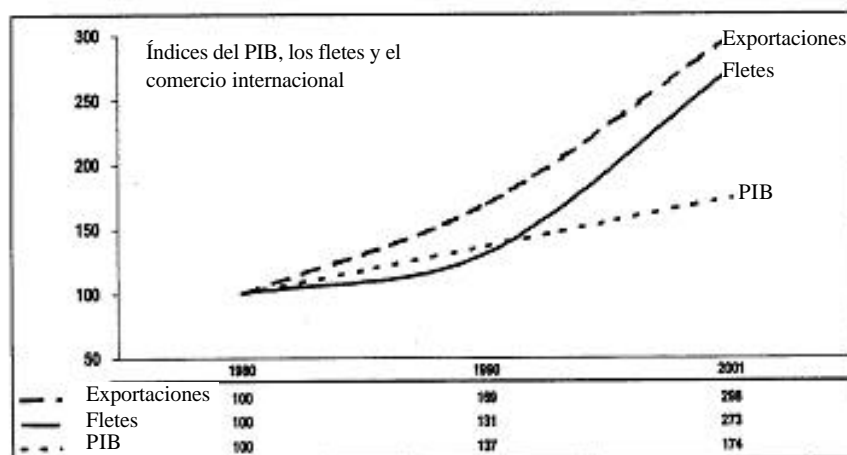
La producción y el comercio mundiales

5. El crecimiento de los servicios logísticos y de transporte tiene que considerarse como parte del sistema de producción mundial, ya que el comercio versa cada vez más sobre artículos semielaborados, en vez de materias primas o productos acabados. El comercio intraempresarial representa actualmente un tercio, aproximadamente, del comercio mundial. El comercio de productos semiacabados está relacionado estrechamente con la inversión extranjera directa (IED) y se basa en especial en unos servicios logísticos internacionales eficientes.

6. En los dos últimos decenios, el ritmo de crecimiento del comercio mundial ha sido dos veces más rápido que el del producto interior bruto (PIB) (véase la figura 1). En el decenio de 1990, este crecimiento del comercio coincidió con un crecimiento aún más rápido de los gastos correspondientes al transporte internacional. Mientras las exportaciones aumentaban en un 75%, aproximadamente, los gastos reales correspondientes al transporte internacional duplicaron con creces esa cifra. La razón principal es la mayor demanda de entregas "justo a tiempo" (JAT), que han aumentado la parte del transporte aéreo, así como la mayor fiabilidad y seguridad de los servicios de transporte multimodal de puerta a puerta. Además, la proporción de los gastos logísticos globales reservada al transporte ha aumentado en los últimos años, mientras que la correspondiente a la financiación del almacenamiento y las existencias ha disminuido.

Figura 1

El crecimiento mundial del PIB, el comercio y los gastos correspondientes al transporte internacional



Fuente: Gráfico compilado por la UNCTAD sobre la base de datos de la OMC y la UNCTAD.

Nota: Por fletes se entiende los gastos correspondientes al transporte internacional, que abarca el transporte aéreo, el transporte marítimo y otros modos de transporte.

7. Al mismo tiempo, la estructura del comercio exterior de los países en desarrollo ha cambiado como resultado de las políticas de diversificación. Dichos países exportan cada vez más artículos manufacturados acabados y semiacabados. Mientras que en 1981 sólo el 22% de las exportaciones de los países en desarrollo de bajos ingresos consistió en manufacturas, esa proporción aumentó en un 80% en 2001. Esta variación de las pautas del comercio requiere asimismo cambios en el tipo y la calidad de la infraestructura y los servicios logísticos y de transporte y aumenta la dependencia de unas políticas de facilitación del comercio y del transporte eficaces.

8. A pesar de la tendencia globalmente positiva, sigue habiendo importantes diferencias entre los distintos países y regiones en desarrollo. Si bien algunas economías del Asia sudoriental y China generan actualmente grandes excedentes en el comercio marítimo contenedorizado, algunos otros países se encuentran excluidos todavía de muchas oportunidades de atraer IED y producir y exportar artículos manufacturados. Esto se aplica especialmente a muchos países sin litoral, así como a los países menos adelantados, que no reúnen las condiciones para atraer o proporcionar los servicios logísticos y de transporte que son necesarios para el entorno actual del comercio. En la sección siguiente se examinarán estas condiciones.

La evolución del transporte

El transporte multimodal y la contenedorización

9. La contenedorización se adoptó por primera vez en el comercio internacional en los años sesenta. En muchos países en desarrollo, la contenedorización no se consideró al principio adecuada a su situación particular porque requería una alta inversión de capital y reducía la demanda de mano de obra. En la actualidad, se reconoce generalmente que las tecnologías utilizadas en una parte de la red mundial no pueden ser diferentes de las empleadas en otra. En la elección de la tecnología hay que tener en cuenta los costos totales del sistema y, para conectarse a una red, usuarios y proveedores no tienen otra posibilidad que adaptarse a las normas y tecnologías predominantes.

10. La contenedorización se ha revelado claramente como el concepto tecnológico determinante del transporte del comercio de manufacturas. La parte principal -y sin embargo aún creciente- del comercio internacional se efectúa en contenedores, independientemente del modo de transporte empleado. La expansión de la contenedorización ha dado lugar a cambios en las pautas y prácticas del transporte. Las mercancías se transportan cada vez más de puerta a puerta utilizando dos o más modos de transporte. El transporte multimodal, en virtud de un contrato único, con arreglo al cual una de las partes es responsable, desde el principio hasta el fin, de toda la operación de transporte, facilitaría considerablemente el comercio y mejoraría la situación de los comerciantes, especialmente en los países en desarrollo sin litoral.

11. Sin embargo, muchos países en desarrollo no aprovechan las ventajas del transporte multimodal. A causa del alto riesgo relacionado con el tramo terrestre de la conducción de las mercancías y de la falta de un marco jurídico apropiado para ese tipo de transporte, los porteadores internacionales no suelen ofrecer un contrato único que abarque toda la operación de transporte desde el punto de origen hasta el de destino y con arreglo al cual el porteador asuma la responsabilidad durante toda la operación. Otros obstáculos importantes al transporte multimodal y la contenedorización en muchos países en desarrollo son, en particular, las

inspecciones físicas de la carga por el servicio de aduanas u otras autoridades, que requieren operaciones adicionales de vaciado y llenado de contenedores en el puerto o en el paso fronterizo. Los desequilibrios del comercio contenedorizado, la mala infraestructura de carreteras, los largos trámites en la frontera, el régimen aduanero inadecuado aplicable al contenedor mismo y la inseguridad relacionada con los movimientos terrestres de los contenedores se suman a los costos y los riesgos que entraña el tramo terrestre del transporte multimodal.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones

12. La reciente introducción de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en los servicios logísticos y de transporte es comparable a la introducción de la contenedorización en los decenios anteriores. La digitalización de la información sobre el comercio y el transporte suele estar más adelantada en los países desarrollados que en los países en desarrollo. Las TIC necesitan inversiones en equipo y programas informáticos y el fortalecimiento de la capacidad. Esa inversión, aunque costosa, es una condición previa para que los proveedores de servicios logísticos y de transporte se conecten con las redes mundiales y sigan siendo competitivos en el entorno actual del comercio.

13. El uso de Internet está en el origen de la reciente evolución que permite a los cargadores planificar en línea la mayor parte de sus procesos de transporte, si no todos. Por consiguiente, el acceso a Internet es un requisito previo básico para que los comerciantes de los países en desarrollo mejoren su posición en el mercado. Esto se está logrando mediante la mejora de las corrientes de información y la consiguiente transparencia del mercado, en particular, los portales en la Web para la contratación de servicios de transporte. El mundo del transporte, en especial los medios portuarios se beneficiará más de Internet si crea portales comunes que afronten las necesidades de información de los principales participantes en el sector de los transportes.

14. La creación de portales y su conexión con las redes mundiales de transporte y comunicaciones plantea importantes dificultades a los países en desarrollo. En particular, es indispensable que se den tres condiciones esenciales para que la introducción de un portal de información del sector del transporte tenga éxito. En primer lugar, es preciso que los sistemas se creen a la medida y estén adaptados a las necesidades concretas del país. En segundo lugar, es necesario que todos los participantes importantes se hallen involucrados y consideren el portal como propio, en particular los cargadores, los corredores de servicios y los poderes públicos (incluidas las administraciones de aduanas, que son especialmente decisivas para el éxito del portal). En tercer lugar, el uso de información digital requiere a menudo cambios en el marco jurídico nacional.

El marco jurídico

15. La creación de un entorno seguro y eficiente para el comercio y el transporte requiere la existencia de un entorno jurídico favorable e idóneo. Un marco jurídico que tenga en cuenta la evolución tecnológica y las prácticas comerciales y logre crear certidumbre y previsibilidad es un elemento fundamental de la facilitación efectiva del comercio y del transporte. A la inversa, un marco jurídico anticuado, complejo y fragmentado crea incertidumbre y aumenta el costo de las transacciones, ya que da lugar a numerosas contiendas judiciales y a un aumento de los costos del seguro.

16. El marco jurídico internacional vigente no refleja la evolución tecnológica ni los cambios en las prácticas comerciales. A pesar del rápido crecimiento del transporte multimodal y la contenedorización, no está en vigor ningún régimen uniforme internacional que regule la responsabilidad en ese tipo de transporte¹. El presente régimen consiste en una combinación compleja de convenios internacionales destinados a regular el transporte unimodal (por mar, por carretera, por ferrocarril y aéreo), de leyes y reglamentos nacionales, regionales y subregionales diversos y, a menudo, contradictorios y de contratos normalizados². Teniendo en cuenta lo que antecede, varias organizaciones internacionales han empezado a trabajar para lograr una solución aceptable. Un Grupo de Trabajo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) abordó recientemente el examen de un "Proyecto de instrumento sobre el derecho del transporte" destinado a ser aplicado a todo transporte multimodal que comprenda un tramo marítimo. Esta cuestión, evidentemente, es de la máxima importancia y exige la atención de todas las entidades, del sector público o el sector privado, interesadas en la facilitación del comercio mundial. También es importante que los países en desarrollo participen en las deliberaciones para velar por que se tengan en cuenta sus intereses.

17. Del mismo modo, el uso de medios electrónicos de comunicación en el comercio y el transporte internacionales requiere un entorno jurídico favorable. La exigencia impuesta por algunas leyes nacionales de un documento de papel original o una firma manuscrita constituyen un obstáculo para el uso de las TIC en el comercio internacional. La Ley modelo de la CNUDMI sobre comercio electrónico, de 1996, y la Ley modelo de la CNUDMI sobre las firmas electrónicas, de 2001, proporcionan una orientación a los gobiernos de los países respecto de la creación de un entorno jurídico favorable y seguro para el comercio electrónico en general, pero el sector del transporte aún tiene que afrontar el importante desafío de la sustitución del conocimiento de embarque negociable por una alternativa electrónica³.

Los países en desarrollo como usuarios y proveedores de servicios de transporte

18. La conexión a las redes mundiales de logística y transporte es una condición previa a la participación de los países en desarrollo en la producción y el comercio mundiales. Al mismo tiempo, el escaso volumen del comercio desalienta esa conexión, puesto que los proveedores de servicios de transporte no considerarán comercialmente atractivo proporcionar un servicio de la calidad y la frecuencia adecuadas ni los países podrán ampliar o modernizar la infraestructura

¹ El Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías, de 1980, no ha obtenido un número de ratificaciones suficiente para su entrada en vigor. Las Reglas de la UNCTAD y la CCI relativas a los documentos de transporte multimodal, de 1992, tienen carácter contractual y, por lo tanto, no son un medio idóneo para lograr la uniformidad internacional.

² Véase una información detallada en el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado *Implementation of Multimodal Transport Rules* (UNCTAD/SDTE/TLB/2 y Add.1), que puede consultarse en www.unctad.org.

³ Véase más información en el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado *The Use of Transport Documents in International Trade* (UNCTAD/SDTE/TLB/2003/3), que puede consultarse en www.unctad.org.

necesaria. Muchos países menos adelantados se encuentran actualmente atrapados en un círculo vicioso, en el que el escaso volumen del comercio da lugar a unos servicios de transporte insuficientes y viceversa. Esto se aplica especialmente a los países sin litoral. Análogamente, el desarrollo del comercio Sur-Sur resulta obstaculizado por la falta o la calidad insuficiente de los servicios de transporte directo entre los países en desarrollo.

19. Por lo que hace a las rutas comerciales en las que el pequeño volumen del tráfico no justifica comercialmente el suministro de unos servicios de transporte eficaces en relación con el costo y suficientemente frecuentes, la intervención del sector público puede llegar a ser necesaria, del mismo modo que las inversiones en la infraestructura básica del transporte requieren a menudo financiación pública. Para conectar países sin litoral, islas o regiones remotas a las redes mundiales quizás sea necesaria la inversión pública en infraestructura o las subvenciones a los proveedores de servicios de transporte. La experiencia demuestra que unos servicios de transporte inicialmente subvencionados o apoyados de otro modo pueden dar el primer impulso al comercio e incrementar así la demanda de futuros servicios de transporte, que en consecuencia pueden resultar atractivos comercialmente para el sector privado.

20. Es importante que los comerciantes de los países en desarrollo tengan acceso a unos servicios de transporte internacional adecuados, independientemente de la nacionalidad del proveedor del servicio. Al mismo tiempo, sin embargo, la participación de los países en desarrollo en la provisión de servicios de transporte internacional forma parte integrante de sus esfuerzos por ampliar la base económica y crear o mantener una capacidad de transporte como requisito previo para el desarrollo de vinculaciones económicas. Un cargador o empresario internacional puede hallar varias ventajas en la cooperación con proveedores de servicios locales. Entre ellas, una mejor comprensión del entorno y la cultura locales, una relación sólida con los organismos oficiales y las organizaciones de comercio y transporte, una mejor flexibilidad y adaptabilidad a las condiciones locales, la disponibilidad de una flota de transporte existente y aptitudes lingüísticas. Para mantener esas posibles ventajas, los gobiernos deberían adoptar políticas de fomento y reglamentación dirigidas a crear nuevos proveedores nacionales de servicios y a reforzar los existentes.

21. Las empresas de logística y transporte internacional proporcionan servicios mundiales y, para ello, adquieren componentes como buques, tecnología, personal, contenedores y conocimientos de gestión a escala mundial. Los mercados en expansión de los servicios de transporte y sus componentes también han proporcionado oportunidades a los países en desarrollo. Los países asiáticos, en particular, han incrementado en los últimos años su parte de mercado en varios sectores, especialmente el transporte marítimo. Los proveedores de logística y transporte asiáticos han creado algunos de los portales de transporte y comunicaciones basado en Internet más adelantados. Los empresarios portuarios de Asia se han convertido en partícipes mundiales e importantes exportadores de servicios que explotan en régimen de concesión puertos de contenedores en todo el mundo.

22. Sin embargo, muchos otros países en desarrollo, especialmente de África, no participan de un modo significativo en las operaciones de transporte internacional. Las razones de esta baja participación son múltiples y guardan relación con el bajo nivel de inversión y el generalmente bajo nivel de desarrollo de los sectores manufacturero y de servicios.

23. El éxito del desarrollo de unos servicios de transporte eficientes depende, no sólo de la infraestructura de transporte básica, sino, lo que es más importante, del establecimiento de mecanismos eficaces que garanticen el uso más eficiente de la infraestructura disponible. En muchos países en desarrollo el problema radica en que la reglamentación, la planificación y la gestión de los diferentes elementos de la infraestructura de apoyo al comercio se llevan a cabo de forma muy inconexa y sin una coordinación eficaz. Las leyes y los reglamentos por los que se rige la realización del comercio y el transporte y la organización de la infraestructura y los servicios de apoyo al comercio con frecuencia son anticuadas. Existe, pues, la necesidad de elaborar unas disposiciones políticas y administrativas modernas que permitan salvar las disparidades e incoherencias institucionales y organizativas.

LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y DEL TRANSPORTE

24. La facilitación del comercio tiene por objeto la creación de un entorno universalmente aceptado, coherente, transparente y previsible para las transacciones comerciales internacionales. Permite poner las instituciones tecnológicamente atrasadas de los países en desarrollo al nivel de las de sus socios comerciales más adelantados. No sólo beneficia el comercio de un país sino que se convierte también en un elemento importante de las decisiones de inversión del sector privado. Se basa en usos y prácticas internacionalmente aceptados resultantes de la simplificación de las formalidades y procedimientos, la normalización de los medios y las instalaciones y la armonización de las leyes y los reglamentos de comercio y de transporte aplicables.

El papel de la facilitación del comercio y del transporte

25. Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de los países en desarrollo resultan perjudicadas por unos procedimientos comerciales excesivamente engorrosos, ya que constituyen costos fijos y tienen como resultado una disminución de los beneficios y desincentivan la participación en el comercio internacional. Un entorno mejorado de las transacciones comerciales resultaría especialmente beneficioso para esas empresas, al igual que la adopción de medidas de facilitación del comercio puede ampliar las oportunidades comerciales y contribuir a incrementar el número de posibles socios comerciales.

26. Por consiguiente, los países en desarrollo necesitan crear un entorno nacional favorable a las transacciones comerciales internacionales, basado en la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales, en las mejores prácticas comerciales reconocidas y en unas normas comunes. Los pasos fronterizos tienen una importancia decisiva, puesto que son los lugares fundamentales en los que las discrepancias entre los entornos comerciales nacionales de compradores y vendedores son más extremadas.

27. Además, los países en desarrollo deberían fortalecer su capacidad para vincularse a los mercados regionales y las redes de logística y transporte internacional. Esta capacidad depende de las vinculaciones del transporte y de la eficiencia y rapidez con que las mercancías pueden conducirse de los centros de producción a los mercados finales, garantizando una entrega fiable y de alta calidad. Los puertos son esenciales en este proceso porque constituyen los puntos nodales del sistema de transporte, que en muchos casos enlazan el transporte internacional de alta tecnología con servicios de transporte locales que dependen de una base tecnológica menor.

28. En muchos países en desarrollo se producen ineficiencias y retrasos en los puntos de transbordo (de un modo a otro), en los pasos fronterizos y a lo largo de la red de transporte nacional. Esos retrasos son el resultado de una infraestructura insuficiente, de unas flotas de transporte y un equipo de manipulación de la carga inadecuados, de unos procedimientos comerciales engorrosos, de unos procedimientos de gestión poco idóneos y de la falta de conocimientos técnicos. Si se eliminan esas causas se reducirán los costos y los retrasos y mejorará así el potencial de desarrollo del comercio de los países en desarrollo.

29. La simplificación de los procedimientos, las normas y los reglamentos nacionales por medio de los instrumentos, las normas y las recomendaciones internacionales podría dar lugar a mejoras de los medios existentes sin grandes inversiones. Por ejemplo, permitir el despacho de aduana de las mercancías durante las 24 horas del día podría duplicar la capacidad de la flota de transporte nacional. En un análisis reciente del Banco Mundial, los factores que presentaban el mayor potencial de mejora eran la logística portuaria, la calidad y eficiencia de la infraestructura, la eficiencia del servicio de aduanas y el marco normativo. Se espera que las reformas institucionales encaminadas a ampliar la competencia y la participación del sector privado aumenten la productividad de la infraestructura comercial. El uso de las TIC acelera el intercambio de información y permite una tramitación aduanera más eficiente, incluidas las técnicas de gestión de los riesgos (véase el recuadro 1). También proporciona a los administradores información anticipada para la planificación, ofrece a los cargadores mayores posibilidades reales de elección y mejora la calidad del servicio. Además, el uso de las TIC es necesario para introducir el transporte multimodal y la gestión de la cadena de suministro.

Recuadro 1

El SIDUNEA y la gestión de los riesgos

Para proteger los intereses nacionales, los servicios de aduanas de todo el mundo deben armonizar la tramitación eficiente del despacho de la carga y el pasaje y la mejora del cumplimiento de los reglamentos. El comercio moderno no puede permitirse la interrupción de la cadena de suministro y los servicios de aduanas no disponen de los recursos necesarios para controlar cada envío. Con el creciente volumen de las transacciones comerciales internacionales, el reconocimiento sistemático y a fondo de toda la carga pertenece a la historia de las aduanas. La aparición de los sistemas TI en los servicios de aduanas ha dado lugar a sistemas computarizados de gestión de los riesgos en los que la computadora determina el itinerario de las transacciones para el control aduanero con arreglo a criterios establecidos por funcionarios de aduana especializados en inteligencia y represión.

Desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la seguridad se ha convertido en algo primordial y, ahora más que nunca, el principal objetivo de los servicios de aduanas es conciliar la eficiencia de los controles con el movimiento expedito de las mercancías. Los controles aduaneros tienen por objeto, no sólo proteger los ingresos fiscales, sino también favorecer un comercio libre y seguro y participar en la lucha mundial contra el terrorismo. Este objetivo sólo se puede alcanzar mediante el uso de instrumentos computarizados, modernos y eficientes que permitan a los servicios de aduanas registrar información y utilizarla para localizar los envíos de alto riesgo.

El Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA), que es un sistema mundial de gestión de los riesgos, capitaliza más de 20 años de experiencia en la computadorización de las operaciones aduaneras y en la aplicación del sistema en más de 85 países. El SIDUNEA abarca todo el trayecto de la tramitación de las declaraciones, incluidos la carga y el tránsito. Utiliza herramientas complejas, desde la selección clásica del procedimiento de inspección y la asignación de las mercancías declaradas a un "canal" de control (verde para el levante de las mercancías sin inspección, amarillo para un control documental previo al levante de las mercancías, rojo para una inspección física de las mercancías antes del levante o azul para indicar que se autorizará el levante de las mercancías pero que éstas quedarán sujetas a un control de auditoría por las aduanas con posterioridad a su despacho) hasta el uso de multimedia, imágenes escaneadas y dispositivos inalámbricos, que proporcionan a los funcionarios de aduana acceso remoto inmediato a las bases de datos de inteligencia y control. Actualmente se pueden llevar a cabo los controles aduaneros en situaciones en que antes no eran posibles; por ejemplo, detener la carga en tránsito y verificar que los documentos de papel presentados corresponden a la declaración de salida, o efectuar controles *in situ* del contenido de un contenedor y de la condición de las mercancías (despachadas, en tránsito, etc.).

El sistema permite la evaluación periódica del proceso de gestión de los riesgos para medir los efectos de los criterios de selectividad y modificar, ampliar o eliminar, según proceda, los parámetros de la gestión de los riesgos.

30. En consecuencia, los países en desarrollo necesitan apoyo, no sólo para determinar las mejoras necesarias de los aspectos físicos de las redes de transporte existentes, sino también para proponer medidas específicas destinadas a aprovechar lo mejor posible sus ventajas en materia de comercio y transporte y eliminar, siempre que sea posible, los obstáculos que podrían incrementar el costo de las transacciones y dar lugar a retrasos innecesarios. Esto significa, entre otras cosas, mejorar la capacidad y los resultados comerciales de los empresarios de transporte nacionales y los servicios auxiliares, modificar el comportamiento comercial de los comerciantes, armonizar los documentos y procedimientos administrativos y comerciales, revisar y modernizar el marco jurídico, promover la inversión extranjera y la transferencia de conocimientos e introducir relaciones innovadoras entre las instituciones públicas y los proveedores de transporte y los usuarios del comercio y el transporte internacionales. A no ser que se establezca esa infraestructura del comercio, los costos de las transacciones quizás sigan siendo excesivos y los países no se beneficien de la liberalización del acceso a los mercados. Cada país, por consiguiente, se enfrenta especialmente al desafío de elaborar un marco normativo y unas disposiciones organizativas que permitan aprovechar de manera óptima las redes físicas existentes, modificando gradualmente la función del gobierno para que pase a ser más bien promotor que administrador de la infraestructura y los servicios de apoyo al comercio.

La cooperación para facilitar el comercio

31. Las medidas de facilitación del comercio y el transporte, para ser plenamente eficaces, deben estar basadas en normas universalmente aceptadas y aplicadas de una manera regionalmente coordinada. La coordinación de las políticas abarca iniciativas como la normalización de las nomenclaturas arancelarias y los documentos y procedimientos comerciales y aduaneros, la mejora de la cooperación transfronteriza, el intercambio de experiencias entre

países vecinos y la aplicación de acuerdos de comercio de tránsito. Esa cooperación tiene por objeto reforzar la aplicación de corredores del comercio de tránsito y establecer un régimen y unas operaciones de tránsito mutuamente aceptables. También subraya la necesidad de elaborar y reforzar la creación de redes entre estructuras de apoyo institucional afines, adoptar un planteamiento integrado de la formulación de las políticas en materia de servicios y sistemas de transporte en los ámbitos local, nacional y regional y promover acuerdos de asociación para el establecimiento de unos sistemas de transporte multimodal sostenibles y de alto rendimiento energético.

32. Las dificultades expuestas en la sección anterior pueden agravarse dado que los nuevos requisitos de seguridad que afectan a las operaciones de transporte tienen como consecuencia más controles sobre los medios de transporte y las mercancías objeto de comercio y, quizás, unas operaciones de comercio menos eficientes. Sin embargo, la información obtenida mediante los controles de seguridad puede perfectamente servir de base para el establecimiento de unos procedimientos y prácticas comerciales más eficientes. La facilitación del comercio y el transporte podría sacar provecho del amplio uso de las tecnologías más recientes, de unos procedimientos más rápidos y mejor coordinados y de la mejora de la gestión de la información, que se derivan de las medidas de seguridad establecidas. En estas circunstancias, la "facilitación" podría beneficiarse en realidad de la "seguridad", siempre que a todos los socios y partes interesadas en el comercio internacional se les dé la oportunidad y los medios de mejorar la calidad de su intervención en la cadena de suministro. Los socios de países en desarrollo necesitarán apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional para poder participar de los beneficios de los sistemas así establecidos.

UN ENTORNO SEGURO PARA EL COMERCIO Y EL TRANSPORTE⁴

La necesidad de aumentar la seguridad

33. Desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, las cuestiones de seguridad del transporte están en primer plano de las preocupaciones internacionales. La necesidad de aumentar la seguridad en todo el mundo es reconocida por todos los gobiernos y representantes del sector. Como el comercio mundial depende en gran parte del transporte marítimo, la seguridad del sistema de transporte marítimo ha sido objeto de una atención especial. El Gobierno de Estados Unidos, en respuesta a su propio análisis de la vulnerabilidad del sistema de transporte marítimo, ha tomado la iniciativa y adoptado numerosas medidas para aumentar la seguridad del tráfico marítimo, incluida la seguridad de los puertos, los buques y la carga. Varias organizaciones internacionales también han reaccionado con prontitud a la necesidad de reforzar las medidas de seguridad a nivel mundial y, en los dos últimos años, han estado trabajando en una amplia serie de medidas para aumentar la seguridad del transporte marítimo.

⁴ La información contenida en esta sección se basa en el informe de la secretaría de la UNCTAD, publicado recientemente con el título, *Container Security: Major Initiatives and Related International Developments* (UNCTAD/SDTE/TLB/2004/1), que puede consultarse en www.unctad.org.

34. A continuación figura una reseña de algunas de las iniciativas que se considera que tienen importantes repercusiones en los países en desarrollo: la Iniciativa para la Seguridad de los Contenedores (CSI), la Regla de presentación del manifiesto con 24 horas de antelación, y la Asociación Aduanera y Comercial contra el Terrorismo (C-TPAT), de los Estados Unidos, y el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP), de la Organización Marítima Internacional.

Las nuevas iniciativas de seguridad

La Iniciativa para la Seguridad de los Contenedores (CSI)

35. La CSI se basa en la premisa de que la seguridad del sistema de comercio se puede reforzar si los contenedores de carga de alto riesgo son seleccionados y revisados antes de ser embarcados. El programa, que consta de cuatro partes, comprende la determinación de los contenedores de alto riesgo con arreglo a la información previa obtenida antes de su llegada a los puertos de los Estados Unidos y la utilización de la tecnología para inspeccionar rápidamente los contenedores de alto riesgo antes de su embarque, en particular mediante el uso de detectores por radiación y generadores de rayos X y rayos gamma en gran escala.

36. Para la aplicación de la CSI, el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos concierta acuerdos bilaterales o de asociación con gobiernos extranjeros. Los acuerdos prevén el despliegue en los puertos extranjeros de funcionarios de los Estados Unidos que seleccionarán e inspeccionarán los contenedores con destino a los Estados Unidos antes de su embarque. Aunque el objetivo inicial de las autoridades estadounidenses era aplicar la CSI en los puertos que expiden el mayor volumen de contenedores a los Estados Unidos, la segunda fase implicará ampliar el programa a otros puertos, siempre sobre la base del volumen del tráfico, el lugar y los intereses estratégicos. Las autoridades de los Estados Unidos ofrecen la reciprocidad a los países participantes, los cuales, por consiguiente, pueden enviar a sus funcionarios de aduana a los puertos de los Estados Unidos para seleccionar para su inspección contenedores destinados a sus países.

La Regla de las 24 horas

37. Antes del 2 de diciembre de 2002, el reglamento aduanero aplicable en los Estados Unidos se limitaba a establecer que el capitán de un buque que hiciera escala en los Estados Unidos debía tener el manifiesto a bordo de la nave. La Regla de presentación del manifiesto con 24 horas de antelación requiere que los porteadores marítimos transmitan los manifiestos de la carga enviada en un buque portacontenedores con destino a los Estados Unidos 24 horas antes de su embarque en el puerto extranjero.

38. Esta iniciativa está estrechamente relacionada con la CSI y su objeto es obtener y analizar información en materia de seguridad. El reglamento aduanero de los Estados Unidos exige ahora que la información detallada del manifiesto de la carga con destino a los Estados Unidos se facilite 24 horas antes de un embarque en el puerto extranjero. Basándose en la información proporcionada en el manifiesto, los funcionarios de aduana de los Estados Unidos determinarán los contenedores de alto riesgo antes de que sean embarcados.

39. Como la Regla tiene como objetivo determinar exactamente lo que se transporta en cada contenedor, la descripción de la carga debe ser lo bastante precisa para que se pueda distinguir la forma, las características físicas y el embalaje probable de la carga declarada a fin de que el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos pueda descubrir cualquier anomalía cuando se haga pasar el contenedor por el equipo de formación de imágenes. Las descripciones genéricas ya no son aceptables, puesto que no proporcionan información suficiente sobre la mercancía.

40. La Ley de Comercio de los Estados Unidos, de 2002, incluye disposiciones relativas a la información electrónica previa obligatoria sobre la carga y otros procedimientos perfeccionados de declaración aduanera. Proporciona la base jurídica para la expansión de la Regla de las 24 horas al tráfico de importación y de exportación. Además, aunque la Regla de las 24 horas "original" permitía que la información se presentase mediante un formulario aduanero de papel o por medios electrónicos específicos, en virtud de la Ley de Comercio sólo se permite la presentación electrónica de la información.

La Asociación Aduanera y Comercial contra el Terrorismo (C-TPAT)

41. La C-TPAT tiene como objetivo fomentar unas relaciones de cooperación entre los Estados y las empresas que fortalezcan la cadena de suministro global y la seguridad en las fronteras. Tiene por objeto impulsar los esfuerzos conjuntos de unos y otras en el establecimiento de un entorno más seguro en la frontera mediante la mejora y la expansión de las actuales prácticas en materia de seguridad. La C-TPAT es un acuerdo voluntario de carácter no contractual que cualquiera de las partes puede dar por terminado en cualquier momento mediante notificación hecha por escrito.

42. Al adquirir la condición de parte, los solicitantes se obligan, no sólo a aplicar y observar una lista de directrices y recomendaciones específicas de seguridad, sino también a comunicarlas a sus socios comerciales de la cadena de suministro y a procurar incorporar las directrices a las relaciones con esas empresas. Las recomendaciones y directrices se formulan en función de las distintas categorías de participantes a fin de que se adapten a los diferentes sectores de la cadena de suministro. Los participantes en la C-TPAT deben proporcionar la documentación que se les solicite para demostrar la observancia de cada una de las recomendaciones del Acuerdo.

43. El Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, por su parte, se obliga principalmente a prestar asistencia a los socios en sus esfuerzos por aumentar la seguridad y a acelerar el despacho de las mercancías en la frontera estadounidense. Desde el momento en que una empresa pasa a ser miembro de la C-TPAT, se reduce su puntuación de riesgo en el sistema automatizado de selección. El Servicio de Aduanas de los Estados Unidos también se obliga a realizar una encuesta inicial y unas encuestas periódicas para evaluar las medidas de seguridad existentes y proponer mejoras.

El Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (Código PBIP)

44. El nuevo Código PBIP de la Organización Marítima Internacional (OMI) fue aprobado por una conferencia diplomática en diciembre de 2002 por medio de enmiendas al Convenio para la Seguridad de la Vida en el Mar (SOLAS), de 1974. El Código se aplica a todos los buques de carga de 500 o más toneladas de arqueo bruto, los buques de pasaje, las instalaciones de

perforación mar adentro móviles y las instalaciones portuarias destinadas a prestar servicio a los buques que realizan travesías internacionales. Entrará en vigor el 1º de julio de 2004. La parte A del Código se compone de una lista de requisitos obligatorios, mientras que la parte B contiene recomendaciones sobre cómo cumplir los requisitos enumerados en la parte A. Los 147 Estados que han ratificado el Convenio SOLAS, sin distinción alguna según su nivel de desarrollo, están obligados a aplicar el Código en los plazos previstos.

45. El Código PBIP tiene por objeto aumentar la seguridad marítima a bordo de los buques y en el interfaz entre el buque y el puerto mediante el establecimiento de un marco normalizado y coherente de evaluación de los riesgos. Entre los principales objetivos del Código figura establecer un marco internacional de cooperación entre los Estados Contratantes, los organismos públicos, las administraciones nacionales y los sectores del transporte marítimo y los puertos para detectar las amenazas a la seguridad y adoptar medidas para prevenir los atentados contra la seguridad de los buques o las instalaciones portuarias utilizados en el comercio internacional, así como establecer las funciones y obligaciones respectivas de las partes⁵.

46. La naturaleza muy diversa de los requisitos exigidos y el corto plazo concedido para su aplicación *por* y *en* todos los Estados miembros del SOLAS han causado preocupación en los círculos marítimos y portuarios. Los nuevos requisitos de seguridad imponen una carga especialmente gravosa a los países en desarrollo, que a menudo carecen del capital y los conocimientos técnicos necesarios para su aplicación. Para conseguir que sus puertos o los puertos a través de los cuales efectúan su comercio cumplan las disposiciones del Código PBIP, los países en desarrollo necesitan asistencia técnica y en algunos casos financiera para la aplicación de las nuevas medidas de seguridad.

EL CAMINO A SEGUIR

47. Como se desprende del presente documento, los servicios logísticos y el transporte resultan cada vez más decisivos para mantener la competitividad en la producción mundializada y el transporte internacional. Al mismo tiempo, los nuevos requisitos de seguridad crean un nuevo reto para los cargadores y los proveedores de servicios de transporte, especialmente en los países en desarrollo. Por consiguiente, la facilitación del comercio y del transporte con miras a garantizar un entorno del comercio eficiente y seguro desempeña un papel fundamental en las actividades de los países en desarrollo encaminadas a promover el comercio internacional.

Los acuerdos internacionales de asociación

48. Los países en desarrollo que desean fomentar un entorno seguro y eficiente para el comercio tienen ahora a su disposición una amplia variedad de instrumentos y estructuras institucionales. Habría que coordinar las actividades multilaterales para ayudar a los países en

⁵ Véase una información detallada acerca de las obligaciones de los Estados Contratantes, las empresas propietarias o explotadoras de buques y las instalaciones portuarias en el informe de la secretaria de la UNCTAD titulado *Container Security: Major Initiatives and Related International Developments* (UNCTAD/SDTE/TLB/2004/1), párrs. 80 a 86. Ese informe puede consultarse en www.unctad.org.

desarrollo a sacar partido del papel y la competencia de cada socio potencial como parte de un mecanismo de acopio de conocimientos orientado hacia la acción.

49. Habría que reforzar la cooperación internacional en materia de facilitación del comercio y del transporte para incrementar la eficiencia en los países receptores, en especial los países menos adelantados. Habría que elaborar programas de gestión con el objetivo de proporcionar a los países en desarrollo una capacidad sostenible para planificar y aplicar las iniciativas de facilitación del comercio y del transporte. La creación de plataformas nacionales de facilitación del comercio y del transporte forma parte de un programa general de consolidación institucional que constituiría la base del fomento de acuerdos de asociación en los sectores del comercio marítimo, interior y fronterizo. Explotarían sistemas nacionales de información y comunicación para la vigilancia del comercio y del transporte y establecerían redes regionales de gestión de los conocimientos sobre facilitación del comercio del transporte que enlazaran los sectores público y privado del comercio.

La Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio

50. Para tratar como es debido las cuestiones y los problemas mencionados en este documento es necesario adoptar una iniciativa mundial para sacar partido de la actual variedad de medidas de facilitación del comercio concebidas y aplicadas por los distintos organismos internacionales e intergubernamentales y por las partes interesadas en el comercio y el transporte en los ámbitos local, nacional, regional y multilateral. La Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio es una iniciativa de este género. Iniciada en 1999 por el Banco Mundial, en cooperación con diversos organismos internacionales, entre ellos la UNCTAD, tiene por objeto promover el crecimiento inducido por las exportaciones y la disminución de la pobreza mediante el fomento de la facilitación del comercio, aunando los esfuerzos de todas las partes interesadas, públicas y privadas, nacionales e internacionales, deseosas de contribuir al logro de importantes mejoras en la facilitación del comercio y del transporte en los países en desarrollo y los países en transición.

51. A fines de 2001, el Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas reconoció que la difusión de conocimientos y experiencia era un aspecto central de la cooperación internacional en la esfera de la facilitación del comercio y que las cuestiones de la facilitación del comercio tenían que ser abordadas de una manera coordinada en el sistema de las Naciones Unidas. De resultas de ello, en 2002 se estableció la Red de Facilitación del Comercio de las Naciones Unidas como una plataforma común de los organismos de las Naciones Unidas implicados en actividades de facilitación del comercio. La Red de Facilitación del Comercio de las Naciones Unidas organiza periódicamente reuniones entre organismos y mantiene una plataforma en la Web para reunir la información proporcionada por cada uno de ellos sobre su respectivo planteamiento de la facilitación del comercio.

52. En 2003, las conversaciones celebradas entre el Banco Mundial y otros miembros de la Red de Facilitación del Comercio de las Naciones Unidas llevaron a la creación de una plataforma común de la Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio y Red de Facilitación del Comercio de las Naciones Unidas (www.gfptt.org y www.untradefacilitation.net). El sitio común está patrocinado por el Banco Mundial y concebido como centro de coordinación de la información dirigida a las instituciones y los profesionales que se

ocupan de facilitación del comercio. Ofrece instrumentos especiales para crear acuerdos de asociación entre instituciones del sector público y del sector privado interesadas.

53. En marzo de 2004 la plataforma común contaba ya con 155 socios: organizaciones internacionales, organismos nacionales públicos y privados, como ministerios y cámaras de comercio, asociaciones profesionales internacionales y empresas. Alrededor de 40 socios proceden de países en desarrollo y en transición. Los cinco socios que constituyen el núcleo de la plataforma (la Cámara de Comercio Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Aduanas, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y la UNCTAD) han definido una estructura de temas y subtemas especializados que permiten la cobertura tanto inicial como completa de esferas de especialización. Los funcionarios de los socios que constituyen el núcleo de la plataforma, quienes mantienen los temas y cargan y clasifican el contenido, velan por la calidad de la información.

54. Las expectativas de los socios individuales y otros socios institucionales de la plataforma son diversas. Los porteadores, los puertos y los empresarios de terminales, por ejemplo, tratan de simplificar los controles administrativos en las fronteras y mejorar la eficiencia de las operaciones. La plataforma de la asociación es un medio para facilitar la aplicación de recomendaciones y directrices y para prestar asesoramiento en materia de políticas y difundir información relativa a las cuestiones de facilitación del comercio y del transporte. Sobre todo, la plataforma sirve de "ventana única" para los gobiernos, los comerciantes, los proveedores de transporte y otras partes interesadas de los países en desarrollo que buscan información sobre las tendencias recientes y sobre las actividades de los socios potenciales en materia de desarrollo que pueden prestar asistencia en este campo.

55. Las actividades concretas de la asociación comprenden la preparación de auditorías sobre facilitación del comercio y del transporte, con planes de acción conexos; la elaboración de indicadores de rendimiento; la elaboración de programas informáticos para medir el tiempo de despacho de aduana; varios programas de formación a distancia, apoyo a las actividades de divulgación; y el estudio del costo y las repercusiones de las medidas de facilitación del comercio y del transporte. El éxito de esas actividades será el resultado de la aportación de todos los sectores y países, del mismo modo que un entorno del comercio mundial eficiente y seguro redundará en beneficio de los usuarios del transporte y los proveedores del servicio tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.
