



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

Distr.
GENERAL

TD/B/LDC/AC.1/19
13 de mayo de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Sexta Reunión de Expertos Gubernamentales de
Países en Desarrollo sin Litoral y de Tránsito
y de Representantes de Países Donantes y de
Instituciones Financieras y de Desarrollo
Primer período de sesiones del Comité Preparatorio
Intergubernamental de la Conferencia Ministerial
Internacional sobre la Cooperación en materia
de Transporte de Tránsito
Nueva York, 23 a 27 de junio de 2003

**PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES EN RELACIÓN CON EL
MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE TRÁNSITO Y
EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS PAÍSES EN
DESARROLLO SIN LITORAL Y DE TRÁNSITO**

Informe del Secretario General de la UNCTAD

Resumen

En el Marco Global de 1995 para la cooperación en materia de transporte en tránsito entre los países en desarrollo sin litoral y de tránsito y la comunidad de donantes se prevé una estrategia adecuada para tratar el problema de tránsito. En el Marco se alienta a los países en desarrollo sin litoral y de tránsito a que fortalezcan su cooperación en materia de transporte de tránsito adoptando y aplicando medidas de política encaminadas a mejorar sus sistemas de tránsito, y se insta a la comunidad de donantes a que presten apoyo a dichos esfuerzos. Los países interesados y la comunidad de donantes sólo han cumplido sus promesas de manera limitada. Si bien los países han concertado muchos acuerdos

bilaterales y regionales de tránsito, su aplicación sigue siendo insuficiente. De manera semejante, aunque la comunidad de donantes ha seguido prestando asistencia financiera y técnica, los recursos, sobre todo en forma de ayuda oficial al desarrollo, han disminuido de manera considerable. Es necesario adoptar medidas a fin de invertir dicha tendencia. La Conferencia Ministerial Internacional de Países en Desarrollo sin Litoral y de Tránsito y de Países Donantes y de Instituciones Financieras y de Desarrollo Internacionales sobre la Cooperación en materia de Transporte de Tránsito, que debe llevarse a cabo en Almaty (Kazajstán) del 25 al 29 de agosto de 2003, debe galvanizar una mayor voluntad y determinación políticas de pasar a la acción. La Conferencia puede ponerse de acuerdo en torno a indicadores de rendimiento y modalidades de aplicación que permitan vigilar y examinar los progresos alcanzados en la ejecución del nuevo Marco Global para la cooperación en materia de transporte de tránsito. También debe reconocerse y ponerse de relieve el papel que pueden desempeñar la expansión del comercio regional y la inversión extranjera directa en la reducción de la carga que representa el costo del tránsito así como en la promoción de la diversificación económica, acelerando de esta manera el desarrollo de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	4
I. FACTORES QUE OBSTACULIZAN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO SIN LITORAL	4 - 15	5
A. Factores geográfico y demográficos, el clima, la lejanía y el aislamiento en relación con los mercados	4 - 5	5
B. Costos de tránsito elevados.....	6 - 13	6
C. Comercio e inversiones insuficientes.....	14 - 15	10
II. LA PROMOCIÓN DE SISTEMAS EFICIENTES DE TRANSPORTE DE TRÁNSITO Y LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA.....	16 - 52	11
A. Mejoramiento del sistema de transporte en tránsito	17 - 28	11
1. Fortalecimiento de la infraestructura física y de los servicios de transporte	18 - 23	11
2. Mejoramiento de las instalaciones de tránsito y los servicios de apoyo	24 - 28	14
B. Expansión del comercio	29 - 31	16
1. Expansión del comercio regional	29	16
2. Expansión del comercio internacional.....	30 - 31	16
C. Medios de atraer la inversión extranjera directa	32 - 52	17
1. Opciones generales de política	32 - 44	17
2. Opciones de política a nivel de país	45 - 52	21
III. MEDIDAS INTERNACIONALES DE APOYO	53 - 60	23
Anexo: La IED en países en desarrollo sin litoral en comparación con pequeños Estados insulares en desarrollo, países menos adelantados, otros países en desarrollo, países desarrollados y el mundo en su conjunto (promedios agrupados)		26

INTRODUCCIÓN

1. En la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se define los países sin litoral como los Estados que no tienen costa marítima. En términos prácticos, los países sin litoral están situados en el interior de los continentes, a cientos o a miles de kilómetros de los puertos marítimos. En Europa, a pesar de esta inferioridad geográfica, los países sin litoral son tan prósperos como sus vecinos costeros, lo cual significa que también es posible que los países en desarrollo sin litoral consigan prosperar, superando las desventajas causadas por su ubicación geográfica.

2. Cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 1028 (XI), aprobada el 20 de febrero de 1957, invitó a los gobiernos de los Estados Miembros "a que reconozcan plenamente las necesidades de los Miembros que no tienen litoral marítimo en lo referente al comercio de tránsito", existían sólo cinco países sin litoral independientes: Afganistán, Bolivia, Nepal, Paraguay y República Democrática Popular Lao. Cuarenta y cuatro años más tarde, cuando en 2001 la Asamblea General decidió, en su resolución 56/180, convocar la primera Conferencia Ministerial Internacional sobre la Cooperación en materia de Transporte de Tránsito, existían 30 de estos países que ahora representan, en conjunto, alrededor de un 7% de la población de todos los países en desarrollo¹.

3. El presente informe se ha preparado de conformidad con dicha resolución y, en particular, con su párrafo 15, en el cual se pide a la UNCTAD que preste apoyo sustantivo a la Conferencia. El informe está dividido en tres capítulos. En el capítulo I se analizan los factores que obstaculizan el desarrollo económico de los países en desarrollo sin litoral. En el capítulo II se determinan tres instrumentos de política que se apoyan entre sí y que, en caso de ser utilizados conjuntamente, pueden tener efectos positivos sobre el desarrollo económico de esos países:

- a) el mejoramiento en los sistemas de tránsito a fin de reducir los costos de tránsito y de mejorar la posición competitiva de los países en desarrollo sin litoral en los mercados extranjeros;
- b) la promoción del comercio y la integración regionales a fin de atraer una mayor inversión extranjera directa (IED); y
- c) los esfuerzos por atraer IED a fin de lograr la diversificación económica.

En el capítulo III se esbozan las medidas de apoyo internacional requeridas a fin de promover el establecimiento de sistemas eficientes de transporte en tránsito y la diversificación económica.

¹ Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Bhután, Bolivia, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Chad, Etiopía, ex República Yugoslava de Macedonia, Kazajstán, Kirguistán, Lesotho, Malawi, Malí, Mongolia, Nepal, Níger, Paraguay, República Centroafricana, República Democrática Popular Lao, Rwanda, Swazilandia, Tayikistán, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán, Zambia y Zimbabwe.

I. FACTORES QUE OBSTACULIZAN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO SIN LITORAL

A. Factores geográficos y demográficos, el clima, la lejanía y el aislamiento en relación con los mercados

4. Los países en desarrollo sin litoral deben hacer frente a muchos factores que obstaculizan su desarrollo económico. Muchos de ellos no pueden beneficiarse de las economías de escala en la producción y el consumo debido a lo reducido de su población, que se debe a las pequeñas dimensiones geográficas del país (Bhután, Lesotho) o a la baja densidad demográfica (Mongolia, Níger). En una tercera parte de los países en desarrollo sin litoral, las condiciones climáticas hacen que el desarrollo económico sea especialmente difícil y arriesgado puesto que una sola sequía prolongada puede destruir inversiones a largo plazo en actividades económicas tales como la ganadería, que en esos países constituye el medio de vida de muchas personas. La lejanía y el aislamiento en relación con los mercados mundiales afecta a la mayoría de los países en desarrollo sin litoral. Cuatro de esos países, situados en el Asia central (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán), se encuentran por lo menos a 3.500 km de los puertos marítimos más cercanos. Otros siete países deben recorrer más de 1.500 km de vías de transporte terrestre para efectuar sus importaciones y exportaciones mientras que los demás, con excepción de Malawi, el Paraguay y Swazilandia, están situados a más de 1.000 km de los puertos marítimos. En vista de estas enormes distancias y de la estructura de sus exportaciones, en las que predominan los productos a granel de bajo precio, los fletes y los costos de tránsito conexos resultan muy onerosos en relación con el escaso valor de las exportaciones.



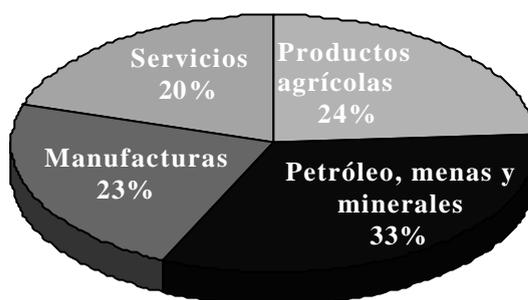
Los límites y nombres indicados y las designaciones que figuran en este mapa no cuentan necesariamente con la aprobación o aceptación oficial de las Naciones Unidas.

5. Los países en desarrollo sin litoral se caracterizan por una limitada base económica y por una actuación mediocre del sector exportador. Por ejemplo, en 2000 las exportaciones per cápita representaron sólo un 23% de las exportaciones de todos los países en desarrollo y las

importaciones per cápita fueron apenas superiores a un 25%. Las estadísticas indican también que más del 70% de todas las exportaciones de los 30 países en desarrollo sin litoral se hacen en forma de productos minerales y agrícolas y de servicios de turismo (véase el gráfico 1). Para dar un ejemplo de su excesiva dependencia en relación con un pequeño número de productos de exportación, cabe señalar que, en la mitad de los países en desarrollo sin litoral por lo menos un 50% de todas las exportaciones calculadas según el valor dependen de un solo producto; dos productos representan por lo menos las tres cuartas partes de los ingresos de exportación; y tres productos por lo menos el 80% de sus ingresos de exportación².

Gráfico 1

Estructura general de las exportaciones de los países en desarrollo sin litoral (2001)



B. Costos de tránsito elevados

6. La estructura de comercio de los países en desarrollo sin litoral influye gravemente en los costos de su comercio. Los costos comerciales *ad valorem*, que abarcan los fletes y los costos de seguro de las exportaciones, son más elevados en los países en desarrollo sin litoral (12,9%) que en los demás países en desarrollo (8,1%) y en los países desarrollados (5,8%), debido a los elevados costos de tránsito y a los riesgos asociados con las exportaciones provenientes de los países en desarrollo sin litoral³. Sin embargo, esos costos comerciales varían considerablemente entre los diversos países en desarrollo sin litoral, de un 5% en la República Democrática Popular Lao y Swazilandia a más de un 50% en el Chad y Malawi, lo cual indica que es posible atenuar las desventajas que representan los costos del tránsito.

² UNCTAD (2001). *Sistemas de tránsito en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito: últimas novedades y propuestas de futuras medidas*. Informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/B/LDC/AC.1/17).

³ UNCTAD (2001). *Sistemas de tránsito en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito: últimas novedades y propuestas de futuras medidas*. Informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/B/LDC/AC.1/17).

7. Los datos económicos relativos a los países en desarrollo sin litoral indican una correlación negativa entre los costos de tránsito y las exportaciones; a medida que aumentan los costos de tránsito, disminuye la parte correspondiente a las exportaciones en el producto interno bruto (PIB) (véase el gráfico 2). Esto sugiere que los costos de tránsito elevados pueden reducir considerablemente en los países en desarrollo sin litoral el potencial del crecimiento económico impulsado por las exportaciones. Lo elevado de dichos costos puede mantener a los países en desarrollo sin litoral en una verdadera trampa de ingresos de bajo nivel impidiendo que esos países consigan niveles de ingresos más elevados⁴, sobre todo en vista de la reducción considerable de los posibles beneficios comerciales que es resultado inevitable de los costos de tránsito (tanto de las importaciones como de las exportaciones) que son notablemente más elevados que los costos medios mundiales.

8. Casi todos los países en desarrollo sin litoral tienen bajos PIB per cápita, mientras que las economías costeras suelen tener un PIB per cápita relativamente más elevado⁵. Los países en desarrollo próximos a la costa tienen una clara ventaja cuando se trata de crear sectores competitivos de exportación de manufacturas, lo cual contribuye de manera considerable al crecimiento económico general⁶.

9. En promedio, los países en desarrollo sin litoral tienen costos de transporte que son más elevados en un 50% a los costos medios de los países costeros, y volúmenes de comercio que son más reducidos en un 60%⁷. En particular, los elevados costos de tránsito a que hacen frente los países en desarrollo sin litoral se han convertido en un obstáculo al comercio mucho más restrictivo que los aranceles existentes en los principales mercados. Por ejemplo, los aranceles del Canadá, la Unión Europea, el Japón y los Estados Unidos varían en promedio de un 3 a un 7% en relación con las mercancías provenientes de la mayoría de los países en desarrollo sin litoral. En cambio, los costos de tránsito que pagan esos países son, en promedio, casi tres veces más elevados que esas medidas arancelarias.

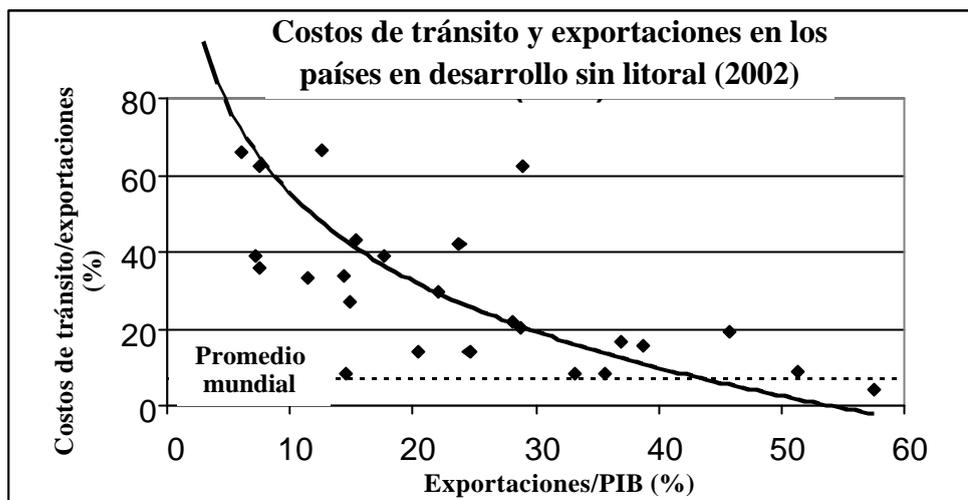
⁴ Sólo 5 de los 30 países en desarrollo sin litoral disponen de ingresos per cápita superiores a 1.000 dólares de los EE.UU.

⁵ Véase Gallup y Sachs (1999), *Geography and Economic Development*. Working Paper N° 1, Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.

⁶ Véase Radelet y Sachs (1998), *Shipping costs, manufactured exports and economic growth*. Monografía presentada en la reunión anual de la American Economic Association, Washington, D.C. (enero).

⁷ Limão y Venables (1999). *Infrastructure, geographical disadvantage, and transport costs*. Documento de trabajo mimeografiado. London School of Economics.

Gráfico 2



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en las estadísticas sobre balanza de pagos del FMI para 2002 y en el *Manual de Estadística de la UNCTAD 2002*. El gráfico se ha calculado utilizando los costos de tránsito anuales de los países en desarrollo sin litoral para los que se dispone de informaciones más recientes (pagos por concepto de transporte y seguro efectuados en relación con todas las mercancías exportadas) y el valor correspondiente de las exportaciones de mercancías y el PIB de dicho año.

Nota: El gráfico contiene datos sobre los siguientes años y países: (2000) Armenia, Azerbaiyán, Bolivia, Burundi, Etiopía, ex República Yugoslava de Macedonia, Kazajstán, Kirguistán, Lesotho, Mongolia, Nepal, Paraguay, República Democrática Popular Lao, Rwanda, Swazilandia, Uganda y Zambia; (1999) Botswana; (1997) Malí y Turkmenistán; (1995) Níger; (1994) Burkina Faso, Chad, República Centroafricana, Malawi, Zimbabwe. No se dispuso de datos sobre el Afganistán, Bhután, Tayikistán y Uzbekistán.

10. Los países en desarrollo sin litoral también quedan afectados negativamente por el costo elevado de sus importaciones. Puede tenerse una idea de las desventajas a que hacen frente esos países como consecuencia de los costos del tránsito consultando las estadísticas de balanza de pagos que indican los costos de los fletes en tanto que proporción del costo desembarcado de las importaciones. En 1995, los costos de los fletes representaron en los países en desarrollo alrededor de un 3,5% de los valores de las importaciones c.i.f.⁸, mientras que en los países en desarrollo sin litoral fueron de casi tres veces este porcentaje⁹. En los países en desarrollo sin

⁸ Costo, seguro y flete.

⁹ Véase UNCTAD (2001), *Sistemas de tránsito en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito: últimas novedades y propuestas de futuras medidas*. Informe de la secretaria de la UNCTAD (TD/B/LDC/AC.1/17).

litoral del África occidental fueron aproximadamente de un 19,7%; en el África oriental, de un 13,5%; y en América Latina de un 14,2%. Los costos de los fletes de la muestra de países sin litoral fueron superiores a los costos de los fletes de todos los países en sus respectivos continentes en 6 a 11 puntos porcentuales.

11. Los elevados costos de transporte de los países en desarrollo sin litoral aumentan los precios no sólo de los productos de consumo sino también de los bienes de capital y de los insumos intermedios tales como los hilados, aumentando así el costo de la producción agrícola e industrial nacional (como lo aumenta la protección de las importaciones, a menos que se apliquen mecanismos de exención o devolución de derechos arancelarios). En consecuencia, una reducción importante del costo de transporte de las importaciones de estos países aumentaría su poder de compra y representaría un estímulo para la producción nacional, puesto que apoyaría sus esfuerzos de diversificación y aumentaría la competitividad de sus exportaciones.

12. Al aumentar la competencia en los principales mercados, las empresas se han visto obligadas a adaptarse a sistemas de fabricación y gestión "justo a tiempo", y la flexibilidad, rapidez y fiabilidad en la entrega de las mercancías ha cobrado una gran importancia. Sin embargo, en muchos países en desarrollo sin litoral, lo insuficiente de la infraestructura, la mala organización del transporte y la proliferación de los controles oficiales hace que resulte difícil garantizar la entrega oportuna de las mercancías o asegurar la fiabilidad o la flexibilidad del suministro. El hecho de que puedan producirse demoras fuera de las fronteras territoriales de los países en desarrollo sin litoral pone de relieve que, por sí solos, esos países no son capaces de superar los verdaderos obstáculos.

13. En un estudio preparado recientemente por la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP) se informa que, en el transporte por carretera entre Kazajstán y Europa, más del 50% del tiempo de tránsito pasa en espera de atravesar los puestos fronterizos¹⁰. El total del tiempo de tránsito, que es de 10 a 20 días, podría reducirse a la mitad. En lo que respecta al cruce de fronteras en ferrocarril, en el mismo estudio se indica que mientras que los tiempos medios del cruce de fronteras en Europa son de 30 a 40 minutos, en la Comunidad de Estados Independientes ese tiempo se mide en días y no en horas. Las demoras en el cruce de fronteras constituyen también un problema muy importante en África y América Latina. Se ha calculado que las demoras en los principales puertos fronterizos del África meridional cuestan a la región un promedio de 48 millones de dólares anuales¹¹. Las demoras en el cruce de fronteras en el África meridional van, como promedio, de 4 a 26 horas (véase el cuadro 1).

¹⁰ CESPAP (2003). *Transit Transport Issues of Landlocked and Transit Developing Countries*. Estudio preparado por la secretaría de la CESPAP.

¹¹ Todas las cifras en dólares indican dólares de los EE.UU.

Cuadro 1

Demora en puestos fronterizos seleccionados del África meridional

Corredores	Puestos fronterizos	Países	Demoras estimadas (en horas)
Beira	Machipanda	Mozambique/Zimbabwe	24
	Zobue	Mozambique/Malawi	24
	Mutare	Mozambique/Zimbabwe	26
Maputo	Ressano García	Sudáfrica/Mozambique	6
	Namaacha	Swazilandia/Mozambique	4
Norte-Sur	Beit-Bridge	Sudáfrica/Zimbabwe	36
	Chirundu	Zimbabwe/Zambia	24
	Victoria Falls	Zimbabwe/Zambia	36
	Martins Drift	Sudáfrica/Botswana	6
Tránsito-Caprivi	Kazungula	Botswana/Zambia	24
Tránsito-Kalahari	Buitepos	Namibia/Botswana	6
	Pioneer Gate	Botswana/Sudáfrica	4
TANZAM	Nakonde	Zambia/Tanzanía	17

Fuente: SADC Transport Corridor Agenda, estudio preparado en julio de 2000 por InfraAfrica Consultants.

C. Comercio e inversiones insuficientes

14. En los países en desarrollo sin litoral la proporción del total de exportaciones e importaciones cuyo destino o fuente es un país de la misma región o continente es baja pero está creciendo¹². El comercio regional es muy importante para el Afganistán, la República Democrática Popular Lao, Nepal, el Paraguay y Tayikistán pero mucho menos desarrollado en muchos países en desarrollo sin litoral de África. Cabría esperar que la parte correspondiente a ese comercio fuese elevada, puesto que los costos de tránsito medios son más bajos, en vista de que las distancias son menores. Sin embargo, los estrangulamientos en la estructura física y los obstáculos no físicos reducen la aparente ventaja de la proximidad y limitan la expansión del comercio regional.

15. En general, los países en desarrollo sin litoral obtienen resultados mediocres en la recepción de inversión extranjera directa (IED). En conjunto, las corrientes de IED que ingresaron a esos países en 2001 ascendieron solamente a 5,5 miles de millones de dólares, lo cual representa un 3% de todas las corrientes mundiales registradas ese año. El promedio de IED per cápita en los países en desarrollo sin litoral durante el decenio de 1990 fue de 13 dólares, muy por debajo del promedio de los países en desarrollo que ascendió a 36 dólares durante el mismo período. En 2001, el monto acumulado de IED en los países en desarrollo sin litoral fue

¹² Véase UNCTAD (2001), *Sistemas de tránsito en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito: Últimas novedades y propuestas de futuras medidas*. Informe de la secretaría de la UNCTAD. (TD/B/LDC/AC.1/17)

de 41,6 miles de millones de dólares, menos del 3% del monto total acumulado en los países en desarrollo (véase el cuadro del anexo). El bajo rendimiento de los países en desarrollo sin litoral que registran estos indicadores parece indicar que puede existir una relación entre, de una parte, la falta de acceso territorial al mar, la lejanía y el aislamiento y, de otra parte, la capacidad de los países para atraer la IED.

II. LA PROMOCIÓN DE SISTEMAS EFICIENTES DE TRANSPORTE DE TRÁNSITO Y LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA

16. En el párrafo 1 *supra* se sugiere que los países en desarrollo sin litoral podrían, al igual que Suiza y Austria, superar sus desventajas geográficas y ser capaces de prosperar. Pero ¿cuáles son las estrategias que garantizarían el éxito? Es posible que los países en desarrollo sin litoral no tengan que seguir toda la larga historia de esos modelos. Sin embargo, al diseñar su programa de desarrollo, puede interesarles tener en cuenta tres objetivos que se fortalecen mutuamente y que parecen haber sido de importancia fundamental en el éxito de esos países: 1) el desarrollo de redes nacionales de transporte adecuadas y de sistemas de transporte en tránsito eficientes, 2) la proximidad a un gran mercado regional y 3) la promoción de industrias y actividades que no estén afectadas por la distancia.

A. Mejoramiento del sistema de transporte en tránsito

17. En 1271, cuando Marco Polo llegó a China siguiendo la ruta de la seda, los viajes por tierra se hacían a caballo. En la actualidad, los ferrocarriles y las carreteras han reemplazado a los animales de carga. Aun así, el transporte terrestre a través de fronteras nacionales sigue presentando muchos problemas y dificultades como se dice más adelante.

1. Fortalecimiento de la infraestructura física y de los servicios de transporte

18. **Tránsito por ferrocarril.** En todo el mundo el transporte por ferrocarril ha venido perdiendo, ante el transporte por carretera, la parte que le correspondía en el mercado de fletes, debido a una serie de limitaciones físicas, operacionales o reglamentarias, y es probable que siga perdiendo terreno a menos que logre resolver sus problemas. La mala condición financiera de los ferrocarriles ha tenido por consecuencia un mantenimiento deficiente, una infraestructura débil y la fijación de límites de velocidad¹³; la vetustez del material rodante ha sido causa de frecuentes averías que han reducido aún más la posibilidad de satisfacer las demandas del tráfico¹⁴; y la incapacidad de establecer cuentas entre ferrocarriles para la contratación de vagones y equipos ha hecho difícil concertar acuerdos de cooperación. Como resultado de ello, los ferrocarriles son cada vez más renuentes a permitir que sus vagones atraviesen las fronteras nacionales, reduciendo así la confianza de los clientes en los servicios internacionales que ofrecen. Se requieren urgentes esfuerzos a corto y a mediano plazo para amortizar la inversión

¹³ UNCTAD (2001). *Review of Progress in the Development of Transit Systems in Southern Africa*. (UNCTAD/LDC/101).

¹⁴ UNCTAD (2003). *Improvement of Transit Systems in Central Asia*. (UNCTAD/LDC/2003/5).

pública y/o privada a fin de contar con un capital de trabajo y una inversión adecuada que permita rehabilitar y mejorar la infraestructura existente, en particular mediante la racionalización, lo cual puede suponer que se supriman ciertas vías férreas que no satisfacen las necesidades actuales o previstas. A fin de fortalecer la competitividad del sector, deben concertarse acuerdos entre ferrocarriles para restablecer o promover el tráfico de trenes directos (trenes en bloque, trenes rápidos); muchos ferrocarriles vecinos ya no tienen servicios regulares por la dificultad que entraña liquidar las cuentas así como por lo mucho que tardan en regresar los vagones a sus líneas de origen. Esa tendencia debe contrarrestarse mediante el uso de notas de consignación; deben hacerse mayores esfuerzos por adoptar o aplicar una nota de consignación común en Asia/Europa así como en África y América Latina. También es preciso armonizar las tarifas; las tarifas basadas en los productos representan un obstáculo para el transporte multimodal. Las tarifas unitarias y las de transporte directo por unidad de contenedores permitirían atender mejor las necesidades de los clientes. También se requiere establecer la responsabilidad conjunta de los ferrocarriles; los países en desarrollo sin litoral y sus vecinos de tránsito deben concertar acuerdos regionales que establezcan normas uniformes relativas a los contratos de transporte internacional de mercancías. Por último, el uso de las tecnologías modernas de información y comunicación a fin de crear un sistema integrado de gestión del transporte por ferrocarril haría posible mejorar las operaciones.

19. **Transporte por carretera.** Como el progreso tecnológico permite fabricar vehículos cada vez mayores y más rápidos, durante el decenio de 1980 el transporte por carretera superó fácilmente al ferrocarril como el medio principal de transporte terrestre en los países en desarrollo así como en las demás partes del mundo. Sin embargo, el desarrollo de la infraestructura de carreteras fue desigual, pues se favoreció a los centros de población a costa de las zonas rurales donde se producen las exportaciones de alimentos y productos agrícolas. Como consecuencia de ello, los costos del transporte tanto interno como internacional resultan muy elevados.

20. Aunque el transporte por carretera domina el transporte internacional de mercancías, todavía no ofrece las ventajas del servicio puerta a puerta. Ahora se requiere un mayor esfuerzo de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito para aplicar efectivamente los acuerdos bilaterales y regionales de que forman parte. Tres esferas merecen especial atención:

- La primera es el **mantenimiento de la infraestructura**, en particular de los servicios de cruce de frontera. Deben efectuarse reformas del sector público para crear servicios adecuados de planificación y mantenimiento de carreteras, y para disponer de fondos y equipo que permitan aplicar los reglamentos relativos a la carga por eje.
- En segundo lugar, deben fortalecerse **los sistemas de tránsito aduanero internacional**. Es preciso tomar con carácter de urgencia medidas para aplicar el Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (1975) en los países que se han adherido al mismo así como para aplicar otros mecanismos regionales (por ejemplo los sistemas regionales de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental y del Mercado Común para África Oriental y Meridional). Los **sistemas de información sobre el tránsito en aduanas** tales como el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) de la UNCTAD aportan instrumentos para vigilar de manera más eficaz y oportuna los movimientos de tránsito,

lo cual puede contribuir a reprimir el fraude, el contrabando y la corrupción y a aumentar la confianza en las autoridades.

- En tercer lugar se requiere **armonizar los reglamentos de tráfico** mediante la adhesión a la Convención sobre la circulación vial (1968) y a la Convención sobre la señalización vial (1968); la adhesión a los **sistemas regionales de seguros para vehículos automotores** (por ejemplo el sistema de "cartera verde" en Europa para países tales como Kazajstán y Kirguistán, la cartera marrón en África occidental y la cartera amarilla en África meridional y oriental); y los esfuerzos por **armonizar las cargas de tránsito y los procedimientos de licencia** en el sector de servicios de transporte.

21. **Transporte por vías de navegación interior.** Debido a los muchos factores negativos resultantes de las limitaciones físicas/materiales así como de las relacionadas con la gestión de las operaciones o con las normas reglamentarias, el transporte por vías de navegación interior en general, y el transporte fluvial en particular, han perdido una parte importante en el mercado de fletes. Por ejemplo, en el comercio en tránsito de Chad se ha dejado de utilizar el sistema fluvial Congo-Oubangui. Actualmente el 60% del principal cultivo de exportación del Paraguay, la soya, se transporta por carretera. Para aprovechar sus posibilidades, el transporte por vías de navegación interior debe cumplir con los principios internacionales relativos a la libertad de navegación, la igualdad de trato, la libertad de tránsito y la reciprocidad, el trato multilateral de las reservas de carga, las normas aplicables a las empresas navieras, la facilitación del transporte y el comercio, la prestación de servicios portuarios y navegacionales adecuados, los procedimientos de solución de controversias, la seguridad de la navegación, la protección del medio ambiente y la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros¹⁵.

22. **Instalaciones y servicios portuarios.** En muchos países en desarrollo sin litoral, las demoras del despacho de la carga en los puertos marítimos están asociadas a menudo con problemas tales como la tardanza en la llegada de los documentos (en particular los conocimientos de embarque), la mala coordinación entre los principales agentes que manipulan la carga en diferentes fases (agentes navieros, autoridades portuarias, agentes de aduana), y una capacidad inadecuada de despacho. A fin de mejorar la situación, deben adoptarse medidas en relación con los tres aspectos siguientes:

- **Conocimientos de embarque negociable:** Debe suprimirse el uso de los conocimientos de embarque tradicionales. Éstos deben reemplazarse con documentos de transporte no negociables y, siempre que sea posible, deben usarse las alternativas electrónicas.
- **Cooperación y comunicación:** Es preciso mejorar la comunicación entre los principales agentes del puerto. La información anticipada sobre la llegada de buques y los volúmenes de la carga facilitaría la planificación tanto para despachar la carga como para retirarla del puerto.

¹⁵ UNCTAD (2001). *Review of Recent Progress in the Development of Transit Transport Systems of Latin America*. (UNCTAD/LDC/113).

- **Desreglamentación:** La supresión de las restricciones al servicio de transportes aumentaría la capacidad y la eficiencia de los servicios encargados de retirar la carga del puerto.

23. **Vía aérea.** Los países en desarrollo sin litoral hacen un uso considerable del transporte de carga por vía aérea en términos de tonelada/kilómetro. Todos ellos cuentan por lo menos con un aeropuerto internacional utilizado por transportistas internacionales o regionales. Aunque se estima que en algunos países las pistas de aterrizaje son cortas (por ejemplo 3 km), los problemas más graves se refieren a los servicios de apoyo. Varios aeropuertos necesitan nuevos terminales de pasajeros y tinglados de carga. Algunos servicios, tales como el almacenamiento refrigerado, así como los sistemas modernos de documentación, seguridad y manipulación, resultan insuficientes. El control del tráfico aéreo y la navegación no afectan las operaciones de larga distancia, aunque algunos países en desarrollo sin litoral están menos bien equipados y pueden requerir un mayor uso de satélites para las comunicaciones telefónicas.

2. Mejoramiento de las instalaciones de tránsito y los servicios de apoyo

24. **Puertos secos.** Un cierto número de países sin litoral y de países de tránsito han establecido puertos secos con apoyo de la comunidad internacional, en particular de la UNCTAD. Los puertos secos son terminales terrestres en los cuales las empresas navieras emiten sus propios conocimientos de embarque de importación para las cargas importadas y asumen plena responsabilidad por los costos y las condiciones, y a partir de los cuales las empresas navieras emiten sus propios conocimientos de embarque para las cargas de exportación. Los puertos secos se hallan estrechamente asociados con la promoción del concepto de transporte directo. En el caso de los países sin litoral, en la aplicación de este concepto se prevé que las aduanas de los puertos marítimos no efectuarán ningún examen interno de las mercancías o de los contenedores. Entre las instalaciones existentes en los puertos secos figuran oficinas de los agentes de las empresas navieras; oficinas de transporte de carga por ferrocarril; agencias de transporte por carretera; servicios de embalaje de carga; servicios de consolidación de los envíos, etc.

25. **Puesto de cruce de frontera.** Si bien las demoras pueden ocurrir en cualquier fase del tránsito, las más graves se producen en la interfaz principal o puntos de trasbordo, es decir entre el transporte marítimo y el terrestre, entre redes vecinas de ferrocarriles y en ambos lados de las fronteras nacionales. Es preciso tomar medidas:

- Para mejorar la distribución de los servicios de frontera y crear instalaciones compartidas como se recomienda en el Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras (1982) a fin de proporcionar electricidad y servicios de telecomunicaciones; y
- Para mejorar la coordinación entre todos los servicios de controles en las fronteras (aduanas, policía de inmigración) y empresas del sector privado (transitarios, transportistas). Debe alentarse el uso de sistemas de información sobre la gestión para vincular a las empresas en la frontera y establecer comunicaciones entre ellas y sus oficinas principales.

26. **Disposiciones de apoyo internacional para el tránsito.** La colaboración entre los participantes del sector público y del sector privado en el transporte de tránsito tiene importancia decisiva para el éxito de los programas de transporte en tránsito, en particular tratándose de la introducción de tecnologías de información. Aun si muchos gobiernos se retiran de las operaciones de transporte comercial, siguen desempeñando un papel muy importante en la financiación de la infraestructura física, el mantenimiento y la administración de dicha infraestructura, y la formulación y aplicación de leyes y reglamentos. Por su parte, el sector privado, en tanto que principal proveedor de los servicios de transporte, tiene conocimientos de primera mano de los estrangulamientos y obstáculos que suelen presentarse en las operaciones y, por consiguiente, es capaz de proponer soluciones viables y prácticas para mejorar los sistemas de tránsito. La participación del sector privado en la formulación de políticas y la adopción de decisiones no sólo facilita la adopción de medidas adecuadas sino también permite asegurar la cooperación del sector en la aplicación de nuevas medidas. Para que resulten eficaces, las consultas entre el sector público y el privado deben llevarse a cabo de manera regular e institucionalizarse mediante comités de facilitación del comercio y el transporte.

27. **Creación de capacidad humana.** La evolución de las funciones que desempeñan los sectores público y privado hace necesario mejorar la capacidad de quienes participan en la adopción de políticas así como de los responsables de las operaciones mediante formación, en particular la educación permanente de los miembros de personal. Tiene importancia fundamental aumentar la calidad y la cantidad de la educación primaria y secundaria en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito a fin de crear la capacidad que permita absorber las inversiones y aplicar las reformas. La escasez de mano de obra capacitada es uno de los principales obstáculos para atraer la IED y beneficiarse de ella. El sector privado, en particular los inversionistas extranjeros, pueden y deben contribuir a mejorar la capacidad profesional en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito.

28. **Telecomunicaciones, energía y transporte por tubería.** Los países en desarrollo sin litoral y de tránsito deben invertir en la infraestructura de energía y telecomunicaciones si desean acelerar su integración en la economía mundial. La infraestructura de energía y telecomunicaciones de los países en desarrollo sin litoral resulta insuficiente para prestar el debido apoyo a los servicios de operaciones de transporte de tránsito. Muchas veces las mercancías se retienen en las fronteras debido a falta de electricidad y el trabajo de examinar y despachar el tráfico sólo puede hacerse durante el día. De manera semejante, la falta de teléfonos impide comunicarse con las oficinas centrales. En las telecomunicaciones deben utilizarse diversos medios, en particular los sistemas electrónicos, telefónicos y de alerta en apoyo de los servicios de transporte, como el transporte aéreo y las vías férreas. La instalación de sistemas de telecomunicaciones modernos en aeropuertos y en las redes de ferrocarril permite que la infraestructura existente preste servicios a un mayor número de aviones o trenes. Un cambio de la política estatal permitiendo la propiedad y gestión de las telecomunicaciones por el sector privado ha contribuido a que muchos países en desarrollo sin litoral colmen la brecha de las telecomunicaciones y perciban los beneficios de las tecnologías de información y comunicaciones.

B. Expansión del comercio

1. Expansión del comercio regional

29. En el párrafo 14 se examinaron los efectos positivos del comercio regional en la reducción de los elevados costos de tránsito a los que se enfrentan los países en desarrollo sin litoral. Además, el cambio de las pautas del transporte y el comercio a que da lugar la expansión del comercio podría transformar a muchos países en desarrollo sin litoral en importantes encrucijadas o núcleos. En realidad, esto ya se está produciendo. Países en desarrollo sin litoral como Zambia y Zimbabwe son ahora importantes países de tránsito para el comercio entre el África meridional y oriental. El Asia central se está convirtiendo en importante conexión del transporte terrestre entre Europa y Asia. Estos cambios están destinados a convertir las cuestiones de tránsito, en general, y la eliminación de los obstáculos al tránsito, en particular, en una cuestión de interés para un gran grupo de países en desarrollo sin litoral y países costeros, que suscite una renovada voluntad política para adoptar medidas y acciones efectivas. Más aún, la nueva situación de los países en desarrollo sin litoral, a la vez usuarios y proveedores de servicios de tránsito, debería darles mayor influencia para negociar los términos y condiciones del tránsito. Por último, la expansión y la integración del comercio regional harían posible que los pequeños países en desarrollo sin litoral de una región atrajesen más IED para el desarrollo. En efecto, se ha aducido con frecuencia que una de las principales causas del éxito económico de los países sin litoral de Europa ha sido su proximidad y participación en los grandes mercados regionales, lo que ha permitido atraer la IED.

2. Expansión del comercio internacional

30. A nivel internacional, deberían llevarse a cabo nuevas negociaciones en la Organización Internacional del Comercio (OMC) en el marco del programa de trabajo de Doha a fin de lograr un mayor acceso a los mercados y de reducir los obstáculos a la entrada a los mercados las mercancías (productos industriales y agrícolas, entre ellos los productos básicos) y servicios. Debería examinarse la posibilidad de permitir el acceso preferencial al comercio a todos los países en desarrollo sin litoral y la ampliación de las actuales medidas preferenciales. Estas medidas, sin embargo, sólo serán útiles en la medida en que los beneficiarios las utilicen efectivamente y en que se formulen normas de origen realistas que correspondan a la potencia productiva de los países en desarrollo sin litoral. En lo que respecta a las negociaciones sobre los servicios, en esta etapa, los países en desarrollo sin litoral y de tránsito que sean Estados miembros deben determinar cuáles son sus intereses a fin de ser capaces de defenderlos durante las negociaciones bilaterales. Una de las principales preocupaciones de estos países en la mayoría de los sectores de servicios es la creación de capacidad (oferta y competitividad). Otra es la incorporación de sus necesidades específicas en el marco del artículo IV del AGCS, que propicie la transferencia de tecnología y la creación de capacidad.

31. Por último, en los últimos cuatro años, la facilitación del comercio ha sido el tema de un programa de trabajo de la OMC. En la Conferencia Ministerial de Doha de la OMC, los miembros acordaron elaborar una guía para las posibles negociaciones sobre el artículo V (libertad de tránsito), VIII (derechos y formalidades relacionados con la importación y exportación), y X (publicación y administración de reglamentos comerciales) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) después de la quinta Conferencia Ministerial como parte de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo, debiendo

adoptarse una decisión sobre las modalidades de esas negociaciones. Esto significa que la ronda de negociaciones sobre el comercio iniciada en Doha puede dar lugar a nuevas disposiciones de la OMC sobre la facilitación del comercio. Por consiguiente, la asistencia técnica sería fundamental, tanto para permitir que los países en desarrollo participasen en las negociaciones como para prestarles ayuda en la aplicación de los resultados obtenidos.

C. Medios de atraer la inversión extranjera directa

1. Opciones generales de política

32. **Políticas destinadas a atraer la IED no afectada por la distancia.** Atraer la IED a los sectores y actividades económicos no afectados por la distancia al mar y los consiguientes costos de transporte plantea una serie de problemas. Una cuestión importante es el desarrollo de las ventajas específicas de la ubicación que permitan a los países en desarrollo sin litoral participar en la economía mundial de los servicios y la economía basada en el conocimiento. Esta cuestión tiene varios aspectos.

33. En primer lugar, es necesario crear los tipos de conocimiento especializados que son necesarios para atraer la inversión y crear la capacidad tecnológica a nivel local. La creación de recursos locales basados en los conocimientos, junto con el bajo costo de producción de los países en desarrollo sin litoral, puede convertirlos en lugares atractivos para invertir en ciertas actividades. Algunas de estas actividades (por ejemplo los centros de llamadas) no requieren necesariamente un personal muy capacitado y pueden funcionar satisfactoriamente con personal semicalificado. Los países en desarrollo sin litoral pueden dedicarse a estas actividades. El bajo costo de la mano de obra de estos países resulta, en este caso, una ventaja considerable. La aparición de sistemas de producción integrados mundialmente sobre la base de tecnologías de la información y las comunicaciones puede representar una oportunidad para los países en desarrollo sin litoral, puesto que elimina en gran parte los efectos de la distancia geográfica. Estos países deben aplicar políticas y medidas que les permitan llegar a ser parte integrante de esta producción internacional integrada.

34. En este contexto, la segunda tarea importante a la que se enfrentan los gobiernos de los países en desarrollo sin litoral es la creación de una buena infraestructura para las tecnologías de la información y las comunicaciones. Varios de estos países han adoptado iniciativas en tal sentido. Rwanda constituye un ejemplo de desarrollo satisfactorio de esa clase de infraestructura¹⁶. Sin embargo, la situación actual de la mayoría de los países en desarrollo sin litoral, deja mucho que desear. Si se toma la parte de las exportaciones correspondiente a productos de alta tecnología en el total de exportaciones de manufacturas como un indicio de la intensidad de la actividad en este sector, el promedio de los 15 países en desarrollo sin litoral para los que se dispone de datos es de un 5%, en comparación con un 20% del mundo en su conjunto y de alrededor de un 13% en los países con ingresos bajos o medianos. Otros indicadores de desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones apuntan a un cuadro semejante. El promedio de computadoras personales en los países en desarrollo sin litoral es de 7 por cada 1.000 habitantes, en comparación con 78 del mundo en su totalidad; el

¹⁶ Rwanda. *Forbes* 17 (febrero de 2003): 1 a 14.

conjunto de los usuarios de Internet en los países en desarrollo sin litoral es de 971.800 lo cual representaba en 2001 el 0,2% del total mundial¹⁷.

35. El desarrollo de la infraestructura local de comunicaciones puede lograrse, al menos en parte, con las inversiones de las propias empresas transnacionales. Un ejemplo de ello es Uzbekistán, que ha conseguido atraer IED para su sector de telecomunicaciones. En 1997, este sector representaba aproximadamente una tercera parte del monto acumulado de la IED en Uzbekistán¹⁸. Malawi constituye otro ejemplo: más del 40% de la IED que entró a Malawi a fines del decenio de 1990 se dirigió al sector de telecomunicaciones; esta proporción aumentó hasta casi el 60% en 2000.

36. En este contexto, una cuestión importante es la privatización de la infraestructura de telecomunicaciones, que en muchos países en desarrollo sin litoral se halla en manos del Estado. La participación de las empresas transnacionales, en caso de aceptarse, podría contribuir en gran medida a mejorar la infraestructura existente. El desarrollo del servicio de teléfonos móviles por la Ethiopian Telecommunication Corporation en cooperación con la Ericsson es un buen ejemplo: el resultado ha sido un mejoramiento extraordinario de los servicios de telecomunicaciones.

37. Una vez instalada la infraestructura básica de tecnologías de información y telecomunicaciones, una orientación que los países en desarrollo sin litoral pueden seguir con buenas perspectivas, en el marco de la economía mundial basada en el conocimiento, consiste en preparar el terreno para dedicarse a la subcontratación de actividades realizadas por personal semicalificado y que pueden transmitirse electrónicamente (por ejemplo, algunas actividades contables y administrativas como la elaboración de datos o algunas transacciones financieras). En los últimos tiempos, la subcontratación de actividades informáticas y basadas en los conocimientos por las empresas transnacionales ha experimentado un enorme auge¹⁹ que está transformando sectores enteros de los países receptores²⁰. Se estima que, sólo de los Estados Unidos de América, en 2015, por lo menos 3,3 millones de puestos de trabajo de oficina y 136.000 millones de dólares de los EE.UU. en sueldos irán a países con bajos costos salariales. Parece que también en Europa se manifiesta la tendencia a la subcontratación externa²¹. Estas actividades son especialmente adecuadas para los países en desarrollo sin litoral, ya que no se ven afectadas por la distancia que los separa del mar y los puertos. El factor decisivo de estas actividades de subcontratación son los bajos costos de la mano de obra calificada y semicalificada y la infraestructura de telecomunicaciones. Los países en desarrollo sin litoral en los que abundan estos recursos (por ejemplo, Asia central y algunos países africanos, en especial

¹⁷ World Bank (2002). *Economic Indicators 2002*. Washington D.C., Banco Mundial.

¹⁸ UNCTAD (2001). *Investment Policy Review of Uzbekistan*. Ginebra y Nueva York, Naciones Unidas. (UNCTAD/ITE/IIP/Misc.13).

¹⁹ Is your job next? *Business Week*, 3 de febrero de 2003, págs. 50 a 60.

²⁰ Outsourcing: America's pain, India's gain. *The Economist*, 11 de enero de 2003, pág. 57.

²¹ Is your job next? *Business Week*, 3 de febrero de 2003, págs. 50 a 60.

Botswana) deberían estudiar la posibilidad de realizar importantes esfuerzos a fin de que las empresas transnacionales los tengan en cuenta en la subcontratación de esas actividades. Algunos de los principales beneficiarios de esta tendencia (entre ellos China, India, Filipinas y Federación de Rusia) no cuentan necesariamente con una combinación de ventajas de ubicación geográfica (que afectan a los costos de transporte) superior a las de esos países en desarrollo sin litoral.

38. También debe prestarse especial atención a las inversiones de empresas transnacionales de servicios que se pueden prestar en línea, en particular los que dependen en gran medida de la mano de obra semicalificada y de bajo costo (por ejemplo, determinados servicios financieros). Los países en desarrollo sin litoral pueden atraer efectivamente a las transnacionales de servicios financieros que buscan centros de producción de bajo costo para sus actividades básicas, con intención de establecer una presencia local, como parte de una estrategia verdaderamente mundial de esas empresas que consiste en estar presentes en los mercados de todo el mundo. Algunos países en desarrollo sin litoral también cuentan con empresas nacionales cuya adquisición puede resultar interesante, que es posible fortalecer y que pueden desempeñar un papel importante en el mercado local. Uganda es uno de los países que ha logrado éxitos en atraer transnacionales de servicios financieros, entre ellas Standard Chartered, Barclays, HSBC y Citibank²². El auge del sector de servicios financieros que siguió a la venta del Uganda Commercial Bank, de propiedad del Estado, a la Standard Bank Investment Corporation, de Sudáfrica, en 2002, demuestra los posibles beneficios de esas inversiones para los países receptores²³.

39. En este contexto, debe prestarse especial atención a los sectores y actividades en que los países en desarrollo sin litoral presenten ventajas cuya plena explotación requiere los sistemas de distribución y conocimientos del mercado mundial de que disponen las empresas transnacionales. Un ejemplo ilustrativo es el sector de la música. Aunque algunos países en desarrollo sin litoral tengan un sector musical nacional próspero²⁴, la mayoría de las productoras locales son pequeñas y no cuentan con los recursos necesarios para establecer relaciones con las redes mundiales de distribución ni para acceder a los mercados mundiales. Las empresas transnacionales de medios de comunicación podrían tener interés por esos países.

40. Los viajes y el turismo constituyen una categoría especial del sector de los servicios que no están afectados por la distancia y merecen especial atención. Muchos países en desarrollo sin litoral tienen enormes bellezas naturales que, con la necesaria infraestructura de apoyo (hoteles, aeropuertos, etc.), pueden convertirse en importantes atracciones turísticas. En 1999, el total de turistas que visitaron los países en desarrollo sin litoral fue de 7 millones en comparación con

²² UNCTAD (2000). *Investment Policy Review of Uganda*. Ginebra y Nueva York, Naciones Unidas (UNCTAD/ITE/IIP/Misc.17).

²³ Uganda. *Forbes* 17 (febrero de 2003), 1 a 14.

²⁴ UNCTAD (2002). *Electronic Commerce and Music Business Development in Jamaica: A Portal to the New Economy*. Ginebra y Nueva York, Naciones Unidas (UNCTAD/ITE/TEB/8).

los 13 millones que recibieron los pequeños Estados insulares en desarrollo²⁵. El turismo regional parece ser particularmente atractivo, sobre todo en África donde hay muchos países en desarrollo sin litoral con fronteras comunes. Por ejemplo, de Rwanda un turista puede llegar a las atracciones turísticas de Uganda en menos de dos horas y a las de Tanzania en menos de diez horas, todo por carreteras relativamente buenas²⁶.

41. Otra manera como los países en desarrollo sin litoral pueden promocionar los aspectos positivos que no dependen de los costos de transporte es el fomento de sectores y actividades (por ejemplo, flores cortadas, frutas y verduras) que utilizan el transporte aéreo para la entrega de los productos. En este marco, queda margen para posibles arreglos regionales entre los países en desarrollo sin litoral vecinos que, en algunos casos, son demasiado pequeños para dedicarse a esas actividades por su cuenta. Los inversores privados están especialmente bien situados para responder a las necesidades surgidas de esas iniciativas.

42. ***Políticas de atracción de la IED que se beneficiarán de la integración regional:*** En el vínculo entre la integración regional y la captación de la IED existen tanto aspectos selectivos en la oferta como en la demanda. Desde el punto de vista de la demanda, muchos países en desarrollo sin litoral son pequeños en cuanto a la importancia del mercado pero, si llegan a concertar acuerdos regionales, aumentan su capacidad de captación al ofrecer acceso a un mercado mayor que el propio. En esos casos, se convierten en atractivos para las inversiones que buscan mercados porque la reducción o eliminación de aranceles aduaneros y otros obstáculos entre los países de la región permite a los grandes inversores atenderlos como si fueran un solo gran mercado. La subregión del río Mekong (que abarca la República Democrática Popular Lao, país en desarrollo sin litoral) es un ejemplo de esta integración.

43. Desde el punto de vista de la oferta, la integración regional permite a los principales inversores aprovechar las ventajas de la región como centro de producción repartiendo las actividades de valor añadido entre los distintos miembros. Los países en desarrollo sin litoral pueden tratar de complementar sus actividades con las de los países vecinos, y de atraer inversiones que los beneficien. También pueden iniciar programas conjuntos de promoción de la IED con sus vecinos más próximos a fin de beneficiarse de las ventajas comparativas de cada uno y fomentar la inversión en toda la región en su conjunto. Bolivia y Paraguay son ejemplos de países en desarrollo sin litoral que han utilizado su estrecha integración regional para mejorar su capacidad de superar las limitaciones geográficas. La participación de estos dos países en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) reduce considerablemente las repercusiones negativas de la distancia que los separa del mar. La creación de corredores regionales de transporte y la adopción de reglamentos comunes en materia de normas pueden ser importantes elementos de esas iniciativas²⁷. Una condición indispensable para que esas iniciativas tengan éxito es eliminar

²⁵ World Bank (2002). *Economic Indicators 2002*. Washington, D.C., Banco Mundial.

²⁶ Uganda. *Forbes* 17 (febrero de 2003): 1 a 14.

²⁷ UNCTAD (2002). Medidas específicas relacionadas con las necesidades y los problemas particulares de los países en desarrollo sin litoral: proceso de preparación de la Reunión Ministerial Internacional sobre la Cooperación en materia de Transporte de Tránsito. Informe del Secretario General de la UNCTAD (UNCTAD/A/57/340).

todos los obstáculos al libre tránsito de las mercancías y los factores de producción entre los países interesados.

44. En un sentido, la desventaja geográfica de los países en desarrollo sin litoral puede constituir una ventaja una vez que forman parte de un acuerdo regional de integración: la situación mediterránea del país sin litoral significa muchas veces que éste ocupa una posición central en la región. Por ejemplo, Uzbekistán se encuentra en el centro de la región de Asia central; el Paraguay ocupa una posición semejante en América del Sur; la situación de Etiopía permitiría a los inversores utilizarla para llegar al norte y al este de África; y la ubicación central de Uganda facilita el acceso a los países del África oriental. Su situación de centro de una región constituye una ventaja natural que permite a estos países convertirse en eje de la actividad regional y centro natural a partir del cual atender a toda la región.

2. Opciones de política a nivel de país

45. Si bien los países en desarrollo sin litoral tienen en común la característica geográfica de una ubicación alejada del mar y los puertos, en otros aspectos importantes son considerablemente distintos entre sí. Estas diferencias deben tenerse en cuenta al formular las políticas. En cierta medida, la mejor manera de superar la desventaja geográfica varía de un país a otro y refleja la diversidad de sus ventajas competitivas y comparativas y la necesidad de adaptar las respuestas de política en cada caso.

46. Algunos países en desarrollo sin litoral pueden gozar de una ventaja importante por hallarse cerca de mercados muy atractivos. Por ejemplo, en Asia, Bhután está al lado de la India; Nepal se encuentra entre China y la India; la República Democrática Popular Lao limita con China; y Kazajstán y Mongolia se hallan entre China y Rusia. En África, Botswana y Lesotho tienen fronteras con Sudáfrica. Los países en desarrollo sin litoral situados a proximidad de mercados atractivos pueden aprovechar su situación de dos maneras.

47. En primer lugar, pueden tratar de ofrecer inversiones que atiendan a mercados importantes y atractivos a partir de localizaciones dentro de sus economías. Por ejemplo, para Lesotho y Swazilandia el hecho de ser vecinos de Sudáfrica durante los años del apartheid, a fines del decenio de 1980 y comienzos del de 1990, resultaba una ventaja, puesto que la mayoría de las inversiones en estos dos países correspondían a inversores que trataban de acceder al gran mercado de Sudáfrica eludiendo las sanciones económicas²⁸. Lesotho y Swazilandia han seguido beneficiándose, pues muchos inversores mantienen sus operaciones y siguen reinvertiendo sus ganancias en esos países. A mediados del decenio de 1990, las utilidades reinvertidas representaban aproximadamente el 90% del total de las entradas de IED en Swazilandia. A medida que mejore la economía de Sudáfrica, los países vecinos se beneficiarán notablemente del aumento de la demanda de sus exportaciones. Alrededor del 75% de las exportaciones de Swazilandia se dirigen a Sudáfrica, en gran parte a través de empresas transnacionales que utilizan a Swazilandia para atender al mercado sudafricano que cada vez es más importante²⁹.

²⁸ Busu A. and Srinivasan K. (2002). *Foreign Direct Investment in Africa: Some Case Studies*. Working Paper WP/02/61. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.

²⁹ World Economic Forum (2000), *African Competitiveness Report 2000/2001*. Nueva York y Oxford, Oxford University Press.

Del mismo modo, varias empresas transnacionales de automotores (por ejemplo, Volvo y Hyundai) establecieron fábricas en Botswana durante el decenio de 1990 a fin de atender al mercado sudafricano³⁰.

48. La segunda manera como pueden beneficiarse los países en desarrollo sin litoral con vecinos atractivos es facilitando la IED procedente de éstos. Por ejemplo, la mayor parte de la inversión extranjera en Nepal, con gran diferencia, proviene de la India, que es un país vecino. En 1999, más de un tercio del monto acumulado de la IED en Nepal, que era de 14.000 millones de dólares, procedía de la India. Aproximadamente el 80% de la IED que ingresó en Botswana a fines del decenio de 1990 provenía de Sudáfrica, país vecino con el que Botswana mantiene estrechas relaciones económicas³¹. Sudáfrica también es el mayor inversor individual de la vecina Zimbabwe y representó alrededor del 20% de la IED que llegó a Zimbabwe a fines del decenio de 1990.

49. Los países en desarrollo sin litoral con grandes vecinos pueden resultar particularmente atractivos cuando las empresas transnacionales intentan adaptar su oferta (por ejemplo, de programas informáticos y sitios web) a los países grandes. Por ejemplo, Bolivia podría ser un centro adaptado a los usuarios de América Latina, o Afganistán a los de la región de la Organización de Cooperación Económica (OCE).

50. Aunque muchos países en desarrollo sin litoral son pequeños, muchos otros tienen una extensión considerable y más de 20 millones de habitantes. A esos países les puede interesar captar inversiones destinadas al mercado local que puede beneficiarse de los obstáculos naturales a la competencia con las exportaciones extranjeras creados por la distancia y los costos de transporte. En esos casos, la ubicación geográfica pasa de ser una desventaja a convertirse en ventaja para captar la IED. Un estudio de las empresas transnacionales indias que tienen operaciones en Nepal, iniciado a comienzos del decenio de 1990³², puso de manifiesto que la abrumadora mayoría de las inversiones estaba orientada al mercado nepalés, mientras que sólo el 14% tenía por objeto exportar la producción a otros mercados. Otro 14% se efectuó por ambos motivos (es decir, en busca de mercados y de exportaciones). De la misma manera, en un estudio de más de 400 inversores en el África subsahariana, la prestación de servicios en el mercado local era el primer motivo de las inversiones en Etiopía y Uganda³³. No obstante, teniendo en cuenta el reducido poder adquisitivo de muchos de los países en desarrollo sin litoral más grandes, la promoción de esas inversiones debe planificarse cuidadosamente, orientando

³⁰ Corporate Location (1994). *Botswana. An Objective Study of Investment Conditions*. Milton Keynes (RU), Century House Information.

³¹ Corporate Location (1994). *Botswana. An Objective Study of Investment Conditions*. Milton Keynes (RU), Century House Information.

³² Chitrakar RC (1994). *Foreign Investment and Technology Transfer in Developing Countries: Motivating Factors and Financial and Economic Performance in Nepal*. Aldershot (RU), Avebury.

³³ ONUDI (2002). *Foreign Direct Investor Perspective in Sub-Saharan Africa: UNIDO Pilot Survey in Ethiopia, Nigeria, Uganda, United Republic of Tanzania*. Viena, ONUDI.

la IED a zonas donde el poder adquisitivo de la población cree una demanda local suficiente para apoyar esas actividades.

51. Algunos países en desarrollo sin litoral gozan de un acceso comercial favorable de algunos países desarrollados a causa de sus vínculos históricos (por ejemplo, la Convención de Lomé y los Acuerdos de Cotonú que la sucedieron, entre el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico y la Unión Europea). Esta circunstancia los convierte en lugares atractivos para determinados tipos de IED dedicadas a la exportación, sobre todo en relación con productos con bajos costos de transporte. En efecto, algunos países en desarrollo sin litoral han tenido mucho éxito en este sentido. Por ejemplo, más del 90% de la IED que llega a Lesotho se destina a la fabricación para la exportación. En la actualidad se presenta una oportunidad especial a algunos países en desarrollo sin litoral africanos que pueden beneficiarse de las ventajas que ofrece la African Growth and Opportunity Act (AGOA) (Ley de oportunidad y crecimiento para África), aprobada por el Congreso de los Estados Unidos de América en 2000³⁴. En virtud de dicha ley, hasta 2008, 33 países africanos, muchos de los cuales son países en desarrollo sin litoral, podrán exportar a los Estados Unidos de América la mayoría de las mercancías exentas de derechos³⁵. De esta manera aumenta el interés por estos países como localización de la IED dirigida a la exportación, destinada a ventas en los Estados Unidos de América, incluso por las transnacionales de los Estados Unidos que buscan lugares donde producir a bajo costo productos que luego venderán en su propio país.

52. Aparte de esas diversas opciones que deben examinar los países en desarrollo sin litoral, el éxito de la captación de inversiones de cualquier tipo exige una política de IED que instaure un entorno propicio para las inversiones. La mayoría de los países en desarrollo sin litoral ha hecho grandes avances en esta materia durante el último decenio.

III. MEDIDAS INTERNACIONALES DE APOYO

53. Aunque los países en desarrollo sin litoral y de tránsito tienen la responsabilidad primordial de aplicar medidas para fortalecer sus esfuerzos de cooperación y colaboración, la comunidad internacional, en particular las instituciones financieras y de desarrollo, deben prestar más apoyo a fin de que esos países puedan tratar efectivamente sus problemas y necesidades de transporte de tránsito. De los países en desarrollo sin litoral, 16 han sido clasificados por las Naciones Unidas como países menos adelantados y, teniendo en cuenta que la mayoría de los países de tránsito son países en desarrollo con graves problemas económicos, la ayuda financiera de la comunidad internacional es decisiva para la creación y el mantenimiento de la infraestructura física. Por consiguiente, es necesario invertir la tendencia a la disminución de la financiación externa, sobre todo la ayuda oficial al desarrollo, y fomentar mayores inversiones del sector privado así como los recursos empresariales.

³⁴ Trade and development: No silver bullet. *The Economist*, 18 de enero de 2003, págs. 69 a 70.

³⁵ Uganda. *Forbes* 17 (febrero de 2003): 1 a 14.

54. Teniendo en cuenta que los planes exclusivamente privados de financiación pueden no ser viables en muchos países en desarrollo sin litoral y de tránsito, se invita a la comunidad internacional a apoyar también nuevas formas de financiación, como las siguientes:

- **los fondos de riesgo regionales** que utilicen las subvenciones de organizaciones multilaterales para pagar las comisiones de dirección y las tasas de desarrollo de determinados países o proyectos y contribuir a fomentar el interés en proyectos de infraestructura más arriesgados, reduciendo el riesgo para el desarrollo;
- **la participación en el capital social de las instituciones financieras locales**, cuando una institución extranjera adquiere acciones en un determinado banco que concede préstamos a pequeños proyectos de infraestructura;
- **la cofinanciación** supone préstamos paralelos a un proyecto de infraestructura por una institución financiera multilateral y el banco local;
- **los préstamos interbancarios** suponen que una institución extranjera conceda un préstamo a largo plazo a un banco local para financiaciones a término de pequeños proyectos de infraestructura.

55. La comunidad internacional, en particular los países donantes y las instituciones financieras y de desarrollo, deben fortalecer su apoyo a los programas de cooperación técnica en el sector del transporte de tránsito concebidos para mejorar la capacidad humana y tecnológica de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito. Los programas de cooperación técnica de la UNCTAD, entre ellos el SIDUNEA (Sistema Automatizado de Datos Aduaneros) y el Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC), que han contribuido de manera importante a mejorar el transporte de tránsito de los países en desarrollo sin litoral y sus vecinos de tránsito, deben seguir dando prioridad a este grupo de países, y sobre todo a las regiones que aún no se han beneficiado de ellos.

56. **Comercio internacional.** En la Declaración del Milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno se expresaron en favor de "un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio". Corresponde a la comunidad internacional promover el logro de este objetivo de desarrollo en el marco del programa de trabajo de Doha para lograr resultados de desarrollo que sean económicamente significativos, en particular en las esferas de interés para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito.

57. **Productos básicos.** En el plano internacional, un esfuerzo concertado de los gobiernos de los países en desarrollo sin litoral, en colaboración con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, las instituciones financieras multilaterales y la comunidad de donantes, podría iniciar un programa integral a largo plazo para ayudar a los países en desarrollo sin litoral a aumentar su parte de productos agroalimentarios y minerales con valor añadido.

58. **Política de competencia.** El apoyo internacional a los países en desarrollo sin litoral y de tránsito en cuestiones de competencia debe implicar la creación de marcos adecuados para el diálogo, así como la complementariedad y la interacción en relación con la asistencia técnica. La creación de capacidad debe tener por objetivo aumentar al máximo la función de la política de competencia en la concesión de licencias comerciales, la privatización, las licitaciones y el

otorgamiento de concesiones sobre la infraestructura, teniendo en cuenta los factores de eficiencia; la asistencia técnica relacionada con la redacción y aplicación de la legislación de la competencia o la reglamentación sectorial; y el fortalecimiento de las instituciones.

59. **Comercio y medio ambiente.** Los países desarrollados y las organizaciones internacionales deben integrar en sus programas de creación de capacidad la ayuda a los países en desarrollo sin litoral en la formulación de políticas ambientales adaptadas a las condiciones nacionales; la adopción de métodos de producción ecológicamente racionales; y la adquisición de la tecnología y la infraestructura que son necesarias para prevenir y disminuir la contaminación, así como para aumentar el consumo eficiente de los recursos naturales y reducir la desertificación.

60. La comunidad internacional debe reconocer las necesidades específicas de los países en desarrollo sin litoral y prestarles la asistencia necesaria para superar su situación geográfica. Esta asistencia, en particular, debe vincularse al desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones que permita a los países en desarrollo sin litoral participar en la incipiente economía mundial basada en el conocimiento y captar la IED que fomente actividades no afectadas por la distancia. También se necesita asistencia para fortalecer las agrupaciones regionales de integración que permitan a los países en desarrollo sin litoral participantes exportar sus productos y servicios.

Anexo

**LA IED EN PAÍSES EN DESARROLLO SIN LITORAL EN COMPARACIÓN CON PEQUEÑOS
 ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO, PAÍSES MENOS ADELANTADOS, OTROS PAÍSES
 EN DESARROLLO, PAÍSES DESARROLLADOS Y EL MUNDO EN SU CONJUNTO
 (PROMEDIOS AGRUPADOS)**

Grupos de países	Entrada de IED como porcentaje de formación bruta de capital fijo, 2001	Entrada de IED, dólares per cápita (promedio 1992-2001)	Entrada de IED, (en millones de dólares)		Entrada de IED, anual crecimiento medio (porcentaje), 1996-2001	Monto acumulado de entrada de IED (millones de dólares), 2001	UNCTAD Índices *, 1999-2001	
			Promedio 1995-2000	Promedio 2001			Potenciales **	Realizados (valor)
<i>Países en desarrollo sin litoral</i>	24,5	13	4.647	5.511	-1,6	41.563	0,113	1,189
<i>Pequeños Estados insulares en desarrollo</i>	31,0	254	14.415	12.658	-3,4	152.604	0,201	2,193
<i>Países menos adelantados</i>	6,8	5	3.611	4.645	8,3	41.513	0,099	0,663
<i>Otros países en desarrollo</i>	12,0	36	164.346	184.459	8,0	1.932.052	0,188	0,893
<i>Países desarrollados</i>	11,0	488	541.757	509.760	30,5	4.504.121	0,388	0,998
<i>Total mundial</i>	11,4	100	747.939	740.232	22,6	6.816.849	n.a.	1,000

Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

* El Índice de entradas efectivas de IED se define como la relación entre la parte de las corrientes mundiales de IED correspondiente a un país y su participación en el PIB mundial. El Índice de potencial de atracción de IED se calcula como promedio no ponderado de los valores normalizados de 13 variables: tasa de crecimiento del PIB, proporción del PIB correspondiente a las exportaciones, líneas telefónicas por cada 1.000 habitantes, uso de energía comercial per cápita, proporción de los gastos de investigación y desarrollo en el ingreso nacional bruto, proporción de estudiantes de tercer ciclo en la población, riesgos políticos y comerciales del país, monto acumulado de entradas de la IED mundial, y la proporción de operaciones de fusiones y adquisiciones privatizadas mundiales. Ninguno de estos dos índices tiene por fin ofrecer un modelo global que explique las decisiones respecto de las localizaciones de las empresas transnacionales ni medir los efectos de la IED en las economías receptoras. Los promedios presentados en este cuadro corresponden a 140 países para los cuales se dispone de datos sobre los dos índices. La lista de los 140 países figura en el capítulo II de UNCTAD, 2002.

** El puntaje puede variar de 0 a 1.