



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

Distr.
GENERAL

TD/B/LDC/AC.1/13
14 de junio de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Cuarta 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
Nueva York, 23 a 26 de agosto de 1999
Tema 3 del programa provisional

MEJORA DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE DE TRÁNSITO EN
LOS PAÍSES EN DESARROLLO SIN LITORAL Y DE TRÁNSITO:
CUESTIONES QUE DEBEN CONSIDERARSE

Informe de la secretaría de la UNCTAD

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN	1 - 7	5
INTRODUCCIÓN	8 - 11	7
I. LA EVOLUCIÓN RECIENTE EN SECTORES DECISIVOS DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE DE TRÁNSITO	12 - 32	7
A. Cambios de la política en materia de transporte de tránsito	12 - 30	7
1. Liberalización de los servicios de transporte	14 - 17	8
2. Autonomía de los ferrocarriles	18	9

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. (<u>continuación</u>)		
A. (<u>continuación</u>)		
3. Privatización de los ferrocarriles y de otros servicios públicos	19	9
4. Control de cambios	20	10
5. Devaluación de la moneda	21	10
6. Los sistemas de información en el transporte de tránsito	22	10
7. Sistemas de información del tránsito en aduana	23	10
8. Dispositivos de apoyo institucional para el tránsito	24	11
9. Acuerdos intergubernamentales	25 - 28	11
10. Colaboración entre el sector público y el sector privado	29 - 30	12
B. Nuevos modelos de comercio y de tránsito . . .	31 - 32	13
1. Nuevos modelos de comercio	31	13
2. Nuevos modelos de transporte de tránsito .	32	13
II. MAGNITUD Y ESTRUCTURA DE LOS COSTOS DE TRÁNSITO EN ALGUNOS PAÍSES EN DESARROLLO SIN LITORAL	33 - 63	13
A. Asia nordoriental	39 - 45	15
1. Sistemas de transporte de tránsito	39	15
2. Estructura del comercio exterior	40	16
3. Magnitud y estructura de los costos de transporte	41 - 42	16
4. Efecto de los trámites y la documentación en los costos del tránsito	43 - 44	17
5. Medidas destinadas a reducir los costos del tránsito	45	18

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. (<u>continuación</u>)		
B. África meridional	46 - 50	18
1. Sistemas de transporte de tránsito	46	18
2. Estructura del comercio exterior	47	19
3. Magnitud y estructura de los costos de tránsito	48	19
4. Efecto de los trámites y la documentación en los costos del tránsito	49	21
5. Medidas destinadas a reducir los costos del tránsito	50	21
C. África oriental	51 - 58	22
1. Sistemas de transporte de tránsito	51	22
2. Estructura del comercio exterior	52	22
3. Magnitud y estructura de los costos de tránsito	53	22
4. Efecto de los trámites y la documentación en los costos del tránsito	54 - 56	24
5. Medidas destinadas a reducir los costos del tránsito	57 - 58	24
D. África occidental	59 - 63	25
1. Sistemas de transporte de tránsito	59	25
2. Estructura del comercio exterior	60	25
3. Magnitud y estructura de los costos del tránsito	61	25
4. Efecto de los trámites y la documentación en los costos del tránsito	62	27
5. Medidas destinadas a reducir los costos del tránsito	63	27

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. PROPUESTAS DE ACCIÓN	64 - 71	27

Lista de cuadros y gráficos

Cuadros

1. Comparación de los costos de tránsito y de flete marítimo de las importaciones efectuadas por un número seleccionado de países en desarrollo sin litoral y procedentes de la Europa noroccidental o del Japón		15
2. Costos de transporte típicos de un contenedor (UEC) hasta Ulaanbaatar o desde Ulaanbaatar		16

Gráficos

1. Estructura de los costos de transporte Yokohama-Tianjin-Ulaanbaatar (ferrocarril), 1999		17
2. Estructura de los costos de transporte Rotterdam-Durban-Ndola (ferrocarril), 1999		20
3. Estructura de los costos del transporte Rotterdam-Durban-Ndola (carretera), 1999		20
4. Estructura de los costos del transporte Rotterdam-Mombasa-Kigali (carretera), 1996		23
5. Estructura de los costos del transporte Rotterdam-Mombasa-Kigali (carretera), 1999		23
6. Estructura de los costos de transporte Rotterdam-Abidján-Ugadugú (carretera), 1999		26
7. Estructura de los costos de transporte Rotterdam-Lomé-Ugadugú (carretera), 1999		26

RESUMEN

1. El comercio mundial sigue creciendo a un ritmo notable y con él crece la necesidad de servicios de transporte más eficaces, económicos y ambientalmente inocuos. Se han mejorado la rapidez, la fiabilidad y la flexibilidad de los servicios de transporte de tránsito para conservar mercados o conseguir otros nuevos o incluso justificar una subida de precios, generando así ingresos suplementarios.

2. La falta de acceso al mar, agravada por la lejanía y el aislamiento de los mercados mundiales y por el costo prohibitivo del transporte, juntamente con la deficiente infraestructura, el desequilibrio del comercio, la organización poco eficaz del transporte, la mala utilización del material y la debilidad de los sistemas de gestión, tramitación, reglamentación e institucionales, imponen graves restricciones al crecimiento del comercio y de la economía de los países en desarrollo sin litoral.

3. En el presente estudio se analizan detenidamente la magnitud y la estructura de los costos del transporte de tránsito a que hacen frente algunos países en desarrollo sin litoral, con objeto de poner de relieve los problemas que tienen planteados y de dar una idea de cómo pueden reducirse esos costos. El estudio revela, en primer lugar, el elevado costo del transporte de tránsito por tierra, en comparación con los fletes marítimos. Esta conclusión parece indicar que todo intento de incrementar la competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo sin litoral tendrá que apuntar primordialmente a modificar la cuantía y la estructura de los costos de la operación de tránsito por tierra. La segunda observación de índole general se refiere a la evidente paridad de los fletes entre el transporte por ferrocarril y el transporte por carretera en muchas rutas, lo cual parece indicar que la elección del modo de transporte es función principalmente de la calidad de los servicios. Esto hace que sea importantísima la coordinación interferroviaria, sin la cual el futuro del transporte por ferrocarril sería, en verdad, bastante desolador.

4. Hay que seguir estimulando los cambios de política que desde 1997 han hecho posible la competencia de los ferrocarriles. Es importante, sin embargo, que esa competencia se verifique en condiciones iguales para todos. Ello requiere que, por una parte, los transportistas por carretera paguen derechos viales suficientemente altos para reflejar íntegramente el costo de la construcción y conservación de carreteras y que, por otra parte, los operadores de transporte no se vean atados ni entorpecidos en sus actividades por procedimientos innecesarios y engorrosos y por los muchos pagos que se les exigen en los países de tránsito. Si se obliga a los operadores de servicios de transporte por carretera a pagar derechos razonables por el uso de la infraestructura, lo menos que pueden esperar es que esa infraestructura se mantenga en buenas condiciones. A este respecto, se han fortalecido las instituciones correspondientes, tales como los fondos de desarrollo vial destinados a financiar la conservación de la infraestructura del transporte por carretera. Otra esfera en la que es preciso adoptar medidas enérgicas se refiere a la escandalosa práctica de la sobrecarga en el transporte por carretera, lo cual acelera la depreciación de

los vehículos y causa muchos desperfectos en las carreteras. También hay que mejorar el nivel profesional de los operadores de transporte. El problema es particularmente grave en el África occidental, donde muchos transportistas todavía trabajan en el sector no estructurado, utilizando pequeños camiones descubiertos y anticuados, que no están adaptados a las operaciones de tránsito. Precisamente el uso de este tipo inapropiado de vehículos hace necesarias las escoltas de la aduana y también las rigurosas inspecciones de la policía.

5. Los trámites y la documentación pueden tener una fuerte influencia en los costos del transporte. Como el intercambio de bienes requiere no sólo el desplazamiento material de las mercancías, sino también corrientes de información en gran parte codificada en documentos y corrientes de dinero en pago de los servicios contractuales prestados, los trámites y la documentación influyen directamente en los costos del transporte de tránsito. Cuando se retienen los documentos que acompañan a las mercancías, también quedan retenidas éstas.

6. La armonización, la simplificación y la normalización de los trámites y de la documentación de tránsito han desempeñado una función importantísima en la mejora de los sistemas de tránsito. Entre los instrumentos regionales y las normas comunes que han mejorado decisivamente el tránsito en África figuran: el sistema de licencias de transportista y matrículas de tránsito del MECAFM (Mercado Común del África Meridional y Oriental), de amplia utilización en el África oriental y meridional; los límites armonizados de carga por eje en el África oriental, en el África occidental y meridional; los derechos de tránsito armonizados en el África oriental y meridional; y los planes de seguro de responsabilidad civil de vehículos automotores en el África occidental y en el África oriental y meridional.

7. Los gobiernos han tenido que dar pruebas de considerable valor al adoptar y llevar a la práctica cambios tan radicales como la privatización de los ferrocarriles y la liberalización de los servicios de transporte, pero los beneficios que ello ha reportado, en lo que hace a la eficiencia de las operaciones de tránsito, ha alentado a algunos gobiernos a ampliar y profundizar las esferas de cooperación. En el África meridional, donde se han realizado algunas de las reformas de mayor éxito, entre los nuevos programas figuran las actividades destinadas a establecer un sistema aduanero regional para las mercancías en tránsito, así como a consolidar y ampliar la informatización de los regímenes aduaneros y de los sistemas de información sobre transportes, y el establecimiento de puestos de inspección conjuntos en las fronteras.

INTRODUCCIÓN

8. En el párrafo 11 de la resolución 52/183, de 18 de diciembre de 1997, la Asamblea General pidió al Secretario General de las Naciones Unidas que, dentro de los límites generales de los recursos para el bienio 1998-1999, convocara en 1999 una nueva reunión de expertos gubernamentales de países en desarrollo sin litoral y de tránsito y representantes de los países donantes y de las instituciones financieras y de desarrollo, incluidas las organizaciones y comisiones económicas regionales y subregionales pertinentes, para examinar los progresos realizados en el desarrollo de sistemas de tránsito, incluidos los aspectos sectoriales y el costo del transporte de tránsito, con miras a estudiar la posibilidad de formular las medidas prácticas necesarias.

9. El presente informe, que se ha preparado en cumplimiento de esa solicitud, consta de tres secciones. En la primera se pasa revista de la evolución reciente en áreas decisivas de la política de transporte de tránsito. En ella se subrayan la dependencia de los países en desarrollo sin litoral respecto de las exportaciones de productos básicos y, por consiguiente, su vulnerabilidad a las variaciones sin orden ni concierto de los precios internacionales de los productos y a las malas condiciones meteorológicas. También se ponen de manifiesto los cambios recientes de los modelos de comercio y de transporte de tránsito y se evalúa la repercusión de la política en materia de tránsito sobre los costos y los servicios de transporte.

10. En la segunda se analizan con más detenimiento la magnitud y la estructura de los costos del tránsito y se pone de relieve el efecto de los trámites y de la documentación en tales costos. El análisis de la magnitud y de la estructura de los costos se basa en encuestas realizadas sobre el terreno por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1999 en cinco subregiones: Asia nororiental; África occidental; África central; África oriental; y África meridional.

11. En la tercera sección se formulan conclusiones y se hacen propuestas de acción. Se delimitan unas cuantas áreas prioritarias para la adopción de medidas. Se señala que si bien la responsabilidad primordial de la aplicación de las recomendaciones recae en los países sin litoral y sus vecinos, también es de esperar que la comunidad internacional de donantes les preste un fuerte apoyo.

I. LA EVOLUCIÓN RECIENTE EN SECTORES DECISIVOS DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE DE TRÁNSITO

A. Cambios de la política en materia de transporte de tránsito

12. La rápida expansión del comercio internacional ha derribado las viejas barreras y reforzado la cooperación internacional. Los esfuerzos encaminados a crear un entorno estable de política económica en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito están produciendo un efecto positivo en las

operaciones de transporte de tránsito. El cambio de las actitudes y planteamientos ha contribuido a que las administraciones públicas, como las aduaneras, las portuarias y los ferrocarriles, estén mejor orientadas a la prestación de servicios, creando así un entorno más apropiado para las operaciones de transporte de tránsito.

13. Los cambios de política que en los últimos dos años han tenido una repercusión directa en el transporte de tránsito comprenden la reforma de los ferrocarriles (comercialización o privatización); la liberalización de los servicios de transporte; la flexibilización del control de cambios; la racionalización de la política fiscal; la devaluación de la moneda; el mayor uso del intercambio de datos electrónicos; la instauración de dispositivos de apoyo institucional más sólidos para el tránsito; la entrada en vigor de acuerdos intergubernamentales amplios; y la colaboración entre el sector público y el sector privado.

1. Liberalización de los servicios de transporte

14. Se está progresando en la liberalización de los servicios de transporte tanto al nivel nacional como al nivel regional. Al nivel nacional, las iniciativas se refieren al desmantelamiento de los monopolios ferroviarios y a la aceptación de la competencia del transporte por carretera. Al nivel regional, las actividades entrañan tanto el desmantelamiento de los monopolios ferroviarios como la apertura de los mercados nacionales de transporte a la competencia del extranjero.

15. Se ha progresado más en la liberalización de los servicios de transporte a nivel nacional que a nivel regional. En muchos países en desarrollo sin litoral y de tránsito, los ferrocarriles nacionales compiten ahora con los operadores de transporte por carretera en pie de igualdad. Este cambio de política, que no fue fácil de lograr, se lleva a cabo frente a las fuertes protestas de las administraciones ferroviarias que lo ven como una amenaza para el transporte por ferrocarril. Pero no todas las administraciones ferroviarias han aceptado la derrota. Algunas han decidido defenderse. Buen ejemplo de ello es Ferrocarriles de Malawi. Tras años de cuantiosas pérdidas, la compañía dio en quiebra en 1993 y fue reestructurada, proceso que entrañó el cierre de algunos servicios de pasajeros, la eliminación de líneas poco rentables y recortes de personal. Además, las dos divisiones principales de la compañía, los servicios de ferrocarril y los servicios de navegación lacustre, se constituyeron en dos empresas distintas en 1995. Ese año Ferrocarriles de Malawi registró un módico beneficio por primera vez desde el decenio de 1970, principalmente como consecuencia de la reestructuración. Las perspectivas se han vuelto mucho más alentadoras con el aumento del volumen del tráfico externo de flete y la continua reestructuración en el período previo a la plena privatización, que se verificará durante 1999.

16. El impulso de la liberalización de los servicios de transporte al nivel nacional ha tenido un efecto contagioso en algunas regiones, pero no en otras. En el África oriental y meridional, el desmantelamiento de los monopolios nacionales llevó a una suavización general de las restricciones,

que dejó a los operadores extranjeros penetrar en nuevos mercados. La liberalización de los servicios de transporte al nivel regional se estructuró oficialmente en el marco del sistema de licencias de transportistas del Mercado Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO). Las licencias expedidas al amparo del sistema en cualquier Estado miembro son aceptadas por todos los demás. Este entorno liberal en el África oriental y meridional ha introducido una feroz competencia y una gran eficacia en el transporte por carretera, lo cual ha obligado a los ferrocarriles a adaptarse y mejorar.

17. En el África occidental la liberalización al nivel nacional no ha sido seguida al nivel regional. La reglamentación de la asignación de carga sigue aislando de la competencia a los transportistas de los países sin litoral, garantizándoles dos tercios de la carga que entra en esos países y sale de ellos. Los empresarios de transporte de los países en desarrollo sin litoral no han aprovechado esa protección para modernizar sus operaciones. Muchos siguen trabajando en el sector no estructurado y carecen de capital y de los conocimientos necesarios en materia de gestión para invertir en la compra de los robustos y fuertes vehículos sin los cuales no pueden ofrecer servicios de transporte eficientes en relación con el costo.

2. Autonomía de los ferrocarriles

18. Por contraste, la autonomía de que disfrutaban los ferrocarriles en muchos países les ha permitido adoptar medidas que han mejorado sus servicios y sus prestaciones. En el África oriental, por ejemplo, Uganda y los ferrocarriles de la República Unida de Tanzania explotan trenes bloque entre Dar-es-Salaam y Kampala; lo mismo hacen Uganda y los ferrocarriles de Kenya entre Mombasa y Kampala. Esos servicios han reducido las demoras y mejorado la fiabilidad de la oferta, lo que permite a los comerciantes mantener en sus almacenes un menor volumen de existencias. Los ferrocarriles del África meridional, con el auspicio de la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (CODAM) han elaborado un plan de acción regional (PAR) que ha mejorado la eficiencia de las operaciones a nivel regional y les ha permitido reaccionar de manera más eficaz a la competencia del transporte por carretera.

3. Privatización de los ferrocarriles y de otros servicios públicos

19. Normalmente la privatización de los ferrocarriles ha supuesto el otorgamiento de una concesión a largo plazo a los operadores del sector privado a cambio de inversiones y de una gestión más eficaz, con objeto de mejorar la capacidad y el funcionamiento de los ferrocarriles. En el caso de los ferrocarriles de Abidján-Níger, se otorgó una concesión de 17 años a SITARAIL, controlada por una empresa privada francesa, Saga, que ha prometido invertir 33 millardos de francos CFA (62,6 millones de dólares de los EE.UU.) en la compra de material rodante y la mejora de la infraestructura y de las telecomunicaciones. La privatización de los 1.260 km de la línea Abidján-Níger en 1995 será seguida pronto por la de Ferrocarriles del Camerún. Otras compañías que tienen prevista una acción similar son las de Malawi, Mozambique, la República Unida de Tanzania y Zambia, entre otras.

4. Control de cambios

20. La flexibilización de la reglamentación cambiaria ha eliminado algunos de los grandes obstáculos que se oponían al comercio de tránsito, permitiendo también a los operadores de transporte del sector privado de muchos países en desarrollo sin litoral y de tránsito, quedarse con parte de las divisas para la compra de repuestos y equipo. En el plano de las actividades diarias, la rapidez con que se pueden obtener divisas en los bancos o en las oficinas de cambio ha facilitado los viajes y las operaciones de tránsito y la actividad de sus agentes. Los camioneros pueden obtener divisas para pagar derechos de tránsito y otros desembolsos que han de efectuarse en los países de tránsito. La liberalización de la reglamentación cambiaria también ha reducido las demoras y la incertidumbre, contribuyendo con ello a mejorar los servicios de transporte de tránsito.

5. Devaluación de la moneda

21. La devaluación del franco CFA en 1994 dio lugar a un descenso temporal del tráfico de tránsito porque se produjo una reducción de las importaciones. Pero la devaluación, junto con otras políticas que impulsaron la demanda, en particular los aumentos salariales, ha estimulado las economías de Burkina Faso, Malí y el Níger, estimulando el transporte de tránsito y el comercio en el conjunto del África occidental.

6. Los sistemas de información en el transporte de tránsito

22. Se están instalando sistemas de información sobre transporte de tránsito para seguir el rastro del equipo de transporte y de los envíos, mejorando así la eficiencia de las operaciones ferroviarias. El Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC), elaborado por la UNCTAD, se introdujo en 1988 y ya está funcionando o se está instalando en 14 países, 5 de los cuales (Burkina Faso, Malawi, Malí, Uganda y Zambia) son países sin litoral. Las autoridades ferroviarias de la CODAM están llevando a la práctica un sistema regional de información sobre el material rodante (SRIMR) patrocinado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Éste es un proyecto de gran envergadura que abarcará todos los países que aún no han instalado ningún sistema de información en tiempo real. Tiene por objeto mejorar la previsibilidad de los servicios, y la utilización del material rodante y permitir a los ferrocarriles facilitar a sus clientes de los países sin litoral información exacta sobre la ubicación de sus envíos a lo largo de los 45.000 km de la red ferroviaria de la CODAM.

7. Sistemas de información del tránsito en aduana

23. Unos sistemas eficientes de elaboración y transferencia de datos contribuyen a facilitar los trámites del tránsito en aduana. Esos sistemas pueden aliviar la carga del personal de aduanas, aminorar el tiempo de espera de los camiones, reducir la documentación en papel y acelerar los procedimientos de tramitación de la fianza y garantía de aduana. Más de 70 países de todo el mundo han adoptado el Sistema Aduanero Automatizado de la UNCTAD (SIDUNEA). Entre los participantes hay muchos países sin litoral.

8. Dispositivos de apoyo institucional para el tránsito

24. Para llevar a cabo los cambios de manera sostenible hace falta una buena organización. Tanto el sector público como el sector privado están tomando medidas para establecer instituciones apropiadas destinadas a apoyar las operaciones de transporte y de tránsito. En la actualidad, muchos gobiernos tienen ministerios distintos encargados del transporte, de las obras públicas y de las telecomunicaciones. Algunos de ellos también han creado órganos autónomos tales como los fondos de desarrollo vial, destinados a la conservación y reparación de los caminos de tránsito. Al nivel del sector privado existe mayor conciencia de que la comunidad económica podría defender mejor sus intereses si se organizase de manera más eficaz. Las iniciativas encaminadas a crear asociaciones profesionales se han multiplicado. Estas asociaciones tienen que ver con profesiones tales como los transportistas por carretera, los transitarios y los agentes de aduana. Las organizaciones profesionales fortalecerán la participación del sector privado en los procesos consultivos y de adopción de decisiones.

9. Acuerdos intergubernamentales

25. Aumenta el número de países que se adhieren a convenciones internacionales y que celebran acuerdos regionales y bilaterales. Desde 1997 se ha registrado una actividad febril, sobre todo entre los países en desarrollo sin litoral de reciente independencia situados en el Asia central, que se han adherido a varias convenciones internacionales ¹.

26. Los países del Asia central también han firmado o aprobado varios acuerdos o dispositivos regionales, entre ellos: a) el Acuerdo Marco sobre Transporte de Tránsito entre los Estados Miembros de la Organización de Cooperación Económica, aprobado en Almaty, Kazajstán, el 9 de mayo de 1998; b) la Declaración de Tashkent de 26 de marzo de 1998 sobre el Programa Especial de las Naciones Unidas para las Economías de Asia Central, firmada por los Jefes de Estado de Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, así como por la Comisión Económica para Europa y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico; y c) la firma de la Declaración de Bakú de 8 de septiembre de 1998 relativa a la aplicación del programa ampliado del corredor de transporte Europa-Cáucaso-Asia.

27. El elemento esencial en que se basan los acuerdos intergubernamentales ha sido el reconocimiento de que el transporte de tránsito no puede realizarse eficazmente sin acuerdo sobre una serie común de normas entre los países que comparten determinados corredores y rutas. Sin tales acuerdos, los transportistas estarían obligados a adaptarse a diferentes requisitos jurídicos y técnicos en cada uno de los países que atraviesan, exponiéndose a repetidas inspecciones y retrasos onerosos.

28. Los acuerdos de transporte de tránsito suelen incluir: a) disposiciones relativas a la libertad de tránsito; la evitación de demoras innecesarias; la exención de derechos y otros cargos, salvo los que sean necesarios para atender a los costos administrativos del tránsito; b) la designación de corredores de transporte de tránsito, en particular las vías de comunicación por ferrocarril y carretera y las vías de navegación interior; c) disposiciones relativas a los puertos e instalaciones marítimas que podrá

utilizar el tráfico de tránsito; d) las condiciones generales del transporte por carretera, incluida la aplicación de reglamentos apropiados de tráfico, disposiciones acerca de los permisos de transporte por carretera, las características técnicas de los vehículos, el reconocimiento mutuo de los permisos de conducir y disposiciones sobre el seguro de responsabilidad civil de los vehículos automotores; e) las condiciones generales del transporte por ferrocarril, incluida la designación de estaciones fronterizas de intercambio y disposiciones para las inspecciones técnicas; f) regímenes aduaneros y procedimientos administrativos simplificados, armonizados y normalizados, inspecciones conjuntas y establecimiento de un sistema de tránsito aduanero; y g) adopción de disposiciones institucionales para el tránsito.

10. Colaboración entre el sector público y el sector privado

29. Está mejorando la colaboración entre el sector público y el sector privado. Las viejas actitudes ceden ante la evidencia de que el sector privado, en cuanto principal proveedor de servicios de transporte, conoce de primera mano los estrangulamientos y los obstáculos que se encuentran en las operaciones cotidianas y, como tal, suele ser el más apropiado para delimitar los problemas y proponer soluciones viables y prácticas. El sector privado tiene muchísimo interés en facilitar el transporte de tránsito, ya que es un beneficiario directo de las medidas destinadas a armonizar las normas interestatales y simplificar los reglamentos administrativos y aduaneros. Así, pues, la participación del sector privado en la formación de la política no sólo facilitaría la adopción de medidas convenientes, sino que también garantizaría su cooperación en la puesta en práctica de esas medidas.

30. En el África meridional la colaboración del sector público y del sector privado ha sido muy firme. El ejemplo que mejor la ilustra es la creación de los llamados "Grupos de Creación de Corredores (GCC)". Esos grupos constituyen el marco institucional en el cual el sector público y el sector privado trabajan juntos para organizar corredores de transporte. Mientras el sector público se encarga de invertir en infraestructura material, el sector privado determina los proyectos viables y rentables a lo largo del corredor e invierte en ellos. Los proyectos del sector privado incluyen la construcción de depósitos de contenedores; cadenas de almacenes fríos; y la agricultura comercial. Diez años después del establecimiento del Grupo del Corredor de Beira (GCB), se registró en el África meridional la creación de otros dos grupos en 1998 y 1999, respectivamente. Se trata del Corredor de Maputo, a lo largo del ferrocarril Maputo-Rassano Carcia, que conecta Sudáfrica con el puerto de Maputo en Mozambique, y del Grupo del Corredor de Mtwara (GCM), que tiene por objeto el desarrollo del puerto de Mtwara en la República Unida de Tanzania para que pueda prestar servicio a las provincias meridionales del país, así como al comercio de tránsito de Malawi, Zambia y Mozambique septentrional.

B. Nuevos modelos de comercio y de tránsito

1. Nuevos modelos de comercio

31. Aunque muchos países en desarrollo sin litoral siguen siendo tributarios, para sus ingresos en divisas, de unos cuantos productos agrícolas o minerales, la diversificación está empezando a manifestarse en el marco de sus programas generales de desarrollo económico. Son evidentes las señales de la aparición de nuevos modelos de producción y de comercio en varios países en desarrollo sin litoral, en particular en Bolivia, Botswana, Mongolia y Uganda. En Bolivia la industria extractiva, impulsada evidentemente por la producción de oro, se ha intensificado. Además, las inversiones en agricultura comercial en las tierras bajas del este del departamento de Santa Cruz han hecho de Bolivia un exportador importante de soja. En Mongolia se espera que la explotación de hidrocarburos en un porvenir cercano fortalezca aún más los intercambios comerciales con China. En Uganda, si bien el café sigue siendo el principal cultivo de exportación, se han incrementado notablemente las entradas de divisas procedentes de exportaciones no tradicionales, en particular de pescado y productos de pescado, maíz, judías, oro y componentes de oro. Unos importantes proyectos de minería que se están llevando a cabo en Malí y en Burundi también ampliarán la base productiva y modificarán el patrón del comercio de esos países.

2. Nuevos modelos de transporte de tránsito

32. El aprovechamiento de nuevas zonas de producción está modificando los patrones del transporte de tránsito. En Bolivia, por ejemplo, la exportación de los llanos orientales para la agricultura comercial y la construcción de un oleoducto destinado a abastecer el Brasil está inclinando la dirección del comercio del país hacia la costa atlántica. Burundi ha abierto recientemente una nueva ruta de tránsito hacia el sur por el lago Tanganyika. Esta ruta es importante para las importaciones de azúcar, cemento y otros bienes de consumo de países del África meridional como Malawi, Zambia y Sudáfrica. La cesación de las hostilidades en Mozambique ha permitido recuperar la ruta más corta de Malawi hacia el mar por el puerto de Nacala. Este último está sólo a unos 600 km de Malawi, mientras que los otros puertos posibles de Durban y Beira están aproximadamente a 3.000 y 800 km, respectivamente, de Malawi. Si se puede mejorar la eficiencia de esas nuevas rutas de tránsito, se reducirán los costos de transporte de los países sin litoral interesados y se contribuirá a la expansión del comercio de la región y del comercio internacional.

II. MAGNITUD Y ESTRUCTURA DE LOS COSTOS DE TRÁNSITO EN ALGUNOS
PAÍSES EN DESARROLLO SIN LITORAL

33. Los países en desarrollo sin litoral siguen teniendo la desventaja de unos costos de transporte excesivos. El costoso transporte de las importaciones infla los precios al consumidor de las mercancías importadas y el costoso transporte de las exportaciones reduce la competitividad de éstas en los mercados extranjeros.

34. Las estadísticas de la balanza de pagos en las que se presenta el flete como proporción del valor c.i.f. facilitan una medida aproximada de la desventaja que para los países en desarrollo sin litoral representa el costo del tránsito. En 1994 el flete representó aproximadamente el 4% del valor c.i.f. de las importaciones de las economías desarrolladas y el 7,2% del valor c.i.f. de las importaciones de los países en desarrollo, mientras que la media correspondiente a los países en desarrollo sin litoral fue del 14,7%. Los países en desarrollo sin litoral del África occidental tienen las tasas más elevadas -alrededor del 27,5%- seguidos por los del África oriental, que registran aproximadamente el 23,6%. La proporción del flete en el África meridional y en América Latina es del 10,7 y del 16,2%, respectivamente ².

35. Por lo que hace a las exportaciones, los países en desarrollo sin litoral gastaron en 1994 alrededor del 17,7% de sus ingresos de exportación en el pago de servicios de transporte, mientras que la media para todos los países en desarrollo fue del 8,7%. Si esta cifra se compara con los aranceles comerciales de los principales mercados desarrollados (los Estados Unidos, el Canadá, la Unión Europea, el Japón), se ve que el costo de los servicios de transporte constituye para los países en desarrollo sin litoral un obstáculo mayor que los aranceles comerciales, ya que después de los acuerdos de la Ronda Uruguay los aranceles de la nación más favorecida (NMF) en el Canadá, la Unión Europea, el Japón y los Estados Unidos variarán entre el 3,7% en los Estados Unidos y el 7,1% en el Canadá, una vez que se hayan eliminado las reducciones negociadas.

36. El elevado costo del comercio internacional para los países en desarrollo sin litoral constituye un grave obstáculo al comercio. Los factores a que se debe ese elevado costo comprenden las deficiencias de la infraestructura, el desequilibrio del comercio, la ineficacia del transporte, la mala utilización del equipo y la proliferación de reglamentos y trámites oficiales engorrosos.

37. Los costos del transporte internacional pueden considerarse los costos directos e indirectos que tienen que ver con el transporte de mercancías de un punto de carga a su destino. La definición del costo puede basarse en el transporte puerto a puerto, puerta a puerta, puerto a puerta o puerta a puerto. La mayor proporción de esos costos corresponde al flete, que para el transporte interno por tierra es más elevado que en el transporte marítimo (véase el cuadro 1). Los demás elementos del costo abarcan algunos o todos los siguientes: a) manutención en terminales, almacenes, puertos, aeropuertos, depósitos internos; b) almacenamiento; c) seguro; d) documentación; e) honorarios de agentes de expedición y transitarios; f) despacho en aduana; g) comisiones bancarias; h) administración; i) pago de garantías requerido por la celebración de acuerdos suplementarios de seguridad a fin de evitar la desaparición y el robo de las mercancías en tránsito; j) cruce de fronteras, honorarios de las diversas inspecciones sanitarias que se superponen; k) gastos suplementarios ocasionados por las demoras que rebasan el tiempo normal de tránsito y por la incertidumbre de los comerciantes; l) ciertos elementos monopolísticos, costos inflados de los insumos de transporte, pagos no oficiales; y m) pago de sobreestadias por no devolver los contenedores a tiempo.

Cuadro 1

Comparación de los costos de tránsito y de flete marítimo de las importaciones efectuadas por un número seleccionado de países en desarrollo sin litoral y procedentes de la Europa noroccidental o del Japón

(Tasas de 1999 en dólares de los EE.UU. por unidad equivalente de 20 pies)

País en desarrollo sin litoral	Distancia aproximada del tránsito por tierra y tarifa			Tarifa aproximada de transporte marítimo		Coeficiente del transporte por tierra
	Distancia (km)	Modo	Tarifa	Puerto	Tarifa	
Níger (Gambia)	3 119	Ferrocarril	4 174	Durban	1 125	3,7
Níger (Gambia)	1 424	Carrilera	3 751	Bairia	1 050	3,5
Blantyre (Malawi)	825	Carrilera	336	Bairia	1 200	2,8
Ulaanbaatar (Mongolia)	1 693	Ferrocarril	1 370	Tianjin	530	2,6
Kigali (Ruanda)	1 867	Carrilera	4 400	Mombasa	1 350	3,3
Kampala (Uganda)	1 187	Carrilera	1 375	Mombasa	1 200	1,2
Vagadugú (Burkina Faso)	1 192	Carrilera	1 192	Abidján	1 250	0,9
Nuomay (Nígar)	1 170	Carrilera	2 500	Lomé	1 350	1,6

Fuente: UNCTAD.

38. La comparación entre el flete oceánico de las importaciones en contenedor y el costo del tránsito por tierra permite apreciar la relativa importancia de este último. La diferencia es muy significativa y muestra coeficientes de transporte por tierra que varían entre uno y tres, lo cual da a entender que todo intento de reducir el costo del transporte de las importaciones o de las exportaciones de los países en desarrollo sin litoral habrá de tener como objetivo primordial la modificación de los costos atribuibles a las operaciones de tránsito por tierra.

A. Asia nordoriental

1. Sistemas de transporte de tránsito

39. En la región del Asia nordoriental hay un solo país en desarrollo sin litoral, Mongolia, país muy extenso de 1,56 millones de km². Mongolia está situada entre Rusia y China y sus nexos comerciales con el mundo pasan por esos dos países. Tomando Ulaanbaatar como punto de partida, las tres grandes rutas terrestres son: a) a Sukhbaatar (Naushki) por Ferrocarriles de Mongolia y a continuación al puerto de Vladivostok (o al puerto de Nakhodka) por Ferrocarriles de Rusia; b) a Sukhbaatar (Naushki) por Ferrocarriles de Mongolia y después al puerto de San Petersburgo u otros puertos de Europa por Ferrocarriles de Rusia; y c) a Zamyun Uud por Ferrocarriles de Mongolia, trasbordo a Ferrocarriles de China (necesario por el cambio de anchura de 1.520 mm a 1.435 mm), después al puerto de Tianjin (Xingang) por Ferrocarriles de China vía Erlian (Erenhot)-Jining-Datong-Beijing. La distancia es de 700 km en Ferrocarriles de Mongolia y 993 km en Ferrocarriles de China, lo que hace un total de 1.693 km.

2. Estructura del comercio exterior

40. Mongolia es fuertemente tributaria de las exportaciones de productos básicos. En 1998 las de minerales representaron la mitad de los ingresos de exportación del país. Ello la hace vulnerable a las variaciones de los precios mundiales de los productos. De hecho, en 1998 el valor de las exportaciones de cobre bajó en un 42,8%, de 211,4 millones a 119 millones de dólares de los EE.UU., a pesar de que el volumen de cobre exportado había aumentado en un 7% con respecto al año anterior. La situación del comercio exterior de Mongolia en 1998 también quedó debilitada por la reducción del precio de la cachemira, otra de las principales exportaciones, que bajó un 27%. Mongolia tiene un déficit comercial estructural que se acentúa en los años de condiciones meteorológicas adversas y de deterioro de la relación de intercambio. Ese déficit comercial tiende a inflar los costos de transporte porque algunos de los vagones en que se transportan las importaciones hasta la frontera regresan vacíos.

3. Magnitud y estructura de los costos de transporteCuadro 2

Costos de transporte típicos de un contenedor (UEC)
hasta Ulaanbaatar o desde Ulaanbaatar

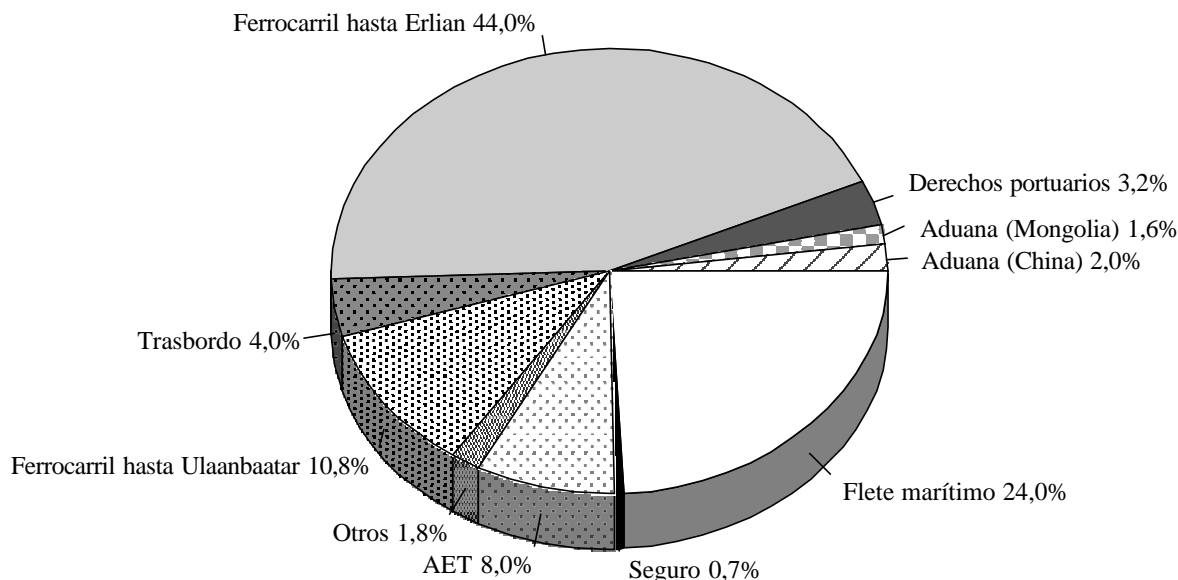
Ruta			Tarifa (dólares EE.UU. por contenedor)	Tiempo (en días)
Al Japón	Vía	Tianjin	1 900	21 a 28
Al Japón	Vía	Rusia	1 760	25 a 30
A Italia	Vía	Tianjin, mar	3 200	45 a 55
A Italia	Vía	Rusia, tierra	3 250	30 a 35
Al Reino Unido	Vía	Tianjin, mar	3 050	45 a 55
Al Reino Unido	Vía	Rusia, tierra	2 900	35 a 40
Del Japón	Vía	Tianjin	2 400	21 a 28
Del Japón	Vía	Rusia	2 300	25 a 30
Desde Varsovia	Vía	Rusia	3 200	30 a 35
Desde Europa nordoccidental	Vía	Tianjin, mar	3 400	45 a 55

Fuente: UNCTAD.

41. El comercio exterior de Mongolia puede utilizar las rutas que atraviesan la Federación de Rusia o China. Los costos del transporte de tránsito al Japón o a Europa por Rusia son más bajos que los que se pagan en China, como indica el cuadro 2. Pese a esta ventaja de costo, ha aumentado el volumen del comercio de tránsito de Mongolia por China, porque la elección de la ruta de tránsito no está determinada únicamente por el costo directo del transporte; pueden considerarse más importantes otros factores. En este caso, el factor determinante es el de los trámites aduaneros. Los agentes de expedición y los transitarios (AET) de Mongolia advierten a sus clientes que utilicen el puerto de Tianjin porque en él están más racionalizados los trámites aduaneros.

Gráfico 1

Estructura de los costos de transporte
Yokohama-Tianjin-Ulaanbaatar (ferrocarril), 1999



42. El desglose de los diversos elementos del costo del desplazamiento de un contenedor de 20 pies (UEC) hasta Ulaanbaatar o desde Ulaanbaatar por el puerto de Tianjin muestra claramente cuál es la partida principal de gastos. En el gráfico 1 pueden apreciarse que los elementos de costo del transporte de tránsito por tierra (el 58,8%) son mucho más altos que el flete oceánico (un 24%). También puede verse en el gráfico 1 que los elementos principales del transporte de superficie son los gastos del flete ferroviario por China, que representan cerca del 44% del costo del transporte. Ese elevado costo refleja, por lo visto, el desequilibrio de los volúmenes de exportación e importación entre Tianjin y Zamyn Uud. Otro factor podría ser la ausencia de competencia entre el ferrocarril y la carretera.

4. Efecto de los trámites y la documentación en los costos del tránsito

43. El intercambio de bienes requiere no sólo el desplazamiento físico de las mercancías, sino también corrientes de información que en su mayor parte se hallan codificadas en documentos y corrientes de dinero en pago de los servicios contractuales prestados. Por consiguiente, unos trámites y una documentación engorrosos pueden aumentar los costos del tránsito porque cuando se retienen los documentos que acompañan las mercancías, también se retienen las propias mercancías.

44. Una de las principales ventajas del desplazamiento de las mercancías por ferrocarril es que los trámites y las formalidades que las acompañan están reducidos al mínimo. Ello es aún más cierto cuando el tránsito por ferrocarril, como en la ruta hacia Tianjin, requiere un solo cruce de frontera. Sin embargo, si bien se han simplificado las formalidades de tránsito por ferrocarril, los trámites de importación y exportación en conjunto siguen siendo engorrosos. En la actualidad los porteadores tienen que rellenar numerosos documentos comerciales y administrativos (para las aduanas, los bancos, los ferrocarriles, los puertos, etc.). Puede ocurrir que los gobiernos quieran saber qué aspectos se prestan a una mayor armonización, normalización y simplificación. El intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte (EDIFACT) constituye tal vez una buena oportunidad para adoptar medidas concretas porque Mongolia ha instalado el SIDUNEA y China ha tomado medidas con objeto de desarrollar la transmisión de documentos EDIFACT para fines portuarios y aduaneros.

5. Medidas destinadas a reducir los costos del tránsito

45. Las inversiones realizadas recientemente para mejorar las instalaciones de transbordo en la frontera entre China y Mongolia han permitido eliminar uno de los grandes estrangulamientos de la ruta Ulaanbaatar-Tianjin. Pero la lentitud de la salida hacia Zamyun Uud y desde Zamyun Uud por Tianjin durante el período punta de la cosecha en China sigue siendo una gran preocupación para Mongolia. Habría que tratar de eliminar ese estrangulamiento. Otra medida que se puede tomar para reducir el costo del tránsito quizá sea la instalación de un sistema eficaz de elaboración y transmisión de informaciones. Esto mejoraría la eficiencia de las operaciones de transporte en beneficio de los operadores y los comerciantes a lo largo de la ruta. Las reformas encaminadas a superar las barreras distintas de las materiales deben abarcar una amplia gama de aspectos: los sistemas de gestión, tramitación, documentación, reglamentación e institucionales. Un estudio detallado de las barreras distintas de las materiales que se encuentran en la ruta Ulaanbaatar-Tianjin contribuiría a determinar futuras esferas de acción.

B. África meridional

1. Sistemas de transporte de tránsito

46. La región del África meridional comprende seis países en desarrollo sin litoral: Botswana, Lesotho, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe. Esos seis países están vinculados a la red de puertos marítimos de la CODAM³, que consta de 15 puertos conectados por una red de ferrocarriles y de carreteras. En el presente estudio se utilizan datos e información procedentes de los cuatro corredores más importantes de la región de la CODAM por lo que hace al volumen, a saber: a) Durban-Johannesburgo, Harare-Blantyre; b) Durban-Johannesburgo, Harare-Ndola; c) las rutas de Beira-Harare-Ndola; y d) Beira-Blantyre.

2. Estructura del comercio exterior

47. Las exportaciones de productos agrícolas y la extracción de minerales son los pilares de la economía de los seis países en desarrollo sin litoral situados en el África meridional. Malawi y Swazilandia son tributarios principalmente de la agricultura, mientras que Botswana, Zambia y Zimbabwe son grandes exportadores de minerales como el oro, los diamantes, el cobre, el cobalto y las ferroaleaciones. En razón de su estructura económica tributaria de los productos básicos, su comercio exterior depende de las condiciones meteorológicas y de unos precios internacionales favorables de los productos básicos. Con la excepción de Botswana, esos países suelen registrar un gran déficit en su balanza comercial. Esta última tiende a inflar los costos del transporte porque algunos vehículos que llevan las importaciones regresan sin carga de vuelta.

3. Magnitud y estructura de los costos de tránsito

48. En el último siglo los ferrocarriles han desempeñado un papel importante en los transportes y las comunicaciones del África meridional. La red ferroviaria sigue siendo la más extensa del continente. Pero hoy día, aun en el caso de los trayectos largos -por ejemplo, entre Durban y Ndola (3.119 km)- los fletes del ferrocarril son más elevados que los del transporte por carretera. Para un contenedor UEC, es de 3.714 dólares de los EE.UU., mientras que el flete por carretera es de 2.673 dólares de los EE.UU. (gráficos 2 y 3). El transporte por carretera es más competitivo en el África meridional porque está bien organizado y ofrece servicios eficientes. Por ejemplo, permite entregar mercancías de Durban en Ndola en el plazo de una semana, pero hacen falta tres semanas en ferrocarril, porque hay una mala coordinación de los servicios ferroviarios internacionales. La competencia entre el ferrocarril y la carretera ha contribuido a elevar el nivel de los servicios de transporte en general y, como tal, debe ser alentada. Pero para ser leal, la competencia debe desarrollarse en un marco que asegure la igualdad de condiciones. Esto requiere, por una parte, que el transporte por carretera esté sujeto al pago de derechos o tasas viales proporcionales al costo de la construcción y conservación de los caminos y, por otra, que los operadores de transporte puedan ahorrarse los trámites y los muchos costos que se les imponen en los países de tránsito.

Gráfico 2

Estructura de los costos de transporte
Rotterdam-Durban-Ndola (ferrocarril), 1999

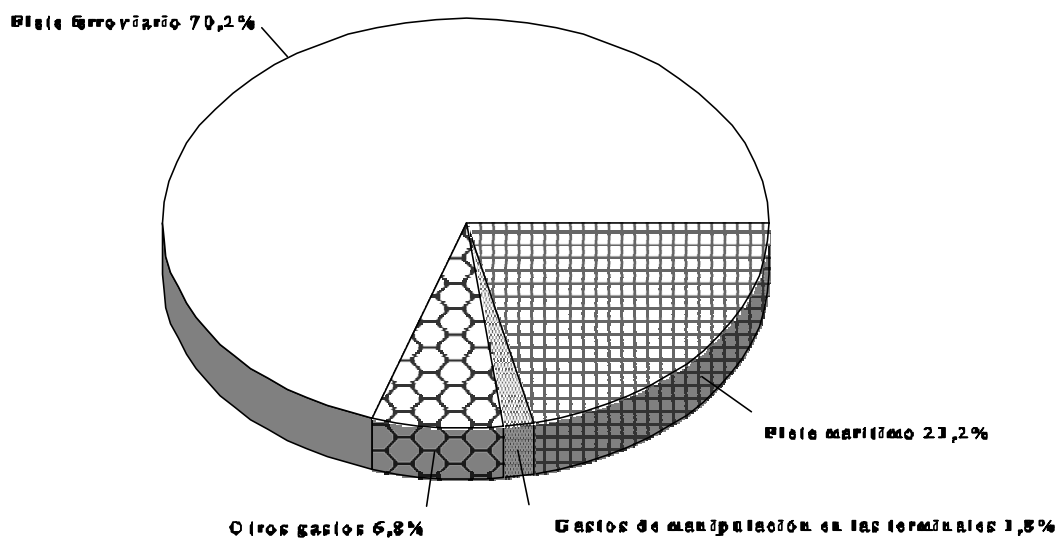
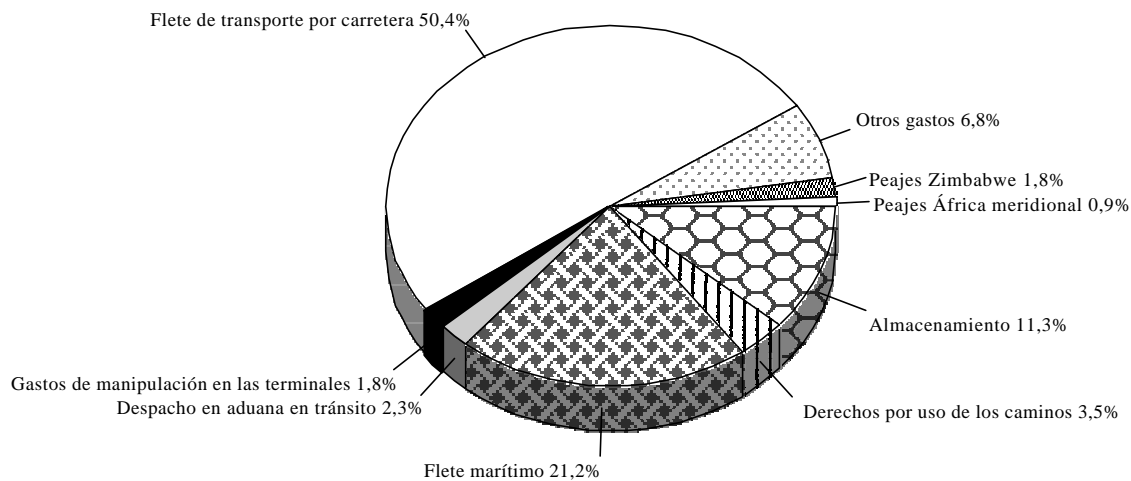


Gráfico 3

Estructura de los costos del transporte
Rotterdam-Durban-Ndola (carretera), 1999



4. Efecto de los trámites y la documentación en los costos del tránsito

49. Con el auspicio del MECAFMO ⁴ y de la CODAM, los seis países en desarrollo sin litoral y sus vecinos de tránsito del África meridional han hecho progresos significativos en la facilitación del tránsito. Entre esos progresos figuran: la introducción de límites armonizados de carga por eje; la adopción del sistema de expedición de licencias de transportista del MECAFMO; y la aplicación de un plan de seguro de responsabilidad civil para vehículos automotores. Se han planeado actividades que permitirán robustecer aún más la cooperación, a saber: la utilización del documento administrativo único MECAFMO/CODAM y la aplicación del régimen de garantía aduanera regional (RGAR). Esos dos instrumentos son necesarios para el establecimiento de un sistema de tránsito aduanero en el África meridional. El nuevo sistema contará con el apoyo del EDIFACT, ya instalado o en curso de instalación en el África meridional, así como con la implantación de puestos fronterizos en que el despacho de aduanas pueda hacerse en una sola operación. Estas medidas acelerarán las formalidades de tránsito y reducirán las demoras. Los retrasos en el cruce de fronteras se consideran en la actualidad excesivos. Se dice que el costo económico para la región de la CODAM en lo que hace a la reducción de la productividad de los camiones en 1996 fue de cerca de 50 millones de dólares de los EE.UU. ⁵.

5. Medidas destinadas a reducir los costos del tránsito

50. La red regional de ferrocarriles interconectados de los países de la CODAM tiene, en total, 33.953 km de vías, mientras que la red vial abarca aproximadamente 880.000 km. Sin embargo, si bien el estado de la infraestructura es, en general, aceptable, hay muchísimo trabajo de mantenimiento acumulado por realizar, que se estima en 300 millones de dólares de los EE.UU. para los ferrocarriles (excluidos los de Angola y la República Democrática del Congo) y 746 millones de dólares de los EE.UU. por lo que hace a la red vial. La conservación y reparación de la infraestructura sigue siendo una preocupación principal, pero es más urgente la eliminación de las barreras distintas de las físicas. Los instrumentos regionales que se han adoptado, tales como los acuerdos entre compañías de ferrocarril, los visados de entrada múltiple y de tránsito, el plan de la tarjeta amarilla del MECAFMO, el sistema de licencias de transportista y matrículas de tránsito del MECAFMO deben llevarse a la práctica de manera más eficaz. La utilización del documento administrativo único MECAFMO/CODAM, el RGAR y la implantación de puestos fronterizos de despacho en aduana en una sola operación en 1999/2000 deben ser las tareas prioritarias de la CODAM en materia de transporte de tránsito. La CODAM y la secretaría del MECAFMO necesitarán apoyo financiera y técnico de la comunidad de donantes para robustecer los servicios exteriores y prestar ayuda a sus Estados miembros.

C. África oriental

1. Sistemas de transporte de tránsito

51. En el África oriental ⁶ hay tres países sin litoral: Burundi, Rwanda y Uganda. Éstos tienen acceso a dos grandes corredores en el África oriental, el llamado corredor central que atraviesa por el medio la República Unida de Tanzania y termina en el puerto de Dar-es-Salaam, y el corredor del norte, que desemboca en el puerto de Mombasa y presta servicios de transporte por ferrocarril y carretera al hinterland del África oriental. La República Democrática del Congo, que tiene un puerto de mar en la costa atlántica, está considerada como país sin litoral porque, en realidad, el grueso de su comercio exterior pasa por los puertos del África oriental o meridional.

2. Estructura del comercio exterior

52. Los tres países sin litoral del África oriental son tributarios en gran medida de las exportaciones de productos agrícolas y, por consiguiente, su comercio exterior depende de unas condiciones meteorológicas favorables y de los precios internacionales de los productos básicos. Los países registran un persistente déficit en su balanza de pagos. En el caso de Uganda, el déficit ha aumentado en los últimos años, pero ello obedece a que el país ha conseguido atraer asistencia de donantes para financiar su cuantiosa factura de importaciones. Normalmente el déficit comercial aumenta los costos del transporte porque los vehículos que llevan las importaciones regresan vacíos.

3. Magnitud y estructura de los costos de tránsito

53. La circunstancia que ha tenido las mayores repercusiones sobre el transporte en el África oriental en los últimos dos años ha estado constituida por las abundantes lluvias y las inundaciones causadas por el fenómeno climático llamado El Niño. Éste, que se manifestó en 1997-1998, causó 2.000 muertos y centenares de miles de desplazados, provocando graves daños en las viviendas y la infraestructura de los países. Las aguas se llevaron extensas porciones de carreteras, puentes y alcantarillas o las erosionaron, haciendo con ello intransitables varias carreteras y líneas de ferrocarril. El trastorno de las redes ferroviarias y viales de Kenya y la República Unida de Tanzania afectó gravemente al transporte de tránsito, incrementando el costo del tránsito (véase una comparación en los gráficos 4 y 5) y elevando el gasto a que dan lugar -extraoficialmente- las largas demoras, la pérdida o los daños de las mercancías en tránsito debidos a accidentes, y hurtos y la depreciación acelerada de los vehículos causada por las malas condiciones de los caminos. El aumento de costos refleja también la situación en materia de seguridad en Rwanda. El costo del desplazamiento de un contenedor de Mombasa a Kigali (Rwanda), que era aproximadamente de 2.500 dólares de los EE.UU. en 1995, subió a 6.000 dólares de los EE.UU. en 1998. En la actualidad se ha estabilizado alrededor de 4.400 dólares de los EE.UU.

Gráfico 4

Estructura de los costos del transporte

Rotterdam-Mombasa-Kigali (carretera), 1996

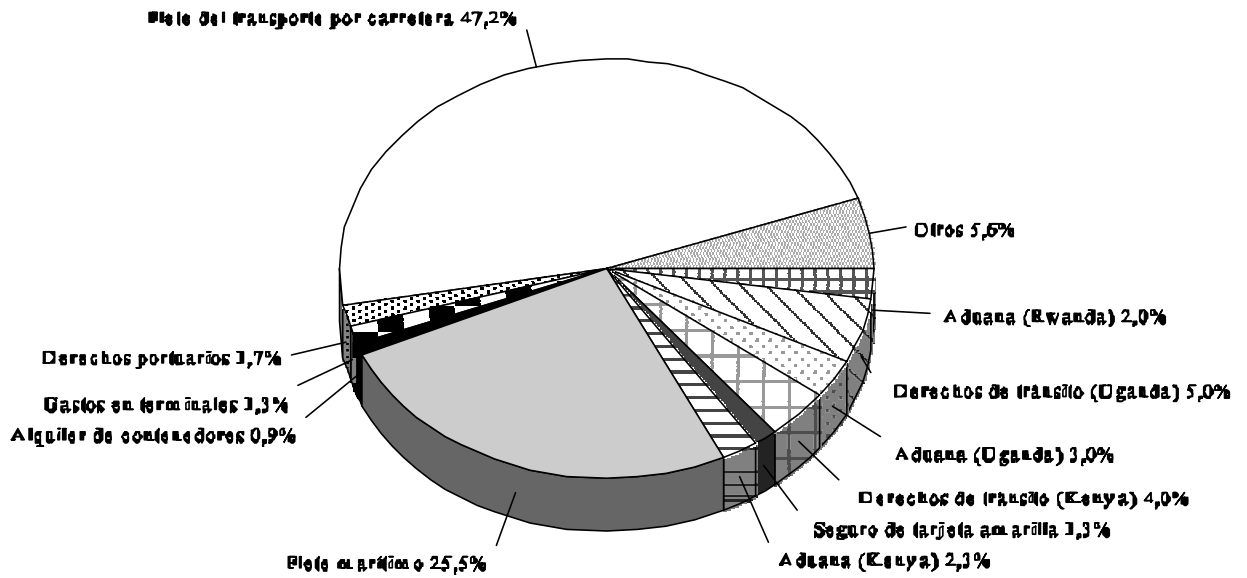
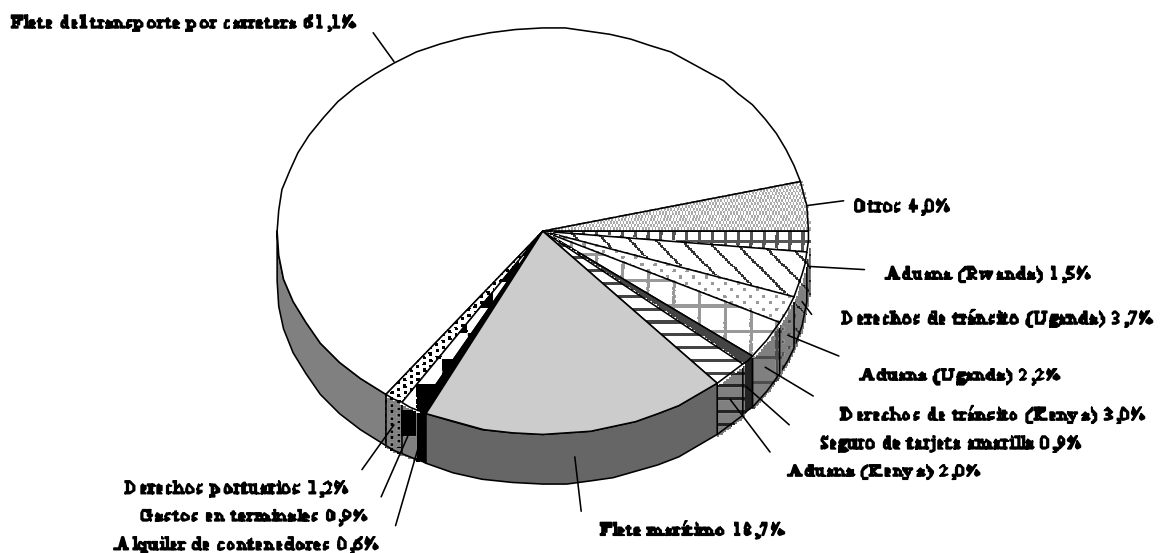


Gráfico 5

Estructura de los costos del transporte

Rotterdam-Mombasa-Kigali (carretera), 1999



4. Efecto de los trámites y la documentación en los costos del tránsito

54. Ante los extensos daños que ha sufrido la infraestructura, los gobiernos han dejado de atender, de momento, a los problemas relacionados con las barreras distintas de las físicas, pero es importante que, una vez terminados los trabajos de reparación de urgencia y rehabilitación, fijen nuevamente la atención en el programa de reforma de los trámites y la documentación de tránsito que está en vías de ejecución.

55. Los países del África oriental han realizado progresos considerables en cuanto a la facilitación del tránsito. Con el auspicio del MECAFMO y de la entidad de transporte de tránsito por el corredor del norte, han aprobado varios instrumentos regionales de tránsito y de transporte. Entre éstos figura el cobro de derechos armonizados de tránsito por carretera, lo cual ha eliminado las prácticas discriminatorias y facilitado la planificación que realizan los operadores de transporte; la aplicación del plan regional de seguro de responsabilidad civil de los vehículos automotores (régimen de la tarjeta amarilla del MECAFMO) que ha reducido el costo del seguro de tránsito y las demoras que van unidas a una cobertura de seguros para varios países.

56. Gracias a la buena experiencia que han tenido, los países del África oriental pueden ahora tomar iniciativas más audaces. En los próximos dos años, el verdadero desafío al que se enfrentan será el establecimiento de un sistema regional de tránsito aduanero. Esto entrañará la ratificación y ejecución del documento administrativo MECAFMO/CODAM y del RGAR. El uso de un documento de control aduanero común que pueda rellenarse al comienzo del desplazamiento en tránsito, sea aceptado por las administraciones de aduanas de todos los países y prevea una garantía exigible en todos los países reducirá los costos y las demoras que van unidas a los trámites nacionales de despacho en aduana actualmente en vigor.

5. Medidas destinadas a reducir los costos del tránsito

57. Tras los destrozos causados por las lluvias de El Niño en 1997, se han efectuado trabajos urgentes de reparación y rehabilitación en la infraestructura de transporte del África oriental. El Niño puso de manifiesto la fragilidad de una infraestructura de la que ya se sabía desde hacía tiempo que no era adecuada. Se calcula que el solo programa de urgencia para reparar la red vial de la República Unida de Tanzania costará más de 96 millones de dólares de los EE.UU. La comunidad de donantes ha ayudado con compromisos por una cuantía de 50,5 millones de dólares de los EE.UU. Prometieron contribuciones, entre otros, el Banco Mundial, por intermedio de la Asociación Internacional de Fomento; la Unión Europea; la Asociación Danesa para el Desarrollo Internacional; la Agencia Noruega para la Cooperación en pro del Desarrollo; y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Sin embargo, todavía se requiere ayuda de los donantes para cubrir el déficit de 45,5 millones de dólares de los EE.UU. en la financiación. Aparte de los programas de urgencia, el África oriental necesita mejorar su infraestructura. En una reciente conferencia de donantes para recabar apoyo destinado a la mejora de la red regional se tomó nota de que se necesitaba una inversión de alrededor de 4.600 millones de dólares de los EE.UU.

58. La mejora de la infraestructura de transporte del África oriental debe correr parejas con los esfuerzos encaminados a mejorar los trámites y la documentación de tránsito, como se señala en el párrafo 56.

D. África occidental

1. Sistemas de transporte de tránsito

59. En el África occidental ⁷ hay tres países sin litoral: Burkina Faso, Malí y el Níger. Burkina Faso y Malí están conectados con el mar por ferrocarril y por carretera y también tienen acceso a otras rutas de tránsito por carretera. El Níger no tiene conexión con el mar por ferrocarril pero tiene otras opciones de rutas para el transporte por carretera, vía el Togo, Benin, Côte d'Ivoire, el Níger y Ghana.

2. Estructura del comercio exterior

60. Los tres países sin litoral del África occidental son tributarios en gran medida de las exportaciones de productos agrícolas y de algunos minerales, oro, karité, y uranio. Como en el África oriental, su comercio exterior depende de las buenas condiciones meteorológicas y de unos precios internacionales favorables para los productos básicos. Por encontrarse en la zona del Sahel, esos países están expuestos a sequías frecuentes y graves y deben importar grandes cantidades de alimentos. Tradicionalmente la balanza comercial registra un gran déficit, que aumenta en los años de malas cosechas. Esta balanza comercial tiende a inflar los costos del transporte porque muchos vehículos que llevan las importaciones regresan sin carga de vuelta.

3. Magnitud y estructura de los costos del tránsito

61. Burkina Faso, Malí y el Níger, aunque tienen toda una gama de opciones para el comercio de tránsito, han mantenido en gran parte sus rutas tradicionales, que pasan por sus vecinos francófonos de la costa. Esto se debe, en parte, a la comunidad de la moneda, el idioma y el sistema administrativo. Sin embargo, a pesar de estas ventajas, el tránsito de los productos a través de las fronteras en el África occidental está sujeto a controles administrativos engorrosos que elevan el costo del transporte. Las ventajas que ofrece una ruta a menudo están contrarrestadas por inconvenientes. Por ejemplo, el flete marítimo hasta el puerto de Abidján y desde ese puerto es alrededor de un 10% más bajo que vía Lomé, pero esa ventaja de flete queda erosionada por unos trámites aduaneros engorrosos y por unos costos de transporte por carretera más bajos (véanse los gráficos 6 y 7). El transporte por ferrocarril es ineficiente, pero también lo es el transporte por carretera. Los operadores de transporte por carretera de Malí, Burkina Faso y el Níger trabajan en el sector no estructurado, con vehículos pequeños de hasta 10 toneladas. Para seguir haciendo negocio, con frecuencia sobrecargan sus vehículos, pero los ingresos no son todavía suficientemente altos para que puedan invertir en la compra de vehículos nuevos sin los cuales no pueden ofrecer servicios de transporte eficaces en relación con el costo. Por ejemplo, se calcula que el transporte

de una carga de 500 toneladas métricas de arroz desde Accra-Tema hasta Uagadugú es de 12 millones de francos CFA (20.000 dólares de los EE.UU.) cuando se usan camiones de Ghana y de 16,5 millones de francos CFA (27.500 dólares de los EE.UU.), o sea, un 37,5% más, cuando se usan camiones de Burkina Faso.

Gráfico 6

Estructura de los costos de transporte

Rotterdam-Abidján-Uagadugú (carretera), 1999

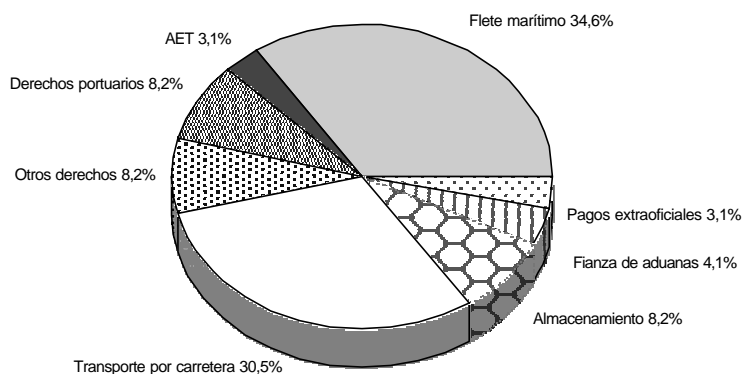
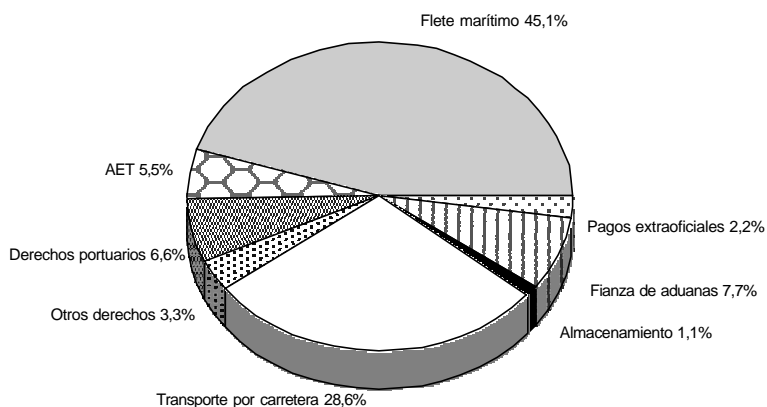


Gráfico 7

Estructura de los costos de transporte

Rotterdam-Lomé-Uagadugú (carretera), 1999



4. Efecto de los trámites y la documentación en los costos del tránsito

62. El mercado de fletes está regulado en el África occidental. Normalmente los acuerdos bilaterales reservan dos tercios del flete al transporte por vehículos de los países sin litoral. La aplicación de estos acuerdos da lugar a demoras. Por ejemplo, puede ocurrir que las mercancías esperen varios días en los puertos de mar a que lleguen los vehículos de los países sin litoral, aunque haya en los países ribereños vehículos listos para cargarlas. Estas restricciones tienen un efecto negativo en los costos del transporte, con grandes inconvenientes para los consumidores de los países sin litoral. Los vehículos de la escolta de aduanas también incrementan el costo del transporte. Los operadores de transporte de tránsito tienen que pagar los servicios de acompañamiento de la aduana, que sólo funcionan tres veces por semana, lo cual causa demoras suplementarias. Los vehículos han de esperar dos días o más para que se formen los convoyes. Los convoyes que se desplazan con acompañamiento de aduana siguen estando sujetos a inspecciones durante el trayecto por otros agentes de control público (policía, ejército, veterinarios, etc.). Las demoras y el pago de derechos extraoficiales aumentan los costos del transporte aún más.

5. Medidas destinadas a reducir los costos del tránsito

63. La modernización de los servicios de transporte por carretera es el eje de las medidas destinadas a reducir los costos del tránsito en el África occidental. Es preciso tomar medidas para elevar el nivel profesional de los operadores de transporte. Esto puede lograrse con la liberalización del mercado de transporte por carretera.

III. PROPUESTAS DE ACCIÓN

64. El elevadísimo costo del comercio internacional representa una limitación grave para el comercio y el desarrollo económico de los países en desarrollo sin litoral. Las medidas encaminadas a resolver los problemas de tránsito de esos países tienen que atender a una amplia gama de factores, tales como infraestructuras inadecuadas, un desequilibrio del comercio, una organización ineficiente del transporte, la mala utilización del material y unos deficientes sistemas de gestión, tramitación, reglamentación e institucionales.

65. Como los países en desarrollo sin litoral están obligados a recurrir a sus vecinos para tener acceso al mar y desde el mar, los sistemas de tránsito requieren una cooperación y colaboración más estrechas e incluso más eficaces entre esos países y sus vecinos, por los que pasa el comercio de tránsito. En este marco, las agrupaciones económicas regionales ⁸ y los acuerdos de tránsito ⁹, así como los acuerdos bilaterales, desempeñan un papel decisivo en la promoción de la cooperación en materia de transporte de tránsito.

66. Como la mayor parte de los países de tránsito también son países en desarrollo que se enfrentan con graves problemas económicos, en particular, la falta de infraestructuras en el sector del transporte, las medidas internacionales de apoyo han desempeñado una función decisiva en la mejora de los sistemas de tránsito.

67. Hay que seguir promoviendo las reformas de la política de transporte de tránsito que han tenido una repercusión positiva en los costos del tránsito. Las reformas que han desempeñado un papel importante en los últimos años en lo que hace a mejorar la eficacia de las operaciones de tránsito y reducir los costos del transporte son, en particular, la comercialización de los ferrocarriles, la liberalización de los servicios de transporte y la mejora de los sistemas de gestión, tramitación, reglamentación e institucionales. La comunidad internacional de donantes ha prestado apoyo a muchas de esas iniciativas y debe continuar haciéndolo.

68. La liberalización de los servicios de transporte, en los países y regiones en que está produciéndose, ha estimulado la competencia entre los modos de transporte, mejorado los servicios a los usuarios y estabilizado o reducido los costos del transporte. En los países y regiones en que el mercado del transporte todavía está cerrado, convendría estudiar la posibilidad de promover un programa de eliminación gradual que lleve a instaurar una competencia libre y leal. Sin embargo, conviene mantener en estudio la liberalización de los servicios de transporte a fin de luchar contra las malas prácticas, tales como la sobrecarga de los vehículos a que se dedican algunos empresarios de transporte por carretera en un intento desesperado de no quedar excluidos del mercado por operadores más eficientes.

69. Hay que estimular la competencia entre el ferrocarril y la carretera. Sin embargo, los gobiernos deben establecer unas reglas del juego uniformes para la competencia, en virtud de las cuales los operadores de transporte por carretera estén sujetos al pago de unos derechos apropiados que reflejen el costo económico de la construcción y conservación de los caminos. A su vez, las operaciones de transporte por carretera deben estar exentas de toda injerencia administrativa innecesaria.

70. Urge establecer sistemas regionales de tránsito en aduana. El uso de un documento aduanero común que pueda ser rellenado al comienzo de un desplazamiento en tránsito y sea aceptado por las administraciones de aduanas de todos los países de la región y la implantación de una garantía que sea ejecutoria en todos los países a cambio del pago de derechos y tasas de importación sobre los bienes y el vehículo reducirán significativamente los costos y las demoras de las operaciones de tránsito. Debe estimularse la introducción de sistemas aduaneros de vigilancia de la carga por métodos electrónicos, tales como el SIDUNEA y el ACIS. Los países que todavía no han instalado el EDIFACT deben estudiar la posibilidad de hacerlo.

71. La comunidad de donantes, en particular las instituciones financieras y de desarrollo, deben seguir prestando apoyo a los programas destinados a mejorar la infraestructura material y a eliminar las barreras distintas de las físicas. Hay que dar un alto grado de prioridad a la asistencia financiera y técnica destinada a los países que desean implantar sistemas de tránsito en aduanas e instalar o mejorar el EDIFACT.

Notas

1. Convenio sobre la Circulación Vial de 1968; Protocolo sobre Signos y Señales Camineros, de 1949; Convenio sobre la Señalización Vial de 1968; Convenio relativo al Contrato de Transporte Internacional de Mercancías por Carretera (CMR) de 1956; Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos TIR de 1975.
2. UNCTAD/LDC/104.
3. Miembros de la CODAM: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe.
4. Miembro del MECAFMO: Angola, Burundi, Comoras, Djibouti, Eritrea, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Seychelles, Somalia, Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabwe.
5. CODAM, Border Post Design, Operation and Transit Facilitation, 1998.
6. El África oriental comprende: Burundi, Kenya, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda.
7. Miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO): Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.
8. Entre las agrupaciones económicas regionales figuran la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ANASO); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); el MECAFMO; la CODAM; la CEDEAO; y la Organización de Cooperación Económica (OCE).
9. Acuerdo de Tránsito del Corredor Norte (ATCN); Acuerdo Marco de la OCE para el Transporte de Tránsito; y Acuerdo Marco de la ANASO sobre facilitación de bienes y servicios.
