



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
13 de agosto de 2013
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión multianual de expertos sobre
transporte y facilitación del comercio
Primer período de sesiones
Ginebra, 22 a 24 de octubre de 2013
Tema 3 del programa provisional

La innovación en el transporte y la logística con miras al examen del Programa de Acción de Almaty en 2014

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La presente nota se ha preparado como contribución al examen de la aplicación del Programa de Acción de Almaty y a la reflexión sobre el proceso de preparación del marco de las Naciones Unidas para un nuevo programa de desarrollo para los países en desarrollo sin litoral, cuya adopción se estudiará en 2014. Se centra en dos temas principales: la importancia de contar con políticas de transporte de tránsito que permitan crear sistemas logísticos eficientes como condición esencial para que estos países puedan participar en el comercio mundial, y el papel que pueden desempeñar la innovación y la tecnología en la formulación y aplicación de esas políticas propicias de transporte de tránsito.

En la presente nota se examinan someramente las prácticas óptimas para abordar los obstáculos comúnmente conocidos a la fluidez de las corrientes comerciales en tránsito por los países costeros. Pese a que hoy se comprende mejor la lógica del funcionamiento de los sistemas de transporte de tránsito, sigue siendo necesaria la adopción de políticas de transporte de tránsito que abran los mercados de transporte, fomenten los servicios de logística y permitan a las economías de los países sin litoral integrarse en las cadenas de valor regionales y mundiales. Los componentes de este tipo de políticas son ahora bien conocidos; los sectores público y empresarial deben convenir primero en su aplicación y seguidamente vendrán los medios financieros y técnicos necesarios.

Las políticas deben abordar la cuestión de las competencias técnicas de los operadores locales a lo largo de los corredores de tránsito y facilitar la adopción de soluciones innovadoras para planificar y concebir servicios de logística e infraestructuras sobre la base de regímenes reguladores que permitan un comercio fiable y seguro hacia y desde los países sin litoral.

Índice

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| Introducción | 3 |
| I. Evolución reciente de los acuerdos de transporte de tránsito | 4 |
| A. Políticas de fomento del transporte de tránsito | 4 |
| B. Corredores de transporte de tránsito en África, Asia y América del Sur | 6 |
| C. Algunos ejemplos de prácticas óptimas | 7 |
| D. Observaciones finales | 11 |
| II. Tecnología e innovación en los sistemas de transporte de tránsito | 12 |
| A. El componente tecnológico en el transporte y los puertos de tránsito | 12 |
| B. Sistemas aduaneros de seguimiento del tránsito | 13 |
| C. Seguridad de la cadena de transporte de tránsito | 14 |
| D. Observaciones finales | 16 |
| III. El camino a seguir y cuestiones que podrían examinarse | 16 |

Introducción

1. La aprobación en 2003 del Programa de Acción de Almaty¹ desencadenó una ola masiva de investigación y análisis exhaustivo que permitió comprender mejor los mecanismos y las complejidades de los sistemas de transporte de tránsito al servicio del comercio de los países en desarrollo sin litoral. Seguidamente los donantes y los organismos de cooperación participaron activamente en la concepción y aplicación de soluciones operacionales basadas en la innovación y la tecnología. Estos esfuerzos también se vieron beneficiados por las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio sobre la facilitación del comercio, que se iniciaron en 2004 y han propiciado un aumento considerable de la ayuda destinada a mejorar el cruce de fronteras y los trámites del comercio de tránsito.

2. Así pues, en los últimos cinco años tanto los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, especialmente en África, han aprovechado el nuevo apoyo técnico y financiero adicional² destinado a las actividades centradas en la mejora del transporte de tránsito. El resultado ha sido una mejora significativa de las capacidades locales, nacionales y regionales. La UNCTAD contribuyó al proceso mediante la organización de reuniones gubernamentales en el decenio 2003-2013 dedicadas a los problemas de los países en desarrollo sin litoral relacionados con el transporte de tránsito³. La UNCTAD también prestó asistencia técnica para la concepción y aplicación de soluciones encaminadas a desarrollar una capacidad sostenible en determinados países en desarrollo sin litoral y de tránsito⁴.

3. La presente nota se centra en dos cuestiones: en primer lugar, la evolución reciente de los acuerdos de transporte de tránsito y su importancia para las políticas propicias al transporte de tránsito; en segundo lugar, el papel que pueden desempeñar la innovación y la tecnología en la concepción y aplicación de dichas políticas.

4. El mandato aprobado por la Junta de Comercio y Desarrollo para la Reunión multianual de expertos prevé que el primer período de sesiones se dedique al estudio de las oportunidades de los países en desarrollo sin litoral para concebir y aplicar, en cooperación con los países en desarrollo de tránsito vecinos, soluciones en la esfera del transporte y la logística que sean mutuamente beneficiosas. Al examinar los progresos realizados en la aplicación del Programa de Acción de Almaty, los expertos también examinarán y evaluarán los acuerdos innovadores en materia de transporte y logística.

5. Si bien los determinantes de localización de las cadenas mundiales de valor no se tratan específicamente en la presente nota, la existencia de servicios de transporte e

¹ Título completo: Programa de Acción de Almaty: Atención de las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral dentro de un nuevo marco mundial para la cooperación en materia de transporte de tránsito para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito.

² *Building Trade Capacities for Africa's Transformation: A critical review of Aid for Trade*, <http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/globalreview-on-aft-2013report.pdf>.

³ Reunión de expertos sobre concepción y aplicación de acuerdos de transporte de tránsito, Ginebra, 24 a 26 de noviembre de 2004; Reunión de expertos sobre la cooperación regional en el transporte de tránsito: soluciones para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, Ginebra, 27 y 28 de septiembre de 2007; Reunión preparatoria mundial del examen de mitad de período de la aplicación del Programa de Acción de Almaty sobre las oportunidades de facilitación del comercio para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, Ginebra, 8 y 9 de julio de 2008; Reunión especial de expertos sobre la utilización de puertos de tránsito por los países en desarrollo sin litoral, 11 de diciembre de 2009.

⁴ República Democrática Popular Lao y Tailandia, Zambia y Namibia, Paraguay y Uruguay (entre 2003 y 2007); Rwanda, Burundi y la República Unida de Tanzania (2012 y 2013).

infraestructura eficientes sigue siendo fundamental para la participación de los países en desarrollo sin litoral en el comercio y para la captación de inversiones, cuyo nexo son las cadenas mundiales de valor⁵.

6. Por último, también cabe considerar la presente nota como contribución al examen de la aplicación del Programa de Acción de Almaty, y como contribución al proceso preparatorio del marco para un nuevo programa de desarrollo para los países en desarrollo sin litoral, cuya adopción se estudiará en 2014.

I. Evolución reciente de los acuerdos de transporte de tránsito

7. Los principales obstáculos al acceso de los países en desarrollo sin litoral a los mercados extranjeros son bien conocidos y han sido ampliamente documentados. Estos obstáculos pueden ser tanto físicos, si se considera la lejanía de los socios mundiales extranjeros, como operacionales, si se considera la dependencia de las instalaciones y servicios de transporte y comercio existentes en los países costeros vecinos. El grado en que los dos tipos de obstáculos afectan a la competitividad comercial de los países en desarrollo sin litoral depende a su vez de factores institucionales, normativos y tecnológicos que pueden dificultar o, por el contrario, mejorar la eficacia del funcionamiento de los sistemas de tránsito. En consecuencia, y en función del peso de los costos de transacción adicionales que haya que sufragar, el volumen del comercio de los países en desarrollo sin litoral con los mercados extranjeros podrá ser mayor o menor.

8. Teniendo presente lo anterior, toda iniciativa de mejorar los sistemas de transporte de tránsito solo puede tener una finalidad única y clara: eliminar todos los obstáculos posibles a fin de permitir el acceso de los países sin litoral a sistemas logísticos al menos equiparables en sus condiciones a los de sus contrapartes en los países costeros.

9. Pese a la sencillez de tal finalidad, la cuestión de la mejora de las cadenas logísticas de tránsito presenta numerosas dimensiones. En el capítulo I se examinan las siguientes: las políticas en la materia, los acuerdos de tránsito que establecen marcos reguladores e institucionales, los corredores de transporte de tránsito como estructuras de gestión y explotación y una selección de ejemplos de prácticas óptimas que ilustran posibilidades de éxito de una planificación bien hecha.

A. Políticas de fomento del transporte de tránsito

10. Muchos países sin litoral consideran que su capacidad para participar plenamente en el comercio marítimo internacional depende en gran medida, sino exclusivamente, de la buena voluntad de los países de tránsito vecinos que tienen litoral. Por consiguiente, las soluciones para mejorar el tránsito de su comercio están principalmente en manos de sus vecinos de la costa. Aunque la dependencia geográfica es evidente, la responsabilidad por la eficiencia de las actividades de tránsito es probablemente compartida, como se explica en recientes investigaciones empíricas y estudios de campo. Estos ponen de manifiesto que las causas principales de los períodos de inmovilidad y los retrasos en el tránsito se producen en ambos extremos de la cadena de tránsito terrestre, es decir, en el puerto de tránsito situado en el país costero y también en el lugar de origen o destino en el interior del país sin

⁵ Véase el *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013*. Las cadenas de valor mundiales: inversión y comercio para el desarrollo, cap. 4 (http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2013ch4_en.pdf).

litoral⁶. Los trámites de autorización final o inicial y el despacho aduanero tanto en los países sin litoral como en los de tránsito pueden entrañar retrasos prolongados y onerosos.

11. Además, los excesivos costos del transporte suelen tener su origen en los marcos reguladores vigentes en los países sin litoral⁷. Por ejemplo, los sistemas de asignación de fletes de África Occidental que tienen por objeto compartir la carga entre ciertos camioneros son el principal motivo de la falta de competencia, que explica la baja calidad de los servicios; esos sistemas también imponen una barrera a las empresas posiblemente más eficientes que quieran entrar en el mercado. En otros casos, los regímenes proteccionistas de la industria nacional son los causantes, por una parte, de las elevadas tarifas de los fletes y, por otra, del exceso de oferta de viejas flotas de camiones ineficientes.

12. El tráfico de tránsito puede ser beneficioso para un país de tránsito al contribuir al aumento de los volúmenes de comercio, tanto en tierra como en los puertos, permitiendo economías de escala de las que también pueden beneficiarse los clientes nacionales. Los países de tránsito, en principio, deberían ser más proclives a promover sus servicios de transporte y de apoyo al comercio y, por lo tanto, deberían estar deseosos de formular políticas de tránsito destinadas a permitir el desarrollo de los sectores de servicios de tránsito. En realidad, esto tampoco es así, pues los posibles beneficios de la adopción de políticas de tránsito no despiertan el interés de los responsables de tomar las decisiones, en parte por el escaso volumen del comercio y la reducida proporción que representa el comercio de los países sin litoral en todo su sistema de transporte.

13. Hay, por supuesto, situaciones en las que incluso la mejor política de tránsito puede resultar de escasa utilidad. Un estudio reciente en África Occidental muestra que debido a la reciente inestabilidad ocasionada por los distintos conflictos en los países costeros de la región, las líneas de transporte marítimo de contenedores⁸ no parecen estar muy interesadas en atender al comercio de los países en desarrollo sin litoral.

14. La mayoría de los países sin litoral han firmado acuerdos de comercio de tránsito o de transporte de tránsito con los países costeros vecinos. Estos acuerdos suelen incluir disposiciones que regulan el acceso de las respectivas empresas nacionales al transporte de mercancías, así como la documentación de tránsito de carácter aduanero y los sistemas de garantías. Algunos también abordan la construcción de instalaciones y zonas especiales en los puertos de tránsito para que los países sin litoral puedan recibir, almacenar y despachar su comercio en el caso del comercio de tránsito de entrada y salida. La mayoría de estos instrumentos atienden necesidades concretas y han sido pensados y negociados para conceder libre paso en tránsito al comercio de los países vecinos sin litoral. Si bien no es posible impugnar el arraigado derecho a la libertad de tránsito⁹ y este seguirá siendo una razón de ser esencial del instrumento bilateral, no debe ser el único o principal objetivo de un acuerdo de tránsito.

⁶ "Iniciativas en logística de corredores", presentación de Jean Kizito Kabanguka, Reunión especial de expertos sobre la utilización de puertos de tránsito por los países en desarrollo sin litoral, 11 de diciembre de 2009.

⁷ Daniel Saslavsky y Ben Shepherd, *Facilitating International Production Networks: The Role of Trade Logistics*, Policy Research Working Paper 6224 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2012). Se puede consultar en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12061>.

⁸ "Currently, no shipping company appears to have a firmly established system for serving landlocked countries and some shipowners even refuse to serve them as they are unable to ensure control of their freight traffic". *Market Study on Container Terminals in West and Central Africa* (MLTC/CATRAM), Final Report, CATRAM Consultants, 23 de enero de 2013, pág. 63.

⁹ Desde la Convención y Estatuto sobre la libertad de tránsito (1921) y la Convención sobre el comercio de tránsito de los Estados sin litoral (1965).

15. Hay varios ejemplos de acuerdos internacionales de tránsito de carácter no general. Por ejemplo, el Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (Convenio TIR)¹⁰ en principio fue pensado para apoyar la rápida expansión prevista en los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial del comercio de mercancías, que se vería sobrecargado por los largos y engorrosos trámites aduaneros que había que realizar cada vez que las mercancías cruzaban una frontera. En 1968, fue sustituido en la Comunidad Europea por el denominado sistema común de tránsito para el comercio intracomunitario. El Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre entre los países del Cono Sur de América Latina (1989) también perseguía convertirse en un mecanismo de integración¹¹, y propició la creación del MERCOSUR y posteriormente de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana dentro del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). El Acuerdo de tránsito en el corredor septentrional, que conecta el puerto de Mombasa con Uganda, Rwanda y Burundi, es un buen ejemplo de la forma en que un marco institucional favorable puede apoyar el fomento de la explotación de corredores.

16. Los acuerdos de transporte de tránsito pueden ser poderosos y eficaces instrumentos de desarrollo, ya que pueden ayudar a crear un acceso eficiente a los mercados de servicios de logística y promover la integración económica regional y la expansión del comercio. Estos acuerdos también deberían contener disposiciones que beneficiaran a las comunidades de comercio y transporte tanto de los países sin litoral como en los de tránsito. Sin embargo, muchos de los acuerdos de tránsito vigentes tienen un alcance y unos objetivos limitados en lo referente a la gestión de las actividades de transporte y tránsito. En esos casos, siguen siendo tan solo acuerdos de explotación, a menudo destinados a preservar los intereses, y no aprovechan las posibilidades que brindan para promover mejoras tangibles en el mercado, ya que se centran exclusivamente en el cumplimiento de las disposiciones de los acuerdos en vez de promover la expansión del sector.

17. De adoptar las normas y acuerdos internacionales vigentes en materia de tránsito, muchos países sin litoral y de tránsito podrían sintonizar mejor con las normas eficaces de facilitación del transporte vigentes, como, entre otras, el Convenio TIR y el Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras (1982).

B. Corredores de transporte de tránsito en África, Asia y América del Sur

18. Los corredores, que se definieron conceptualmente y físicamente en los años setenta como sistemas de transporte, tránsito o comercio, aprovechan las infraestructuras y los servicios de transporte en el marco de regímenes reguladores que se establecieron para facilitar el movimiento de pasajeros y mercancías entre pares de orígenes y destinos. El desarrollo y la explotación de los corredores de tránsito recientemente se han convertido en uno de los focos de la atención y las iniciativas de organizaciones internacionales. Los corredores ahora pueden contar con estructuras institucionales que, si bien en gran medida están en manos de entidades del sector público, también dan cabida a otras partes interesadas en el corredor. Las autoridades de esos corredores han basado su desarrollo en esfuerzos concertados con los proveedores públicos y privados de servicios de transporte.

¹⁰ Aprobado en Ginebra el 15 de enero de 1959 y revisado el 14 de noviembre de 1975. Se puede consultar una breve historia del tránsito en http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/annex_i_transit_brochure_es.pdf.

¹¹ Véase el resumen de la "Reunión de Coordinación de las Iniciativas Regionales en las Áreas de Infraestructura para la Integración Física del Transporte, las Telecomunicaciones y la Integración Fronteriza", México, D.F., 24 y 25 de marzo de 2011. Se puede consultar en http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=343&Itemid=85.

19. En África han prosperado las administraciones de los corredores, mientras que en Asia y en América Latina aún están a la zaga. En estas dos regiones hay estructuras binacionales y bilaterales —como los comités de cruce de fronteras— que llevan muchos años ocupándose de la coordinación del comercio transfronterizo, aplicando un enfoque de resolución de problemas en lugar de un proceso de mejora sistemática.

20. El Proyecto Mesoamérica, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana y el Programa de Cooperación Económica Regional para el Asia Central persiguen objetivos de desarrollo del transporte. Sin embargo, no están concebidos para atender a la gestión operativa de sistemas portuarios de comercio y transporte que presten servicios a países sin litoral.

21. Al adoptar un enfoque sistémico u holístico a la mejora de la calidad de los servicios, el desarrollo de infraestructura y los marcos regulatorios e institucionales, las administraciones de corredores de África Oriental, Occidental y Meridional se han convertido en el decenio 2003-2013 en las contrapartes naturales de los donantes en el caso de iniciativas claves de facilitación del transporte y el comercio que han prosperado. Los principales donantes, como el Departamento de Desarrollo Internacional, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial, se han asociado con las administraciones de los corredores como parte de sus programas de desarrollo regional.

C. Algunos ejemplos de prácticas óptimas

22. Los siguientes ejemplos ilustran cómo, en diferentes niveles y a través de diversos enfoques, los sistemas de transporte y logística han podido contribuir a la mejora de las operaciones de tránsito al servicio del comercio de los países sin litoral. El caso del puerto de Durban ilustra las dificultades de resolver el problema de la congestión del puerto en el decenio de 1990. A tal fin se mejoró significativamente la eficiencia del puerto, incluso para los usuarios de países en desarrollo sin litoral. El caso de la República Democrática Popular Lao muestra cómo, con una política nacional abierta al tránsito, el país está creando un marco de cooperación con sus vecinos y la región con el objetivo de convertirse en un territorio de tránsito por vía terrestre. Por último, el caso del Paraguay muestra cómo un país en desarrollo sin litoral que adopta un plan maestro nacional de logística y transporte puede lograr una mejor integración en las cadenas de valor regionales y servir de modelo para otros países en desarrollo sin litoral.

Reforma para la eficiencia en el puerto de Durban

23. El puerto de Durban¹² en Sudáfrica es un buen ejemplo de un conjunto de reformas que ha entrañado profundos cambios en la explotación de la terminal de contenedores y de la participación de todas las partes interesadas en el logro de resultados que redundan en beneficio tanto de los operadores portuarios como de los usuarios. La reforma consistió en la combinación de grandes inversiones en infraestructura con la reingeniería de los procesos portuarios y con sistemas de tarificación portuaria. Las principales conclusiones que pueden extraerse del caso del puerto de Durban son que, si bien la duración de almacenamiento de las mercancías depende principalmente de la eficiencia de la actividad de los usuarios privados de los puertos, los agentes del sector público, como por ejemplo la aduana y la autoridad portuaria, pueden ayudar a reducirla si mejoran su tramitación. Se consideran fundamentales para reducir esa duración el cobro sin excepción de derechos de

¹² La cuestión se analiza en mayor detalle en Tshepo Kgare, Gael Raballand y Hans W. Ittmann, Cargo Dwell Time in Durban: Lessons for Sub-Saharan African Ports – Policy Research Working Paper 5794 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2011).

almacenamiento muy elevados, la posibilidad de despachar en aduanas el cargamento antes de la llegada de la mercancía y unos acuerdos a nivel de servicios que sean vinculantes para las partes.

24. El proceso de transformación, que duró más de diez años, se llevó adelante con un objetivo claro y simple: conseguir que la duración media del almacenamiento de los contenedores que pasaban por el puerto de Durban fuese de tres días. Todo comenzó en 1998, primero con un diagnóstico que llevaron a cabo las múltiples partes interesadas de las causas de la congestión sistemática del puerto y después con el establecimiento de las medidas prioritarias de la reforma. En 2001 se puso en marcha un plan quinquenal de inversión en obras de infraestructura, equipos y sistemas informáticos y de comunicación avanzados para el control de buques, los medios de transporte terrestre y la manipulación de los contenedores en la terminal. También se automatizaron los trámites aduaneros para que el despacho pudiera llevarse a cabo en un plazo máximo de tres horas. Además se instauró un nuevo sistema de precios para el almacenamiento de los contenedores, a fin de optimizar el uso de los terminales y los equipos durante el período medio de almacenamiento proyectado.

25. El puerto de Durban es también un puerto de tránsito para los países vecinos sin litoral, por lo que las mejoras de eficiencia logradas también redundan en beneficio de las mercancías procedentes o con destino a Botswana, Lesotho, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe.

Planteamiento de la política de facilitación del tránsito de la República Democrática Popular Lao

26. A mediados de la década de 1980, la República Democrática Popular Lao fue el primer país en desarrollo sin litoral en declarar abiertamente su voluntad de convertirse en un país conectado por vía terrestre. Desde entonces, se ha adoptado una serie de medidas de facilitación del comercio y el tránsito, a la que recientemente se sumó la automatización del despacho de aduana a través de la adopción del Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA). Podría considerarse como un conjunto aún incompleto de políticas de tránsito, aunque en su forma actual ya abarca una serie de acuerdos bilaterales con países vecinos como Tailandia, Viet Nam y China, e incluye la participación activa en algunos programas regionales de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y la Subregión del Gran Mekong. Véase el recuadro.

27. Entre las medidas nacionales de desarrollo institucional figuran la creación del Comité Nacional del Transporte, presidido por el Ministro de Obras Públicas y Transportes, e integrado por representantes de los ministerios interesados y sectores empresariales relacionados con los servicios de transporte y los servicios comerciales auxiliares. El Comité también es responsable de hacer el seguimiento e informar de la aplicación del Programa de Acción de Almaty. Entre las últimas medidas de facilitación del comercio y el transporte figuran la automatización del despacho de aduanas mediante el sistema SIDUNEA y la adopción de una estrategia de fomento del puerto seco —ya finalizada— para el establecimiento de nuevos depósitos de contenedores en el interior del país, en concreto en la estación de ferrocarril de Thanaleng, en la frontera entre Tailandia y Viet Nam (Corredor Económico Este-Oeste) y en Pakse, Champasak.

Principales acuerdos de tránsito celebrados por la República Democrática Popular Lao

Acuerdos y protocolos bilaterales celebrados con países vecinos:

- Acuerdo comercial bilateral con Camboya (25 de mayo de 1998), China (11 de junio de 1997), Myanmar (8 de mayo de 1995), Tailandia (20 de junio de 1991) y Viet Nam (9 de marzo de 1998).

- Acuerdos sobre transporte por carretera y sus protocolos con Camboya, China, Tailandia y Viet Nam.
- Memorandos de entendimiento bilaterales con Tailandia sobre la ejecución inicial de ese acuerdo en Savannakhet (República Democrática Popular Lao) y Mukdahan (Tailandia) (4 de julio de 2005) y con Viet Nam en Dansavanh (República Democrática Popular Lao) y Lao-Bao (Viet Nam) (25 de marzo de 2005).
- Memorando de entendimiento trilateral con Tailandia y Viet Nam sobre la ejecución inicial de ese acuerdo en Savannakhet (República Democrática Popular Lao) y Mukdahan (Tailandia) y en Dansavanh (República Democrática Popular Lao) y Lao-Bao (Viet Nam) (23 de agosto de 2007).
- Acuerdo sobre el funcionamiento del transporte de turismo por carretera con Tailandia y Viet Nam, celebrado en Singapur (2 de noviembre de 2007).
- Protocolo para ejecutar el Acuerdo sobre transporte por carretera con Camboya de 1999 (14 de diciembre de 2007).
- Memorando de entendimiento sobre la cooperación para maximizar la utilización del Segundo Puente de la Amistad (Savannakhet-Mukdahan) y la infraestructura de transporte a lo largo del Corredor Económico Este-Oeste, celebrado con Tailandia y Viet Nam.

Acuerdos regionales de facilitación del transporte:

- Acuerdo Marco de la ASEAN sobre la facilitación del tránsito de mercancías y algunos de sus protocolos, Acuerdo Marco de la ASEAN sobre el Transporte Multimodal y Acuerdo Marco de la ASEAN sobre la Facilitación del Transporte entre Estados.
- Acuerdo de transporte transfronterizo sobre la facilitación del movimiento de bienes y personas en la Subregión del Gran Mekong y sus anexos y protocolos entre Camboya, China, Myanmar, la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam.
- Acuerdo intergubernamental sobre la red transasiática de ferrocarriles, celebrado en Busan (República de Corea) el 10 de noviembre de 2006, y su ratificación.
- Acuerdo intergubernamental sobre la red asiática de carreteras (4 de abril de 2004); ratificado el 10 de abril de 2008.

Medidas previstas pendientes:

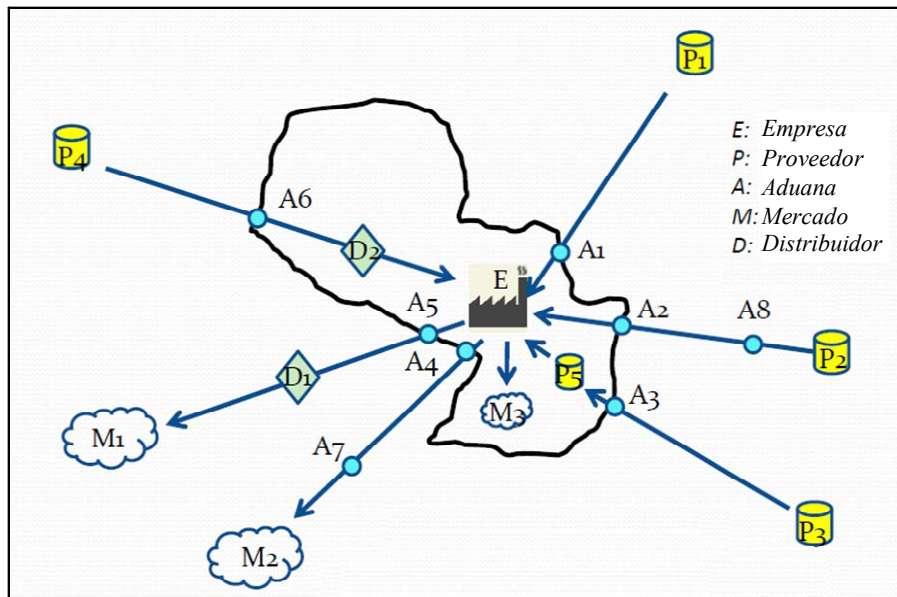
- La República Democrática Popular Lao aún no ha adoptado el régimen TIR; el sistema de tránsito internacional se ha implantado mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, como el Tratado entre la República Democrática Popular Lao y Viet Nam, el Acuerdo entre la República Democrática Popular Lao y Tailandia, la ASEAN y la Subregión del Gran Mekong. La República Democrática Popular Lao firmó el Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras (1982). Sin embargo, ninguno de los países vecinos es parte en los 17 acuerdos y convenios internacionales en materia de transporte de tránsito.

Fuente: Documento sobre el país: Lao People's Democratic Republic – The progress report on the implementation of the Almaty Programme of Action (República Democrática Popular Lao – Informe sobre la aplicación del Programa de Acción de Almaty, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 2010). Disponible en <http://www.unescap.org/pdd/calendar/EGM-Almaty-POA-Jan2011/CP-LaoPDR.pdf> y <http://www.unescap.org/ttdw/common/Meetings/TFS/2011Regional-Road-Tx/Countries/LaoPDR.pdf>.

El Paraguay: Plan Nacional de Logística y Transporte

28. El nuevo Plan Nacional de Logística y Transporte¹³, preparado de 2010 a 2012, engloba dos planes encaminados al fomento tanto del transporte como la logística (véase el gráfico 1). El plan tiene por objeto apoyar las cadenas de suministro nacionales para que se integren en las cadenas de valor regionales, ayudando a reducir del 10% al 9% la parte correspondiente a los costos de transporte nacionales en el producto interno bruto entre 2016 y 2020.

Gráfico 1
Plan Nacional de Logística y Transporte



29. Si bien los planes maestros de transporte son comunes en muchos países, particularmente en América Latina, lo singular en el presente caso es que la logística internacional forma parte del plan. También se incluyen los procedimientos de cruce de fronteras, los puntos de transferencia intermodal y los enlaces internacionales con los países vecinos. Se tienen en cuenta las cadenas nacionales de valor y las cadenas de suministro regionales que tienen su origen en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Brasil.

30. El Plan maestro contempla un seguimiento institucional por medio de observatorios de desempeño logístico. También se incorporan el desarrollo de competencias y la gestión logística en los programas de creación de capacidad destinados a los fabricantes y transportistas nacionales. Aunque aún es pronto, el Plan maestro contiene todos los ingredientes que deben ayudar a un país sin salida al mar, como el Paraguay, a superar las dificultades relacionadas con las cadenas de suministro del sector manufacturero y la gestión de la logística.

Otras prácticas óptimas destacables

31. El caso de Djibouti como país de tránsito es excepcional, por cuanto más del 80% de las mercancías que pasan por su principal puerto tienen como destino Etiopía. El país tiene una ventaja comparativa en el sector del transporte y la logística, debido a su favorable

¹³ Plan Nacional de Logística y Transporte en el Paraguay, http://kmpfl.devgateway.org/sites/default/files/observatorio_de_logistica_paraguay_-r.salinas.pdf.

posición geográfica en la principal ruta comercial entre Oriente y Occidente. El puerto también aprovecha su localización para prestar servicios de plataforma de transbordo a las principales navieras de contenedores. A diferencia de los Países Bajos o el Uruguay, que disfrutaban de una situación similar, Djibouti no ha formulado aún una política coherente de servicios de tránsito. En una de las recomendaciones formuladas en un reciente estudio de política se sugiere a Djibouti que persiga el objetivo "atender de manera muy eficiente las necesidades de los corredores de comercio a la región del Cuerno de África y seguir siendo la principal puerta de entrada a Etiopía"¹⁴. El informe establece las siguientes prioridades: la adopción y aplicación de una estrategia de inversión coherente, "la creación de mecanismos institucionales para agrupar a los participantes públicos y privados, tanto de Djibouti como de los países vecinos sin litoral"¹⁵, medidas para agilizar aún más los trámites de tránsito y comerciales y "el fomento de la formación especializada"¹⁶.

32. Etiopía también ha emprendido varias iniciativas de fomento del transporte y la logística. Cabe mencionar un estudio de estrategia y transformación de las empresas de servicios de transporte marítimo y logística de Etiopía, que se llevará a cabo conjuntamente con la UNCTAD; una estrategia nacional de logística para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y un proyecto de logística comercial para el clima inversor destinado a simplificar y racionalizar la normativa, los procesos y los procedimientos para mejorar el clima de negocios del sector privado. Está previsto que posteriormente se lleve a cabo un estudio sobre el transporte nacional centrado en los problemas conexos de procedimiento y de conectividad regional e internacional.

33. Un ejemplo destacable de iniciativa regional integral en favor de los países sin litoral procede de la Secretaría de la Organización de Cooperación Económica, siete de cuyos diez miembros no tienen acceso al mar. Desde 2009, la Organización ha promovido el desarrollo de servicios de transporte a lo largo de los corredores de tránsito destinados específicamente para atender a los Estados miembros sin litoral del Asia Central a través de puertos de tránsito en el Pakistán, la República Islámica del Irán y Turquía, donde una serie de instalaciones se dedican especialmente al tráfico con origen y destino a los Estados miembros sin litoral.

D. Observaciones finales

34. Un breve repaso de la situación actual de los sistemas de transporte de tránsito en las distintas regiones muestra que se ha avanzado muchísimo en la comprensión de la lógica del funcionamiento de esos sistemas. También muestra que se han aplicado algunas soluciones ejemplares en distintos niveles, como puertos, países o agrupaciones económicas regionales. Lo que parece faltar es la formulación de políticas de transporte de tránsito, tanto en los países sin litoral como en los países vecinos de tránsito, que vayan más allá del reconocimiento del derecho de acceso al mar con el fin de abrir los mercados de transporte mediante el desarrollo de servicios de logística, posibilitando que las economías sin litoral se integren en las cadenas de valor regionales y creando cadenas mundiales en condiciones que solo comporten adicionalmente el recorrido por vía terrestre. Ahora se conocen bien los componentes de ese tipo de políticas abarcadoras y propicias al desarrollo. Si las autoridades públicas y las empresas pueden ponerse de acuerdo en su aplicación no habrá problemas para obtener los medios financieros y técnicos, ya sea en forma de inversión o como ayuda oficial para el desarrollo.

¹⁴ Transport and logistics in Djibouti: Contribution to job creation and economic diversification, Report N° 75145 (Washington, D.C., Banco Mundial, febrero de 2013), pág. 6.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

II. Tecnología e innovación en los sistemas de transporte de tránsito

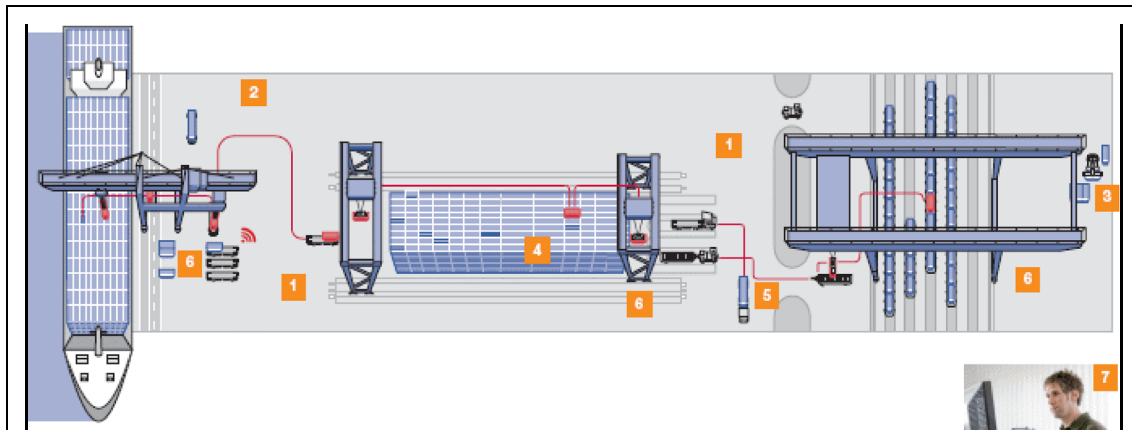
35. El uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la logística, la facilitación del comercio y la seguridad de la cadena de suministro han ayudado a mejorar las actividades de transporte. Si bien se han desarrollado diversos sistemas de información para satisfacer las necesidades específicas de sus respectivos sectores, estos podrían mejorar la eficiencia en muchos casos si se interconectaran. Se categorizan con arreglo a tres finalidades principales: operaciones de carga, seguimiento del despacho aduanero en tránsito y la seguridad de la cadena de suministro.

A. El componente tecnológico en el transporte y los puertos de tránsito

36. Las soluciones de tecnología de la información innovadoras en los puertos se han centrado principalmente en la manipulación de la carga y las operaciones de almacenamiento, en particular, en los terminales de contenedores y la gestión de los planes de carga en los buques. Si bien el primer tipo de sistemas informáticos permite el control de los contenedores en los patios, este último permite efectuar la asignación prevista de los contenedores dentro del buque para nivelar la carga y asegurar la eficiencia de las operaciones de carga y descarga del buque en los distintos puertos de escala. Ambos sistemas, uno en tierra y otro en el buque, salen beneficiados por su interconexión, ya que son indispensables para agilizar las operaciones buque-tierra y optimizar los equipos de manipulación de carga (gráfico 2).

Gráfico 2

Programa informático para la gestión integrada de la explotación de terminales



Clave

- | | |
|--|---|
| <p>1 Control de procesos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Control de flujos de trabajo • Sincronización de la descarga de un buque por las grúas del muelle <p>2 Gestor de buques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hace de interfaz con el sistema de planificación de estiba del buque, al recibir y procesar las solicitudes de tareas • Planificación de las operaciones de carga y descarga; equilibrado de la carga de trabajo <p>3 Gestor de la zona interior del puerto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administración, optimización y asignación de paquetes de trabajo en tierra | <p>4 Control de patios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equilibrado de la capacidad de los patios • Optimización del apilado y posicionamiento de las unidades de carga • Manipulación de contenedores vacíos y refrigerados y mercancías peligrosas <p>5 Control de salidas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Horarios para camiones exteriores, tiempos de manipulación de cargas de los camiones • Cambios de localización para los camiones <p>6 Control de equipos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grúa de muelle, grúa para apilado, vehículo, grúas sobre raíles <p>7 Control de operaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Situación general del patio, carga de trabajo del equipo y datos estadísticos |
|--|---|

Fuente: <http://www.terminalstar.eu/application.htm>.

37. En el decenio 2003-2013, la mayoría de los puertos de tránsito que atienden a los países sin litoral se han dotado de este tipo de sistemas de última generación para las operaciones como el transbordo. En cuanto a los operadores de tierra, la conexión marítimo-terrestre del transporte sigue sin estar, por lo general, tan bien equipada en sistemas informáticos. Aunque todas las administraciones aduaneras ya trabajan con sistemas automatizados de despacho, incluso para las operaciones de tránsito, y se están extendiendo rápidamente también las estructuras de la comunidad portuaria que conectan a todos los agentes que operan en los puertos, los transportistas por vía terrestre, tanto por carretera como por ferrocarril, siguen a la zaga con respecto a sus homólogos de la cadena de transporte de tránsito.

38. Aumenta la oferta de sistemas de navegación por satélite, que además son cada vez más asequibles. Han proliferado rápidamente en los últimos cinco años en dos tipos de uso. Por ejemplo, en Jordania, los organismos públicos los emplean para la seguridad del tránsito de las mercancías descargadas en Aqaba con destino a la República Árabe Siria y el Iraq. Más frecuente es el caso de las empresas de transporte camionero, que los emplean en particular para la gestión de las flotas. En tres casos documentados en África (en el Camerún, Ghana y Kenya) los sistemas de navegación por satélite se han utilizado para hacer un seguimiento de los camiones que transportan carga desde y con destino a países sin litoral. En los tres casos, estos sistemas de rastreo están conectados de una manera u otra con los sistemas automatizados de despacho de aduana. Contrariamente a lo afirmado a veces por los proveedores, los sistemas de navegación por satélite no permiten hacer un seguimiento de la carga. Pueden ser utilizados solo para determinar en tiempo real la localización del vehículo; este tipo de dispositivos de rastreo por lo general se instala en el vehículo, no el remolque donde va el cargamento.

39. Las pocas empresas de ferrocarril que atienden al comercio de países sin litoral con destino y con origen en puertos de tránsito emplean sistemas informáticos patentados principalmente para la gestión del material rodante y la facturación, e incluso en algunos casos también sistemas de reserva de espacio y seguimiento de la carga para sus clientes. Un resultado muy satisfactorio del mayor uso de la tecnología de la información por muchos operadores privados y públicos en las distintas etapas de tránsito del transporte con destino a los países sin litoral y desde ellos es la profusión y precisión de los datos de tránsito. Cuando estos datos se ponen a disposición de los interesados, resultan fundamentales para el desarrollo de soluciones de facilitación del tránsito y para las unidades de planificación, como los observatorios del transporte, que miden el desempeño de los corredores de tránsito.

40. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas de modernización informática las llevan a cabo algunas de las empresas más importantes del sector privado; los organismos públicos van muy a la zaga, a excepción de las administraciones aduaneras y algunas autoridades portuarias. Urge, pues, la adopción y aplicación de políticas adecuadas para remediar la situación. Estas políticas no deben limitarse a la automatización de los servicios administrativos, sino que deben extenderse al desarrollo de las competencias necesarias para que las pequeñas y medianas empresas locales puedan asociarse con empresas de transporte mundiales y atender a las empresas comerciales nacionales en el uso de sistemas modernos de logística.

B. Sistemas aduaneros de seguimiento del tránsito

41. La mayoría de los acuerdos regionales en materia de transporte prevén un sistema de tránsito común basado en la adopción de un documento único —ya sea en formato impreso o electrónico— y una serie de procedimientos acordados. Sin embargo, un obstáculo fundamental para la instalación de sistemas de rastreo en línea ha sido que las autoridades

públicas se pongan de acuerdo para intercambiar datos aduaneros de despacho de tránsito. Se han adoptado soluciones como la de presentar anticipadamente la información, tanto en el puerto de tránsito como en los pasos fronterizos, a veces con resultados notables en cuanto a la reducción del tiempo necesario, pero hasta ahora su uso ha quedado circunscrito a los territorios fiscales nacionales.

42. Una solución recientemente concebida en América Central de hecho constituye un sistema electrónico transfronterizo¹⁷. Otras soluciones propuestas se han centrado en el desarrollo de soluciones informáticas integrales interesantes para los países sin litoral, que entrañan reformas regulatorias, institucionales, operacionales y procedimentales. Un ejemplo de este tipo de solución es el tránsito de mercancías a través del Puerto de Duala (Camerún) con conexiones con los países sin litoral el Chad y la República Centroafricana. Además de las ventajas que supone para los países participantes, el sistema es también un ejemplo de cooperación entre tres instituciones nacionales y una comunidad económica regional —la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental— en estrecha coordinación con la UNCTAD, el Banco Mundial y la Unión Europea en cuanto organismos de ejecución y financiación.

43. En la Comunidad Económica y Monetaria de los Estados de África Occidental, el marco regulatorio vigente es un convenio internacional de tránsito por carretera firmado en 1991 (Convención TIPAC)¹⁸ basado en el sistema TIR (cuaderno físico garantizado por una asociación). Sin embargo, nunca se ha aplicado debido a la falta de fondos y de una asociación garante. La nueva propuesta de régimen de tránsito se presenta como una adaptación del régimen común de tránsito para el comercio intracomunitario, que incluye un documento de tránsito basado en el documento administrativo único de la Unión Europea conocido como SAD. Permite la eliminación de todos los puestos de control y utiliza una solución informática que interactúa con los sistemas nacionales del SIDUNEA y hace uso de los módulos de tránsito del SIDUNEA y de un código de barras y lectura óptica en las oficinas de los lugares de origen y de destino y de los pasos fronterizos.

44. La solución tecnológica del SIDUNEA permite la interconexión en línea de tres sistemas nacionales diferentes y un centro regional de datos, que posibilita el seguimiento en tiempo real del despacho aduanero de tránsito en el puerto de tránsito y en las oficinas de aduanas de los pasos fronterizos.

C. Seguridad de la cadena de transporte de tránsito

45. La seguridad del comercio internacional es una esfera en la que la tecnología de la información ha hecho rápidos avances. Empezando por el intercambio de información electrónica sobre los buques y cargamentos en el puerto y siguiendo con las salidas del puerto, donde los dispositivos de escaneo se interconectan con los sistemas automatizados de aduanas, las tecnologías de la información se han extendido a las distintas etapas de las operaciones del comercio mundial. Los dispositivos de identificación de radiofrecuencia y los precintos electrónicos se han convertido en componentes esenciales de transmisión de información que permiten el rastreo constante de los contenedores y, en algunos casos, de los vehículos. Estos sistemas complementarios se describen brevemente más abajo como ejemplos de los tipos de redes de información de seguridad logística a las que se pueden conectar y que pueden utilizar, en su caso, las autoridades de los países sin litoral y los intermediarios comerciales.

¹⁷ http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=112.

¹⁸ Sigla del título francés de la convención: "Transit inter-États des pays de l'Afrique centrale".

46. Tras las iniciativas y programas nacionales unilaterales y las iniciativas y programas multilaterales de carácter sectorial en materia de seguridad previamente emprendidas, la adopción en 2005 por la Organización Mundial de Aduanas de un marco de normas para asegurar y facilitar el comercio mundial fue un trampolín que permitió el desarrollo de una serie de sistemas tecnológicos que favorecieron la entrada de nuevos agentes en el sector y se desplegaron rápidamente en muchas regiones del mundo. Estas normas de seguridad dieron pie al uso cada vez más extendido de toda una serie de soluciones, por ejemplo, los precintos electrónicos para contenedores o vagones cerrados y compartimentos de camiones, los sistemas de navegación por satélite para los vehículos y de identificación por radiofrecuencia de la carga, todos los cuales usan sistemas de vigilancia y seguimiento por satélite. Ahora hay instalados en los principales puertos y terminales de carga dispositivos de control visual, como cámaras de vídeo y escáneres de cargamentos y vehículos.

Gráfico 3

La cadena logística de seguridad de los contenedores de la Asociación Aduanera y Comercial contra el Terrorismo



Fuente: *Container Transport Security Across Modes* (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Conferencia Europea de Ministros de Transportes, 2005).

Nota: La Asociación Aduanera y Comercial contra el Terrorismo es una iniciativa de seguridad de la cadena de suministro cuya sigla es C-TPAT que puso en marcha el Gobierno de los Estados Unidos de América.

47. La idea fundamental en el uso de la tecnología de seguridad sigue siendo la de mantener la vigilancia en los actos y los actores de las cadenas de suministro mundiales. El gráfico 3 muestra cómo se propone la C-TPAT trasladar el control de los contenedores desde el país de destino hasta el país de origen. Al parecer, la detallada información proporcionada por estos sistemas de seguridad también se podría utilizar para planificar y concebir servicios de transporte e infraestructura de tránsito. Unos regímenes innovadores binacionales o regionales también podrían aprovechar esos sistemas para registrar la trayectoria de cumplimiento de las normas por parte de los operadores de transporte. Esto permitiría el desarrollo de agencias de transporte transfronterizo de confianza, como proponen los últimos estudios sobre los retos y las posibles soluciones en relación con las

actividades de transporte de tránsito que permiten el acceso de los países sin litoral a los puertos marítimos¹⁹.

D. Observaciones finales

48. Tal como se aplica actualmente a los sistemas de transporte en tránsito, la tecnología se centra principalmente en los sistemas informáticos utilizados por los organismos públicos y el sector privado para apoyar los procesos de control del tránsito o la gestión de las operaciones. Si bien estas novedades han llegado a la mayoría de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, aún hay mucho que mejorar en el plano de las políticas para acrecentar las competencias técnicas de los operadores locales a lo largo de los corredores de tránsito. Se podrían utilizar soluciones novedosas basadas en la recopilación de datos para planificar y concebir servicios de logística e infraestructuras con el fin de seleccionar y trabajar con operadores de confianza en el marco de regímenes reguladores.

III. El camino a seguir y cuestiones que podrían examinarse

49. En 2008, los participantes en el examen mundial de mitad de período del Programa de Acción de Almaty llevado a cabo por la UNCTAD acordaron hacer un llamamiento a la comunidad internacional para que brindase asistencia técnica y apoyo a la creación de capacidad para hacer avanzar los acuerdos de colaboración entre los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, así como la implantación de sistemas de medición del desempeño de los corredores de tránsito. En 2013, se tomaron medidas concretas a estos efectos y ahora se comprende mucho mejor la lógica de las prácticas y los intereses de las partes implicadas en el tránsito. Los corredores de tránsito han adquirido una mayor importancia como un entorno propicio para las actividades del transporte de tránsito a través de los países costeros. Estos sistemas mesoeconómicos continuarán ofreciendo instrumentos bien definidos para mejorar las operaciones de tránsito.

50. Teniendo en cuenta el nuevo marco que se ha de adoptar en 2014, los participantes tal vez deseen estudiar la cuestión siguiente: ¿Cómo puede facilitar una logística de tránsito más eficiente, previsible y eficaz en función del costo la entrada de los productores de los países sin salida al mar en las cadenas de valor mundiales? ¿Cómo afectará la mejora de las operaciones de transporte de tránsito a nivel regional a la participación de los países sin litoral en las cadenas de valor regionales que, a su vez, pueden conectarse a los sistemas de valor mundiales?

51. Como cuestión prioritaria, los participantes tal vez deseen estudiar la forma de establecer políticas nacionales y regionales en materia de tránsito que sean integrales y coherentes y contemplen marcos reguladores que garanticen el acceso de los servicios de transporte y logística al mercado para atender a una mayor participación de los países sin litoral en el comercio mundial. En este contexto, también es posible que deseen examinar la forma en que las organizaciones de integración regional y los asociados para el desarrollo pueden ayudar a asegurar que los nuevos regímenes institucionales fomenten y no impidan la innovación tecnológica y un acceso más fácil a servicios más eficientes.

52. Los participantes tal vez deseen examinar la forma en que las políticas de innovación y la tecnología pueden prestar apoyo a la implementación de las políticas de logística y de tránsito y de sus marcos. Esas políticas, por ejemplo, podrían tener por objeto ayudar a los organismos públicos a ponerse a la altura de los agentes mundiales más

¹⁹ The Way to the Ocean: Transit Corridors Servicing the Trade of Landlocked Developing Countries, UNCTAD/DTL/TLB/2012/1 (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2013).

avanzados y mejorar la competitividad de las comunidades comerciales nacionales y regionales. También podrían examinarse en ese contexto los programas de creación de capacidad a largo plazo.

53. Por último, los participantes tal vez deseen examinar los medios y métodos tecnológicos para apoyar el desarrollo de soluciones de transporte innovadoras para lograr que el comercio de los países sin litoral tenga un trato igual que el resto de los cargamentos que transitan por un corredor de transporte o pasan por un puerto.

54. En estrecha relación con las cuestiones planteadas en la presente nota, los expertos, en sus deliberaciones, también pueden aprovechar los resultados de la reunión regional de Asia y Asia Central, celebrada en Vientián del 5 al 7 de marzo de 2013, y la reunión de la región de África, celebrada en Addis Abeba del 16 al 18 de julio de 2013, como parte del examen decenal de la ejecución del Programa de Acción de Almaty.
