



N° 79
ABRIL 2020

RESUMENES DE LA UNCTAD

COVID-19: UN PLAN DE ACCIÓN DE 10 PUNTOS PARA FORTALECER EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE EN TIEMPOS DE PANDEMIA

La pandemia del coronavirus (COVID-19) está afectando sustancialmente las vidas y los medios de subsistencia de las personas y provocando un estrés extremo en los sistemas socioeconómicos. Colaboración internacional, coordinación y la solidaridad entre todos, va a ser clave para superar este desafío global sin precedentes. Como parte de los esfuerzos que buscan reducir la propagación internacional del virus y para mitigar las consecuencias potencialmente devastadoras a largo plazo de la pandemia, especialmente para los países más vulnerables, los responsables de la formulación de políticas deben tomar una serie de medidas para garantizar la facilitación del comercio internacional y el transporte de mercancías. Es crucial mantener los barcos en movimiento, puertos abiertos, comercio y transporte transfronterizo fluyendo, al tiempo que se garantiza que las agencias fronterizas puedan llevar a cabo todos los controles necesarios con seguridad.

Puntos clave

- Hay una necesidad de mantener los barcos en movimiento, puertos abiertos y el comercio transfronterizo, garantizando al mismo tiempo que las agencias fronterizas pueden llevar a cabo de forma segura todos los controles necesarios.
- Facilitar el comercio y el transporte de mercancías se ha vuelto más importante que nunca, para evitar obstáculos logísticos que conducen a la escasez de suministros necesarios.
- Las medidas concretas propuestas en este informe ayudan a facilitar el transporte y el comercio, y a su vez proteger a la población del COVID-19.

Desafíos para la logística de comercio internacional*

Las agencias fronterizas enfrentan el desafío de agilizar la importación, exportación y tránsito, incluyendo suministros médicos, donaciones y envíos de socorro necesarios, garantizando al mismo tiempo la prevención de epidemias y la disponibilidad de controles de despacho aduanero adecuados, así como el cumplimiento de los controles de bienes y de personal de transporte.

Este desafío afecta a los bienes y servicios que son necesarios para la preservación de muchos trabajos en la industria de la manufactura, de la cual depende la sociedad moderna. Se deben hacer esfuerzos especiales por parte de los

gobiernos para asegurar y mejorar la producción y distribución de bienes críticos necesarios para contener y combatir la pandemia (como suministros y equipos médicos) y para asegurar las necesidades básicas (incluyendo alimentos y energía).

Los proveedores de servicios relevantes y la infraestructura de soporte deben ser protegidos con carácter prioritario. Esto incluye asegurar que los servicios de transporte, los puertos y las agencias fronterizas no solo permanezcan operativos, sino que sean efectivamente fortalecidos para sobrellevar los desafíos excepcionales que enfrentan.

Los gobiernos deben adoptar enfoques comunes para abordar estos problemas en toda la red

* Nota: se accedió a todos los sitios web mencionados en este documento en abril de 2020.



Crédito de la foto © Jan Hoffmann

global de cadenas de suministro, para evitar el colapso económico generalizado, así como interrupciones mayores a la cadena de suministro. En este respecto, a falta de medidas urgentes, la recuperación económica pospandémica puede verse gravemente obstaculizada, lo que podría potencialmente empeorar las perspectivas de desarrollo sostenible a largo plazo, especialmente para los más pobres y vulnerables del mundo.

La cooperación internacional en estos puntos es vital, ya que el proteccionismo puede exacerbar significativamente la crisis de salud global y retrasar una recuperación económica pospandémica. Una colaboración, coordinación y cooperación efectivas entre las partes interesadas públicas y privadas en todos los niveles, será igualmente clave.

Las bases para la recuperación económica deben establecerse hoy. Sobre la base de la experiencia de los proyectos en curso de la UNCTAD, así como de la compilación de repositorios de medidas sobre el movimiento transfronterizo de mercancías y personas, en el siguiente plan de acción de 10 puntos, se proponen actividades concretas para que los gobiernos y las organizaciones internacionales puedan lograr dicho objetivo.²

Un plan de acción de 10 puntos para apoyar la logística del comercio internacional.

1. Asegurar envíos ininterrumpidos

Alrededor del 80 por ciento del volumen del comercio mundial se transporta mediante envíos comerciales, los cuales mueven los alimentos, la energía y las materias primas del mundo, así

como también productos manufacturados y sus componentes. Para que los transportistas permanezcan operativos, Estados de abanderamiento y portuarios deben seguir prestando todos los servicios necesarios, desde el abastecimiento de combustible y suministros, a los servicios de salud para los marineros y la certificación del cumplimiento de la normativa.

Los marineros son personal crítico, para quien el teletrabajo no es posible. Es particularmente importante permitir que las tripulaciones aborden sus buques o que puedan ser repatriadas desde cualquier puerto del mundo.³

2. Mantener los puertos abiertos

Los puertos brindan servicios esenciales para el comercio internacional. Deben permanecer abiertos a barcos y a conexiones intermodales. Las horas de trabajo escalonadas y **las operaciones ininterrumpidas**, si es que aún no están en práctica, pueden ayudar a distribuir las cargas de trabajo y los contactos físicos. Ciertas restricciones, por ejemplo, en las operaciones de fin de semana, pueden necesitar ser suspendidas durante la emergencia actual.

Los gobiernos deben garantizar que las medidas de salud sean implementadas de manera que minimicen la interferencia con el tráfico y el comercio internacional. Los principios de evitar restricciones o retrasos innecesarios en la entrada a los puertos de buques, personas y bienes a bordo son igualmente incluidos en los artículos I y V y en la sección 6 del anexo del Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional, de la Organización Marítima Internacional. Los requisitos del Código internacional de seguridad de buques e instalaciones portuarias⁴ debe ser aplicado con prudencia, para garantizar la seguridad continua de las cadenas de suministro marítimas y preservar el flujo de comercio. Una nota técnica de UNCTAD sobre las operaciones portuarias proporciona buenas prácticas

² Ver los repositorios de medidas sobre el movimiento transfronterizo de bienes y personas, disponible en <https://unctad.org/en/Pages/Coronavirus/measures-affecting-cross-border-movement-of-goods-and-persons.aspx>.

³ Para un análisis más detallado del comercio marítimo y la importancia del transporte marítimo internacional, ver la Revista de Transporte Marítimo y estadísticas en línea de la UNCTAD, en <http://unctad.org/RMT> y <http://stats.unctad.org/maritimio>, respectivamente.

⁴ Para obtener más información, consulte: http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Guide_to_Maritime_Security/Pages/SOLAS-XI-2%20ISPS%20Code.aspx.

concretas adicionales para proteger al personal portuario y a su vez mantener las operaciones portuarias eficientes.⁵

3. Proteger el comercio internacional de bienes críticos y acelerar las gestiones aduaneras y la facilitación del comercio

La Organización Mundial de Aduanas ha recientemente proporcionado una lista con códigos del Sistema Armonizado para a equipo médico crítico, que ayuda a los Gobiernos y agencias de Aduanas a permitir la rápida liberación de estos bienes.⁶ Las agencias de gobierno aeroportuarias y fronteras deben garantizar la autorización y liberación expresa de estos bienes. La UNCTAD está compilando casos de estudios por países, respecto a buenas prácticas y lecciones aprendidas.⁷

Varias **medidas específicas de facilitación del comercio** pueden ser particularmente útiles para acelerar el despacho aduanero y la liberación de mercancías críticas en los puertos y cruces fronterizos. Estas incluyen disposiciones especial para envíos acelerados, envíos socorro y cargas médicas, así como productos perecederos. Los esquemas como el operador económico autorizado y las herramientas claves de procesamiento previas a la llegada, para poder asegurar un entorno comercial seguro, transparente y predecible, deben utilizarse por completo cuando ya estén implementadas o implementarse con carácter de urgencia. Las restricciones sanitarias y de salud no deben convertirse en una barrera encubierta para el comercio de bienes o servicios.⁸

Algunas medidas como las identificadas en las directrices preparadas por el Sistema aDUaNEro Automático (SIDUNEA) de la UNCTAD, tales como la separación de la liberación del despacho y la aceptación de copias digitales, pueden ser eficaces herramientas para un despacho de aduanas más rápido, pero requerirán monitoreo particularmente cuidadoso cuando se trate de carga potencialmente contaminada.⁹

4. Facilitar el transporte transfronterizo Camiones de carga, trenes, aviones y los trabajadores de transporte respectivos deben poder cruzar las fronteras para mantener

en funcionamiento las cadenas de suministro. Es posible que sea necesario suspender los límites de las operaciones de transporte durante los fines de semana.

El flete aéreo es particularmente crítico para ciertos bienes y entregas urgentes. Las soluciones de geo-rastreo disponibles para bienes críticos podrían ayudar a aduanas y a otras agencias fronterizas a acelerar el despacho a través de procesamiento previo a la llegada. Los Gobiernos y la industria deben establecer una relación estrecha para facilitar la disponibilidad de suministros estratégicos a lo largo de las cadenas de suministro, y se debe alentar a la industria a proporcionar instalaciones de transporte y almacenamiento donde haya una necesidad crítica.¹⁰

5. Garantizar el derecho a tránsito

Todos los países, incluyendo **los países sin litoral y países de tránsito necesitan mantener el acceso a los puertos marítimos**. Los gobiernos nacionales, en particular los de países de tránsito, y de organizaciones regionales deben apoyar los corredores de tránsito, de transporte y de comercio, y deben mantener los regímenes de tránsito aduaneros y otros procedimientos de facilitación relacionados con el tránsito, tales como el uso de procedimientos y carriles especiales para el tránsito de carga. Experiencias recientes, sugieren que el tránsito se ve obstaculizado por el aumento de los controles de salud, lo que ralentiza los flujos de mercancías hacia los países sin litoral.¹¹

La UNCTAD apoya la cooperación entre los países de tránsito y los países en desarrollo sin litoral como, por ejemplo, a través del Programa de Empoderamiento para Coordinadores Nacionales de Tránsito y de Corredores de Transporte.¹² Colaboración permanente de la UNCTAD en la Comunidad del África Oriental y otras regiones muestra que los acuerdos regionales y el reconocimiento mutuo de certificados y otros documentos, para mercancías y para choferes de camiones de carga, pueden facilitar aún más el tránsito. Las comunidades económicas regionales tienen un rol importante a desempeñar en este sentido.¹³

⁵ La UNCTAD, 2020, Puertos en la lucha contra COVID-19, disponible en <https://tft.unctad.org/ports-covid-19>, proporciona las mejores prácticas y directrices basadas en experiencias de los puertos que forman parte de la red UNCTAD Train for Trade.

⁶ Disponible en http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/covid_19/hs-classification-reference_en.pdf?la=en. Para actualizaciones, visite: www.wcoomd.org.

⁷ Por ejemplo, ver un estudio de caso de la UNCTAD sobre las respuestas de facilitación del comercio de China, a la pandemia del COVID-19, disponible en <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2328>

⁸ Para obtener información actualizada relacionada con el comercio, incluidas las notificaciones pertinentes de los miembros de la Organización Mundial del Comercio y el impacto que el COVID-19 ha tenido en las exportaciones e importaciones, consulte https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm#measures

⁹ Véase UNCTAD, 2020, Adaptación de la utilización de SIDUNEA Mundial a la situación COVID-19: Directrices para administraciones aduaneras, disponible en <https://asyuda.org/en>. Las directrices ayudan a las administraciones aduaneras para hacer frente al COVID-19 medidas en su lugar de trabajo y la reducción de la interacción directa, sin dejar de facilitar el comercio internacional.

¹⁰ El Marco de trabajo para el transporte de carga sostenible de la UNCTAD, disponible en <https://www.sft-framework.org>, proporciona un conjunto de herramientas y los indicadores clave de rendimiento para apoyar los corredores de transporte y a las colaboraciones público - privadas en el transporte internacional.

¹¹ Véanse, por ejemplo, los repositorios de medidas sobre el movimiento transfronterizo de mercancías y personas, disponibles en <https://unctad.org/en/Pages/Coronavirus/measures-affecting-cross-border-movement-of-bienes-y-personas.aspx>.

¹² Para obtener información sobre el apoyo de la UNCTAD a los coordinadores y corredores de tránsito, ver <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1864> y <https://unctad.org/en/Pages/DTL/TTL/Infrastructure-and-Services/Transport-Networks-and-Corridors.aspx>, respectivamente.

¹³ Más información sobre la colaboración de la UNCTAD con la Comunidad del África Oriental está disponible en <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1962> y el apoyo de la UNCTAD a los países en desarrollo sin litoral, en <https://unctad.org/en/Pages/ALDC/Landlocked%20Developing%20Countries/UN-recognition-of-the-problems-of-land-locked-developing-countries.aspx>.



Crédito de la foto © Jan Hoffmann

6. Salvaguardar la transparencia y la información actualizada

En tiempos de un entorno comercial que cambia rápidamente, es particularmente importante que los gobiernos se comuniquen con claridad y que se aseguren de que la información esté disponible para todos los actores y para todas las partes interesadas, así como que **mantengan la información de comercial en línea y los servicios de asistencia actualizados** y operativos de forma continua. Los sistemas de información comercial deben proporcionar acceso remoto a todos los formularios y requisitos, y a su vez garantizar que cualquier persona que interactúe con un gobierno, pueda encontrar lo que se requiere de ellos en línea, sin tener que ir a buscar la información en persona.

Esfuerzos internacionales como el Observatorio sobre el Estado de los Cruces Fronterizos debido a COVID-19¹⁴ también puede ser muy útil. Los gobiernos deberían apoyar a las asociaciones industriales en sus esfuerzos por compartir información y por ofrecer asistencia a través de sus redes globales.¹⁵

7. Operar sin papel

Ya que el contacto físico entre las personas debe ser minimizado, **las solicitudes electrónicas y las transacciones sin papel** se vuelven cada vez más importantes. A pesar de que las mercancías aún necesitan ser transportadas físicamente, las operaciones de despacho aduanero y el intercambio de información deben apoyarse con el uso del intercambio electrónico de datos, tanto como sea posible. Las alternativas electrónicas a los tradicionales manifiestos de carga negociables en papel deben ser utilizados por las partes contratantes siempre que sea posible. Los documentos de transporte no negociables deben ser utilizados, cuando la seguridad documentaria independiente no sea necesaria o la venta de mercancías en tránsito

no esté prevista.¹⁶

Los procesos deben ser desmaterializados incluyendo la automatización, los pagos electrónicos y la aceptación de copias digitales. Los terminales sin contacto, los entregas sin contacto y el transporte automatizado minimizan el riesgo de transmisión de COVID-19 debido a superficies contaminadas y protegen la salud de todos los trabajadores involucrados. Al mismo tiempo, los esfuerzos para combatir el crimen cibernético y abordar las amenazas cibernéticas deben ampliarse con carácter de urgencia.

Permitir a los operadores presentar las solicitudes de permisos y licencias electrónicamente, y obtener los certificados correspondientes de los organismos reguladores fronterizos, es una manera fácil y rápida para eliminar las interacciones físicas y desmaterializar el proceso. Garantizando que los países de destino y los países de importación acepten copias digitales de los certificados, puede ser aún más seguro a través de códigos de respuesta rápida QR (del inglés Quick Response code) fáciles de instalar lo cual también puede ser una medida eficaz de facilitación del comercio.

8. Abordar pronto las implicaciones legales para las partes comerciales

Las interrupciones sin precedentes asociadas con la pandemia y sus consecuencias socioeconómicas masivas están dando lugar a una **gran cantidad de problemas legales que afectan a los comerciantes de todo el mundo** (por ejemplo, retrasos y fallas en el desempeño, responsabilidad por incumplimiento de contrato, frustración y fuerza mayor). Los efectos de tales problemas pueden conducir a pérdidas comerciales y quiebras, así como abrumar a los tribunales y a los sistemas legales. La industria y a los comerciantes deben ser alentados a renunciar a algunos de sus derechos legales y que acuerden moratorias de pagos, rendimiento

¹⁴ Ver <https://wiki.unece.org/display/CTRBSBC/Observatory+on+Border+Crossings+Status+due+to+COVID-19+Home>.

¹⁵ Para información sobre los procedimientos de comercio exterior, incluyendo los formularios, los requisitos y los datos de contacto respecto a los Portales de Facilitación de Comercio de la UNCTAD, ver <http://tradeportal.eregulations.org/?l=en>.

¹⁶ Para una actualización respecto al Informe sobre Economía Digital 2019, ver: La crisis del COVID-19 :Acentuando la necesidad de cerrar las brechas digitales, disponible en https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlinf2020d1_en.pdf.

y similares, donde sea apropiado.¹⁷

La lista de recomendaciones de la Organización Marítima Internacional¹⁸ sobre la facilitación del comercio marítimo durante la pandemia COVID-19, formulada por una amplia participación transversal de la industria mundial, es un ejemplo del tipo de acciones de colaboración que se necesitan.

9. Proteger a los transportistas y proveedores de servicios de transporte por igual

Las medidas de emergencia económica y protección social deben incluir a la industria logística internacional entre sus beneficiarios prioritarios. Los proveedores de servicios de transporte y logística pueden necesitar apoyo financiero, el cual les permita mantenerse en el negocio y asegurar la resistencia de la cadena de suministros a lo largo de toda la pandemia, así como en el periodo pospandémico.

Al mismo tiempo, los gobiernos deberían asegurar que los transportistas no impongan tarifas y cargos indebidos, tales como estadía en fletadores y cargadores por demoras en las operaciones de carga/descarga o devolución de equipos/contenedores que no están dentro de su control. Cancelación de escalas de viaje (blank sailings), el abandono de las tarifas contratadas y otras medidas tomadas por los proveedores de servicios de transporte deben minimizarse para proteger los servicios esenciales proporcionados por los cargadores y garantizar que las cadenas de suministro permanezcan abiertas, especialmente en beneficio de los países más vulnerables.

10. Priorizar asistencia técnica

Muchas de estas medidas requieren inversiones en **capacidades humanas, institucionales y tecnológicas** y, por lo tanto, se les debe dar apoyo técnico inmediato prioritario por parte de

los socios de desarrollo. Incluso antes de que se desatara la pandemia actual, muchos países en desarrollo ya enfrentaban desafíos para llevar a cabo las inversiones necesarias en infraestructura y servicios de transporte, así como en reformas de facilitación del comercio.

La implementación de soluciones electrónicas de facilitación del comercio es más fácil para los países que ya cuentan con ventanillas únicas electrónicas, sistemas de despacho de aduanas modernos y soluciones comerciales digitales implementadas, como la proporcionada por el SIDUNEA en más de 100 países y territorios. Se insta a la comunidad internacional a que brinde asistencia técnica en apoyo de las soluciones de logística comercial con carácter de urgencia. En vista de los obstáculos prácticos para viajar, las herramientas de aprendizaje en línea y a distancia deben ser utilizadas al máximo, combinadas con el apoyo a los países en desarrollo en el área de la brecha digital persistente y la conectividad digital.

La UNCTAD está proporcionando amplio apoyo a sus Estados Miembros en sus esfuerzos para hacer frente a los retos globales sin precedentes que resultan de la pandemia del COVID-19. Este apoyo incluye servicios de asesoramiento hechos a la medida, así como programas de investigación y desarrollo de capacidades en temas como, servicios de transporte internacional y legislación, gestión de puertos, facilitación de comercio y tránsito, y automatización de aduanas.

Para más información

M. Kituyi, Secretario General de la UNCTAD (2020). "Coronavirus: Mantengamos los barcos en movimiento, los puertos abiertos y el comercio transfronterizo fluyendo." Disponible en: <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2311>.

Contacto

Sra. Shamika N. Sirimanne,
Directora
División de Tecnología y
Logística

Tel: +41 22 917 5510

Shamika.Sirimanne@un.org

Oficina de prensa

Tel: 41 22917 5828
unctadpress@unctad.org
www.unctad.org

El presente documento se publica sin haber sido objeto de traducción oficial.

¹⁷ Mas información sobre el trabajo de la UNCTAD en legislación de transporte se proporciona en informes sobre el transporte de mercancías y el derecho mercantil internacional, disponible en <https://unctad.org/en/Pages/DTL/TTL/Legal.aspx>.

¹⁸ Véase Organización Marítima Internacional, 2020, Carta circular de la OMI N° 4204 / Add.6, 27 de marzo, disponible en <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/Circular%20Letter%20No.4204Add.6%20%20Coronavirus%20Covid-19%20Preliminary%20List%20of%20Recommendations.pdf>.

