



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
28 de septiembre de 2011
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
**Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte
y Facilitación del Comercio**
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 7 a 9 de diciembre de 2011
Tema 3 del programa provisional

Retos y opciones de política en materia de transporte y facilitación del comercio

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En el presente documento se examinan problemas urgentes a los que es necesario hacer frente por su capacidad de socavar el transporte y el comercio, sobre todo en los países en desarrollo. Aunque estas tendencias y desafíos se analizaron con más detalle en los anteriores períodos de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte y Facilitación del Comercio, continúan siendo muy pertinentes y hay que seguirles prestando atención y consideración. Esta nota se basa en las lecciones aprendidas en los tres períodos de sesiones anteriores. En los distintos capítulos se examinan los retos que afectan al transporte y el comercio internacionales, en especial los problemas con que se enfrentan los países en desarrollo sin litoral, así como los desafíos previstos en la realización de las reformas en materia de facilitación del comercio y la automatización de las aduanas, incluida la participación del sector privado en estas iniciativas.

En la presente nota se describen las opciones de política que deben adoptar los gobiernos pertinentes en determinados sectores, como la creación de redes integradas de transporte multimodal; la energía, los precios del petróleo y el costo del transporte marítimo; las políticas de transporte sostenible; la financiación del transporte sostenible; los efectos del cambio climático y la adaptación del transporte marítimo; la realización de las reformas en materia de facilitación del comercio y los compromisos futuros en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC); el apoyo a la facilitación del comercio en los países menos adelantados (PMA), y la cooperación aduanera internacional mediante la creación de una red aduanera mundial. También se examina la posible contribución de la UNCTAD y los asociados para el desarrollo a la adopción y aplicación de las medidas de política en los países en desarrollo.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	3
I. Problemas que afectan al transporte y el comercio	4
A. Costos del transporte y acceso a servicios eficientes de transporte	4
B. Energía, precios del petróleo y costos del transporte marítimo	5
C. Sostenibilidad ambiental del transporte	7
D. Efectos del cambio climático y adaptación del transporte marítimo	8
II. Reformas de facilitación del comercio y automatización de las aduanas	9
A. Nuevas tendencias de las reformas nacionales de facilitación del comercio	10
B. Colaboración regional	10
C. Negociaciones multilaterales y compromisos resultantes	11
D. Automatización y seguridad de las aduanas	11
E. Establecimiento de una ventanilla única en la aduana	12
III. Opciones de política; el papel de la UNCTAD y de otros asociados	13
A. Creación de redes integradas de transporte multimodal	13
B. Energía, precios del petróleo y costos del transporte marítimo	14
C. Políticas sostenibles de transporte	15
D. Financiar el transporte sostenible	16
E. Efectos del cambio climático y adaptación del transporte marítimo	17
F. La aplicación de las reformas de facilitación del comercio y los compromisos futuros de la Organización Mundial del Comercio	17
G. Apoyo a la facilitación del comercio en los países menos adelantados	18
H. Cooperación aduanera internacional (red mundial de aduanas)	19
IV. Temas de debate	20

Introducción

1. En su 55º período de sesiones, la Junta de Comercio y Desarrollo, aprobó el mandato de la Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte y Facilitación del Comercio. De conformidad con los párrafos 107 y 164 a 168 del Acuerdo de Accra, la Reunión Multianual de Expertos se ocupará, en cuatro períodos de sesiones, de las cuestiones de logística comercial en los países en desarrollo. Las conclusiones y recomendaciones de esta Reunión se presentarán a la Comisión de Comercio y Desarrollo en su próximo período de sesiones, que se celebrará en 2012.

2. Con arreglo al mandato aprobado, los participantes en el cuarto período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos deben examinar los siguientes temas:

a) "Medidas y actividades encaminadas a aprovechar al máximo la contribución de las inversiones, en particular las del sector privado, a la facilitación del comercio, centrándose en particular en sus repercusiones sobre las redes internacionales de transporte y sobre la eficiencia de los servicios de transporte y su contribución a la facilitación del comercio. En la reunión también se abordará la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la logística, la facilitación del comercio y la seguridad de la cadena de suministros..." (TD/B/55/9, párr. 2 a)).

b) "Apoyo al proceso de aplicación del Programa de Acción de Almaty, incluido un análisis de los estrangulamientos existentes entre los países en desarrollo sin litoral y de tránsito y las posibles soluciones apropiadas de ese problema, incluidas las mejores prácticas de desarrollo y utilización de la infraestructura de transportes, así como la adopción de normas comunes, en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito..." (TD/B/55/9, párr. 2 f)).

3. En su último período de sesiones, la Reunión considerará el camino a seguir en lo referente al transporte internacional, la facilitación del comercio y la automatización de las aduanas en el momento actual en que el mundo se enfrenta a múltiples problemas económicos, sociales y ambientales.

4. Entre los factores que ponen en peligro los beneficios del rápido crecimiento económico registrado en los últimos decenios figuran los problemas de disponibilidad y accesibilidad de la energía a costos razonables, la creciente incertidumbre sobre la crisis económica mundial y los riesgos asociados a la degradación ambiental y el cambio climático. Desde la perspectiva del comercio y el transporte, nunca se insistirá bastante en la importancia de esos problemas, que son particularmente significativos para las economías más vulnerables, los países en desarrollo sin litoral, los países menos adelantados (PMA) y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

5. En este contexto, en el presente documento se examinan, aunque sin ánimo de exhaustividad, algunos problemas urgentes a los que es preciso hacer frente porque podrían socavar el transporte y el comercio, en especial en los países en desarrollo. Si bien esas tendencias y problemas se analizaron con más detalle en los anteriores períodos de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte y Facilitación del Comercio, continúan siendo muy pertinentes y hay que seguirles prestando atención y consideración.

6. Para sentar las bases del debate de los expertos y estimularlo, la presente nota se basa en las lecciones aprendidas en los tres períodos de sesiones anteriores y en sus distintos capítulos examina la evolución reciente y los desafíos persistentes del transporte internacional, en especial los problemas a que se enfrentan los países en desarrollo sin litoral, así como los desafíos previstos en la realización de las reformas en materia de facilitación del comercio y la automatización de las aduanas, incluida la participación del

sector privado en estas iniciativas. En la parte final de la nota se indican las opciones de política que deben adoptar los gobiernos pertinentes en determinados sectores y la posible contribución de la UNCTAD y los asociados para el desarrollo a su adopción y aplicación.

I. Problemas que afectan al transporte y el comercio

7. En la actualidad, el transporte internacional forma parte de diversos procesos de producción globalizados que requieren transacciones comerciales cada vez más fiables y puntuales. La rapidez y fiabilidad de las entregas constituyen con frecuencia un factor decisivo para la competitividad comercial de un país. Al mismo tiempo, los objetivos de sostenibilidad ambiental y los efectos del cambio climático en el comercio y el transporte se han convertido en cuestiones prioritarias tanto para los programas de políticas y las estrategias industriales como para los asociados en el desarrollo. A continuación se examinan brevemente estas cuestiones.

A. Costos del transporte y acceso a servicios eficientes de transporte

8. Desde la perspectiva de la competitividad comercial de un país, un acceso eficiente a sistemas de transporte asequibles, fiables y eficaces con el menor costo posible sigue siendo un desafío primordial para muchos países en desarrollo. La participación de estos países en el comercio mundial depende en gran medida del costo de producir y transportar a tiempo las mercancías a los mercados. Los costos del transporte, que a menudo son superiores a los derechos de aduana, influyen en el volumen, la estructura y las modalidades del comercio, así como en la ventaja comparativa y la competitividad comercial de un país¹.

9. Los costos elevados del transporte dificultan el desarrollo de las exportaciones al limitar la variedad de productos potenciales y mercados en los que las mercancías puedan comercializarse de forma competitiva y rentable. Aunque a nivel mundial el costo del transporte marítimo como porcentaje del valor de los productos ha disminuido alrededor de un 15% en los dos últimos decenios, para muchos países en desarrollo sigue siendo muy alto (véase el gráfico 1). Mientras que las economías desarrolladas pagan en promedio un 6,4% del valor de las importaciones en concepto de transporte marítimo, las economías en desarrollo pagan en promedio un 22% más (aproximadamente un 7,8%). En algunas regiones, en particular en África, el costo medio del transporte marítimo es un 67% más elevado que en los países desarrollados, situándose en un 10,6% del valor de las importaciones.

10. Para los países en desarrollo sin litoral, el tramo marítimo representa en la actualidad alrededor del 8,7% del valor de las importaciones². Las largas distancias desde el puerto de tránsito, las esperas causadas por la falta de disponibilidad de capacidad de transporte y los controles de seguridad o los costos de financiación iniciales a menudo pueden duplicar, o incluso triplicar, el costo total del transporte como porcentaje de las importaciones mencionado anteriormente. El Programa de Acción de Almaty, que reconoce que los países en desarrollo sin litoral figuran entre los que más dificultades tienen para acceder a los

¹ Véase, por ejemplo, *Boletín de transporte de la UNCTAD* N° 33, septiembre de 2006, "Trade, liner shipping supply, and maritime freight rates"; *Boletín de transporte de la UNCTAD* N° 38, marzo de 2008, "The modal split of international goods transport"; Kumar y Hoffmann J. (2010), "Globalization: the maritime nexus", en *Handbook of Maritime Economics and Business*", segunda edición.

² El número de países en desarrollo sin litoral ha cambiado en los últimos años, por lo que no es posible realizar una comparación directa por decenios.

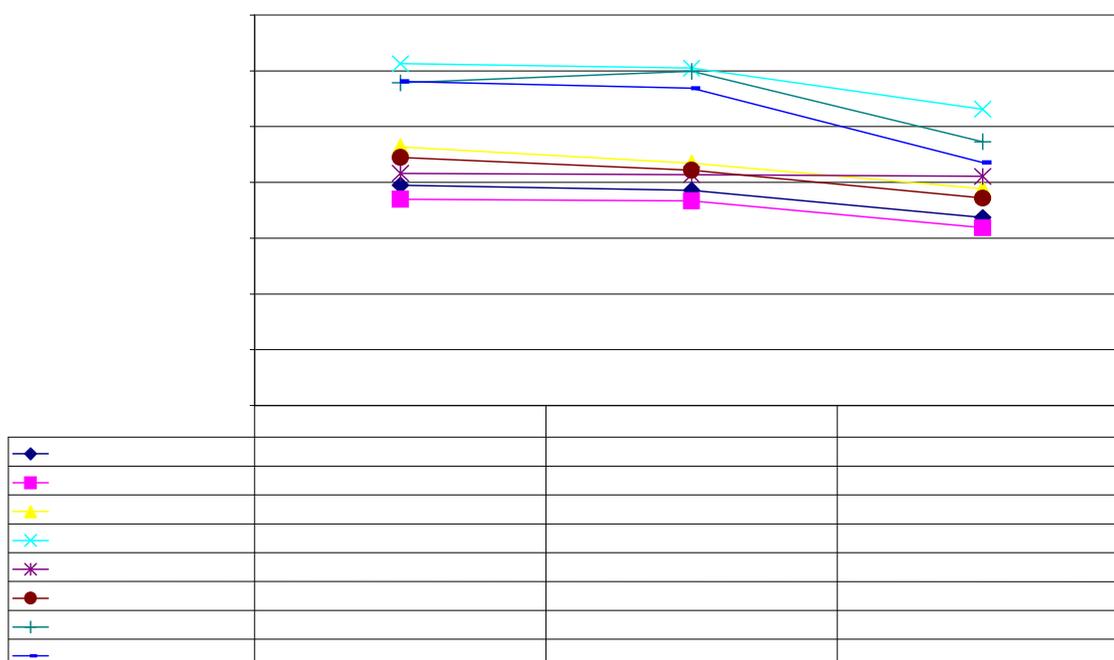
mercados de ultramar, atiende a sus necesidades especiales para que su comercio internacional sea más competitivo³.

11. En efecto, la calidad y eficacia de la infraestructura y los servicios de transporte influyen en el nivel de los costos. El acceso a unos sistemas de transporte que funcionen bien facilita la fluidez de los intercambios comerciales al reducir costos de explotación como los del transporte, el almacenamiento y la manipulación, y costos de transacción como los de la tramitación de la documentación y la facilitación del comercio. No obstante, como señalaron los expertos en el segundo período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte y Facilitación del Comercio⁴, en muchas regiones en desarrollo la infraestructura y los servicios de transporte siguen siendo insuficientes y no pueden garantizar la conexión efectiva con los sistemas de transporte mundiales ni el acceso a los mercados.

Gráfico 1

Costo medio del transporte, por decenios y grupos regionales

(Porcentaje del valor de las importaciones)



Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

B. Energía, precios del petróleo y costos del transporte marítimo

12. La expansión mundial del comercio de los últimos decenios fue impulsada por unos sistemas de transporte cada vez más eficientes, aunque muy dependientes del petróleo. El transporte marítimo, que representa más del 80% del volumen del comercio mundial, depende en gran medida del petróleo para la propulsión y todavía no está en condiciones de utilizar combustibles y tecnologías alternativos. Si bien el petróleo es la principal fuente de consumo de energía primaria (más del 34% del total mundial en 2010) las subidas de los

³ Véanse las intervenciones en la Reunión especial de expertos sobre la utilización de puertos de tránsito por los países en desarrollo sin litoral, de 11 de diciembre de 2009, www.unctad.org/Templates/meeting.asp?intItemID=2068&lang=1&m=18614.

⁴ Informe de la Reunión: http://unctad.org/sp/docs/cimem1d6_sp.pdf.

precios del petróleo registradas en los últimos años indican que la era del petróleo fácil y barato está llegando a su fin⁵.

13. Como se ha señalado anteriormente, muchos factores contribuyen a determinar el nivel de los costos del transporte. Un elemento determinante que ha cobrado cada vez más importancia en los últimos años es el costo del combustible. La subida de los precios del petróleo aumenta la factura de transporte de las compañías navieras y puede perjudicar al comercio. Un estudio empírico de la UNCTAD⁶ ha demostrado que un aumento de los precios del petróleo elevaría el costo del transporte de mercancías, ya sea en contenedores, como en el caso de las manufacturas, o a granel, como ocurre con el petróleo crudo y el mineral de hierro⁷. Según el estudio, un alza del 10% de los precios del petróleo crudo Brent haría que los fletes pagados por el transporte de contenedores aumentaran entre un 1,9% y un 3,6% aproximadamente, y que los fletes pagados por el transporte de mineral de hierro y el transporte en buques cisterna aumentarían, respectivamente, hasta un 10,5% y alrededor de un 2,8%.

14. La Organización Marítima Internacional encargó recientemente otro estudio empírico⁸ sobre la cuestión para comprender mejor la influencia de la subida de los precios del petróleo y el combustible en el comercio internacional. El estudio reveló que una variación de los precios del combustible puede alterar a largo plazo la estructura del comercio, ya que la competitividad de los productores de diferentes lugares cambia con el aumento de los costos del transporte. El estudio concluyó que los efectos del aumento de los costos de la energía variaban según los productos y rutas, en función del mercado de transporte marítimo y de productos, y que era preciso realizar más estudios empíricos teniendo en cuenta los intereses específicos de cada país. La repercusión del aumento de los fletes en los precios de los productos oscilaba entre el 0 y más del 100% en los distintos productos y mercados, y el alza de los costos unas veces recaía en el consumidor y otras en el productor.

15. En los dos últimos años, la industria del transporte marítimo ha respondido a la subida de los precios del combustible reduciendo la velocidad de los buques, lo que ha resultado ser una útil estrategia de reducción de costos y ha contribuido a absorber el exceso de capacidad naviera experimentado durante la contracción económica. No obstante, para las compañías navieras la reducción de la velocidad de navegación tiene sus inconvenientes, por ejemplo al afectar a la fiabilidad del calendario de entrega y a la calidad del servicio, que también pueden aumentar los costos.

16. Aparte de sus efectos directos en los costos del combustible y el transporte, el mantenimiento a un nivel elevado de los precios del petróleo tiene otras importantes consecuencias, por ejemplo, para: a) los buques de reciente construcción que requieren grandes inversiones de capital y no están en condiciones de utilizar tipos de combustible alternativos ni de ajustarse a las nuevas prescripciones tecnológicas en materia de combustibles; b) la posible adopción de nuevos modos de transporte que consuman menos energía, como el transporte marítimo o por ferrocarril; c) los flujos comerciales y la

⁵ Entre las proyecciones relativas a los futuros niveles de producción de petróleo cabe mencionar las de la Agencia Internacional de Energía, la Energy Information Administration de los Estados Unidos de América, y la Association for the Study of Peak Oil (<http://www.peakoil.net>). Véase más información acerca del debate sobre el agotamiento de las reservas de petróleo en Jeremy Leggett, <http://www.jeremyleggett.net>.

⁶ Véase UNCTAD (2010), *Oil Prices and Maritime Freight Rates: An Empirical Investigation*, informe técnico de la secretaria de la UNCTAD, UNCTAD/DTL/TLB/2009/2, 1º de abril.

⁷ Véase, por ejemplo, el capítulo 1 del *Review of Maritime Transport* de la UNCTAD, 2009 y 2010.

⁸ Vivideconomics (2010). *Assessment of the economic impact of market-based measures*. Informe definitivo. Agosto.

estructura del comercio, dada la presión de los precios de la energía en los costos de producción y en las decisiones sobre la ubicación de las plantas de producción.

C. Sostenibilidad ambiental del transporte

17. Como se espera que el transporte de mercancías aumente paralelamente a la población mundial, el consumo y el crecimiento económico, el desarrollo del transporte ecológicamente sostenible basado en el uso eficiente de la energía, en fuentes de energía más limpias y en modos de transporte respetuosos con el medio ambiente es cada vez más importante, máxime teniendo en cuenta la acusada dependencia del transporte con respecto al petróleo y la necesidad de reducir las emisiones de toda clase, como por ejemplo las de contaminantes y carbono.

18. El transporte consume más de la mitad de los combustibles fósiles líquidos del mundo y se prevé que entre 2007 y 2030 represente el 97% del aumento del consumo principal de petróleo mundial. El elevado consumo de combustible fósil hace que el sector del transporte sea responsable de la cuarta parte, aproximadamente, de las emisiones mundiales de dióxido de carbono (CO₂) y del 13% del total de emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI). El transporte terrestre representa alrededor del 70% del total de emisiones de CO₂ del sector, seguido de la aviación (11%) y el transporte marítimo (9%). El transporte de mercancías, que se realiza principalmente en camiones, supone el 27% del total del uso de energía en el transporte y, por lo tanto, de las emisiones. Si se mantienen las tendencias actuales, se prevé que en el período comprendido entre 2005 y 2030 las emisiones de CO₂ derivadas del transporte aumenten un 57% en todo el mundo, a un ritmo de 1,7% al año. Más del 80% del crecimiento previsto de las emisiones derivadas del transporte procedería del transporte por carretera en los países en desarrollo⁹.

19. Hoy en día, la sostenibilidad del transporte es un tema importante de la política global y el programa normativo, incluido el Programa de Acción de Almaty. Según este Programa, que se ocupa de las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral, las estrategias y los programas de transporte deben tener plenamente en cuenta los aspectos ambientales y las necesidades de desarrollo, a fin de asegurar un desarrollo sostenible a nivel local y global¹⁰. En el caso de los países en desarrollo, el fomento de sistemas sostenibles de transporte de mercancías permite hacer frente a la doble necesidad de reducir la dependencia de la energía de los combustibles fósiles y limitar las consecuencias negativas debidas a los efectos del cambio climático. Al mismo tiempo, ello permite maximizar el potencial a largo plazo de crecimiento económico que ofrecen los medios de transporte de gran eficiencia energética y bajas emisiones de carbono.

20. La sostenibilidad también ocupa un lugar importante en el programa de políticas del sector del transporte. Como las consideraciones ambientales y sociales están adquiriendo la misma importancia que los imperativos económicos, los principios de responsabilidad social de las empresas¹¹ están cada vez más presentes en las políticas, los procesos de

⁹ Basado en informes de la Agencia Internacional de la Energía, *World Energy Outlook 2009*, *Transport, Energy and CO₂: Moving towards Sustainability*, 2009 y *Energy Technology Perspectives 2008: Scenarios and Strategies to 2050*; y un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Towards a Green Economy 2011: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, parte II, *Transport*.

¹⁰ Programa de Acción de Almaty, anexo I: 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 (A/CONF.202/3).

¹¹ Examinado en el segundo período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos de 2009 (TD/B/C.I/MEM.1/6). Puede consultarse en: http://www.unctad.org/en/docs/cimem1d6_en.pdf.

planificación y las operaciones¹². Para el transporte marítimo, adoptar el concepto de sostenibilidad supone una mayor eficacia, eficiencia y calidad del servicio, sin dejar de tener en cuenta el costo generado por las posibles externalidades negativas derivadas de sus actividades. Por ejemplo, en el marco de la *Sustainable Shipping Initiative* (Iniciativa del transporte marítimo sostenible), en la que participan las principales empresas de transporte marítimo de todo el mundo, recientemente se publicó un trabajo titulado *The Case for Action*¹³, que se proyecta al año 2040 y estudia cuál es la mejor manera de responder a los cambios en la demanda mundial, incluidos los requisitos de sostenibilidad.

21. Además de las necesidades del mercado, las novedades de orden normativo bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional (OMI), cuyo objetivo es velar por la seguridad y la sostenibilidad ambiental del transporte marítimo, contribuyen a configurar el cambio político actual en el sector. A este respecto, es importante entender bien estos instrumentos jurídicos, incluidas las posibles implicaciones para el transporte y el comercio, para facilitar una aplicación y ejecución más amplias en las regiones en desarrollo.

D. Efectos del cambio climático y adaptación del transporte marítimo

22. Al igual que otros sectores económicos, el transporte, incluido el transporte marítimo internacional, se enfrenta a un desafío doble en relación con el cambio climático: reducir las emisiones de GEI, y desarrollar su resistencia a los efectos negativos de la reducción de las emisiones de GEI prometida y el cambio climático irreversible. Las repercusiones de los aspectos actuales y previstos del cambio climático, como el aumento del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos extremos, son especialmente importantes para el transporte marítimo, y en particular para los puertos¹⁴. Las medidas de adaptación del transporte marítimo exigen infraestructuras y operaciones, más resistentes, el replanteamiento de los sistemas de transporte de mercancías y la integración de las consideraciones relativas al cambio climático en las decisiones de inversión y planificación, así como en planes más amplios de diseño y desarrollo del transporte¹⁵.

23. Algunas de esas cuestiones se examinaron en a): el primer período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte y Facilitación del Comercio celebrado del 16 al 18 de febrero de 2009, que examinó en particular el transporte marítimo y el desafío del cambio climático; b) un taller conjunto organizado por la UNCTAD y la Comisión Económica para Europa (CEPE) que tuvo el 8 de septiembre de 2010, en el que se habló de los efectos del cambio climático en las redes de transporte internacional¹⁶; y

¹² Véase, por ejemplo, "Global shipping leaders call for sustainable industry" (2011), comunicado de prensa, 17 de mayo; Meade R. (2011), "Sustainable shipping gets more industry clout", *Lloyd's List*, de 23 de mayo.

¹³ Puede consultarse en: <http://www.forumforthefuture.org/project/sustainable-shipping-initiative/more/ssi-project-stages>.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Corporación Financiera Internacional (2011), *Climate Risk and Business Ports: Terminal Marítimo Muelles el Bosque, Cartagena, Colombia*.

¹⁵ Véase, por ejemplo, UNCTAD (2009). Informe de la Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte y Facilitación del Comercio sobre su primer período de sesiones (TD/B/C.I/MEM.1/3), de 23 de marzo. Véase también "Climate Change Impacts on International Transport Networks: Note by the United Nations Economic Commission for Europe and United Nations Conference on Trade and Development secretariats" (ECE/TRANS/WP.5/2010/3), de 29 de junio de 2010. Para más información sobre la labor de la UNCTAD sobre el transporte marítimo y el desafío del cambio climático, incluido el taller conjunto CEPE-UNCTAD, *Climate Change Impacts on International Transport Networks*, véase: www.unctad.org/ttl/legal.

¹⁶ Puede consultarse en: <http://www.unctad.org/Templates/meeting.asp?intItemID=2068&lang=1&m=20101>.

c) la Reunión especial de expertos de la UNCTAD sobre los efectos del cambio climático y la adaptación al cambio climático: un desafío para los puertos mundiales, que se celebró los días 29 y 30 de septiembre de 2011¹⁷.

24. En la reunión celebrada en 2009, los expertos subrayaron la necesidad urgente de concertar un acuerdo en las negociaciones en curso respecto de un mecanismo normativo sobre las emisiones de GEI provenientes del transporte marítimo internacional. También observaron con preocupación la insuficiente atención prestada a los posibles efectos y consecuencias del cambio climático para los sistemas de transporte, y en particular para los puertos, que son eslabones fundamentales de la cadena de suministro y son vitales para el comercio mundial.

25. En el taller conjunto CEPE-UNCTAD, los expertos disintieron la mejor manera de reducir las diferencias de conocimientos acerca de los efectos del cambio climático en las redes de transporte, y la necesidad de respuestas efectivas de adaptación tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. Esta labor continuó con la creación, en marzo de 2011, de un grupo internacional de expertos bajo los auspicios de la CEPE, cuyo objetivo es fomentar la comprensión de los efectos del cambio climático en las redes de transporte internacional y las correspondientes necesidades de adaptación. En la primera reunión del grupo de expertos internacionales, celebrada el 5 de septiembre de 2011, se aprobó el plan de trabajo del grupo y sus principales objetivos¹⁸, incluido un informe sustantivo sobre las cuestiones pertinentes, así como una conferencia internacional para difundir sus conclusiones. El grupo de expertos decidió invitar a la UNCTAD y sus Estados miembros a participar activamente en su labor para asegurar una cobertura total de los trabajos y dar a conocer e intercambiar las mejores prácticas entre países.

II. Reformas de facilitación del comercio y automatización de las aduanas

26. Aunque la función general de la facilitación del comercio en el desarrollo de origen comercial se reconoce desde hace tiempo, en los años ha ido adquiriendo mayor importancia. En consecuencia, los encargados de formular las políticas incluyen cada vez con mayor frecuencia compromisos sobre facilitación del comercio y reformas aduaneras en los acuerdos comerciales regionales y multilaterales. En este contexto, la creciente utilización de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) en los procesos aduaneros, incluida la inspección no intrusiva y los sistemas automatizados de selectividad, ha contribuido sustancialmente al mejoramiento de la eficiencia de los controles aduaneros, sobre todo en lo referente a la facilitación del comercio y la lucha contra el fraude.

27. En esta sección se describen las tendencias de las reformas de la facilitación del comercio en los planos nacional, regional e internacional; la creciente incorporación del tema de la facilitación del comercio en los compromisos contraídos en los acuerdos comerciales regionales y multilaterales, y la automatización de las aduanas como piedra angular de las reformas de la facilitación del comercio.

¹⁷ El documento final de la Reunión especial de expertos podrá consultarse en: www.unctad.org/ttl/legal.

¹⁸ Para más información, véase: http://live.unece.org/trans/main/wp5/wp5_workshop4.html. El mandato del grupo de expertos puede consultarse en: <http://live.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2010/wp5/ECE-TRANS-WP5-48e.pdf>.

A. Nuevas tendencias de las reformas nacionales de facilitación del comercio

28. El programa de facilitación del comercio ha cambiado y las reformas están cobrando un mayor alcance y abarcan toda la cadena de suministro, cuando antes se limitaban a los puestos fronterizos internacionales. Aunque la automatización de las aduanas siga siendo un factor clave en la ejecución de las reformas de la facilitación del comercio, se tiende a ir más allá del entorno aduanero para incluir las estrategias operacionales y las capacidades de todos los operadores de la cadena.

29. De resultas de ello, ahora los sectores comerciales propenden a participar como interesados en la reforma, y no como meros usuarios de servicios del sector público. El papel del sector privado, en calidad tanto de promotor como de facilitador del proceso, es más esencial. La mayor responsabilidad de comerciantes y proveedores de servicios de logística en el cumplimiento de las normas, hace que estén más interesados que nunca en la facilitación del comercio¹⁹.

30. El cumplimiento de las convenciones internacionales u otros instrumentos relacionados con la facilitación del comercio y la seguridad de la cadena de suministro es, de manera creciente, un motor de reforma. Las estrategias de cumplimiento se hacen más complejas, centrándose más en el control e inspección de los datos, que en las mercancías. La tecnología de la información no solo proporciona el mecanismo para procesar rápidamente las transacciones transfronterizas sino que también promueve cambios en la cultura institucional, y facilita las reformas administrativas para fomentar la colaboración entre los distintos interesados. Ciertas soluciones basadas en la TIC, como las ventanillas únicas, los servicios de información o las operaciones conjuntas en los puestos fronterizos, son ejemplos de una tendencia institucional y tecnológica que requiere una mayor cooperación entre las partes interesadas.

B. Colaboración regional

31. Mediante la participación regional pueden lograrse economías de escala. Por ejemplo, con una licencia regional los comerciantes evitan tener que pagar por licencias múltiples, y la administración fronteriza conjunta permite que países vecinos compartan instalaciones y responsabilidades, aprendan unos de otros y reduzcan los retrasos provocados por duplicaciones innecesarias. Además, servicios como la acreditación, los seguros y las finanzas suelen ser más rentables y competitivos si se prestan en el plano regional. La proximidad geográfica favorece prácticas y sistemas comunes, así como un mayor flujo de información entre comerciantes. En los mercados comunes de bienes o servicios de transporte, la armonización de los procedimientos ha reducido los costos de transacción.

32. En particular, los países en desarrollo sin litoral y los países en desarrollo de tránsito vecinos intentan crear, con mayor frecuencia, situaciones beneficiosas para todos en las que los primeros se beneficien del mejor acceso a los mercados de ultramar y los segundos obtengan más negocio en sus puertos y servicios de transporte. Al combinar volúmenes de carga, los países pueden beneficiarse de las economías de escala, y los puertos del país de

¹⁹ Véase *Forum on Engaging the Trading Community: WTO, Trade Facilitation and the Private Sector in Developing Countries*, Ginebra, 15 y 16 de febrero de 2010; puede consultarse en <http://www.unctad.org/Templates/Meeting.asp?intItemID=2068&lang=1&m=18987&year=2010&month=2> y el Informe de la Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte y Facilitación del Comercio sobre su tercer periodo de sesiones (TD/B/C.I/MEM.1/9), UNCTAD, 3 de febrero de 2011, puede consultarse en http://www.unctad.org/en/docs/cimem1d9_en.pdf.

tránsito podrían resultar más atractivos, mejorando la conectividad marítima para el comercio exterior de los países.

33. Gracias a los beneficios de la cooperación regional se han incluido disposiciones sobre facilitación del comercio en numerosos acuerdos comerciales regionales. En algunos casos han surgido ciertos impedimentos involuntarios a la facilitación del comercio. En ocasiones, la gestión de los trámites fronterizos a nivel nacional se ha hecho más compleja a causa de la necesidad de distinguir entre acuerdos comerciales preferenciales y no preferenciales. Sin embargo, en la práctica los acuerdos comerciales regionales, incluidas las disposiciones de facilitación del comercio, han influido positivamente en las reformas de facilitación del comercio, beneficiando a todos los socios comerciales.

C. Negociaciones multilaterales y compromisos resultantes

34. El inicio en 2004 de las negociaciones sobre facilitación del comercio en la OMC fue un paso importante para señalar esta cuestión a la atención de las autoridades de muchos países en desarrollo. Aunque las negociaciones en otras áreas del Programa de Doha para el Desarrollo han experimentado muchos altibajos, el ritmo de las negociaciones sobre facilitación del comercio ha sido relativamente estable y la tendencia ha sido positiva. Actualmente los miembros están trabajando en un proyecto revisado y consolidado del texto de negociación que incluye compromisos sustantivos de facilitación del comercio, así como disposiciones relativas al trato especial y diferenciado para los Estados miembros que son países en desarrollo.

35. Los delegados concentran ahora sus esfuerzos en la metodología, cuyo punto de partida en lo relativo a la capacidad de cumplimiento puede variar en países con niveles distintos de desarrollo; sin embargo, con el tiempo, la meta será la misma para todos. Alcanzar la meta dependerá de dos condiciones. En primer lugar, todos los países, incluidos los menos adelantados, tendrán que comprometerse a cumplir las normas mundiales comunes. En segundo lugar, todos los países, incluidos los menos adelantados, deben adquirir la capacidad necesaria para llevar a cabo las reformas necesarias requeridas, con el fin de alcanzar la meta común. Es un reto importante para la negociación: si algunos países quedasen al margen por carecer de capacidad para cumplir las normas, se perdería una oportunidad importante de cosechar todos los beneficios de la facilitación del comercio.

36. Como en los últimos años, la inclusión de la facilitación del comercio en el programa de negociación de la OMC ha repercutido de manera positiva en numerosas reformas nacionales y regionales en materia de facilitación. Sin embargo, el estancamiento actual del Programa de Doha para el Desarrollo en general amenaza con ralentizar el proceso. Un reto clave para los países en desarrollo es seguir trabajando a nivel multilateral y reformar el panorama comercial nacional según sus propios objetivos y necesidades de desarrollo, sea cual sea el ritmo de las negociaciones de la OMC.

D. Automatización y seguridad de las aduanas

37. El comercio internacional se basa en la distribución y elaboración eficientes y puntuales de la información y la documentación. Esta eficiencia se ha alcanzado ya a escala mundial en la mayor parte de las actividades comerciales y de transportes: ahora debe lograrse o desarrollarse en el sector público, a los niveles tanto nacional como internacional. Durante muchos años la TIC ha constituido el núcleo central de la automatización y la modernización de las aduanas. En un mundo en rápida evolución, la automatización de las aduanas ha de responder a un desafío: encontrar la manera de mantenerse a la par de la rápida evolución de la TIC, y adaptar los procedimientos

automatizados a las nuevas necesidades de las aduanas y el comercio. Otro desafío sería el de mantenerse al nivel del sector privado, que suele llevar la delantera en la aplicación de nuevos sistemas y la utilización de las tecnologías más avanzadas.

38. Cuando se piensa en lo que será la automatización y la seguridad de las aduanas en un futuro próximo, dos tendencias de la TIC acuden a la mente. Ambas están relacionadas con el acceso remoto a la información y las necesidades de protección de los datos.

39. La primera tendencia está relacionada con la aparición de la computación en nube y las redes. La computación en nube permite externalizar servicios de la TIC de lugares y sistemas físicos desconocidos. A medida que la industria de la TIC emboca esta vía, y las aduanas avanzan hacia un concepto de red global con intercambios transfronterizos de datos, los sistemas aduaneros deben asegurar la protección de los datos comerciales e impedir toda pérdida que solo pueda determinarse con las soluciones tecnológicas más avanzadas, como las firmas digitales, los documentos electrónicos y los programas BioLogin (verificación biométrica bimodal).

40. La segunda tendencia de la TIC que reviste gran importancia para la automatización de las aduanas es el acceso remoto mediante equipo móvil. Los teléfonos inteligentes y otros dispositivos similares proporcionan acceso rápido y fácil y conexiones directas a las aplicaciones anunciadas y las redes. Comerciantes, transportistas, representantes de organizaciones gubernamentales y otros usuarios que tienen que ver con las aduanas ya han expresado el deseo de utilizar estos dispositivos móviles en su labor cotidiana para reducir aún más la duración del despacho aduanero. Un número cada vez mayor de administraciones aduaneras totalmente automatizadas utilizan estos dispositivos para establecer una conexión remota con sus aplicaciones aduaneras y llevar a cabo operaciones a distancia desde los puntos de inspección u otros lugares clave.

41. La seguridad física y fiscal es otro problema bien conocido. En el mundo de hoy, es absurdo esperar que pueda hacerse un examen físico de los millones de contenedores que circulan todos los años entre millares de puertos comerciales, o de los miles de millones de envíos procesados para el transporte aéreo, postal o de urgencia. Gracias a la tecnología moderna, poderosos y perfeccionados sistemas automatizados de selectividad verifican grandes volúmenes de información, detectan las transacciones arriesgadas y determinan los adecuados canales de control, permitiendo así la aplicación de controles estrictos a la vez que facilitan el comercio legítimo.

42. Entre los medios modernos figura el escaneado de contenedores, que permite ver el contenido de envases seleccionados sin necesidad de abrirlos, utilizando procedimientos rápidos y no intrusivos. De este modo, las tecnologías de la información ofrecen a las aduanas el equilibrio adecuado entre un control eficiente para detener la importación o exportación de productos peligrosos —cualquiera que sea el riesgo potencial para la seguridad, el medio ambiente o la actividad comercial (fraude)— y la facilitación del comercio legítimo. Se prevé que en el futuro los adelantos tecnológicos seguirán mejorando la seguridad de toda la cadena de suministro, sin obstaculizar el comercio.

E. Establecimiento de una ventanilla única en la aduana

43. La aplicación del sistema de ventanilla única al comercio internacional se considera un medio eficiente de facilitar los trámites mercantiles. En la recomendación 33 de la CEPE (se define la ventanilla única como un "mecanismo que permite a las partes en operaciones de comercio y de transporte presentar información y documentos normalizados por un único conducto o punto de entrada, cumpliendo de este modo todos los requisitos reglamentarios para las operaciones de importación, exportación y tránsito. Si la información se presenta por vía electrónica, los datos individuales solo deberán presentarse

una vez". En la práctica, la ventanilla única está pensada para acelerar y simplificar los flujos de información entre el comercio y el gobierno, y beneficia en medida importante a todas las partes en el comercio transfronterizo.

44. Por lo general, la ventanilla única es administrada centralmente por un organismo principal, lo que permite a las autoridades y los organismos pertinentes recibir la información adecuada para sus fines, o tener acceso a ella; además, las autoridades y los organismos participantes deberían coordinar sus controles. En algunos casos, la ventanilla única puede facilitar el pago de derechos, impuestos o gravámenes.

45. En términos conceptuales, la ventanilla única no requiere necesariamente la aplicación y uso de la TIC. Sin embargo, en la práctica la mayor parte de la información que proporcionan las empresas comerciales y de transporte se proporciona en formato electrónico. Por consiguiente, conviene que los gobiernos identifiquen y adopten las TIC adecuadas para la ventanilla única, allanando así el camino hacia un entorno sin papel y aprovechando plenamente esas tecnologías.

46. Según la recomendación 33 de la CEPE, la responsabilidad principal del establecimiento de una ventanilla única corresponde a un organismo público. La UNCTAD considera que son las aduanas quienes deben asumir naturalmente esa responsabilidad, ejerciendo la función de ventanilla única para el comercio internacional. A diferencia de otros organismos, las aduanas participan en todas y cada una de las etapas del proceso comercial internacional de la importación y la exportación, desde antes de la llegada de las mercancías hasta su consignación definitiva tras el pago de los derechos e impuestos. Mediante esta participación y seguimiento permanentes, las aduanas ejercen una supervisión global duradera y adquieren un conocimiento único de los trámites del despacho de aduana. Además, en muchos casos ya se han delegado facultades a las aduanas para aplicar reglamentos o efectuar verificaciones en nombre de otros organismos gubernamentales en puestos fronterizos. Por estos motivos, las aduanas suelen ser el organismo gubernamental mejor equipado para dirigir el establecimiento y el funcionamiento de una ventanilla única y hacer de enlace con otros organismos gubernamentales a fin de optimizar el empleo de esos instrumentos y llevar adelante el proceso de reforma y modernización.

III. Opciones de política; el papel de la UNCTAD y de otros asociados

47. Un breve examen de los desafíos que se prevé ejerzan un impacto en el comercio y el desarrollo en un futuro próximo, hace ver claramente la necesidad de un enfoque coherente para facilitar el transporte y el comercio en los países en desarrollo. Este enfoque debe tomar la forma de medidas de política e inversión que permitan a los países establecer sistemas eficientes de transporte con objeto de mejorar su competitividad y promover su integración global de manera sostenible. A continuación se indican algunas respuestas posibles a estos desafíos.

A. Creación de redes integradas de transporte multimodal

48. Para hacer frente a los elevados costos del transporte y al impacto en el medio ambiente, los gobiernos tienen que proporcionar al sector privado alternativas viables de transporte que se inserten en una red integrada de transporte capaz de adaptarse a los cambios de la demanda o la utilización. Es necesario conectar los modos de transporte a nivel no solo nacional sino también regional. Los corredores logísticos que conectan las rutas comerciales regionales y mundiales ofrecen opciones de transporte más eficientes.

Ejemplo de ello es el corredor de transporte septentrional de África, que enlaza Burundi, la República Democrática del Congo, Kenya, Rwanda y Uganda. Este corredor ha contribuido a la reducción de los gastos y a la simplificación de los trámites aduaneros en los puestos de frontera mediante la adopción de un documento único para el tránsito por carretera. De resultas de ello entre 1998 y 2003, el volumen de mercancías en tránsito a lo largo del corredor se duplicó²⁰. El sistema de los corredores es especialmente útil para los países menos adelantados, y debería dar lugar a la adopción de una estrategia de establecimiento de corredores²¹.

49. Una red integrada debería proporcionar nodos de transporte cuando puedan prestarse servicios de valor añadido, por ejemplo, en puertos secos o en depósitos de contenedores tierra adentro. En Dar es Salaam (República Unida de Tanzania) las importaciones de vehículos se llevan a cabo en un cierto número de puertos secos situados en torno a la ciudad. A estos puertos secos, que son de administración privada, han sido destacados funcionarios de aduana y en ellos los clientes pueden pagar sus impuestos, matricular los vehículos y recoger sus automóviles en un mismo lugar. Actualmente el puerto de Dar es Salaam dispone de más espacio para procesar otras cargas con mayor eficiencia. También hay puertos secos en otras partes del país, en nodos varios o ferroviarios donde las mercancías pueden introducirse en los contenedores o extraerse de ellos. En la India, la Container Corporation of India Ltd. se hizo cargo en 1988 de siete depósitos de contenedores de tierra adentro que hasta entonces habían pertenecido a los Ferrocarriles de la India, y en la actualidad posee una red de más 60 almacenes. La mayoría de ellos ofrecen servicios de aduana (con almacenes bajo control aduanero) y conectan los modos de transporte por carretera y en ferrocarril.

50. Otro medio de mejorar la eficiencia de los modos de transporte es fomentar la competencia facilitando el acceso a los mercados a operadores logísticos alternativos e inversores privados. Hay que procurar no centrarse en un modo de transporte determinado, porque ello podría aumentar los costos logísticos. En Indonesia, el 85% de la carga nacional se transporta por carretera, lo que hace que los costos logísticos representen hasta un 30% del producto interno bruto del país, mientras que en Tailandia la utilización más variada de los modos de transporte permite que la cifra correspondiente sea del 15%²².

B. Energía, precios del petróleo y costos del transporte marítimo

51. Entender la interacción entre los costos de transporte, la disponibilidad de energía y el acceso a la energía y los precios del petróleo, es fundamental, especialmente para muchos países en desarrollo cuyo comercio se ve ya obstaculizado por costos de transporte relativamente prohibitivos. Como recalcaron los expertos en el tercer período de sesiones de la Reunión multianual, hacen falta más investigaciones y trabajos analíticos, así como intercambios de información, para que se entiendan mejor algunos de los principales

²⁰ Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (2010). Study for the establishment of a permanent regional corridor development working group in PMAESA (Port Management Association of Eastern and Southern Africa) region. Puede consultarse en <http://www.uneca.org/atpc/events/23-25Nov10Mombasa/Study%20Done%20by%20Consultant.pdf>. Consultado el 8 de febrero de 2011.

²¹ UNCTAD (2003). Development of multimodal transport and logistics services. Puede consultarse en http://www.unctad.org/en/docs/c3em20d2_en.pdf. Consultado el 8 de febrero de 2011.

²² Jakarta post (2011): RI's logistical cost among the highest in Southeast Asia, puede consultarse en: <http://www.thejakartapost.com/news/2011/02/11/ri%E2%80%99s-logistical-costs-among-highest-southeast-asia.html>. Consultado el 27 de julio de 2011. Frost and Sullivan (2011). Market report: Multi-modal transport across Indonesia – current situation and future trends, puede consultarse en: [http://www.growthconsulting.frost.com/web/images.nsf/0/DB06AFF78216F8006525786D0041BBA4/\\$File/LogisticsPlus.April.Asrofi.2011.pdf](http://www.growthconsulting.frost.com/web/images.nsf/0/DB06AFF78216F8006525786D0041BBA4/$File/LogisticsPlus.April.Asrofi.2011.pdf). Consultado el 29 de julio de 2011.

desafíos a que hace frente el transporte internacional. Entre ellos figuran el nexo entre la energía y los costos del transporte y el impacto económico más amplio del aumento de estos costos. Los expertos opinaron que, sobre la base de sus actuales trabajos empíricos acerca de los precios del petróleo y los fletes marítimos, la UNCTAD, en cooperación con otros interlocutores pertinentes, podía seguir ofreciendo un foro y una plataforma para las investigaciones y los trabajos analíticos, el intercambio de información y la difusión de las principales conclusiones.

C. Políticas sostenibles de transporte

52. Para adoptar políticas de transporte favorables al medio ambiente es menester una estrategia integral de los transportes que combine medidas económicas, ambientales y sociales. Estas medidas conllevan diversas acciones y diferentes actores, como el gobierno y el sector privado. Entre estas acciones y políticas figuran la integración de los sistemas de transporte a nivel nacional y/o regional; el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para obtener sistemas y vehículos de transporte más ecológicos y de mayor eficiencia energética; la promoción, siempre que sea posible, de un cambio modal en favor de formas de transporte más sostenibles desde el punto de vista ambiental, como el ferrocarril o el transporte por aguas internas; la adaptación y el desarrollo de las infraestructuras adecuadas, y la reconfiguración del entorno operacional con miras a la logística verde.

53. Un ejemplo de este enfoque global es el Documento Blanco sobre Transporte adoptado por la Comisión Europea en marzo de 2011. El Documento fija objetivos claros, como la optimización del funcionamiento de las cadenas logísticas multimodales, utilizando entre otras cosas varios modos de transporte de mayor eficiencia energética y en mayor escala, facilitados por corredores de transporte eficientes y ecológicos, y el fortalecimiento del papel del ferrocarril en el transporte de carga y de pasajeros, lo que contribuirá también al objetivo global de reducir en un 60% las emisiones generadas por los transportes para 2050²³.

54. Otro ejemplo lo ofrece China, cuyo Gobierno, por conducto del Ministerio de Transporte, ha preparado toda una serie de políticas y planes, integrados en el Duodécimo Plan Quinquenal y en las Orientaciones para el establecimiento de un sistema de transporte de baja emisión de carbono. El objetivo principal es reducir en un 16% el consumo de energía y en un 17% las emisiones de CO₂ por unidad de producto interno bruto en 2015, en relación con 2005. Para el sector del transporte por carretera, que representa el 54% del consumo total de combustibles del sector de transportes, esto representa una reducción del 12% del consumo de energía y otra reducción del 15% de las emisiones de CO₂ por cada 100 t/km. Se prevén cinco estrategias para alcanzar estos objetivos: energía alternativa, eficiencia energética, optimización de la logística del transporte de carga y las conexiones intermodales, tecnologías de baja emisión de carbono y ajustes fiscales y de los derechos²⁴.

²³ En 2050 todos los aeropuertos principales de la red deberían estar conectados con la red ferroviaria, preferiblemente de alta velocidad, y convendría que todos los principales puertos marítimos estuvieran suficientemente conectados con el transporte de carga por ferrocarril y, siempre que sea posible, con el sistema de transporte fluvial interno. *Fuente:* European Commission White Paper 2011, puede consultarse en: http://ec.europa.eu/transport/strategies/2011_white_paper_en.htm.

²⁴ Clean Air Initiative for Asian Cities Center (2011). Green Freight China Seminar Summary Report – Draft: Clean Air Initiative for Asian Cities (CAI-Asia) Center – Mayo de 2011. Pasig City, Filipinas. Puede consultarse en: <http://cascadesierrasolutions.org/Documents/Green-Freight-China-Seminar-Summary-Report.pdf>.

D. Financiar el transporte sostenible

55. Para promover el establecimiento de un sistema de transporte sostenible es fundamental cambiar el régimen de la inversión. Es necesaria una actitud de colaboración entre los coinversores —sectores público y privado, donantes y socios multilaterales— para que puedan satisfacerse las abundantes necesidades de inversión en sistemas de transporte más sostenibles. El sector público nacional debe proporcionar financiación para promover el desarrollo de infraestructuras de transporte sostenibles a los niveles nacional y regional. Además, el gobierno debe facilitar la financiación proporcionando incentivos y/o ofreciendo garantías o avales para promover tecnologías de utilización eficiente de la energía y baja emisión de carbono.

56. Por otra parte, es posible promover y aplicar de manera efectiva la participación del sector privado mediante la constitución de asociaciones entre el sector público y el sector privado a fin de contribuir al aumento de escala y la aceleración del acceso a recursos, tales como conocimientos especializados, innovaciones y nuevas tecnologías que son necesarias para construir, hacer funcionar y mantener infraestructuras y servicios de transporte de carga que sean ambientalmente sostenibles y más resistentes. Además, los bancos multilaterales y las instituciones de financiación del desarrollo tienen un importante papel que desempeñar, puesto que están integrando de manera creciente la financiación sostenible en sus programas de financiación de proyectos.

57. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo ha constituido un fondo de desembolso rápido para la preparación de proyectos infraestructurales sostenibles y resistentes al clima en América Latina y el Caribe. El Banco Asiático de Desarrollo ha emprendido un Plan Operacional para la Iniciativa de Transporte Sostenible, que reconoce la necesidad de incorporar aspectos de la sostenibilidad en su cartera de préstamos y proporcionar más apoyo a sus países receptores en los ámbitos del transporte, el cambio climático y la eficiencia energética.

58. En cuanto a la financiación relacionada con el clima, en el contexto de las negociaciones en curso sobre el cambio climático los diseñadores de instrumentos financieros están estudiando con más detenimiento los instrumentos que puedan aplicarse integralmente al sector de los transportes, cosa que los instrumentos existentes, como el mecanismo para el desarrollo limpio (MDL) no prevén (véase el recuadro 1)²⁵.

Recuadro 1

El papel futuro de la financiación relacionada con el clima en la adopción de disposiciones para el transporte verde

En el marco posterior a 2012, es probable que las medidas de mitigación en el sector de los transportes de los países en desarrollo queden comprendidas en el ámbito de las medidas de mitigación apropiadas para cada país (MMAP), que podrían financiarse por los medios siguientes:

- a) Una ventanilla para el transporte en el marco de un fondo de mitigación, como el futuro Fondo Verde para el Clima;
- b) Un MDL programático en mayor escala;
- c) Un instrumento específico para el transporte;

²⁵ En octubre de 2010, de los 2.400 proyectos del MDL registrados solo 3 eran proyectos de transporte, y de los 5.529 proyectos del MDL en tramitación solo 32 estaban relacionados con el sector de los transportes. Así pues, el transporte constituye menos del 0,1% de las reducciones certificadas de las emisiones previstas. *Fuente:* PNUMA-Risoe Centre.

d) Otros fondos potenciales destinados específicamente a la creación de capacidad o a la tecnología.

Es probable que el apoyo de los países desarrollados a las MMAP tome la forma de instrumentos análogos a los fondos, mientras que las medidas de carácter crediticio se insertarían en un plan de crédito, como un MDL en mayor escala.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Puede consultarse en http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_10_Transport.pdf.

E. Efectos del cambio climático y adaptación del transporte marítimo

59. Es fundamental comprender mejor los efectos del cambio climático en el transporte marítimo y las correspondientes necesidades de adaptación, máxime teniendo en cuenta la importancia del transporte marítimo internacional y la actividad portuaria para el comercio mundial. Para diseñar estrategias eficaces y adecuadas de adaptación es necesario disponer de información precisa sobre la probable vulnerabilidad del transporte marítimo a determinados efectos climáticos, con indicación de tipos, variedades y distribución en las diferentes regiones. Como se ha observado anteriormente, la UNCTAD ya ha realizado algunas actividades destinadas a concienciar al público y hacer que se comprenda mejor la magnitud del problema, en particular para los puertos. Las actividades encaminadas a crear consensos ofrecen importantes plataformas de debate y representan una oportunidad para que los encargados de formular las políticas, los principales interesados de los sectores público y privado, las organizaciones internacionales, los científicos y los ingenieros, entre otros, debatan entre sí, intercambien opiniones y compartan las mejores prácticas.

F. La aplicación de las reformas de facilitación del comercio y los compromisos futuros de la Organización Mundial del Comercio

60. Una vez se hayan decidido a nivel nacional, las reformas de facilitación del comercio deberán ponerse en práctica, y la situación puede ser distinta para cada país en lo relativo a las distintas medidas y contextos. Algunas reformas pueden necesitar asistencia técnica, mientras que otras dependerán más de la voluntad política. Unas reformas pueden emprenderse a nivel nacional, pero otras dependerán de la cooperación con los países vecinos. Algunas reformas son costosas, y otras no. En ocasiones todos los participantes tienen un interés común, mientras que otras veces se tropezará con la oposición de los interesados que se benefician de procedimientos o prácticas comerciales ineficientes. Para algunas reformas bastará la colaboración con las aduanas, mientras que con otras será menester que muchos interesados aúnen sus fuerzas.

61. Se propone un método en tres fases, basado en la experiencia de la UNCTAD con las reformas de facilitación del comercio. En primer lugar, el país interesado tiene que crear el entorno institucional necesario para que participen todos los interesados pertinentes. En segundo lugar, mediante este entorno institucional deberán determinarse las necesidades y prioridades nacionales en materia de facilitación del comercio; este proceso comprende de modo creciente la observancia de los compromisos regionales o multilaterales de facilitación del comercio. En tercer lugar, el país tiene que preparar un plan de facilitación del comercio que indique los sectores que necesitan la cooperación internacional.

62. La primera fase es fundamental. Los países deben disponer de un mecanismo que permita a los que formulan las políticas realizar una evaluación nacional global de las necesidades y prioridades en materia de facilitación del comercio, antes de contraer compromisos regionales o multilaterales. Debe crearse un grupo de tareas, un comité de

facilitación del comercio u otro tipo de mecanismo consultivo. El mandato de este mecanismo de colaboración deberá ser suficientemente amplio para tener presente que la facilitación del comercio es un concepto de mayor alcance que el que se incluiría, por ejemplo, en el futuro acuerdo sobre facilitación del comercio de la OMC.

63. Incluso en el contexto relativamente limitado de la facilitación del comercio en la OMC, los países en desarrollo pueden hacer frente a dificultades de aplicación cuando se concierte el acuerdo sobre facilitación del comercio. Algunos países tendrán que superar la falta de capacidad, infraestructuras o recursos. Otro problema para ciertos países será el de garantizar la compatibilidad jurídica con las leyes o reglamentos nacionales. Por último, los países en desarrollo quizás deban contratar personal adicional si se llega a un acuerdo sobre los dispositivos institucionales. Así pues es muy probable que, una vez se llegue a un acuerdo sobre las obligaciones, se pida a la comunidad internacional que siga proporcionando apoyo a la asistencia técnica y la creación de capacidad, o incluso que incremente dicho apoyo, para llevar a la práctica los acuerdos. La UNCTAD, junto con otros asociados del anexo D²⁶, ha empezado a aplicar un programa de apoyo a los países en desarrollo que participan en el proceso de negociación, para que lleven a cabo las reformas de orden práctico. La UNCTAD se ha comprometido a mantener el impulso creado, porque la participación activa actual de los países en desarrollo es fundamental si se quiere que la Agenda de Doha para el Desarrollo se vea cumplida en la parte relativa a la facilitación del comercio.

64. Además de la colaboración a nivel multilateral, la UNCTAD seguirá prestando apoyo a las reformas nacionales y los procesos de integración regional. En los tres niveles —nacional, regional y multilateral— se atribuirá importancia al fortalecimiento de las capacidades nacionales, incluyendo en este concepto a los comités de facilitación de comercio u otras plataformas similares de colaboración. Estos mecanismos desempeñan un papel importante en la determinación de las necesidades y prioridades nacionales de facilitación del comercio, y en la posterior aplicación de las reformas de facilitación del comercio.

G. Apoyo a la facilitación del comercio en los países menos adelantados

65. La comunidad internacional —incluida la UNCTAD— hace frente al problema de que la facilitación del comercio avanza por lo general a ritmo más rápido en los países en desarrollo de medianos ingresos que en los PMA. Los países en desarrollo de medianos ingresos, aprovechando frecuentemente el mayor volumen de sus flujos comerciales, pueden conseguir un rendimiento más elevado de las inversiones en reformas de facilitación del comercio, y por consiguiente les es más fácil obtener la necesaria financiación. En razón de lo mismo, los países en desarrollo de medianos ingresos suelen partir de una base más sólida que los PMA en lo que respecta a las capacidades institucionales, tecnológicas y humanas. Es probable pues que en los PMA las reformas sean más costosas porque se necesite más financiación y se requiera más tiempo, y porque que la capacidad de esos países para evaluar sus necesidades, formular peticiones y absorber de manera efectiva la asistencia disponible para las reformas de facilitación del comercio es menor. Además, en la mayoría de los PMA existe una competencia para la obtención de asistencia y recursos entre las necesidades básicas en materia de educación, salud e infraestructuras.

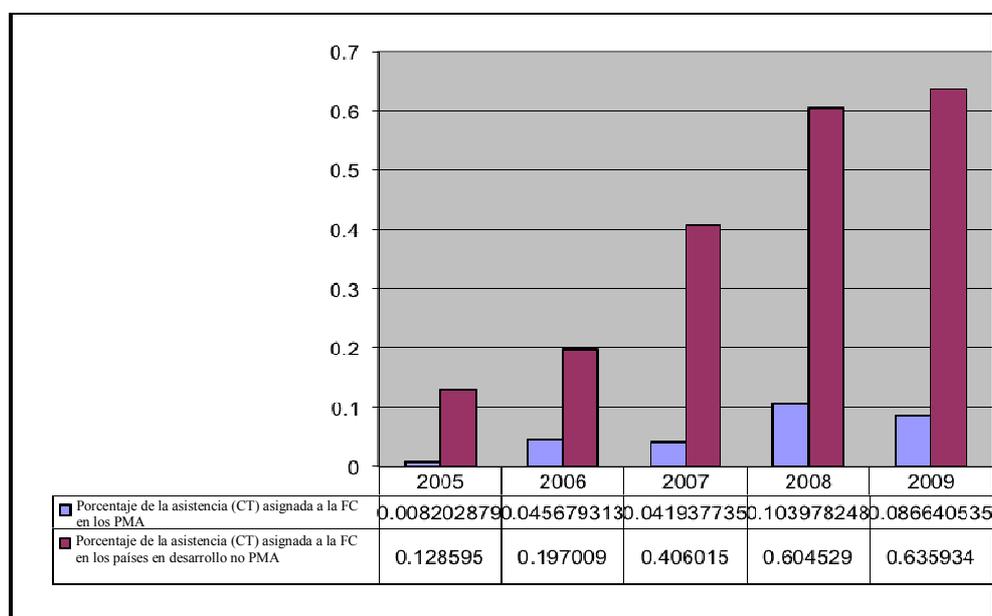
66. Por todo lo dicho, es menos probable que un PMA pida asistencia para las reformas de facilitación del comercio a asociados internacionales como la UNCTAD, en

²⁶ Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial, Organización Mundial de Aduanas (OMA).

comparación con los países en desarrollo de medianos ingresos, que están más adelantados. Como puede verse en el gráfico 2, la proporción de asistencia técnica asignada a la facilitación del comercio es más elevada en los países no pertenecientes al grupo de los PMA, que en los PMA.

Gráfico 2

Porcentaje de asistencia técnica asignada a la facilitación de comercio en los países en desarrollo pertenecientes o no al grupo de PMA, 2005-2009



Abreviaturas: CT = Asistencia técnica., FC = Facilitación del comercio.

Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en datos proporcionados por la OCDE. La facilitación del comercio comprende varios conceptos, como la simplificación y la armonización de los procedimientos de importación y exportación (por ejemplo, valoración en aduana, régimen de licencias, formalidades del transporte, pagos y seguros), y apoyo a las administraciones aduaneras.

67. Del gráfico 2 se desprende una nota positiva: la proporción global de la asistencia técnica asignada a la facilitación del comercio ha sido cada vez más importante en los últimos años, tanto para los PMA como para los países no pertenecientes a este grupo. Sin embargo, en comparación con otros sectores esta proporción sigue siendo baja. En 2009 se asignó a la facilitación del comercio menos del 0,1% de la asistencia técnica a los PMA. El porcentaje correspondiente a los países no PMA en este mismo año fue del 0,63%.

68. La UNCTAD, junto con los asociados del anexo D y otros interlocutores regionales, debería adoptar un criterio proactivo y preparar propuestas para los PMA, en cooperación con las autoridades locales competentes.

H. Cooperación aduanera internacional (red mundial de aduanas)

69. En muchos países la automatización de las aduanas es una realidad desde hace décadas. No obstante, debe actualizarse y mejorarse constantemente para adaptar las aduanas a un entorno cambiante. Esta adaptación se efectúa a nivel operacional mediante procesos y técnicas que simplifican los procedimientos de cara a la eliminación del papel, aprovechando los avances de la TIC. A nivel nacional esto conducirá al sistema de la ventanilla única y a la cooperación entre múltiples organismos. El resultado a los niveles

mundial y regional será la cooperación internacional entre las administraciones aduaneras, incluida la interoperabilidad de sus sistemas en una red mundial de aduanas que garantice la coherencia y un alto nivel de seguridad.

70. Las administraciones aduaneras cooperan entre sí desde hace mucho tiempo, esta cooperación se institucionalizó en el que fue Consejo de Cooperación Aduanera (1952) y ahora es la OMA. Entre otras actividades, esta cooperación comprendía el intercambio de información sobre el fraude o las operaciones comerciales en el marco de los acuerdos de asistencia administrativa mutua. En un principio este intercambio de información se basó en documentos en papel (por ejemplo, fax o télex), y mediante la utilización de la TIC se fue mejorando gradualmente, hasta que se creó la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude.

71. En el decenio precedente, las políticas aduaneras se concentraron en la seguridad de la entera cadena de suministro, promoviendo el intercambio de datos —incluida la información anterior a la llegada de las mercancías— entre el comercio y las aduanas y entre las propias administraciones aduaneras, para asegurar el transporte de mercancías con arreglo al Marco Normativo SAFE de la OMA. Entretanto se mejoraron las técnicas de control aduanero, que pasaron de la simple facilitación del comercio a la atención específica a la seguridad de la carga, utilizando sistemas automatizados de selectividad y medios no intrusivos.

72. La OMA ha lanzado la Iniciativa de la Red Global de Aduanas para aprovechar las soluciones ofrecidas por la TIC moderna y hacer extensivo el intercambio de datos entre las administraciones aduaneras a las actividades de observancia, la lucha contra el fraude comercial y la aplicación de procedimientos internacionales (por ejemplo, de tránsito). Es evidente que este intercambio mundial de datos requiere la continuación y ampliación del trabajo de normalización de datos, documentos y mensajes.

IV. Temas de debate

73. Convendría que los expertos se guiasen por los debates de anteriores períodos de sesiones de la Reunión de Expertos sobre Transporte y Facilitación del Comercio, que contribuyeron a la generación de ideas sobre las cuestiones existentes o incipientes que afectan al transporte, los resultados comerciales y la competitividad de los países en desarrollo, especialmente los PMA, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

74. Los expertos podrían debatir las siguientes cuestiones:

- a) Análisis y difusión de las mejores prácticas, y opciones existentes para:
 - i) Promover sistemas integrados de transporte multimodal y logística;
 - ii) Apoyar y financiar el transporte sostenible de carga, entre otras cosas mediante asociaciones entre el sector público y el sector privado;
- b) Cooperación con los asociados pertinentes para crear un foro y una plataforma de investigación sobre:
 - i) Los efectos de los precios del petróleo en los costos de transporte y el comercio;
 - ii) Los efectos del cambio climático en los puertos y las correspondientes necesidades de adaptación;

- c) La asistencia a los países en desarrollo para:
 - i) La ratificación y aplicación de instrumentos jurídicos relacionados con el transporte;
 - ii) La realización de reformas de facilitación del comercio, incluidos los compromisos de la OMC;
 - iii) La automatización de las aduanas y los sistemas de procesamiento de la información para la seguridad de las cadenas de suministro.
-