



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

Distr.
GENERAL

TD/B/LDC/AC.1/10
7 de abril de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Reunión de Expertos Gubernamentales de
Países en Desarrollo sin Litoral y
de Tránsito y de Representantes de
Países Donantes y de Instituciones
Financieras y de Desarrollo
Nueva York, 18 a 20 de junio de 1997
Tema 3 del programa provisional

EXAMEN DE LOS PROGRESOS REALIZADOS EN EL DESARROLLO DE SISTEMAS
DE TRANSITO Y PROPUESTAS PARA UN FUTURO PROGRAMA DE ACCION

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 3	3
I. LOS PROBLEMAS DEL TRANSPORTE EN TRANSITO Y SUS REPERCUSIONES EN EL COMERCIO EXTERIOR: TENDENCIAS RECIENTES	4 - 5	4
II. NOVEDADES RECIENTES EN LAS PRINCIPALES ESFERAS DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE EN TRANSITO	6	4
A. Reformas de la política de transporte en tránsito	7 - 9	5

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. (<u>continuación</u>)		
B. Novedades sectoriales	10 - 23	5
a) Tráfico en tránsito por ferrocarril	10 - 13	5
b) Tráfico en tránsito por carretera	14 - 18	7
c) Vías de navegación interior	19	8
d) Puertos	20 - 22	9
e) Transporte aéreo	23	10
C. Marcos legales para el tránsito subregional e internacional	24 - 30	10
D. El papel de la asistencia exterior	31 - 34	13
III. PROPUESTAS PARA UN FUTURO PROGRAMA DE ACCION	35 - 58	14
A. Políticas de transporte en tránsito	36 - 38	15
B. Consideraciones sectoriales	39 - 54	16
C. Orientación futura de las medidas internacionales de apoyo	55	20
D. Mecanismos institucionales de seguimiento	56 - 58	21

INTRODUCCION

1. En el párrafo 11 de la resolución 50/97 de la Asamblea General se pidió al Secretario General que convocase una nueva reunión de expertos gubernamentales de países en desarrollo sin litoral y de tránsito y de representantes de países donantes y de instituciones financieras y de desarrollo, incluidas las organizaciones y comisiones económicas regionales y subregionales pertinentes, para que examinase los progresos realizados en el desarrollo de sistemas de tránsito en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito con miras a analizar la posibilidad de formular medidas prácticas concretas 1/. Además se pidió a la Reunión que tuviera en cuenta los resultados de las reuniones de los grupos consultivos entre países en desarrollo sin litoral y de tránsito a fin de determinar las esferas de acción prioritarias a nivel nacional y subregional y los programas de acción acordados en tales reuniones 2/. Las cuestiones que se discutirán en la presente Reunión son las contenidas en el Marco Global para la Cooperación en Materia de Transporte en Tránsito entre los países en desarrollo sin litoral y de tránsito y la comunidad de donantes, recomendado por la Segunda Reunión, al que dio su apoyo la Asamblea General en diciembre de 1995.

2. Este Marco Global para la Cooperación en Materia de Transporte en Tránsito, que propone una serie de actuaciones concretas, ha sentado las bases para el establecimiento de sistemas de transporte en tránsito eficientes. Tal como se señala en el Marco Global, los sistemas de transporte en tránsito, que han sido tema de discusión en varios foros, particularmente en la Asamblea General y en la UNCTAD, durante varios años, tienen tres grandes vertientes. En primer lugar, está la cuestión de establecer un marco institucional, jurídico y normativo que permita crear un entorno que favorezca unas operaciones y unos servicios de tránsito eficaces en relación con su costo. En segundo lugar, está la tarea de fomentar una infraestructura del transporte en tránsito coordinada y eficiente, y, en tercer lugar, el problema de la gestión de las operaciones de tránsito, incluidas todas las medidas de facilitación necesarias para garantizar el movimiento seguro, rápido y eficaz en función del costo de las mercancías en tránsito. La forma en que se han abordado, en el ámbito de la cooperación triangular, esos tres aspectos interrelacionados constituirán la materia de los debates de la Reunión, para los que será de ayuda el presente informe.

3. Este contiene tres secciones. La primera sección, en la que se fijan las coordenadas para los debates, traza una visión global de las repercusiones que han tenido los problemas del transporte en tránsito en el entorno económico de los países en desarrollo sin litoral, particularmente en lo que se refiere a su comercio exterior. La segunda sección contiene una relación de las medidas adoptadas recientemente en los ámbitos nacional, subregional e internacional para mejorar los sistemas de tránsito en las principales esferas, incluidos los problemas concretos con que se ha tropezado. En la tercera sección se proponen los elementos más importantes de un futuro programa de acción prioritario.

I. LOS PROBLEMAS DEL TRANSPORTE EN TRANSITO Y SUS REPERCUSIONES
EN EL COMERCIO EXTERIOR: TENDENCIAS RECIENTES

4. El comercio exterior de los países en desarrollo sin litoral se ve perjudicado de distintas maneras por la situación geográfica de estos países. El hecho de que no tengan acceso por tierra al mar, agravado por las grandes distancias que los separan de los puertos de mar 3/ y por estar situados al margen del sistema comercial mundial, hace que tengan que afrontar costos de transporte exterior mucho mayores. Por supuesto, existen otros factores que entrañan riesgos suplementarios para el transporte por carecer esos países de acceso soberano propio al mar, que también aumentan los costos del transporte y limitan las oportunidades de comercio exterior de estos países. Esos costos adicionales se derivan, entre otras cosas, de los requisitos especiales en materia de seguridad y de aduanas para la carga en tránsito, de la necesidad de mantener cantidades mayores de existencias y de habilitar instalaciones también mayores de almacenamiento a causa de la imprevisibilidad de los servicios de transporte, así como de la necesidad de contar con "rutas seguras" alternativas.

5. La magnitud de la carga de los costos de transporte varía según el éxito que hayan tenido las medidas adoptadas por estos países para mejorar la eficiencia del transporte en tránsito de las mercancías de su comercio exterior. Sin embargo, en general se puede decir que la mayoría de los países sin litoral siguen afrontando costos de transporte mucho mayores que sus países ribereños limítrofes, lo que ha contribuido a incrementar los costos de sus importaciones y reducir los ingresos por sus exportaciones 4/. Además, la proporción excesiva de los ingresos en divisas que absorben las sumas que hay que abonar por servicios de transporte a porteadores extranjeros repercute negativamente en la balanza de pago de los países sin litoral 5/. Un reciente estudio del Banco Mundial sobre las barreras exteriores y la marginalización del Africa subsahariana ha confirmado que esos pagos absorbieron el 15% de los ingresos de exportación de todo el continente africano en 1990. Según se desprende de los porcentajes que suponen tales pagos en los países en desarrollo sin litoral, la sangría de ingresos en divisas en el caso de estos países es muchísimo mayor, lo que les ha colocado en una posición muy débil para competir 6/.

II. NOVEDADES RECIENTES EN LAS PRINCIPALES ESFERAS DE
LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE EN TRANSITO

6. Los países en desarrollo sin litoral y de tránsito han logrado en los últimos años ir superando en parte los problemas de tránsito, pero también han dado muestras de una mayor voluntad política para combatirlos. El apoyo de la comunidad internacional les ha sido de gran ayuda a ese respecto. A continuación se exponen brevemente diversos obstáculos y logros recientes.

A. Reformas de la política de transporte en tránsito

7. Los gobiernos de la mayoría de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito han considerado durante mucho tiempo el sector de los transportes dominio exclusivo del Estado, lo que les llevó a desalentar la participación del sector privado. Los gobiernos intervinieron libremente en la formulación de la política y la planificación de las operaciones de transporte y fijaron las normas y los objetivos para el desarrollo del sector, sin preocuparse apenas por la viabilidad comercial de las empresas de transporte públicas. Sin embargo, la situación ha cambiado rápidamente en estos últimos años. La aplicación creciente de reformas basadas en los principios del mercado y el aumento de la participación del sector privado están teniendo un efecto positivo en el desarrollo y modernización del sector del transporte en tránsito. En muchos países en desarrollo sin litoral y de tránsito se prosigue la liberalización del comercio de servicios de tránsito y se fomenta la competencia entre los proveedores de tales servicios.

8. La competencia entre los distintos modos y rutas de transporte no sólo favorece a los usuarios de los países sin litoral sino que también anima a los países de tránsito a adoptar una actitud más comercial y agresiva que se traduce en intentar que sus instalaciones de tránsito resulten más atractivas para las empresas de transporte. Aunque este proceso comienza apenas a despuntar, se está haciendo frente con éxito al monopolio que dominaba en la provisión de servicios de transporte, lo que ha tenido además la ventaja de que la actitud de los donantes en cuanto a proporcionar ayuda haya conocido un cambio positivo.

9. Otra iniciativa ha sido el fomento del comercio regional en un esfuerzo por reducir la fuerte dependencia de los mercados de ultramar. En 1995, de una muestra de 18 países en desarrollo sin litoral, solamente 3 compraban menos del 25% de sus importaciones en los países en desarrollo vecinos. Esta tendencia en la dirección del comercio de los países en desarrollo sin litoral lleva en principio a deducir que estos países tratan de hacer economías en sus costos de transporte. Pero, en muchos casos quizá sea imposible obtener esas economías porque los proveedores regionales intentarán explotar su ventaja geográfica e inflarán los precios de importación subiéndolos a un nivel que equivalga a los costos suplementarios que supondría adquirir las importaciones en mercados de fuera de la región. En el epígrafe siguiente se exponen las medidas concretas que se han adoptado en diversas esferas en cada una de las ramas del sector de los transportes.

B. Novedades sectoriales

a) Tráfico en tránsito por ferrocarril

10. El transporte por ferrocarril, que en otros tiempos fue el modo de transporte más empleado en los corredores de tránsito de varias subregiones, concretamente en las subregiones del Africa meridional, oriental y centro-occidental, en los últimos años ha sufrido cada vez más la competencia del transporte por carretera a causa sobre todo de la ineficiencia de los sistemas ferroviarios. Esta ineficiencia es producto de una combinación de

factores, en particular lo inadecuado del material rodante y el equipo, el envejecimiento del material rodante, que ha originado frecuentes interrupciones y retrasos en el transporte de las mercancías, el mal estado de las vías, y la gestión ineficiente. En el Africa meridional el transporte por ferrocarril se ha visto además perjudicado por la inseguridad existente en esa subregión. Los servicios ferroviarios que unen Bolivia con los puertos chilenos siguen también padeciendo problemas técnicos y operacionales similares, pero el ferrocarril es todavía el principal modo de tránsito a causa del mal estado de las carreteras. El transbordo de la carretera al ferrocarril y viceversa, que es inevitable en varios corredores de tránsito, también sigue contribuyendo a que el tráfico por ferrocarril sea lento.

11. Aunque los problemas anteriores continúan siendo graves en varios países, en los últimos años se han adoptado medidas para corregirlos. Con las reformas de la política de transporte de que antes se ha hablado, la protección que dispensaban al ferrocarril algunos gobiernos, sobre todo en el Africa centro-occidental, oriental y meridional, pierde terreno ante la mayor competencia que le hace el transporte por carretera. Por otra parte, en esas subregiones africanas, así como en América Latina y la India, se está dando una nueva orientación al transporte por ferrocarril mediante la implantación de principios comerciales en la actividad de las compañías ferroviarias y se están adoptando estrategias más agresivas de comercialización. También se está dando una mayor autonomía de gestión a las direcciones de las empresas de ferrocarriles, y la explotación de algunas operaciones se subcontrata con operadores del sector privado. En diferentes regiones se han empezado a aplicar otras medidas para mejorar la eficiencia de los ferrocarriles. En el Africa meridional, entre las medidas adoptadas figuran la implantación de un sistema de facturación directa (through-invoicing) para el tráfico ferroviario y la creación de un sistema regional de información sobre el material rodante (Rolling Stock Information System (RSIS)). Con respecto a esto último, es importante señalar que la UNCTAD está colaborando con los Estados del Africa meridional en esta esfera mediante la instalación del Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC) en dos países de la Comunidad de Desarrollo del Africa Meridional (CODAM), la República Unida de Tanzania y Zambia, sobre todo con miras al seguimiento del material rodante y de la carga transportada por ferrocarril (RailTracker). El objeto es implantar el seguimiento de todo el material rodante y la carga de los ferrocarriles de los países de la CODAM sea por los sistemas de ferrocarriles del Africa meridional (denominados SPRINT), sea por el programa RailTracker de la UNCTAD, lo que permitirá a los clientes conocer el paradero de sus mercancías en toda la subregión de la CODAM.

12. El programa RailTracker del SIAC ya ha sido instalado en otros países, concretamente en Burkina Faso, el Camerún, Côte d'Ivoire, Ghana, Malí y el Senegal. El sistema también se instaló en Kenya, la República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia en 1995 como parte del proyecto del Mercado Común del Africa Meridional y Oriental (MECAFMO). En las tres redes ferroviarias del Africa oriental el SIAC ha hecho una importante contribución a la integración de las economías de la subregión, ya que los tres servicios ferroviarios han extendido su control y el acceso a sus redes más allá de sus

fronteras gracias a la interconexión informatizada de los tres ferrocarriles. En 1995 también se terminó de instalar el programa PortTracker en los puertos de Tema (Ghana) y Mombasa (Kenya). En ambos puertos todo el tráfico naviero lo supervisa ahora el SIAC, lo cual supone una ayuda valiosa para las operaciones marítimas.

13. Además, se han firmado acuerdos en prácticamente todas las regiones para armonizar aún más la documentación y los trámites aduaneros. Sin embargo, todavía quedan por solucionar problemas de aplicación. Por ejemplo, en el Africa meridional y oriental aún no se ha implantado la carta de porte ferroviario creada para sustituir a la mayoría de los documentos aduaneros tradicionales. En cambio, se han hecho más progresos con respecto a la firma de acuerdos subregionales entre compañías de ferrocarriles sobre aspectos tales como el intercambio de vagones, la normalización del equipo ferroviario, el mantenimiento de los vagones y el intercambio de información sobre cuestiones de gestión. Este tipo de acuerdos se han negociado sobre todo en el Africa meridional y oriental y en América Latina.

b) Tráfico en tránsito por carretera

14. En varias regiones, particularmente en Africa y Asia, se han hecho grandes esfuerzos en los últimos años por desarrollar y rehabilitar la infraestructura viaria, en gran parte con el apoyo de la comunidad de donantes. Los proyectos de desarrollo de la infraestructura viaria han sido objeto de especial atención en el marco de los programas, apoyados por distintos donantes, que se están ejecutando en el ámbito de los planes de las Naciones Unidas para los transportes y las comunicaciones en Asia y Africa. Aunque la red de corredores de tránsito por carretera se puede considerar satisfactoria, el estado físico de esta red se ha deteriorado muchísimo en los últimos cinco años a causa de su mal mantenimiento, que ha originado serios daños a las carreteras.

15. En el Africa meridional y oriental se intenta corregir este problema con una política agresiva. Se ha instituido el cobro de un canon destinado al mantenimiento de las carreteras, y se ha empezado a controlar en una serie de puentes-báscula los límites fijados a la carga por eje con objeto de ayudar a controlar el exceso de carga de los camiones. En otras regiones también se han promulgado normas que limitan la carga por eje, pero el problema general sigue siendo que esas normas no se aplican de forma sistemática. Otras medidas que se han adoptado recientemente en las distintas regiones para facilitar el tráfico en tránsito por carretera incluyen la firma de acuerdos para la simplificación de la documentación y las formalidades aduaneras y la armonización de las tarifas de tránsito. Con respecto a lo primero, sigue habiendo serios problemas de aplicación, y la exigencia de trámites transfronterizos engorrosos continúa ocasionando grandes retrasos.

16. En la subregión del Africa occidental la existencia de resquicios en los procedimientos de tránsito ha dado origen con mucha frecuencia a la desviación ilegal de mercancías en tránsito en el interior de los países de tránsito, lo que ha ocasionado grandes pérdidas de ingresos como consecuencia de la evasión de los derechos de aduana. Esto ha obligado a introducir un

sistema de escolta de los vehículos que, sin embargo, tiene consecuencias prácticas que también provocan serias demoras en el movimiento de la carga en tránsito. No obstante, en mayor o menor grado todas las regiones han adoptado medidas para mejorar la eficiencia del tráfico en tránsito por carretera, para lo que han celebrado acuerdos sobre la armonización de la legislación de tráfico por carretera, la adopción de normas más rigurosas en materia de seguridad y el establecimiento de sistemas de seguro de responsabilidad civil de los propietarios de vehículos, así como la armonización de los horarios de trabajo en los puestos fronterizos y la simplificación de las formalidades de inmigración en las fronteras.

17. En el plano de las instituciones y las políticas de transporte, las medidas de liberalización adoptadas han dado al sector del transporte en tránsito por carretera un gran impulso en todas las subregiones. Se han disuelto empresas públicas de transporte de mercancías por carretera como la KENATCO en Kenya, la TRANSOCEAN en Uganda y la OTREMBO en Burundi, lo que ha dado un campo mayor de operaciones a los transportistas privados. El éxito de estos transportistas dependerá, por supuesto, de la calidad de su gestión y de su solidez financiera. Esta tendencia se acentuará al irse reduciendo la protección de que gozaban los ferrocarriles. Por otra parte, en Botswana, Lesotho, Swazilandia y Bhután se está tropezando ya con serios problemas para crear una industria viable de transporte por carretera.

18. La política de impulsar la participación del sector privado en el sector del transporte por carretera ha tomado un camino irreversible, pero en algunas regiones el alcance de este nuevo rumbo todavía suscita controversias, que habrá que superar. Esto se aplica sobre todo al Africa occidental, donde sigue en pie la política de repartir la carga en tránsito entre los empresarios nacionales de transporte por carretera en los países sin litoral y los de los países ribereños en la proporción de 2/3 y 1/3. Esta repartición, cuya finalidad es fomentar la industria del transporte por carretera en los países sin litoral, está siendo criticada con el argumento de que el permitir que las fuerzas del mercado determinen la repartición de la carga entre los cargadores y los transitarios favorecería el crecimiento de la economía en toda la subregión a largo plazo.

c) Vías de navegación interior

19. Las vías de navegación interior siguen ofreciendo servicios de transporte en tránsito como parte de la cadena de los corredores de tránsito de varios países sin litoral, concretamente Bolivia, Burundi, Malawi, Malí, el Níger, el Paraguay, la República Centrafricana, la República Popular Democrática Lao y Uganda. Aunque el costo del transporte fluvial y lacustre es por lo general muy inferior al de otros modos de tránsito, la deficiente infraestructura sigue siendo un gran obstáculo, sobre todo por la limitada capacidad de las embarcaciones, las deficientes instalaciones de navegación y de telecomunicaciones y lo inadecuado del equipo de manutención de la carga. En muchos casos, con la excepción del Paraguay que ha promulgado disposiciones legales eficaces para regular la navegación fluvial, los mecanismos de colaboración entre estos países para la realización conjunta de operaciones de este modo de transporte siguen careciendo del

marco legal indispensable. En el Paraguay también se han mejorado notablemente las instalaciones materiales, de modo que ahora el corredor de tránsito fluvial es la segunda ruta en importancia después del transporte por carretera. El enlace por vía lacustre entre Uganda y el terminal ferroviario situado en Kenya a lo largo del corredor de tránsito hasta Mombasa también ha sido rehabilitado recientemente, mientras que un proyecto de transporte en tránsito de la UNCTAD y el PNUD para la subregión proporcionó asistencia técnica para la elaboración de un acuerdo subregional sobre el transporte por vías de navegación interior, acuerdo que todavía no ha sido adoptado. Un hecho que cabe destacar es el enlace por vía lacustre y por carretera entre Malawi y el puerto de Dar es Salaam. Este corredor fue el cordón umbilical de Malawi cuando la guerra civil en Mozambique provocó el cierre de las rutas tradicionales para el transporte de las mercancías de aquel país hasta los puertos mozambiqueños.

d) Puertos

20. En general, la infraestructura de los principales puertos que sirven a los países sin litoral es satisfactoria, aunque algunos puertos tendrían que invertir en infraestructura para poder recibir buques de mayor desplazamiento. Se han hecho cuantiosas inversiones para rehabilitar el equipo de manutención de la carga. Como parte de la política general de liberalización, algunos puertos han adoptado medidas para mejorar la calidad de su gestión firmando contratos de resultados con el Estado, contratos de mantenimiento del equipo, contratos de gestión o contratos de arrendamiento de terminales a operadores privados, así como dando una mayor autonomía operacional a las administraciones de los puertos. Se trata de un fenómeno reciente, sobre todo en Mombasa y en algunos puertos del Africa meridional. Sin embargo, en muchos puertos de tránsito la manutención de la carga sigue siendo deficiente a causa de la carencia de información sobre la llegada del buque y de la carga, los retrasos en la comunicación de la documentación, los frecuentes controles de seguridad, la escasa coordinación con las aduanas, los operadores de transporte interior, los transitarios y los agentes de aduanas, las compañías de seguros y el personal de seguridad, y la escasa motivación y sentido de la responsabilidad de los empleados.

21. Las instalaciones de almacenamiento en muchos de los puertos que sirven a países sin litoral se han mejorado mucho, y en bastantes casos están administradas por compañías de los propios países sin litoral. Esto ocurre en el puerto de Calcuta y en la mayoría de los puertos del Africa occidental, oriental y meridional y en América Latina. Mientras que en el Africa meridional y oriental, así como en América Latina, las instalaciones de almacenamiento han sido traspasadas en gran parte a operadores privados, en el Africa occidental la explotación de esas instalaciones sigue en manos de entes públicos (entrepôts). Sin embargo, ya se empieza a preguntar si no convendría a los intereses de los cargadores privatizar esos entes públicos.

22. Otro acontecimiento importante en la esfera de los puertos es el establecimiento en los países sin litoral de puertos secos, en los que se efectúan todas las formalidades del despacho aduanero y que agilizan considerablemente el movimiento de la carga en tránsito hasta el punto de destino interior. La creación de esos puertos ha permitido reducir mucho la duración del viaje en tránsito y economizar costos. Ya funcionan puertos secos en varios países sin litoral del Africa meridional y América Latina. Los puertos secos instalados en Kenya, cerca de la frontera con Uganda, también han facilitado muchísimo el movimiento de las mercancías en tránsito ugandesas y rwandesas.

e) Transporte aéreo

23. El uso del transporte aéreo de mercancías como alternativa al tránsito por superficie sigue estando circunscrito en gran parte a la importación de manufacturas de alto valor y a la exportación de productos perecederos que tienen demanda en mercados de ultramar, tales como flores, frutas, hortalizas y carne, y productos de alto valor. La mayoría de los países sin litoral poseen una infraestructura aeroportuaria bastante desarrollada, pero en cambio los sistemas de recogida y distribución de la carga y las instalaciones de almacenamiento siguen siendo en muchos casos muy deficientes. Esto ha originado con frecuencia pérdidas y daños considerables a la carga. Sin embargo, recientemente se han hecho progresos notables en lo que se refiere a la concertación de acuerdos subregionales para la explotación común de servicios de transporte aéreo. En el Africa meridional y oriental han empezado a cooperar una serie de empresas conjuntas en las que participan varios países. Sudáfrica, la República Unida de Tanzania y Uganda tienen ya en pleno funcionamiento una compañía aérea conjunta que también se dedica al transporte de carga. Los tres países del Africa oriental (Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda) trabajan en reactivar la antigua compañía conjunta, la East African Airways. Como Rwanda planea ingresar en el plan de cooperación de los países del Africa oriental, es probable que también entre a formar parte de aquella compañía aérea común. Las tres compañías aéreas nacionales de la región también han firmado recientemente otros acuerdos bilaterales, por ejemplo con respecto al mantenimiento conjunto de los aviones y al reparto de espacio de carga, que facilitarán las operaciones de transporte aéreo de mercancías.

C. Marcos legales para el tránsito subregional
e internacional

24. Los progresos hechos por los países sin litoral y de tránsito en establecer marcos reguladores subregionales que completasen los acuerdos bilaterales que regulan los diversos modos de tránsito son del todo alentadores. En el Africa meridional, entre los hechos más recientes figura la renegociación del Tratado de la ZCP para convertir esta última en un Mercado Común del Africa Meridional y Oriental (MECAFMO), tratado este otro que se firmó en 1994. En 1996 los gobiernos firmaron el Protocolo sobre Transporte y Meteorología. Estas nuevas entidades jurídicas, junto con la CODAM, que abarca únicamente los Estados del Africa meridional, han asumido, entre otros, el compromiso vinculante de fortalecer y mejorar los

sistemas de transporte en tránsito. Como ya se ha dicho, la aplicación en algunas esferas ha sido lenta, pero institucionalmente el futuro de estos planes parece prometedor. En lo que se refiere al transporte por carretera, Botswana, Lesotho y Swazilandia han firmado con Sudáfrica un protocolo de intenciones que permitirá a aquellos tres países transportar por carretera una proporción mayor de su carga en tránsito. Sin embargo, la aplicación de ese protocolo ha sido lenta a causa de la limitada capacidad de transporte por carretera de esos países, aunque de todos modos es posible que ese protocolo regulador se quede pronto anticuado ante el proceso en curso de implantación de principios comerciales en todo el sector del transporte por carretera.

25. El Acuerdo de Tránsito por el Corredor Septentrional (NCTA) 7/ sigue siendo un instrumento importante para fomentar diversas formas de colaboración en materia de transporte en tránsito en ese corredor. Los obstáculos con que se ha tropezado para aplicar y hacer cumplir las distintas disposiciones del Acuerdo se debieron en gran parte a la guerra civil en Rwanda y Burundi, que ha complicado el proceso de seguimiento. El Tratado de Cooperación del Africa Oriental 8/, firmado recientemente, ha venido a reforzar vigorosamente en el plano legal esos arreglos. El Acuerdo de Belbase, que regula las operaciones de tránsito entre Burundi, Rwanda, el Zaire y el puerto tanzaniano de Dar es Salaam, cuya explotación corre a cargo de una compañía privada (Agence Maritime International-AMI), acaba de ser objeto de negociaciones bilaterales. Están en marcha planes para sustituir la AMI por un organismo coordinador compuesto de representantes de las instituciones oficiales y privadas que se ocupan de las políticas y operaciones de tráfico en tránsito según criterios similares a los establecidos en el NCTA.

26. En el Africa occidental, la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental (CEDEAO) 9/, la Unión Aduanera y Económica del Africa Central (UAEAC) 10/ y la Conferencia Ministerial de los Estados del Africa Occidental y Central sobre el Transporte Marítimo (CONMINMAR) 11/ proporcionan marcos legales subregionales de particular importancia para fomentar la eficiencia del transporte en tránsito en la subregión. Estos marcos están completados por convenios más específicos como el Convenio sobre el transporte por carretera entre Estados (TRI), el Protocolo sobre el tránsito por carretera entre Estados (TRIE), el Convenio Internacional para facilitar el paso de fronteras a las mercancías transportadas por ferrocarril (TIF) y el Acuerdo sobre tránsito entre Estados de los países del Africa Central (TIPAC), que es un acuerdo aduanero para facilitar el tráfico interestatal en tránsito. Como ya se ha indicado, ha habido una serie de avances en varios ámbitos del transporte en tránsito, a lo que han contribuido sobremanera esos acuerdos y convenios. Sin embargo, sigue habiendo algunos obstáculos fundamentales a los que habrá que buscar soluciones. La aplicación de las decisiones adoptadas por los órganos rectores de la CEDEAO y la UAEAC, por ejemplo, es competencia de los Estados miembros, que han tendido a pensar más en sus propios intereses, con lo cual dan menos prioridad a los asuntos interestatales como son los acuerdos de colaboración en materia de tránsito.

27. En América Latina también existen planes eficaces de integración regional, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) 12/, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) 13/ y el Tratado de la Cuenca del Plata 14/, que contienen disposiciones de gran alcance para aumentar y regular las operaciones de transporte entre los países miembros, entre ellas las de tránsito, de lo que se beneficiarán Bolivia y el Paraguay. La otra institución que se ocupa más específicamente de los asuntos del tráfico en tránsito es la Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros (AADAA), que pronto será sustituida por la Administración de Servicios Portuarios Bolivianos (ASPB). El objetivo de esta institución, que trabajará en estrecho contacto con las cámaras de comercio e industria, es supervisar y administrar las operaciones de tráfico en tránsito en colaboración con el sector privado, que ahora se ha hecho cargo de todos los almacenes aduaneros. La reciente privatización y comercialización en gran escala de las numerosas operaciones de tránsito en América Latina ha contribuido enormemente a la aplicación efectiva de las disposiciones de los acuerdos regionales de integración relativas al tránsito. Otro factor que también ha contribuido a ello ha sido que los acuerdos bilaterales de tránsito adoptados en la región, sobre todo el Acuerdo entre Bolivia y Chile, tienen una orientación más práctica que muchos de los acuerdos y convenciones de la región africana.

28. En Asia, la Organización de Cooperación Económica (OCE) 15/ se ocupa también de las cuestiones del transporte interestatal, pero las relacionadas con el tránsito se regulan de forma más concreta en distintos acuerdos bilaterales de tránsito. Sin embargo, en el Asia central las repúblicas sin litoral han adoptado recientemente una iniciativa vigorosa para establecer un marco legal subregional. El propósito es dar una base a las medidas que adoptan esas repúblicas para diversificar sus rutas de tránsito y reducir su dependencia de las rutas tradicionales que atraviesan la Federación de Rusia, en su intento de fomentar su comercio exterior con los mercados de ultramar. El acuerdo marco sobre el transporte en tránsito se negociará con los países de tránsito, que son la República Islámica del Irán, Turquía, el Afganistán, Georgia, Azerbaiyán, China, la Federación de Rusia, el Paquistán y Armenia. Se han celebrado ya, con los auspicios de un proyecto global UNCTAD/PNUD, consultas conjuntas preliminares en Ankara (Turquía) e Issyk-Yul (Kirguistán), y se ha empezado a trabajar en la redacción del proyecto de acuerdo que se discutirá en una reunión fijada para mayo de 1997. Los resultados de esta reunión se presentarán a una reunión ministerial que tendrá lugar a finales de 1997, para su aprobación. Ese acuerdo impulsará las medidas encaminadas a fomentar la cooperación en esta esfera en la subregión y ayudar a integrar las economías de los países del Asia central de forma más sólida en el sistema comercial mundial.

29. En resumen, se puede decir que en los últimos años se han hecho progresos encomiables para llevar a la práctica la voluntad política de los países sin litoral y los países de tránsito de fortalecer el marco normativo para el establecimiento de planes de cooperación en materia de tránsito en el ámbito subregional. Sin embargo, en muchos casos la aplicación de estos acuerdos sigue siendo poco satisfactoria. Esto hay que achacarlo en gran parte a la debilidad de los mecanismos institucionales empleados para supervisar e imponer su aplicación. No obstante, se espera que el nuevo proceso de

privatización y comercialización de las operaciones de tránsito constituirá un poderoso aliciente para seguir avanzando en este terreno, pues probablemente servirá para que todas las partes intervinientes se preocupen más por los costos del transporte.

30. Con respecto a los instrumentos jurídicos internacionales en materia de tránsito, los países sin litoral y los países de tránsito siguen mostrando poco entusiasmo por adherirse a los convenios internacionales sobre tránsito y transporte 16/. Esto resulta muy desconcertante, pues muchos de estos convenios son instrumentos jurídicos importantes que resultarían extremadamente beneficiosos para esos países, no sólo porque fortalecerían sus propios acuerdos bilaterales y subregionales sobre tránsito sino también porque servirían de útiles bases de referencia legal para solucionar los conflictos entre países en materia de tránsito. Las consultas celebradas recientemente con algunos países han puesto de manifiesto que las ventajas de esos convenios todavía no son del todo patentes y que los organismos internacionales competentes no han hecho lo bastante para disipar las dudas promoviendo efectivamente su aplicación. Es claro que es necesario volver a considerar este problema.

D. El papel de la asistencia exterior

31. Como ya se ha indicado, la comunidad de los donantes ha jugado en los últimos años un importante papel apoyando el desarrollo de sistemas de transporte en tránsito en las distintas regiones y subregiones. El grueso de la asistencia se ha dedicado al desarrollo de la infraestructura de tránsito. En el Africa meridional se han proporcionado cuantiosos fondos para la rehabilitación y ampliación de la red de carreteras a lo largo de los principales corredores de tránsito por carretera como parte del apoyo especial a la rehabilitación de la infraestructura física que quedó devastada después de años de inestabilidad política en la subregión. También se ha concedido una ayuda similar en otras subregiones del Africa subsahariana. En cambio, más recientemente se ha dedicado una cantidad mayor al mantenimiento de la red viaria. Los ferrocarriles también han recibido una ayuda especial para adquirir equipo y material rodante y mantener la vía férrea. Asimismo se han concedido grandes cantidades de ayuda para ampliar las instalaciones físicas en los principales puertos. Las subregiones del Africa meridional y oriental se han beneficiado mucho de estos programas de asistencia. Varios donantes han proporcionado asistencia técnica a la mayoría de los países sin litoral y de tránsito con el fin de mejorar la calidad de las operaciones de transporte en tránsito.

32. Aunque son muchos los donantes bilaterales y multilaterales que han contribuido a estos programas de asistencia, merecen destacarse algunas intervenciones más recientes. Entre las últimas intervenciones del Banco Mundial hay que señalar la concesión de ayuda para aumentar la eficiencia del puerto de Mombasa y mejorar los métodos de gestión en apoyo de las reformas institucionales que se están poniendo en práctica. En los países de la UAEAC también se está ejecutando un importante proyecto del Banco Mundial para ayudar a fortalecer y reformar el programa de integración regional, incluidos los regímenes de tránsito. En el Africa meridional, la Agencia para el

Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), el Canadá y los países nórdicos han puesto en pie programas de asistencia técnica para ayudar a utilizar con más eficiencia la infraestructura que se acaba de rehabilitar. Esto se hace principalmente por conducto de la dependencia técnica de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Africa Meridional (CTCAM). El Banco Mundial también presta apoyo a un proyecto de transporte multimodal de gran envergadura en Nepal, que va a contribuir considerablemente a mejorar los enlaces con el sistema indio de transportes. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Mundial también prestan una importante ayuda al desarrollo de los enlaces de transporte en las repúblicas del Asia central. La solidaridad entre la comunidad de los donantes y los países sin litoral y de tránsito se está reforzando a todas luces, de modo que la política de transporte en tránsito y las reformas institucionales en esta esfera que se están poniendo en práctica en esos países darán un gran impulso a todo este proceso.

33. Con respecto a la labor de la UNCTAD, una de sus últimas actividades importantes es el apoyo prestado a las nuevas repúblicas independientes del Asia central, también con fondos aportados por el PNUD. Según se ha mencionado, esta actividad tiene por objeto ayudar a los países sin litoral del Asia central a elaborar un acuerdo de tránsito subregional como base para fomentar la utilización de otras rutas alternativas para el comercio con los mercados de ultramar.

34. La UNCTAD tiene varias actividades de asistencia técnica de las que siguen beneficiándose una serie de países en desarrollo sin litoral y de tránsito, por tener esas actividades una relación directa con sus necesidades de tránsito. Hay que mencionar en particular el SIDUNEA, que es un sistema informatizado de gestión aduanera que abarca la mayoría de los procedimientos del comercio exterior. El sistema maneja los manifiestos y las declaraciones de aduanas, los procedimientos contables y los procedimientos de tránsito. Genera información detallada acerca de las transacciones del comercio exterior, que puede ser utilizada para el análisis y la planificación económicos y tiene en cuenta todos los códigos y normas internacionales pertinentes para el despacho aduanero. Más arriba ya se aludió al SIAC, que aporta técnicas nuevas para facilitar el flujo de información sobre las operaciones en los corredores de tránsito.

III. PROPUESTAS PARA UN FUTURO PROGRAMA DE ACCION

35. El análisis hecho en las dos secciones anteriores muestra claramente que existe un cambio fundamental en la actitud que adoptan los países sin litoral y de tránsito, así como la comunidad de los donantes, ante el problema del tránsito. Más y más se reconoce que las políticas intervencionistas han supuesto un obstáculo a la mejora de la eficiencia de las operaciones de tránsito y de la calidad de los servicios y contribuido a que el transporte tuviera un costo elevado. Esta nueva visión está ganando mucho terreno, sobre todo en América Latina y en el Africa meridional y oriental. Además, la voluntad política de fomentar distintas formas de cooperación entre los países sin litoral y los países de tránsito va permeando poco a poco los

niveles operacionales. Esto es en parte producto de la mayor confianza de los gestores del transporte en tránsito tras la reciente aplicación de políticas de implantación de principios comerciales en la actividad de las empresas públicas de transporte y la concesión de una mayor autonomía a la dirección de estas empresas. La comunidad de los donantes se ha dado cuenta de esta evolución y está más dispuesta a apoyar programas de transporte en tránsito, por considerar que ahora hay mayores probabilidades de que produzcan resultados positivos. Los donantes también se muestran más dispuestos a conceder esta ayuda porque pueden dar a sus opiniones públicas pruebas de que la ayuda se está utilizando con eficacia. Ahora bien, el análisis hecho en las dos secciones anteriores indica también que, a pesar de estos acontecimientos positivos en el entorno del transporte en tránsito, habrá que seguir afrontando problemas de envergadura para mejorar aún más los sistemas de tránsito. Estos problemas habrá que abordarlos haciendo gala de un sentido mucho mayor de las prioridades y con mucha más imaginación, como los que encierran las propuestas que se exponen brevemente a continuación.

A. Políticas de transporte en tránsito

36. La adopción de políticas de transporte en tránsito basadas en principios comerciales sigue siendo el eje de todas las medidas encaminadas a mejorar los sistemas de ese transporte. Los gobiernos de los países sin litoral y de tránsito deben reforzar las medidas que ya han adoptado para implantar principios comerciales en las empresas públicas que prestan servicios de transporte en tránsito. Esto supone, entre otras cosas, dar a la dirección de esas empresas mucha más autonomía operacional, introducir planes de incentivos a la mejora de los resultados con el fin de elevar la rentabilidad de las empresas, y promover acuerdos que permitan contratar con compañías privadas ciertas actividades operacionales y de gestión. Se debería conseguir que esta participación del sector privado fuera flexible y abierta, para lo cual habría también que dar posibilidad a ese sector de intervenir en la adopción de decisiones sobre la política de transporte en tránsito. Debe continuarse la política de privatizar plenamente algunas actividades esenciales en las cuales las empresas privadas tienen mayor poder de negociación y experiencia y pueden prestar servicios de más calidad o una eficacia mayor en relación con los costos.

37. El otro ámbito de las políticas de transporte en tránsito que suscita mucha preocupación es la escasa coordinación de las actividades de todos los que operan en el sector del transporte en tránsito. Si se quiere que la industria del transporte en tránsito trabaje buscando el beneficio y procurando reducir al mínimo los costos del tránsito, es imprescindible crear los mecanismos necesarios para que estén bien coordinadas todas las actividades de todos los que intervienen en esa industria tanto en los países sin litoral como en los de tránsito (organismos responsables de la política de tránsito, autoridades aduaneras, transportistas, empresas de seguridad, autoridades portuarias, directores de las compañías de ferrocarriles, agentes

de aduanas y transitaros, bancos y compañías de seguro de tránsito). Estos mecanismos deben crearse en el triple ámbito de la política de transporte, la gestión y las operaciones. Aunque sus modalidades variarán según las circunstancias concretas de cada región o subregión, se podría tomar como base el modelo general que se describe a continuación.

38. Los países sin litoral y sus vecinos de tránsito deberían pensar en establecer comités subregionales o bilaterales de coordinación a un nivel elevado, en los que hubiera representantes del sector privado, que se reunirían periódicamente para planificar actividades, dar directrices y establecer procedimientos. En el plano operacional, los gestores que se ocupan de las cuestiones de tránsito deberían también celebrar regularmente consultas para examinar la aplicación cotidiana de esos planes, directrices y procedimientos. Cada país sin litoral y su vecino de tránsito podrían establecer un comité de coordinación similar en el ámbito nacional. Deberían tomarse disposiciones para la celebración de consultas entre los responsables ejecutivos de las operaciones y los usuarios de las instalaciones de tránsito con el fin de agilizar la solución de los problemas cotidianos. Consultas de ese tipo ya se celebran en mayor o menor grado en las diferentes regiones y subregiones, pero por lo general se organizan con un carácter puntual para solucionar conflictos en casos de crisis. Habría que institucionalizarlas a fin de asegurar la continuidad del mecanismo de coordinación.

B. Consideraciones sectoriales

39. Tráfico por ferrocarril. La cantidad de fondos que se han destinado a rehabilitar la red ferroviaria y adquirir más material rodante y equipo en las distintas regiones y subregiones ha sido impresionante, pero debe continuarse este esfuerzo. Ahora bien, en los años venideros debería darse prioridad a los programas de mantenimiento. La otra esfera en que es esencial mejorar la eficiencia de los ferrocarriles es la gestión. En muchos países la gestión de los ferrocarriles, que por lo general estaba enmarañada en una cultura burocrática, está sufriendo una verdadera revolución. Deben intensificarse los esfuerzos que se están haciendo para dar una mayor autonomía de gestión a la dirección de esas compañías. Esto requerirá una rigurosa reestructuración de los sistemas actuales de gestión. Otras medidas que habría que aplicar con más energía son inducir a las compañías de ferrocarriles a operar según principios comerciales y proceder regularmente a examinar los parámetros operacionales, las estructuras organizacionales y la gestión de la financiación. También deben alentarse la competencia con otros modos de transporte y la privatización de algunos servicios ferroviarios.

40. Debe fortalecerse el seguimiento de la aplicación de los acuerdos bilaterales y subregionales concertados entre las administraciones ferroviarias sobre cuestiones fundamentales tales como los trámites de pago del equipo alquilado y los servicios prestados a cambio, la normalización del equipo ferroviario, el mantenimiento de los vagones y los procedimientos de arbitraje. Otra esfera importante en la que se debe actuar es la simplificación y armonización de los procedimientos de presentación de la documentación con el fin de facilitar aún más el paso de los trenes por las

fronteras. Debe prestarse especial atención a los programas de capacitación de ámbito nacional y subregional, incluidos los programas de intercambio de personal ferroviario. Otras esferas de actuación prioritaria son el desarrollo e instalación del Sistema de Información Anticipada sobre la Carga, el establecimiento de procedimientos normalizados de inspección en las fronteras, el fomento de la negociación de acuerdos de comercialización entre las administraciones ferroviarias, la promoción de la adhesión a los convenios internacionales en materia de transporte ferroviario, y el establecimiento de mecanismos institucionales para vigilar la seguridad y las repercusiones ambientales del transporte ferroviario.

41. Tránsito por carretera. Debe seguirse dando preferencia al mantenimiento de la red viaria. Ahora bien, el problema del mantenimiento no se solucionará a menos que los usuarios respeten las normas legales que fijan límites a la carga por eje de los vehículos. Los gobiernos deben comprometerse a utilizar precisamente para este fin los recursos de los fondos para mantenimiento de carreteras establecidos con el producto de las tarifas de tránsito. Los gobiernos deben también dotarse de la capacidad necesaria para hacer respetar las normas legales que fijan límites a la carga por eje. Los gobiernos de los países sin litoral y de tránsito deben asimismo comprometerse a aplicar normas de tráfico y especificaciones para los vehículos que sean compatibles, pues las incompatibilidades en este terreno tienen también efectos negativos sobre el estado de la red viaria.

42. Otras esferas a las que se debe seguir prestando atención son la adopción de instrumentos subregionales en materia de seguro de responsabilidad civil de los propietarios de vehículos, la responsabilidad de los transportistas, los regímenes aduaneros internacionales, y la adopción de normas comunes en cuestiones como la seguridad vial, la realización de pruebas a los vehículos y los conductores, los permisos de circulación y los permisos de conducir.

43. Debe revisarse el sistema de cuotas para repartir la carga en tránsito, que aún se utiliza en el África central y occidental, pues tiene un efecto restrictivo sobre el libre juego de las fuerzas del mercado en el sector del transporte por carretera. El problema de crear una capacidad de transporte por carretera, que el sistema de cuotas pretendía solucionar, debe afrontarse mediante programas de ayuda de los donantes o la participación del sector privado, como se ha hecho con éxito en Malawi y Uganda. También debe animarse al sector privado a que complete el apoyo de los donantes desempeñando un papel mayor en la construcción de bases regionales de datos sobre el tránsito por carretera con el fin de facilitar su gestión y planificación operacional. Se debe seguir apoyando la liberalización de los servicios de tránsito por carretera permitiendo que los transportistas por carretera compitan libremente con los ferrocarriles. También debe animarse a los gobiernos a adherirse a los convenios internacionales sobre transporte por carretera.

44. Instalaciones y servicios portuarios. El mantenimiento de las instalaciones portuarias sigue siendo un capítulo importante de la acción futura de los gobiernos. Con respecto a las operaciones y la gestión, es preciso también adoptar una serie de medidas para mejorar el rendimiento de los puertos.

45. Los gobiernos deben continuar aplicando reformas institucionales para adaptar más los puertos a los principios del mercado, por ejemplo concediendo contratos de gestión o arrendando terminales a empresas de capital mixto que operen según principios comerciales o a empresas privadas. En el ámbito del puerto mismo, los gobiernos deben promover y mejorar la cooperación entre las autoridades portuarias, las autoridades aduaneras, los agentes de aduanas y los transitarios, los operadores de terminales y los operadores de transportes interiores estableciendo comités de facilitación y otros órganos de representación en el puerto que promuevan unos servicios de comercio y transporte eficientes. Asimismo, los gobiernos deben impulsar el desarrollo de redes de información de la comunidad de intereses portuarios y la utilización del intercambio electrónico de datos (IED) para el intercambio de información a fin de facilitar el movimiento y control de la carga en tránsito.

46. Debe aumentarse la utilización de tecnologías de la información, particularmente para el intercambio de información, ya que esto ayudará a los operadores de puertos y a los transportistas a planear y poner en práctica la simplificación y armonización de los procedimientos para el levante de la carga en tránsito, lo que reducirá las demoras y permitirá utilizar mejor las instalaciones. Deben promoverse los contratos de mantenimiento y deben coordinarse, con el fin de reducir las demoras, los trámites aduaneros y de seguridad en los puertos. Asimismo, debe reforzarse la seguridad portuaria para combatir los robos de carga mejorando el control del acceso al recinto de los terminales, incluido el acceso del personal; vallando la terminal; instalando sistemas automáticos de vigilancia; efectuando regularmente inspecciones; e implantando un severo sistema de sanciones para combatir los robos. También deben instalarse puentes-báscula en los puertos para verificar el peso de los contenedores y controlar la carga por eje a fin de impedir los daños al revestimiento de las carreteras.

47. También deben introducirse mejoras en las zonas de aparcamiento, las instalaciones de comunicaciones, el alojamiento y las duchas, y las cafeterías para los transportistas cerca de la zona del puerto, y los gobiernos deben considerar seriamente la posibilidad de autorizar a las autoridades portuarias a retener una parte de los ingresos en divisas del puerto con el fin de subvenir parcialmente a las necesidades ordinarias de mantenimiento del equipo portuario.

48. Las compañías de seguros deben pensar seriamente en promover la contratación de seguros de almacén a almacén con el fin de reducir el costo de las primas de seguro. Se debe seguir promoviendo vigorosamente el establecimiento de puertos secos en los países sin litoral para garantizar

la circulación ágil y económica de la carga. También debe evitarse la adquisición de demasiados tipos de equipo portuario gracias a una mejor colaboración entre la dirección del puerto y los donantes, con el fin de simplificar el mantenimiento y reducir el costo de las piezas de repuesto.

49. Vías de navegación interior. Debe darse alta prioridad a mejorar la actual deficiente infraestructura del transporte por ríos y lagos, particularmente en aquellos casos en que esos corredores de tránsito constituyen una salida vital para el comercio. También se debe dar prioridad a los muy descuidados marcos legales o regionales con el fin de regular las operaciones de transporte fluvial y lacustre.

50. Transporte aéreo. Aunque el transporte de mercancías por vía aérea sigue estando limitado por la actual baja demanda de este tipo de servicios, algunos países sin litoral tienen un gran potencial en este terreno, sobre todo en el ámbito subregional. Las políticas de liberalización que se están aplicando acentuarán aún más la competencia en este sector. Por consiguiente, deben intensificarse los esfuerzos que se están haciendo por impulsar los acuerdos de explotación en común de servicios de transporte aéreo de carga. Esto ayudará enormemente a corregir los desequilibrios existentes en las corrientes de tráfico y los bajos niveles de este último, lo que incrementará la competitividad de los países. También debe intensificarse la modernización de las instalaciones de tierra, sobre todo en lo que se refiere a los sistemas de recogida, almacenamiento y distribución de la carga. El sector privado tiene un importante papel que desempeñar a este respecto. Además, debe seguir liberalizándose la política de concesión de derechos de tránsito para los servicios regulares de transporte aéreo de carga.

51. Los gobiernos deben facilitar la expansión de los vuelos de carga contratados, sobre todo en aquellos países donde la demanda de capacidad de transporte es infrecuente y está sometida a grandes fluctuaciones, por lo que no puede ser atendida con facilidad por los servicios regulares.

52. Asimismo, los gobiernos deben seguir ayudando a determinar y aprovechar las oportunidades de estimular el crecimiento del tráfico mediante la reducción selectiva de las tarifas para determinadas clases de mercancías, sectores, destinos o períodos. Esa reducción podría tener por objeto fomentar nuevos tipos de tráfico y, sobre todo, corregir los desequilibrios existentes en las corrientes de tráfico.

53. Comunicaciones. Las medidas adoptadas por los gobiernos para mejorar las comunicaciones han tenido un enorme impacto positivo sobre los vínculos operacionales entre los puertos y los importadores y exportadores en los países sin litoral. Sin embargo, estos progresos deben reforzarse explotando los servicios de correos y telecomunicaciones según principios estrictamente comerciales y fomentando una mayor participación en ellos del sector privado, que hoy día aún es escasa.

54. Gestión y capacitación. Debe apoyarse firmemente la ejecución de diversos programas de capacitación, tales como cursos prácticos, seminarios, cursos de formación en el empleo y cursos más largos para administradores y cuadros medios y subalternos en los sectores de los puertos, los ferrocarriles, el transporte por carretera, el transporte aéreo de carga y el despacho en aduana y la expedición de mercancías. Los gobiernos deben proporcionar servicios de capacitación en las instituciones existentes. Una mayor presencia del sector privado en todas estas esferas ayudaría a crear un clima mejor para que las actividades en los distintos sectores tengan una mayor eficiencia.

C. Orientación futura de las medidas internacionales de apoyo

55. El apoyo proporcionado por la comunidad de los donantes en los últimos años ha ayudado enormemente a corregir graves obstáculos al transporte en tránsito, sobre todo en lo que se refiere a la infraestructura de ese transporte. La limitada capacidad de los países sin litoral y de tránsito para mantener esta infraestructura requiere que los donantes continúen proporcionando ayuda, la cual debería incluir el suministro de equipo de transporte. Sin embargo, existen una serie de medidas de política general y operacionales que también necesitarían el apoyo de la comunidad de los donantes. En relación con esto, los donantes deberían proporcionar asistencia en las esferas siguientes:

- promoción de reformas, en el plano institucional y el de las políticas, que fomenten las actividades de transporte en tránsito orientadas al mercado;
- promoción de programas de privatización y de implantación de principios comerciales en el sector del transporte en tránsito, incluida asistencia para la determinación de las modalidades de participación del sector privado;
- apoyo a planes dirigidos a intensificar la coordinación de las actividades de transporte en tránsito en los ámbitos nacional y subregional;
- ejecución de nuevos proyectos de transporte subregional que contribuyan a aliviar los obstáculos físicos existentes en los corredores actuales de transporte en tránsito;
- ayuda a programas de capacitación, particularmente en el ámbito subregional;
- apoyo a otros proyectos multinacionales que fomenten el comercio subregional.

D. Mecanismos institucionales de seguimiento

56. En vista del importante papel que deben desempeñar las organizaciones subregionales en el futuro en cuanto a promover la aplicación efectiva de los acuerdos subregionales de cooperación en la esfera del transporte en tránsito, los donantes, entre ellos el PNUD, deben considerar seriamente la necesidad de apoyar las medidas que se tomen en el ámbito nacional para establecer dentro de esas organizaciones dependencias técnicas encargadas de:

- ayudar a los gobiernos a elaborar las políticas subregionales de transporte en tránsito;
- preparar estudios técnicos para respaldar las propuestas de proyectos conjuntos en el ámbito subregional;
- servir de enlace con el sector privado con el fin de determinar las esferas en las que más interesa su participación;
- actuar de puntos de contacto subregionales de los organismos donantes en relación con los programas de apoyo de estos organismos a la privatización y la implantación de principios comerciales en este sector;
- ayudar a organizar reuniones consultivas en el plano subregional entre los países sin litoral y los países vecinos de tránsito para examinar la aplicación de los acuerdos bilaterales y subregionales de cooperación y adaptarlos, si procede, a los cambios que se produzcan en las condiciones del transporte en tránsito;
- ayudar a los gobiernos a establecer mecanismos de coordinación en el plano subregional con el fin de promover una colaboración más efectiva entre todas las partes intervinientes en el sector del transporte en tránsito.

57. Donde más urge establecer esas dependencias técnicas es en la región africana, ya que aquí las deficiencias en el orden institucional siguen siendo muy agudas. Puesto que la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Africa Meridional de la CODAM ya tiene una dependencia de ese tipo, que se estableció con apoyo de diversos donantes, se sugiere que la ayuda de los donantes se destine con preferencia a apoyar el establecimiento de tales dependencias en las subregiones del Africa centro-occidental y centro-oriental por conducto de las dos instituciones subregionales más pertinentes, esto es, la Secretaría Permanente del Corredor Septentrional en Kenya y la Conferencia Ministerial de los Estados del Africa Occidental y Central sobre Transporte Marítimo (COMINMAR) en la Côte d'Ivoire.

58. Con el fin de que haya un foro en el que se pueda llevar a cabo un examen global de los progresos realizados en el desarrollo de los sistemas de transporte en tránsito, debería considerarse la posibilidad de convocar otra reunión de expertos gubernamentales de países en desarrollo sin litoral y de tránsito y de representantes de países donantes y de instituciones financieras y de desarrollo en 1999.

1. Para los resultados de las dos reuniones anteriores véanse: "Informe de la Reunión de Expertos Gubernamentales de Países en Desarrollo Sin Litoral y de Tránsito y Representantes de Países Donantes, así como de Instituciones Financieras y de Desarrollo" (TD/B/40(1)/2- TD/B/LDC/AC.1/4), 1993, e "Informe de la Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales de Países en Desarrollo Sin Litoral y de Tránsito y de Representantes de Países Donantes y de Instituciones Financieras y de Desarrollo" (TD/B/42(1)/11-TD/B/LDC/AC.1/7), 1995.

2. Se está procediendo a tomar las disposiciones necesarias para celebrar antes de la tercera Reunión las consultas previstas, cuyos resultados se pondrán en conocimiento de la Reunión.

3. Si se tiene en cuenta la distancia más corta entre la capital u otra ciudad principal del país y el puerto más cercano, las repúblicas del Asia central afrontan las distancias mayores y Kazakstán la más larga de todas (3.750 km). El Afganistán, Mongolia, el Chad, el Níger, Zambia y Zimbabwe tienen distancias de 2.000 km o más. Solamente Armenia, Bolivia y Swazilandia tienen distancias de 300 km o menos. Otras rutas utilizadas por los países sin litoral son mucho más largas, y pueden llegar hasta los 10.000 km en el caso de algunos países del Asia central que utilizan el ferrocarril transiberiano para llegar a Vladivostok; las rutas desde el este de Bolivia hasta los puertos del Atlántico superan los 2.000 km.

4. Se ha calculado que en 1994 en ocho países sin litoral africanos la relación entre los costos por fletes y seguros y el valor de las importaciones fue superior al 20% y que en cuatro de ellos excedió el 30%, lo que supone siete veces más que la relación correspondiente para el conjunto de los países desarrollados. Las comparaciones con sus países ribereños limítrofes indican claramente que los costos por fletes y seguros de estos países son en la mayoría de los casos muchísimo menores. Las exportaciones por habitante también siguen siendo mucho menores para los países sin litoral que para el conjunto de los países en desarrollo, y

las exportaciones representan aún una proporción comparativamente pequeña del PIB. En la mayor parte de los países sin litoral, el valor de las exportaciones por habitante en 1994 no llegaron a la mitad del promedio del conjunto de los países en desarrollo no productores de petróleo, que fue de 260 dólares estadounidenses. En el mismo año las exportaciones fueron inferiores al 20% del PIB, en comparación con el 24% para la totalidad de los países en desarrollo.

5. En 1994 esos pagos excedieron el 10% del valor de las exportaciones de bienes y servicios en 13 de estos países, y en 9 superaron el 25%. El promedio para el conjunto de los países en desarrollo fue del 5% aproximadamente.

6. Véase U. Reineke Amjadi y A. Yeats, "Did external barriers cause the marginalization of sub-Saharan Africa in World Trade?", Policy Research Working Paper, N° 15086, Banco Mundial, 1996.

7. El Acuerdo, cuyos signatarios son Burundi, Kenya, Rwanda, Uganda y el Zaire, se prorrogó en octubre de 1996 por otros diez años.

8. Los miembros del Tratado son Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda.

9. Los miembros de la CEDEAO son Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Nigeria, el Senegal, Sierra Leona y el Togo.

10. Los miembros de la UAEAC son el Camerún, el Chad, el Congo, el Gabón, Guinea Ecuatorial y la República Centroafricana.

11. Los miembros de la CONMINMAR son Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, el Camerún, el Chad, el Congo, Côte d'Ivoire, el Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Malí, Mauritania, Nigeria, la República Centroafricana, el Senegal, Sierra Leona, el Togo y el Zaire.

12. Los países miembros de la ALADI son la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela.

13. Los países miembros del MERCOSUR son la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay.

14. Los países miembros del Tratado de la Cuenca del Plata son la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay.

15. Los miembros de la OCE son el Afganistán, Azerbaiyán, Kazakstán, el Pakistán, la República Islámica del Irán, Tayikistán, Turquía, Turkmenistán y Uzbekistán.

16. Los convenios internacionales sobre operaciones de tráfico en tránsito que tienen más importancia son los siguientes: la Convención sobre el Comercio de Tránsito de los Estados sin Litoral, Nueva York (1965), conocida comúnmente por el nombre de "Convención sobre Tránsito de Nueva York"; el artículo 5 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio; la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; el Convenio TIR (1975); el Convenio de Kioto; el Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras (1982); el Convenio Aduanero sobre Contenedores (1972); el Convenio Internacional sobre el Transporte de Mercancías por Ferrocarril (1961); y el Convenio relativo al Contrato de Transporte Internacional de Mercancías por Carretera (1956).
