



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/72
9 de enero de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Empresa, la Facilitación de la
Actividad Empresarial y el Desarrollo
Décimo período de sesiones
Ginebra, 21 a 24 de febrero de 2006
Tema 4 del programa provisional

**TRANSPORTE EFICIENTE Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO PARA
MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO
EN EL COMERCIO INTERNACIONAL***

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La facilitación del comercio y el transporte adquieren una importancia cada vez más crucial para la competitividad de los países en desarrollo y, por ende, para su potencial de desarrollo. Al mismo tiempo, la capacidad de ejecutar medidas de facilitación guarda una estrecha relación con el nivel inicial de desarrollo de un país. Esta relación en dos sentidos y las consecuencias generales de la facilitación del comercio y el transporte en el desarrollo, así como el comercio de servicios de transporte, se deben tener en cuenta durante las negociaciones multilaterales en curso en la Organización Mundial del Comercio. Además, el marco jurídico y regulatorio en el que tienen lugar el comercio internacional y su transporte en la actualidad está registrando cambios con importantes consecuencias para el desarrollo. Estas tendencias hacen necesario un apoyo más acentuado de la UNCTAD a los países en desarrollo mediante actividades de investigación y trabajos analíticos, servicios de asesoramiento y asistencia técnica.

* Este documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras de procesamiento.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	3
II. LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE Y EL DESARROLLO	4 - 21	3
III. EL MARCO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE.....	22 - 49	8
IV. EL CAMINO POR SEGUIR.....	50 - 58	13

I. INTRODUCCIÓN

1. En 2005 la facilitación del transporte y el comercio ocupó un lugar aún más destacado en la agenda de desarrollo, en particular como consecuencia de las negociaciones en curso sobre la facilitación del comercio en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Entre otras cosas, la inclusión de la facilitación del comercio en el proceso de negociaciones refleja las tendencias y la evolución del comercio mundial y la logística, que han hecho más necesario modernizar y estandarizar los procedimientos comerciales internacionales, sobre todo en los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA).

2. La facilitación del comercio y el desarrollo son mutuamente beneficiosos. Por una parte, la facilitación del comercio y el transporte es una condición necesaria para la competitividad comercial, que a su vez contribuye a la creación de empleo y al desarrollo. Por otra, las medidas de facilitación son por lo general más difíciles de aplicar en los países en desarrollo y los PMA que en los países desarrollados. En otras palabras, la falta de facilitación del comercio y el transporte es perjudicial para el desarrollo, pero un desarrollo insuficiente es perjudicial para las iniciativas de facilitación del comercio y el transporte. En la segunda parte de esta nota temática se analizará más detalladamente esta relación dual.

3. En vista de estas vinculaciones entre la facilitación del transporte y el comercio y el desarrollo, es imperativo que las negociaciones en curso en la OMC tengan en cuenta la capacidad de ejecución de los países en desarrollo y los PMA, factor importante para las negociaciones sobre facilitación del comercio y los servicios de transporte. El marco jurídico y regulatorio mundial del transporte también tiene una importancia significativa para los países en desarrollo y su competitividad en el comercio internacional. En la tercera parte de esta nota se examinarán hechos importantes ocurridos en el marco de política internacional.

II. LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE Y EL DESARROLLO

Los beneficios de la facilitación del comercio y el transporte

Beneficios directos

4. Hace ya mucho tiempo que diversos estudios nacionales e internacionales realizados, entre otras organizaciones, por la UNCTAD, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, demostraron las ventajas directas de la facilitación del comercio y el transporte. Ya en 1994, la UNCTAD mencionó en un informe que el costo de la documentación y su influencia sobre el costo final de un producto representaban entre 3,5 y 7% del valor de las mercancías comercializadas¹. El estudio bibliográfico de la OCDE (2003) sobre los beneficios que reporta la facilitación del comercio sugiere que éstos oscilan entre 0,04 y 2,3% del PIB para la facilitación del comercio de mercancías, mientras que la reducción de los gastos

¹ *Saving one hundred billion dollars annually by the year 2000* (Ahorrar 100.000 millones de dólares por año para el año 2000), Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial, Columbus, Ohio, Fact Sheet #5, UNCTAD, 1994.

comerciales varía entre 0,21 y 10%. El estudio pasa entonces a calcular beneficios en términos de bienestar social equivalentes a 0,13% del PIB, con una hipótesis moderada de una reducción del 1% en los gastos de las transacciones comerciales. Las ganancias más importantes se estiman para los países en desarrollo². En el informe del Banco Mundial sobre las perspectivas económicas mundiales para 2004 se propone que el aumento de la capacidad en la facilitación del comercio a nivel mundial haría crecer el comercio mundial de manufacturas en aproximadamente 377.000 millones de dólares, es decir alrededor de 9,7%³.

5. En el "Índice de Comercio y Desarrollo 2005" de la UNCTAD recientemente presentado se subraya que la infraestructura de transportes y la estabilidad macroeconómica son elementos importantes de la capacidad de oferta en las etapas iniciales del desarrollo del sector externo⁴. También se sugiere que es conveniente anticipar ajustes en diferentes formas, por ejemplo proporcionando infraestructuras de transporte, facilitación del comercio y reducción de la burocracia. Mediante su sector externo un país se vincula a las redes mundiales de comercio y transporte, que sólo pueden funcionar en un entorno de facilitación del comercio y el transporte.

El proceso de desarrollo

6. Debe considerarse que la facilitación del comercio y el transporte es un factor de desarrollo y se debe ejecutar como tal, y no simplemente tomarla como una herramienta administrativa con una repercusión que se limita a las operaciones comerciales transfronterizas. La mayoría de las medidas de facilitación tienen una importancia directa en la eficiencia comercial, así como un efecto indirecto en la capacidad humana general, el marco jurídico, la infraestructura y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Al mismo tiempo, un mayor nivel de desarrollo, y en particular un sistema jurídico eficiente, educación, infraestructura y TIC, tendrá repercusiones positivas en la capacidad de ejecutar medidas de facilitación concretas.

7. A modo de ejemplo, muchas medidas de facilitación del comercio y el transporte exigen la introducción y el uso de TIC. Sin equipos de computación, infraestructura de comunicaciones y capacidad humana adecuados para hacer funcionar las TIC, es imposible introducir medidas como la automatización de las aduanas, la información sobre la carga y las ventanillas electrónicas únicas. Al mismo tiempo, la introducción de una medida de facilitación del comercio que exige el uso de las TIC también puede tener el efecto secundario de favorecer el uso de las TIC en otros sectores de la economía. Por ejemplo, se ha demostrado que debido a la introducción de una ventanilla electrónica única en Guatemala los comerciantes más pequeños y medianos del país usan más a menudo las computadoras y las conexiones a Internet. Se les

² *Quantitative assessment of the benefits for trade facilitation* (Evaluación cuantitativa de las ventajas de la facilitación del comercio), OCDE TD/TC/WP(2003)31, París, 2003.

³ *Global economic prospects* (Perspectivas económicas mundiales), Banco Mundial, Washington DC, 2004.

⁴ *Developing countries in international trade 2005* (Los países en desarrollo en el comercio mundial, 2005), UNCTAD/DITC/TAB/2005/1, Ginebra, 2005.

aconsejó que hiciesen las inversiones necesarias y se los alentó a actuar en ese sentido, y gracias a ello ahora pueden comunicarse mejor con sus clientes y proveedores⁵.

8. Asimismo, un sistema financiero nacional adecuado y eficiente es importante para la ejecución de sistemas de garantía aduanera, por lo que apoyar el establecimiento de un sistema de ese tipo podría también ser útil para el sistema financiero nacional en general. Del mismo modo, la introducción de más transparencia en las formalidades aduaneras es un elemento importante de la buena gobernanza y puede ayudar a luchar contra la corrupción en general. Los canales de comunicación eficientes entre los comerciantes, los proveedores de servicios y el sector público también facilitan la creación de comités de facilitación del comercio y el transporte, y la creación de esos comités, a su vez, ayudará en general a mejorar la comunicación entre los interesados sin limitarse sólo a la cuestión de la facilitación del comercio transfronterizo.

9. Los ejemplos antes mencionados demuestran que la facilitación del comercio y el transporte no puede examinarse de manera aislada del desarrollo general del país. Los indicadores de la facilitación, como los plazos de despacho de aduana y el número de documentos y firmas necesarios, se relacionan estrechamente con indicadores del desarrollo como el ingreso per cápita (véase el cuadro 1). Así como puede suponerse con certeza que la reducción del número de días, documentos o firmas para el despacho de aduana hacen un aporte positivo al ingreso de un país, también es cierto que para los países en desarrollo será más difícil que para los desarrollados aplicar las medidas necesarias para acelerar el despacho o reducir el número de documentos o firmas requeridos.

Cuadro 1
Correlación entre los indicadores de la facilitación del comercio
y los niveles de ingreso

Nivel de ingreso de los países	Plazo medio para el despacho en días	Promedio de documentos requeridos	Promedio de firmas requeridas
Ricos	16	7	4
Categoría media-alta	28	10	9
Categoría media-baja	40	12	16
Pobres	61	13	28

Fuente: Marc Juhel, Banco Mundial, presentación realizada durante la Reunión de Expertos sobre la facilitación del comercio como motor del desarrollo organizada por la UNCTAD, Ginebra, septiembre de 2005.

⁵ *The Establishment and Operation of an Electronic Single Window: Case Study of Guatemala* (La creación y el funcionamiento de una ventanilla electrónica única: el caso de Guatemala), UNCTAD/SDTE/TLB/MISC/2004/5, UNCTAD, Ginebra, 2004.

Facilitación del comercio de tránsito y el transporte

10. Los países sin litoral dependen especialmente de la facilitación del comercio y el transporte, en particular en lo que respecta al comercio de tránsito y el acceso a los mercados extranjeros por los puertos de los países vecinos. Su competitividad comercial depende no sólo de la modernización y estandarización de los procedimientos comerciales en los países de origen y de destino, sino también de los procedimientos del comercio de tránsito y de transporte que se aplican en los países vecinos o costeros.

11. A pesar de todo ello, los países sin litoral y los de tránsito pueden beneficiarse mutuamente del aumento de las corrientes comerciales por los corredores de transporte de tránsito. En muchos casos, simples acuerdos prácticos para un determinado corredor pueden llevar a situaciones beneficiosas para todos, en las que tanto el país de tránsito como el país sin litoral se beneficien de las sinergias y las economías de escala en las inversiones y las operaciones de transporte.

12. Una herramienta importante que puede servir para crear esas sinergias y economías de escala son las agrupaciones de corredores de transporte. En este contexto, una agrupación es una concentración sectorial y geográfica de empresas que producen y venden una gama de bienes y servicios afines o complementarios relacionados con el comercio de tránsito y su transporte y que, por lo tanto, tropiezan con los mismos problemas y tienen las mismas oportunidades. El componente clave que contribuye al éxito de la agrupación es la existencia de externalidades positivas, es decir las ganancias, los beneficios y demás ventajas de una acción de un miembro que repercuten en otro sin costo para este último.

13. Los países sin litoral y de tránsito deben cooperar entre sí para crear y promover las agrupaciones. Los participantes se beneficiarían mutuamente de operaciones de comercio de tránsito y transporte más eficientes. Para los comerciantes, el aumento de la eficiencia representaría simplemente entregas menos costosas y más rápidas y seguras; para los proveedores de servicios, un mayor volumen de negocios permite realizar economías de escala y reducir los costos. Para que la agrupación tenga buenos resultados, la confianza es un ingrediente de suma importancia. Al iniciar la colaboración es esencial que surja y se ponga en práctica la confianza entre todos los interesados. Ésta facilitará el entendimiento entre las partes, promoverá las actividades conjuntas y garantizará el intercambio de la información importante.

14. La UNCTAD ejecuta en la actualidad un proyecto en el marco de la Cuenta para el Desarrollo por el que se intenta dar a los interesados de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito la capacidad sostenible de mejorar las operaciones de transporte de tránsito. A fin de lograr este objetivo, el proyecto apoya la creación y promoción de agrupaciones, que se vinculan con soluciones institucionales y tecnológicas basadas en corredores para poder controlar día a día las operaciones de transporte, así como la elaboración de estrategias de facilitación del comercio y el transporte a largo plazo.

La aplicación de medidas de facilitación del comercio y el transporte

El marco institucional

15. El comercio internacional abarca bienes, servicios, operaciones de transporte y vehículos que se desplazan por un corredor de comercio internacional. Cada corredor tiene sus costumbres y prácticas comerciales y financieras, requisitos administrativos, infraestructura y equipo y agentes. Cada uno de estos elementos está sujeto a los reglamentos y leyes nacionales e implica interacciones entre los diferentes organismos, ministerios y representantes del sector privado. Todos estos interesados pueden, por una parte, aportar algo a la creación de ese entorno jurídico y regulatorio y, por otra, aplicar sus modalidades (o cumplir con ellas). Esto, a su vez, exige consultas y una coordinación exhaustiva entre todos.

16. La mayoría de los obstáculos que se oponen al transporte y comercio internacionales son fruto de las diferentes reglamentaciones y normas que se aplican a los mencionados elementos a cada lado de la frontera. Por ello, es necesario elaborar políticas y disposiciones administrativas modernas que superen las disparidades y contradicciones institucionales y de organización entre los diferentes países.

17. Si bien puede llevar tiempo allanar esas disparidades y contradicciones, se considera que la adopción de la transparencia es ya un paso importante. El sector de que se trata necesita saber en qué condiciones se tramitarán las operaciones comerciales, en particular el cálculo de derechos e impuestos, y el nivel de gravámenes aplicables.

Necesidades y capacidad de aplicación

18. Las necesidades y prioridades de facilitación de los países pueden variar según la estructura del comercio, sus interlocutores comerciales y la infraestructura y servicios de transporte disponibles. La facilitación del comercio consiste precisamente en crear una comunidad de normas y prácticas, no sólo entre los entornos respectivos de los asociados comerciales, sino también entre diferentes participantes dentro de un mismo país.

19. La facilitación del comercio abarca muchos sectores diferentes de la economía nacional: el transporte, las comunicaciones, las finanzas y las medidas regulatorias son sólo algunos de ellos. La facilitación del comercio tiene consecuencias económicas, fiscales, sanitarias y de seguridad y, por consiguiente, es necesario contar con una serie de políticas nacionales complementarias para poder lograr los máximos beneficios.

20. El nivel y el tipo de tecnologías utilizadas en diferentes medidas de facilitación del comercio pueden y deben variar según la realidad de cada país. A modo de ejemplo, una medida de facilitación del comercio especialmente importante es el concepto de "ventanilla única", ya que ofrece una plataforma local en la que se basan otros programas de facilitación del comercio. Es probable que la "ventanilla única" de los países con una comunidad comercial acostumbrada a las tecnologías avanzadas incorpore niveles más altos de automatización que la "ventanilla única" de los países en que los comerciantes y los proveedores de servicios están menos familiarizados con las tecnologías más recientes.

21. En otras palabras, la capacidad de usar las TIC puede permitir logros en la aplicación de iniciativas de facilitación del transporte y el comercio, indicando una vez más que la brecha general en materia de desarrollo entre los países desarrollados y en desarrollo también determina la brecha entre las necesidades y la capacidad de aplicar medidas de facilitación del comercio y el transporte.

III. EL MARCO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE

Negociaciones sobre facilitación del comercio en la Organización Mundial del Comercio⁶

22. La facilitación del comercio cobró notoriedad en 2005 en gran medida debido a la labor del Grupo de Negociaciones sobre Facilitación del Comercio de la OMC, que dio comienzo a sus trabajos en 2004 sobre la base del mandato de la Declaración Ministerial de Doha (2001) y el paquete de julio de la OMC (2004)⁷. Su actividad se ha centrado en las deliberaciones sobre las 70 presentaciones escritas patrocinadas por más de 100 delegaciones a fin de mejorar y aclarar los tres artículos del GATT de 1994. Las presentaciones y las deliberaciones posteriores han permitido tener una visión más clara de las múltiples dimensiones de la facilitación del comercio.

23. Las deliberaciones en el Grupo de Negociaciones también permitieron conocer opiniones sobre la forma en que se podría aplicar una norma multilateral sobre la facilitación del comercio. Si bien se acepta generalmente la importancia de esta última, hay dudas sobre su ritmo de ejecución. Los países en desarrollo han planteado una serie de inquietudes respecto de los posibles mecanismos para asegurar su capacidad nacional de aplicar los compromisos, en particular creando vinculaciones entre éstos, el análisis de las necesidades, la asistencia técnica, el fomento de la capacidad y el trato especial y diferenciado.

⁶ La facilitación del comercio es sólo una de las partes de un programa muy amplio de la OMC que en última instancia constituirá un "compromiso único" en virtud de lo cual "no hay acuerdo sobre nada mientras no se llegue a un acuerdo sobre todo" y los miembros de la OMC intentarán lograr un equilibrio entre todos los temas del programa de negociaciones.

⁷ En el párrafo 33 de la Declaración Ministerial de Hong Kong (proyecto de 18 de diciembre de 2005) se establece lo siguiente: "Recordamos y reafirmamos el mandato y las modalidades para las negociaciones sobre la facilitación del comercio que figuran en el anexo D de la Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004. Tomamos nota con reconocimiento del informe del Grupo de Negociación, adjunto en el anexo E del presente documento, así como de las observaciones acerca de ese informe formuladas por nuestras delegaciones, que figuran en el documento TN/TF/M/11. Hacemos nuestras las recomendaciones contenidas en los párrafos 3, 4, 5, 6 y 7 del informe". Es de especial interés el párrafo 6 del informe mencionado, en que se dice, entre otras cosas, que el Grupo de Negociaciones "recomienda que los compromisos que contiene el mandato del anexo D en esta esfera se reafirmen, refuercen y hagan operativos de manera oportuna".

24. La aplicación de medidas exhaustivas de facilitación del comercio a menudo implica una reconstrucción institucional profunda que puede exigir recursos financieros y humanos que no están al alcance de la mayoría de los países en desarrollo. Si estas medidas pasan a ser compromisos de la OMC, dichos países sin duda necesitarían para su aplicación asistencia y apoyo que deben modularse en términos de cantidad y plazos para la aplicación. Estas vinculaciones entre cantidad de asistencia y apoyo, exenciones de los compromisos y períodos de aplicación deben establecerse claramente para cada país en disposiciones de trato especial y diferenciado debidamente formuladas.

25. La UNCTAD apoya el fomento de la capacidad en los países en desarrollo y los países menos adelantados en relación con las negociaciones de la OMC sobre facilitación del comercio, entre otras cosas mediante un Fondo Fiduciario creado a comienzos de 2005 y financiado por los Gobiernos de Suecia y España. Dicho Fondo se ha usado para brindar apoyo a la labor de los negociadores de los países en desarrollo que trabajan desde las capitales o que tienen su sede en Ginebra.

Liberalización de los servicios de transporte y conexos

Servicios de transporte marítimo

26. En las negociaciones de la OMC, el papel estratégico de los servicios de transporte marítimo se ha resaltado en diversas declaraciones conjuntas y propuestas de negociación presentadas por miembros de la organización al Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria. Además, los miembros de la OMC con un marcado interés en asegurar una liberalización significativa en este sector han aunado sus esfuerzos en ese sentido en un grupo de trabajo oficioso especial que ha dado en llamarse grupo de amigos del transporte marítimo.

27. Los que proponen la liberalización de los servicios de transporte marítimo intentan eliminar las barreras al comercio en ese sector, en particular las restricciones a la presencia comercial como, por ejemplo, los límites máximos para el capital extranjero y las limitaciones al derecho de establecimiento; los requisitos de nacionalidad; las preferencias de carga y los regímenes de imposición preferenciales. Por otra parte, mientras que algunos miembros de la OMC tratan de obtener el acceso a servicios portuarios y a su uso sobre una base razonable y no discriminatoria, otros proponen eliminar las limitaciones de acceso a los mercados y de trato nacional que pesan sobre los servicios de enlace y el movimiento y reposicionamiento de contenedores vacíos. Los países en desarrollo tratan en especial de hacer menos estrictas las limitaciones sobre el movimiento de personas físicas en general en las negociaciones sobre servicios más amplias y esto podría tener importantes consecuencias en las actividades relacionadas con el transporte.

28. Vale la pena recordar que la mayoría de los miembros de la OMC han adoptado la lista modelo sobre el transporte marítimo elaborada durante la Ronda Uruguay para reflejar mejor el ámbito especializado del transporte marítimo y facilitar la celebración de compromisos en este sector. La lista modelo se sustenta en tres pilares, a saber los servicios de transporte marítimo internacional; los servicios marítimos auxiliares y el acceso a los servicios portuarios y su uso.

29. Un hecho importante de las últimas rondas de negociaciones sobre transporte marítimo ha sido la ampliación de la cobertura a nuevos sectores y ámbitos, como el transporte multimodal y

los servicios de logística. Esa evolución se vio favorecida por diversos factores, en particular los cambios en el sistema de comercio internacional, la mayor integración de las redes de producción mundiales, los requisitos de producción justo a tiempo, el aumento del uso de la contenedorización y los avances tecnológicos. Algunos miembros afirman que estas tendencias aparecen a un ritmo tal que ya no tiene sentido centrar las negociaciones en servicios puerto a puerto si se han de satisfacer las nuevas demandas del mercado.

Transporte multimodal

30. En la Ronda Uruguay y en la continuación de las negociaciones sobre los servicios de transporte marítimo de 1996 se sugirió incluir el transporte multimodal. En la ronda de negociaciones en curso, varios miembros de la OMC han subrayado la importancia de este tipo de transporte y han presentado propuestas al respecto.

31. Si bien algunos miembros estiman que la capacidad de acceder a los servicios de transporte multimodal y hacer uso de ellos es condición suficiente para su liberalización, otros sostienen que los proveedores de servicios extranjeros deberían, además, estar en condiciones de suministrarlos sobre la base del acceso a los mercados y el trato nacional. A fin de reflejar los elementos del transporte multimodal, entre las diversas propuestas de los miembros de la OMC interesados se ha optado por el método de la lista recapitulativa. La lista sirve de instrumento de negociación y en ella se enumeran los servicios cuya liberalización permitiría lograr un sistema de transporte multimodal eficiente e integrado. Esos servicios incluirían las vías navegables interiores y los servicios de transporte ferroviario y por carretera.

Servicios de logística

32. Desde comienzos de las negociaciones en curso se han formulado varias propuestas y algunos miembros de la OMC han presentado una declaración conjunta al Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria a fin de promover la adopción de compromisos en los servicios logísticos. En concordancia con el criterio adoptado en el contexto de las negociaciones sobre los servicios de transporte multimodal, algunos miembros de la OMC han propuesto una lista recapitulativa⁸ como herramienta de negociación para facilitar la adopción de compromisos en sectores que contribuirían a liberalizar los servicios logísticos. La lista diferencia los servicios de logística de carga, los servicios conexos de logística de carga y los servicios no básicos de logística de carga.

33. Los siguientes son algunos de los principales impedimentos para la prestación eficiente de un servicio de logística: formalidades e inspecciones aduaneras complicadas y no transparentes; normas sobre las inversiones que restringen la presencia local; restricciones modales, como por ejemplo la obligación de obtener licencias en el transporte; y preferencias de carga. Los compromisos en el ámbito de los servicios logísticos tendrían por finalidad eliminar muchas de estas restricciones.

34. En general se acepta que las nuevas negociaciones de la OMC sobre los servicios de transporte y la evolución reciente de actividades conexas como los servicios logísticos pretenden

⁸ Véase el documento TN/S/W/20 de la OMC, de 25 de junio de 2004.

mantenerse a la par de las nuevas realidades de los mercados y las prácticas comerciales. Sin embargo, los nuevos compromisos que se adopten en estos servicios no dejarán de tener consecuencias para los países en desarrollo.

35. Una cuestión asociada a la liberalización de los servicios de logística es la incertidumbre provocada por la falta de una sección sobre estos servicios en el sistema de clasificación del AGCS. Además, no está claro si todos los sectores o actividades de servicios incluidos en la lista recapitulativa propuesta están amparados por el AGCS. Es cierto que algunos servicios como los derechos de tráfico aéreo han quedado explícitamente excluidos del Acuerdo, pero otros no están definidos o están agrupados en categorías generales que se suman a la vaguedad del alcance de los servicios de logística. Por último, como la lista de los servicios de logística incluye los servicios de transporte multimodal, también siguen existiendo los problemas inherentes a estos últimos.

36. Una consideración fundamental para los países en desarrollo es que, aunque participen activamente en estas negociaciones, puedan mantener la flexibilidad necesaria para regular y elaborar estrategias que les permitan alcanzar sus objetivos e intereses, y sobre todo su capacidad de introducir soluciones que mitiguen los costos de ajuste surgidos de sus nuevos compromisos. Al respecto, los países en desarrollo pueden considerar conveniente capitalizar las sinergias que existen entre los servicios de transporte y de logística y las negociaciones sobre facilitación del comercio, en particular las iniciativas de asistencia técnica y fomento de la capacidad dispuestas en el anexo D del paquete de julio de 2004.

Derecho del transporte

37. Varios instrumentos internacionales y regionales en vigor rigen la responsabilidad que surge del transporte por mar, aire y tierra y han permitido lograr una cierta uniformidad legislativa internacional. A pesar de ello, el marco jurídico internacional que rige el transporte sigue siendo complejo.

Transporte de mercancías por aire

38. El Convenio de Montreal (1999) ha entrado en vigor para 68 Estados que lo han ratificado o se han adherido a él. La adhesión generalizada al Convenio representa un paso importante hacia la creación de un marco jurídico internacionalmente uniforme para el transporte aéreo que resulte claro y transparente. Sin embargo, el Convenio se aplica sólo al transporte entre los diferentes Estados Contratantes.

Transporte de mercancías por carretera

39. Con relación al transporte de mercancías por carretera, una convención regional muy arraigada, la Convención relativa al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (EMR), está en vigor en la región de la CEPE, así como en otros Estados Contratantes, incluidos algunos países en desarrollo. A fin de adaptar mejor la Convención a las exigencias del transporte moderno, se están celebrando negociaciones bajo los auspicios de la CEPE para elaborar un protocolo que garantice el trato equivalente de las alternativas electrónicas a los documentos de transporte tradicionales en papel. Las deliberaciones continuarán en 2006 y se espera que lleven a un acuerdo sobre la adopción de un protocolo.

Transporte de mercancías por mar y transporte multimodal que incluya un tramo marítimo

40. Respecto del transporte por mar, existen en la actualidad tres convenios internacionales en vigor, concretamente las denominadas Reglas de La Haya, 1924, las Reglas de La Haya modificadas por el protocolo de Visby (Reglas de La Haya-Visby) y las Reglas de Hamburgo de 1978. Cuál de estos regímenes jurídicos internacionales diferentes se aplica, en su caso, a una transacción internacional determinada depende de diversos factores, en particular la cuestión de si el transporte se dirige a un Estado Contratante o proviene de él y las normas sobre la elección del derecho aplicable que rigen en la jurisdicción donde la diferencia puede someterse a juicio o a arbitraje.

41. En relación con el transporte multimodal, no existe un régimen uniforme que regule la responsabilidad. Por consiguiente, la responsabilidad sigue regida por una serie compleja de convenios internacionales diversos destinados a reglamentar el transporte unimodal, acuerdos regionales, leyes nacionales y contratos tipo. Los anteriores intentos de crear un régimen internacional uniforme aceptable no han surtido efecto.

42. En estas circunstancias, en 2002 el Grupo de Trabajo sobre el Derecho del Transporte de la CNUDMI comenzó a trabajar en la elaboración de un nuevo instrumento jurídico internacional sobre el derecho del transporte. El proyecto que se prevé elaborar abarcará en primer lugar el transporte marítimo, pero también los contratos multimodales que incluyan un tramo marítimo. Las deliberaciones, en las que participa la UNCTAD, seguirán su curso y se ha propuesto ultimar el proyecto de convención para fines de 2007.

Seguridad del transporte*Aplicación del Código PBIP*

43. El Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (Código PBIP), que tiene por finalidad aumentar la seguridad marítima en las naves y en la interfaz entre la embarcación y el puerto, entró en vigor el 1º de julio de 2004. Los datos presentados a la Organización Marítima Internacional parecen indicar que en general los Estados y los sectores industriales han podido superar los problemas que plantea la aplicación de los amplios requisitos del Código sin perturbar el comercio de manera importante.

44. Aunque se reconoce generalmente que es necesario aplicar medidas de seguridad más sólidas, también se sabe que la aplicación del nuevo régimen de seguridad marítima impone inversiones y gastos adicionales a todas las partes afectadas así como cambios en los procesos operativos y en las prácticas comerciales. Si bien se han hecho algunas estimaciones nacionales e internacionales preliminares de los costos que representa la aplicación del Código PBIP, la información con que se cuenta en la actualidad no permite hacer una evaluación completa.

45. En un intento de entender mejor las posibles consecuencias económicas del nuevo régimen de seguridad internacional, especialmente para los países en desarrollo, la secretaría de la UNCTAD ha puesto en marcha dos estudios. El primero se basa en monografías sobre un pequeño número de puertos de África, Asia, América Latina y América del Norte. Teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo, los estudios pretenden indicar el orden de magnitud

de los gastos de los puertos asociados a la aplicación del Código PBIP y los beneficios que pueden haberse obtenido de un entorno portuario más seguro.

46. A fin de brindar algunos datos pertinentes sobre la situación a nivel mundial, también se ha iniciado una encuesta en gran escala. Se enviaron cuestionarios a todas las partes afectadas por el Código PBIP, concretamente gobiernos, empresas que poseen y/u operan embarcaciones y puertos de todo el mundo. El propósito de la encuesta es evaluar las repercusiones del Código en las partes afectadas. Se espera que los resultados ayuden a apreciar mejor las posibles consecuencias económicas del nuevo régimen de seguridad marítima internacional para los países en desarrollo y determinar la importancia de la nueva carga regulatoria en materia de seguridad marítima.

El Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas

47. Una de las novedades internacionales más importantes de los últimos tiempos en el ámbito de la seguridad de la cadena de suministros fue la adopción, bajo los auspicios de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), de un nuevo Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global. El Marco, aprobado por consenso por todos los miembros de la OMA en junio de 2005, establece un conjunto de 17 normas complementadas por anexos técnicos pormenorizados.

48. El Marco insiste en promover una estrecha cooperación entre las aduanas y forjar sólidas relaciones de colaboración entre las aduanas y las empresas. Se centra en cuatro temas principales, en particular la armonización de los requisitos relativos a la información electrónica previa sobre los envíos destinados al interior y al exterior o que están en tránsito; la utilización de un enfoque coherente de análisis de riesgos para abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad; la definición de las ventajas que obtendrán los medios comerciales que cumplan las normas mínimas relativas a la seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas (Operadores Económicos Autorizados); y la inspección obligatoria de los contenedores de alto riesgo destinados al exterior ante una petición razonable del país miembro que recibe la carga.

49. Los miembros de la OMA que han señalado su intención de cumplir con los requisitos correspondientes deben presentar un calendario de aplicación, así como informes periódicos sobre la marcha de los trabajos. Se ha nombrado a un Director de Cumplimiento y Facilitación para supervisar y conducir el proceso de aplicación. Al 11 de octubre de 2005, 116 administraciones de aduanas habían comunicado su intención de poner en práctica el Marco.

IV. EL CAMINO POR SEGUIR

50. La facilitación del comercio y el transporte tiene consecuencias directas para la competitividad de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, se reconocen cada vez más sus vinculaciones con el proceso de desarrollo. El reto para los encargados de formular las políticas es iniciar un círculo virtuoso en que la facilitación del comercio y el transporte contribuya al proceso de desarrollo, lo que, a su vez, facilitará la aplicación de las medidas de facilitación del comercio y el transporte, haciendo un nuevo aporte al proceso de desarrollo.

51. Es necesario fortalecer los programas coherentes de facilitación del comercio y el transporte y asegurar la cooperación regional así como iniciativas específicas basadas en corredores. Es previsible que la UNCTAD siga haciendo una contribución a este proceso mediante sus programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica.
52. Las tecnologías de la información y las comunicaciones en particular pueden desempeñar un papel cada vez mayor en la formulación y aplicación de medidas y programas de facilitación del comercio y el transporte. En este contexto, la automatización de las aduanas probablemente cobre aún más importancia y es previsible que el Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA) de la UNCTAD siga cumpliendo una función destacada en ese sentido.
53. La secretaría de la UNCTAD está preparada, dentro de su mandato y sus competencias, a hacer un aporte a la búsqueda de consenso sobre las cuestiones antes mencionadas y cooperar con todas las organizaciones nacionales e internacionales correspondientes a fin de encontrar los instrumentos más idóneos para que los países en desarrollo puedan participar más eficazmente en el comercio mundial elaborando soluciones de facilitación del comercio y el transporte eficientes adaptadas a sus necesidades y capacidades. Algunas de las cuestiones que deberán analizarse más a fondo son la capacidad comprobable de los países en desarrollo de respetar sus obligaciones en el futuro; los mecanismos necesarios para poder verificar dicha capacidad; y, lo que no es menos importante, la vinculación necesaria entre la asistencia técnica que se deberá prestar y la capacidad comprobable de asumir las nuevas obligaciones.
54. A fin de racionalizar la prestación de asistencia técnica y fomento de la capacidad en el ámbito de la facilitación del comercio y el transporte, y atendiendo a la petición contenida en el anexo D del paquete de julio de 2004 de la OMC de poner en marcha "iniciativas de colaboración", la UNCTAD sigue trabajando por promover los mecanismos de cooperación que abarcan a instituciones de los sectores público y privado. El plan de cooperación interinstitucional instituido por el Comité de Alto Nivel sobre Programas pretende coordinar las actividades de las instituciones de las Naciones Unidas y organismos conexos, mientras que la Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio aplica un criterio más amplio de la cooperación y hace intervenir a todos los interesados en el ámbito de la facilitación del comercio. La combinación de estos acuerdos institucionales refleja la necesidad actual y futura de hacer participar al mayor número de agentes posible en las actividades destinadas a apoyar el proceso de negociación así como la aplicación de su resultado.
55. La aplicación de las medidas de facilitación del comercio guarda estrecha relación con la prestación de asistencia técnica adecuada y apoyo para el fomento de la capacidad. Para ser eficaz, esa prestación depende de tres factores fundamentales. El primero es la coordinación nacional de las instituciones que recibirán la asistencia técnica, habida cuenta del hecho que la facilitación del comercio es una cuestión intersectorial que toca a diversos organismos e instituciones del Estado, así como a los intereses del sector privado nacional. El segundo factor clave es la coordinación entre las instituciones internacionales de financiación y los países donantes. El tercero es la capacidad de los países vecinos de captar las ventajas de crear sinergias regionales gracias al aprovechamiento de los programas de asistencia técnica, por ejemplo garantizando la coherencia de dichos programas a nivel regional.

56. El marco jurídico y regulatorio regional cambiante también tiene marcadas consecuencias para el desarrollo de los países. La labor que la CNUDMI realiza en la actualidad con el objeto de armonizar los regímenes de responsabilidad para el transporte marítimo y las operaciones puerta a puerta afectará a todos los que participan en las operaciones de comercio y transporte internacional, y sobre todo, como es natural, los países en desarrollo. Dado que estos efectos serán especialmente pronunciados en el caso de las empresas pequeñas y medianas que realizan operaciones de comercio exterior, es esencial que los países en desarrollo, cuyos sectores comerciales están integrados en gran medida por PYMES, participen más activamente en estas negociaciones.

57. Asimismo, el cambiante entorno de seguridad del transporte seguirá ejerciendo influencia en los proveedores y usuarios de servicios de transporte y darán forma a sistemas mundiales de comercio y transporte, en particular los de los países en desarrollo. Al respecto, cabe esperar que la UNCTAD, en colaboración y consulta con las organizaciones internacionales correspondientes, siga supervisando la evolución de la seguridad del transporte y analizando sus consecuencias para los países en desarrollo.

58. Estas cuestiones, en particular las relacionadas con la facilitación del comercio, seguirán ocupando un lugar dominante en el proceso de desarrollo. Por consiguiente, se justifica que sean objeto de un análisis profundo en futuras reuniones de expertos de la UNCTAD con miras a determinar las políticas y estrategias que permitirán aprovechar al máximo los beneficios que podrían reportar a los países en desarrollo.
