



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
29 de septiembre de 2010
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
**Reunión multianual de expertos sobre transporte
y facilitación del comercio**
Tercer período de sesiones
Ginebra, 8 a 10 de diciembre de 2010
Tema 3 del programa provisional

Nuevos retos y acontecimientos recientes que afectan al transporte y la facilitación del comercio

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En un entorno comercial cada vez más globalizado, las perspectivas de desarrollo dependen en gran medida de la existencia de sistemas de transporte eficaces en función del costo y fiables, un marco normativo transparente y simplificado, y procedimientos comerciales eficientes. Para mejorar los resultados comerciales y la competitividad de los países en desarrollo se requieren intervenciones de política que permitan reducir los costos del transporte y el comercio, y modernizar el sistema y la infraestructura comerciales. Los objetivos de política como la facilitación del comercio, la eficiencia en función de los costos y energética de los servicios de transporte, la seguridad de la cadena de suministro y la sostenibilidad ambiental deben combinarse en un marco de política global y estratégico. Al formular ese marco, las autoridades deben tener presentes una serie de factores que inciden en la logística comercial. Éstos abarcan una amplia gama de esferas, como la económica (por ejemplo, la crisis financiera), energética (por ejemplo, los precios de los combustibles), ambiental (por ejemplo, el cambio climático), política (por ejemplo, la seguridad), normativa (por ejemplo, los convenios internacionales y los acuerdos multilaterales/regionales en materia de transporte y facilitación del comercio) y tecnológica (por ejemplo, las tecnologías de la información y las comunicaciones). En la presente nota se destacan una serie de cuestiones que los expertos deben examinar. En particular, se facilita información de antecedentes sobre: a) los nuevos y acuciantes retos mundiales que afectan al transporte internacional; y b) las nuevas normas de sostenibilidad ambiental del transporte. También se examina la necesidad de coherencia entre los compromisos nacionales e internacionales en materia de facilitación del comercio.

Índice

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| Introducción..... | 3 |
| I. Nuevos retos que afectan al transporte y el comercio | 4 |
| A. La crisis financiera y la recesión | 4 |
| B. Energía..... | 5 |
| C. Cambio climático..... | 7 |
| D. Seguridad..... | 8 |
| II. Regulación ambiental y sostenibilidad del transporte marítimo | 10 |
| A. El Protocolo de 2010 del Convenio sobre sustancias nocivas y potencialmente peligrosas .. | 10 |
| B. El Convenio de 2009 para el reciclaje de los buques (Convenio de Hong Kong)..... | 11 |
| C. El Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006 (CTM)..... | 11 |
| III. Facilitación del comercio: asegurar la coherencia entre las políticas nacionales y los compromisos internacionales | 12 |
| A. La dimensión multilateral: avance en las negociaciones de la OMC sobre facilitación del comercio | 12 |
| B. La dimensión regional: facilitación del transporte y el comercio en el marco de acuerdos comerciales regionales..... | 15 |
| C. Estrategias y alianzas nacionales para la facilitación del comercio..... | 17 |
| D. La utilización de las TIC en la logística, la facilitación del comercio y la seguridad de la cadena de suministro | 19 |
| IV. El camino a seguir..... | 20 |

Introducción

1. Sobre la base de los párrafos 107 y 164 a 168 del Acuerdo de Accra, y de conformidad con el mandato de la Reunión multianual de expertos sobre transporte y facilitación del comercio, el tercer período de sesiones de la Reunión se centrará en diversos temas, como:

a) [...] Utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la logística, la facilitación del comercio y la seguridad de la cadena de suministros;

b) Nuevos retos que afectan a los costos de los transportes y a la interconectividad, en particular, la repercusión de los elevados precios de los combustibles y de los fletes, el cambio climático y los imperativos de seguridad de la cadena de suministro en lo que atañe al acceso a servicios de transporte internacionales eficientes en función de los costos y sostenibles, especialmente para los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo [...];

c) Marco regulador y jurídico de la facilitación del transporte y el comercio, así como aplicación efectiva de las reglas y normas acordadas; y

d) Aportación de la UNCTAD a la aplicación efectiva de las medidas de facilitación del comercio en el marco de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, incluidos los compromisos derivados de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con respecto a la facilitación del comercio.

2. Teniendo en cuenta ese mandato y los objetivos generales de las reuniones multianuales de expertos sobre transporte y facilitación del comercio, la presente nota ofrece una síntesis de los acontecimientos recientes que afectan al transporte y el comercio, con especial atención a las consideraciones mencionadas anteriormente. En la nota también se pone de relieve las posibles consecuencias de esos acontecimientos para el transporte y la facilitación del comercio, en particular para permitir la efectiva integración de los países en desarrollo en las redes mundiales de transporte y comercio.

3. Una combinación de factores está transformando el panorama del transporte internacional. Éstos abarcan una amplia gama de esferas, como la económica (por ejemplo, la crisis financiera), energética (por ejemplo, los precios de los combustibles), ambiental (por ejemplo, el cambio climático), política (por ejemplo, la seguridad), normativa (por ejemplo, los convenios internacionales y los acuerdos multilaterales/regionales en materia de transporte y facilitación del comercio) y tecnológica (por ejemplo, las tecnologías de la información y las comunicaciones). Estos factores inciden considerablemente en los costos del transporte y el comercio, que determinan en gran medida los resultados del comercio exterior y la competitividad de los países en desarrollo. También tienen repercusiones en los objetivos de la política de transporte, entre otros los de eficiencia, eficacia en función de los costos, facilitación del comercio, seguridad y sostenibilidad ambiental, energética y social.

4. En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, las perspectivas de desarrollo dependen en gran medida de la existencia de unos sistemas de transporte que funcionen debidamente, baratos y de calidad, un marco normativo transparente y simple, y procedimientos comerciales eficientes. Por consiguiente, es necesario entender mejor las fuerzas que determinan la evolución de los sistemas mundiales de comercio y transporte, así como su interrelación, para formular medidas de política adecuadas que promuevan la competitividad comercial mediante la reducción de los costos del transporte y el comercio. Esto resulta fundamental para los países en desarrollo que con desventajas geográficas, en particular los países en desarrollo sin litoral (PEDSL) y los pequeños Estados insulares en

desarrollo (PEID), así como otros países económicamente vulnerables, como los países menos adelantados (PMA). El riesgo de quedar marginados del mercado mundial es mayor para estos países, en los que los costos prohibitivos del transporte con frecuencia constituyen un obstáculo al comercio.

5. En las secciones I y II del presente documento se examinan los nuevos y acuciantes retos mundiales que afrontan el transporte marítimo y el comercio, así como las nuevas normas al respecto, a saber las relativas a la sostenibilidad ambiental del transporte. Se presta especial atención al transporte marítimo, que representa más del 80% del volumen del comercio mundial (90% si se excluye el comercio dentro de la Unión Europea, y una proporción más elevada en el caso de la mayor parte de los países en desarrollo), y más del 70% del valor del comercio mundial. La sección III está dedicada a la facilitación del comercio, que resulta particularmente importante para los procesos de integración regional y el acceso de los PEDSL a los mercados de ultramar. En la sección IV se presentan algunas preguntas a los expertos, con miras a orientar la reflexión y estimular el debate sobre las cuestiones planteadas.

I. Nuevos retos que afectan al transporte y el comercio

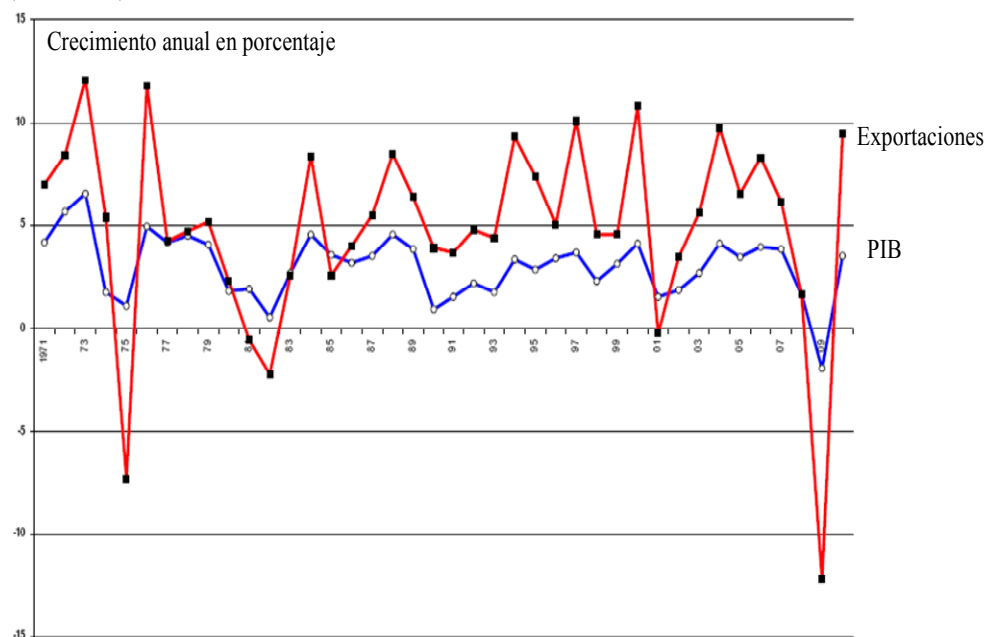
6. Los sistemas de transporte afrontan importantes retos que podrían socavar su sostenibilidad, elevar sus costos y, en definitiva, obstaculizar el comercio, lo que resulta particularmente inquietante para los países en desarrollo. Estos retos están interrelacionados e incluyen en particular: a) el impacto negativo de la última crisis financiera y la recesión económica subsiguiente; b) la evolución del precio del petróleo y sus consecuencias en los costos del transporte y el comercio; c) el cambio climático y su impacto en el transporte y el comercio; d) la seguridad de la cadena de suministros y los requisitos normativos al respecto; y e) las normas ambientales relativas a la sostenibilidad del transporte marítimo.

A. La crisis financiera y la recesión

7. La crisis financiera mundial de fines de 2008 y la recesión subsiguiente han modificado el panorama del transporte y el comercio. En 2009 se registró la primera y mayor contracción del producto mundial en décadas. En ese año también se produjo una caída mundial del comercio, caracterizada por descensos del volumen y el valor del comercio que superaron el 13% y el 23%, respectivamente (véase también el gráfico 1). El transporte y el comercio marítimos se vieron muy afectados. Según las estimaciones, el volumen del comercio marítimo mundial se redujo un 4,5% en 2009, y casi todos los segmentos del mercado del transporte marítimo se vieron negativamente afectados.

8. No obstante, la capacidad naviera mundial ha seguido aumentando, dado que los astilleros continuaron entregando los buques encargados en años anteriores. La rentabilidad del sector del transporte se ha reducido, pero importadores y exportadores se han beneficiado de la bajada de las tarifas. El transporte marítimo de una tonelada de carga seca a granel a 1.000 millas náuticas de distancia costaba entre 2 y 6 dólares en julio de 2010, en comparación con 10 a 16 dólares en 2008. Sin embargo, a largo plazo, la recesión y el actual exceso de capacidad de transporte marítimo, combinados con pautas de inversión procíclicas, ponen en peligro la sostenibilidad económica de los sistemas de transporte, y tienen efectos negativos sobre la construcción naval, la financiación de buques, la estructura y las pautas del comercio, así como sobre la inversión en infraestructura, equipos y servicios de transporte. A su vez, esto repercute en los costos del transporte y su conectividad.

Gráfico 1
Tasas de crecimiento del producto y las exportaciones mundiales
 (En volumen)



Fuente: UNCTAD. Los datos de 2010 son proyecciones.

9. El Índice de conectividad del transporte marítimo de línea de la UNCTAD, que constituye un indicador del acceso de los países a las redes mundiales de líneas regulares de transporte marítimo, refleja algunas tendencias a más largo plazo y los efectos de la crisis económica. Durante los tres años anteriores a la crisis financiera, el promedio mundial de conexiones marítimas directas se mantuvo estable, mientras que las de los PMA descendieron un 20%. En muchos PMA, una nueva reducción de la oferta con respecto a niveles que ya son bajos puede suscitar la inquietud de las autoridades nacionales encargadas de la competencia.

10. La crisis financiera —junto con la consolidación de las empresas del sector— dificulta aún más la inversión en puertos e infraestructura de transporte de tránsito (carreteras, puestos fronterizos, puertos secos). Por consiguiente, es más importante que nunca que los países de tránsito y los países en desarrollo sin litoral (PEDSL) aprovechen las sinergias y tomen conciencia de sus intereses comunes. Los PEDSL y los países en desarrollo de tránsito se benefician del aumento del volumen combinado de su carga, lo que se traduce en economías de escala, y fortalece el papel de sus puertos marítimos como centros competitivos de las redes mundiales de transporte marítimo.

B. Energía

11. Garantizar un suministro de energía sostenible a largo plazo —en particular el acceso al petróleo a un costo razonable y con las menores perturbaciones posibles del medio ambiente, el comercio mundial y las perspectivas de desarrollo de los países más vulnerables— es cada vez más un reto esencial y que afecta a todos los sectores económicos, incluido el transporte. Crecen las dudas sobre la sostenibilidad del petróleo como principal fuente de energía, y algunos observadores sostienen que este recurso se está

agotando y que es probable que la producción mundial pronto alcance su nivel máximo¹. El petróleo, combustible fósil de reservas limitadas, es cada vez más difícil y costoso de extraer. El abastecimiento proveniente de yacimientos remotos —incluidos los marinos y en aguas profundas— es imprevisible y puede provocar riesgos ambientales y costos crecientes. La explosión de la plataforma Deepwater Horizon en el golfo de México, en abril de 2010, y las grandes pérdidas económicas y ambientales resultantes ponen de relieve la magnitud del reto de satisfacer la demanda mundial de petróleo en el futuro.

12. La restricción de la oferta de petróleo y la creciente demanda de energía probablemente provocarán un aumento del precio del petróleo. Aunque el precio sin precedentes de casi 150 dólares por barril registrado a mediados de 2008 no se ha vuelto a alcanzar, el promedio relativamente alto de los precios en el primer semestre de 2010² refuerza las previsiones de un alza a largo plazo.

13. El precio del petróleo incide enormemente en el transporte y el comercio y, probablemente, los más afectados serán los países en desarrollo —en particular los PEDSL, que dependen en gran medida del transporte por carretera y tendrá menor capacidad para afrontar el aumento del costo del combustible. Aunque se están intensificando los esfuerzos para mejorar la eficiencia energética del transporte y hacerlo menos dependiente de los combustibles fósiles a largo plazo, esto es particularmente difícil en el caso del transporte marítimo. El transporte marítimo, que representa más del 80% del volumen del comercio de bienes mundial y cuya propulsión depende sobre todo del petróleo, todavía no está en condiciones de emplear eficazmente energías alternativas. El aumento y la volatilidad de los precios del petróleo se reflejan en un alza de los precios de los combustibles para buques, lo que, a su vez, eleva los costos del transporte y perjudica el comercio. Según un estudio reciente de la UNCTAD, titulado *Oil Prices and Maritime Freight Rates: An Empirical Investigation* (Precios del petróleo y tarifas de los fletes marítimos: investigación empírica) (UNCTAD/DTL/TLB/2009/2), la elasticidad con respecto al precio del petróleo de las tarifas de los fletes de contenedores es de entre 0,19 y 0,36 y la de las tarifas al contado (*spot*) del flete en buques cisterna, de 0,28. La elasticidad con respecto al precio del mineral de hierro es mayor, aproximadamente igual a la unidad. Además, el impacto de los precios del petróleo en las tarifas de los fletes de contenedores parece ser mayor en períodos de brusco aumento y mayor volatilidad de los precios del petróleo. Esto resulta particularmente pertinente en vista de las previsiones de un aumento de los precios del petróleo y las perspectivas de que la producción mundial de petróleo alcance su máximo.

14. Comprender la interacción entre los costos del transporte, la seguridad energética y los niveles de precios es fundamental, en especial para muchos países en desarrollo, cuyo comercio ya se ve lastrado por unos costos de transporte desproporcionados. Las iniciativas para mejorar la integración de los países en desarrollo en los sistemas internacionales de transporte y comercio requiere una clara comprensión de los efectos y determinantes de los costos del transporte, incluidos los costos de los insumos, como precios del combustible/petróleo, así como medidas de respuesta adecuadas para controlar esos factores y determinantes. Para que las medidas de política puedan promover un transporte rentable, también es necesario aprovechar los vínculos entre la energía y el cambio climático, en particular la utilización de la eficiencia energética para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), y de la energía como componente esencial de las medidas de

¹ Entre esas proyecciones cabe mencionar las de la Agencia Internacional de Energía, la Energy Information Administration de los Estados Unidos de América, y la Association for the Study of Peak Oil (<http://www.peakoil.net>). Véase más información acerca del debate sobre el "pico del petróleo" en Jeremy Leggett, <http://www.jeremyleggett.net>.

² Sobre la base de datos publicados en agosto de 2010 en el sitio web de la Energy Information Administration de los Estados Unidos, http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_d.htm.

adaptación. En la sección siguiente se mencionan brevemente algunos de los principales aspectos de este debate.

C. Cambio climático

15. Hay pruebas científicas convincentes³ de que el cambio climático es un hecho, y de que hay que adoptar medidas urgentes para afrontar las consecuencias ambientales, sociales y económicas que se esperan, cuya gravedad varía en función de la ubicación geográfica, el país y la región. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, ignorar los efectos del cambio climático dificultaría extraordinariamente el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de desarrollo sostenible. Dada su alta vulnerabilidad y baja capacidad de adaptación, es muy probable que los países en desarrollo —en especial los PMA— sean los más afectados, y que las pérdidas más graves se concentren en particular en las grandes ciudades altamente vulnerables y más desfavorecidas en la distribución internacional de los ingresos⁴.

16. El transporte de pasajeros y de carga es uno de los ejes de este enorme desafío mundial. La demanda de servicios de transporte crece a la par de la economía, el comercio y la población mundiales, y la propulsión del transporte depende en gran medida del petróleo. Al mismo tiempo, se prevé que el sector se verá considerablemente afectado por los impactos y costos del cambio climático, en particular la elevación del nivel medio del mar y la mayor frecuencia e intensidad de las mareas de tormenta extremas. Entre las consecuencias del cambio climático cabe mencionar la aceleración de la erosión de las costas y la inundación y sumersión de los puertos y carreteras costeras, así como los efectos indirectos que aún no se han evaluado efectivamente y que dependen de modificaciones de la concentración/distribución de la población, así como de las pautas de producción, comercio y consumo, que inciden en la demanda de los servicios de flete.

17. Actualmente, la comprensión del tipo, la variedad y la magnitud de los principales impactos potenciales del cambio climático en los sistemas de transporte internacional —y de las correspondientes necesidades de adaptación— es insuficiente. Con miras a paliar este déficit de conocimientos, en el que insistieron los expertos que participaron en el primer período de sesiones de la Reunión multianual de expertos sobre transporte y facilitación del comercio: El transporte marítimo y el desafío del cambio climático, celebrada en febrero de 2009⁵, las secretarías de la UNCTAD y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) organizaron conjuntamente un taller sobre el tema, que tuvo lugar en septiembre de 2010⁶.

³ Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2007.

⁴ Véase, por ejemplo, Dasgupta S., Laplante B., Murray S. y Wheeler D. (2009). *Sea-level rise and storm surges: A comparative analysis of impacts in developing countries*. Documento de trabajo N° 4901 sobre investigaciones relativas a las políticas. Grupo de investigaciones sobre el desarrollo del Banco Mundial.

⁵ Véase el resumen de las deliberaciones (UNCTAD/DTL/TLB/2009/1), que también fue presentado a la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con miras a la Conferencia de Copenhague.

⁶ Véase más información en <http://www.unctad.org/ttl>, así como en el documento ECE/TRANS/WP.5/2010/3 de la CEPE.

18. Los puertos, en su calidad de puntos de entrada a los mercados internacionales, son de fundamental importancia. Más del 80% del volumen de comercio mundial de mercancías se realiza por vía marítima, a través de los puertos marítimos del mundo entero. Los puertos marítimos son un eslabón esencial de las cadenas internacionales de suministro, y proporcionan a todos los países, incluidos los países sin litoral un acceso vital a los mercados globalizados. Estos recursos nacionales estratégicos y sus conexiones con el interior son altamente vulnerables a diferentes fenómenos climáticos. En particular, son más vulnerables los puertos ubicados en islas de baja altitud, estuarios y deltas de regiones en desarrollo, que se caracterizan por una alta exposición y una baja capacidad de adaptación.

19. Según un estudio encargado por Allianz y el Fondo Mundial para la Naturaleza, una elevación de 0,5 m del nivel del mar para el 2050 pondría en peligro activos por un valor de nada menos que 28 billones de dólares en 16 megalópolis portuarias⁷. El 81% de los puertos objeto de una encuesta reciente de la Asociación Internacional de Puertos (AIP), la Asociación Americana de Autoridades Portuarias (AAPA) y la Universidad de Stanford⁸ consideraron que el cambio climático podría tener graves consecuencias para la comunidad portuaria.

20. En este contexto, es absolutamente necesario considerar con carácter prioritario los efectos del cambio climático en el transporte y los correspondientes requisitos de adaptación, así como las iniciativas destinadas a reducir o limitar las emisiones de GEI. Formular una estrategia eficaz, con medidas adecuadas de adaptación del sector del transporte, para aumentar la resiliencia y fortalecer la capacidad de afrontar el cambio climático, exige información sobre las probables vulnerabilidades y una mejor comprensión de los impactos climáticos pertinentes.

21. El costo de las medidas para afrontar el cambio climático incluye gastos e inversiones que también se reflejarán en el costo del transporte y el comercio. Los estudios actuales sobre los costos de adaptación ofrecen una amplia gama de estimaciones, y escasa información pertinente para el sector del transporte. No obstante, es evidente que una financiación adecuada es fundamental para una política climática proactiva y eficaz en el sector del transporte, especialmente en el caso de los países en desarrollo. En un estudio reciente del Banco Mundial se calculó que el costo de adaptación de las infraestructuras, incluidas parte de las infraestructuras de transporte, según escenario climático, región y categoría de infraestructura, sería de 29.500 millones de dólares, de los que la adaptación de la infraestructura vial representaría 6.300 millones (2010-2050)⁹.

D. Seguridad

22. La seguridad, que también afecta a los costos del transporte, su conectividad y el comercio, sigue teniendo una alta prioridad en la agenda internacional. En la última década, el transporte internacional y regional y las medidas de seguridad de la cadena de suministro se han multiplicado. Entre las medidas de seguridad marítima figuran en particular las enmiendas introducidas en 2002 en el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS) y el nuevo Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP), que será obligatorio para todos los

⁷ Lenton T., Footitt A. y Dlugolecki A. (2009). *Major Tipping Points in the Earth's Climate System and Consequences for the Insurance Sector*, <http://knowledge.allianz.com>.

⁸ Becker A. y Inoue S. (2009). IAPH/AAPA survey results: Impacts of climate change on seaports. Informe inédito.

⁹ Banco Mundial. *The economics of adaptation to climate change: A synthesis report*. Proyecto final del documento de consulta, agosto de 2010.

miembros del SOLAS a partir del 1º de julio de 2004. Entre las principales medidas de seguridad de las cadenas de suministro internacionales figura el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (Marco SAFE), aprobado en 2005 bajo los auspicios de la Organización Mundial de Aduanas (OMA)¹⁰. Las enmiendas al SOLAS y el Código PBIP imponen amplias obligaciones a los gobiernos, las empresas navieras, y las instalaciones portuarias. Por su parte, el Marco SAFE establece, entre otras cosas, el concepto de "operadores económicos autorizados" (OEA) y el correspondiente principio de reconocimiento mutuo de la condición de OEA. La aplicación efectiva de este principio sigue siendo un reto importante, y será fundamental a largo plazo, en especial para evitar que los países en desarrollo queden marginados de las redes internacionales de transporte. Cabe notar que el concepto de OEA fue recogido a nivel regional en el Código Aduanero Comunitario de la Unión Europea.

23. Aunque el fortalecimiento de las medidas de seguridad del transporte y de toda la cadena de suministro cuentan con una amplia aceptación, el costo de estas medidas eleva el de las operaciones comerciales, y todo costo adicional que pueda perjudicar aún más el comercio de los países en desarrollo despierta inquietud en estos. Es probable que el Programa Columbus, la principal iniciativa de fomento de la capacidad de la OMA, no sea suficiente para neutralizar el impacto sobre los costos de la aplicación del Marco Normativo SAFE. Por lo que respecta a las enmiendas del SOLAS y el Código PBIP, según las actuales estimaciones de la UNCTAD, aplicar el Código PBIP en los puertos de todo el mundo tendrá un costo inicial aproximado de entre 1.100 y 2.300 millones de dólares, y de entre 400 y 900 millones de dólares anuales posteriormente¹¹. Esto equivale a un aumento de los pagos por flete marítimo internacional de alrededor del 1% con respecto al gasto inicial, y del 0,5% con respecto al gasto anual. Aunque no parecen muy elevados, estos costos son desproporcionadamente altos para los puertos más pequeños de los países en desarrollo.

24. Las medidas nacionales o regionales de seguridad también pueden tener importantes efectos en los costos, como lo ilustra lo sucedido recientemente, después de la aprobación, en los Estados Unidos, de una ley que exige la inspección no intrusiva, mediante equipos de formación de imágenes, de todos los contenedores que tienen por destino ese país, antes de que sean cargados en los puertos extranjeros¹². Representantes del sector, organizaciones de aduanas y entidades gubernamentales, tanto estadounidenses como extranjeros, manifestaron su inquietud acerca del costo y la viabilidad técnica de llevar a cabo una inspección del 100% de los contenedores¹³. Tras reconocer la magnitud de las dificultades de inspeccionar el 100% de los contenedores, el Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos anunció en diciembre de 2009 que pospondría dos años, hasta julio de 2012, la aplicación obligatoria de este requisito, cuya entrada en vigor estaba inicialmente prevista para julio de 2010¹⁴.

¹⁰ Hasta el 15 de septiembre de 2010, 162 miembros de la OMA habían expresado su intención de aplicar el Marco SAFE.

¹¹ Véase *Maritime security: ISPS Code implementation, costs and related financing* (UNCTAD/SDTE/TLB/2007/1).

¹² Ley N° 110-53, de 3 de agosto de 2007, por la que se aplican las recomendaciones de la Comisión 9/11.

¹³ Véase también *Postponement of the United States' 100 per cent container scanning requirement*. UNCTAD Boletín de transporte de la UNCTAD N° 45 (UNCTAD/WEB/DTL/TLB/2010/1).

¹⁴ Véanse las declaraciones del Secretario del Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos sobre los problemas de seguridad en el transporte ante el Comité de Comercio, Ciencia y Transporte del Senado de los Estados Unidos en diciembre de 2009.

II. Regulación ambiental y sostenibilidad del transporte marítimo

25. La sostenibilidad del transporte marítimo está cobrando impulso; los armadores, el sector del transporte marítimo y la comunidad internacional tienen más conciencia de la importancia estratégica de la sostenibilidad en aras de la eficiencia, la eficacia y la calidad del transporte marítimo, así como de la internalización de las externalidades negativas. Una amplia gama de medidas reguladoras favorables a la sostenibilidad del transporte marítimo han sido aprobadas o están siendo examinadas bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional (OMI). Si bien el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, de 1973, modificado por el Protocolo de 1978 (MARPOL), sigue siendo el principal tratado internacional sobre las diferentes fuentes de la contaminación provocada por los buques (por ejemplo, el petróleo, los productos químicos, las aguas servidas, los desechos y los gases), otras cuestiones ambientales y sociales tienen cada vez mayor cabida en el programa de la OMI, desde la gestión del agua de lastre y la remoción de los restos de naufragios, hasta la prohibición de ciertas sustancias tóxicas en los sistemas antiincrustantes de los buques, el reciclaje de los buques y la capacitación de la gente de mar.

26. A continuación, se presentan tres instrumentos normativos de la OMI aprobados recientemente que tienen gran trascendencia para la sostenibilidad del transporte marítimo. Aunque no se trata de una lista exhaustiva, estos instrumentos ilustran la variedad y amplitud de los problemas que afrontan el transporte y el comercio, y que probablemente seguirán figurando entre las principales prioridades del sector, los usuarios del transporte y las autoridades, así como del público en general. En el caso de los países en desarrollo, es necesario conocer mejor los costos y beneficios de la observación de instrumentos internacionales, con el fin de asegurar su amplia ratificación y aplicación, así como la adopción de medidas adecuadas de asistencia técnica y fomento de la capacidad.

A. El Protocolo de 2010 del Convenio sobre sustancias nocivas y potencialmente peligrosas

27. Del 26 al 30 de abril de 2010, se celebró una Conferencia diplomática internacional bajo los auspicios de la OMI para revisar el Convenio internacional sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (Convenio SNP), de 1996. La Conferencia aprobó un Protocolo del Convenio para asegurar la entrada en vigor del Convenio y resolver los problemas prácticos que impedían a muchos países su ratificación.

28. El Convenio SNP se basa en el modelo del Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (CRC), de 1969, y su Protocolo de 1992, y en el Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos (Convenio del Fondo), de 1971, y sus protocolos de 1992 y 2003. El Convenio SNP prevé la introducción de un sistema de dos niveles para el pago de indemnizaciones en el caso de incidentes de contaminación con sustancias nocivas y peligrosas, como los productos químicos. El primer nivel se refiere a la responsabilidad del armador, que está cubierta por un seguro obligatorio. El segundo nivel corresponde a un fondo financiado mediante las contribuciones de los países receptores de sustancias nocivas y peligrosas. El fondo interviene cuando el seguro del armador no cubre el siniestro SNP o no es suficiente para atender la reclamación. Las contribuciones al fondo se calculan de conformidad con la importancia de sustancias nocivas y peligrosas recibidas por cada Estado en el año civil anterior.

29. Entre los principales obstáculos para la ratificación del Convenio SNP han figurado las dificultades relativas a uno de los requisitos fundamentales previstos por el Convenio: la presentación de informes sobre la "carga de contribución", es decir, la carga de sustancias nocivas y peligrosas recibidas por cada Estado. Otros obstáculos parecen referirse al establecimiento de un sistema de presentación de informes sobre las mercancías envasadas, y la dificultad de hacer efectivo el pago —por los Estados que no son parte en el Convenio— de las contribuciones a la cuenta del gas natural licuado creada en virtud del Convenio. Dado que el Protocolo de 2010 del Convenio SNP corrige esos problemas, se considera un importante avance hacia el fortalecimiento del marco internacional de responsabilidad por la contaminación causada por los buques. El nuevo instrumento estará abierto a la firma del 1º de noviembre de 2010 al 31 de octubre de 2011, luego de lo cual quedará abierto a la adhesión. Su entrada en vigor para los Estados contratantes supondrá la entrada en vigor del Convenio SNP de 2006, modificado por el Protocolo de 2010.

B. El Convenio de 2009 para el reciclaje de los buques (Convenio de Hong Kong)

30. El desguace de buques es una actividad nociva para el medio ambiente que, con los años, se ha trasladado a las regiones en desarrollo, donde las normas laborales, ambientales y de seguridad son menos estrictas. Para promover la sostenibilidad ambiental y la seguridad de las condiciones de trabajo, la OMI, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los organismos pertinentes del Convenio de Basilea han llevado a cabo una labor conjunta, que culminó en la aprobación del Convenio internacional de Hong Kong para el reciclaje seguro y ambientalmente racional de los buques (Convenio de Hong Kong) en mayo de 2009.

31. El nuevo Convenio prevé normas mundiales de reciclaje de los buques para el transporte marítimo internacional y las actividades de reciclaje de los buques. Contiene normas para el diseño, la construcción, la explotación y preparación de los buques, y para facilitar su reciclaje seguro y ambientalmente racional, sin poner en peligro su seguridad y eficacia operacional. También establece mecanismos de aplicación apropiados para el reciclaje de los buques, incluso requisitos de certificación y presentación de informes.

32. El Convenio estuvo abierto a la firma del 1º de septiembre de 2009 al 31 de agosto de 2010, y quedó abierto a la adhesión desde entonces. Entrará en vigor 24 meses después de la fecha en la que 15 Estados, que representen el 40% del total mundial del transporte marítimo de mercancías en toneladas brutas, hayan convenido en quedar obligados por sus disposiciones. Además, la suma del volumen máximo anual de reciclaje de buques de esos Estados en los 10 años anteriores debe corresponder, como mínimo, al 3% del tonelaje total de su flota mercante.

C. El Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006 (CTM)

33. El año 2010 ha sido designado "Año de la gente de mar" por la OMI. Se están llevando a cabo iniciativas internacionales para mejorar el régimen normativo de los marinos, y el papel estratégico de la gente de mar en el transporte marítimo mundial es objeto de un reconocimiento creciente.

34. Uno de los principales avances recientes ha sido la aprobación, en febrero de 2006, del Convenio conjunto de la OMI/OIT sobre el trabajo marítimo, que permitió consolidar y actualizar más de 65 normas laborales internacionales relativas a la gente de mar. Este importante instrumento se concibe como un cuarto pilar, que se suma a los tres convenios de la OMI —a saber, el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el

mar (SOLAS), de 1974; el Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (NFTG), de 1978; y el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL).

35. El objeto del CTM es proteger a la gente de mar, ocupándose de la evolución de los factores que afectan al transporte marítimo y estableciendo requisitos mínimos para el trabajo en los buques de la gente de mar. Sus disposiciones incluyen, por ejemplo: condiciones de empleo, horas de trabajo y descanso, alojamiento, instalaciones de esparcimiento, alimentación y servicio de restauración, protección de la salud, atención médica, y bienestar y protección social. También crea un sólido mecanismo de cumplimiento y control basado en la inspección y certificación, por parte del Estado del pabellón, de las condiciones de trabajo y vida de los marinos. El Convenio entrará en vigor tras su ratificación por 30 Estados miembros de la OIT que representen por lo menos el 3% del tonelaje de la flota mundial. El 30 de junio de 2010, 10 Estados miembros de la OIT habían ratificado el Convenio CTM y se informaba de avances en muchos otros países, por lo que se prevé que en 2011 se alcanzará el número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor.

III. Facilitación del comercio: asegurar la coherencia entre las políticas nacionales y los compromisos internacionales

36. La facilitación del comercio es otro factor importante que determina el nivel de integración en el comercio y la economía mundiales. Se han logrado considerables avances en las negociaciones sobre la facilitación del comercio, iniciadas en 2004 bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), aunque últimamente parecen estar desvaneciéndose los progresos conseguidos (secc. A *infra*). Al mismo tiempo, son cada vez más las iniciativas de los países en desarrollo en materia de transporte regional y facilitación del comercio (secc. B). A nivel nacional, los países tratan de aprovechar las sinergias entre los objetivos nacionales en materia de facilitación del comercio y los compromisos asumidos a nivel multilateral y regional (secc. C). Por último, los avances de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) crean nuevos desafíos y oportunidades para la facilitación del comercio internacional (secc. D).

A. La dimensión multilateral: avance en las negociaciones de la OMC sobre facilitación del comercio

37. En 2004 los miembros de la OMC iniciaron la negociación de nuevas normas para mejorar los procedimientos comerciales e impulsar las reformas de facilitación del comercio en todo el mundo. Estas negociaciones se basaban en la revisión de los artículos V, VIII y X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). A pesar de los progresos realizados hasta la fecha, últimamente se ha frenado el avance y han surgido tensiones al plantearse exigencias contrapuestas. Con todo, las repercusiones de esas negociaciones rebasan el marco de la OMC y han fortalecido la cooperación internacional en materia de facilitación del comercio y las iniciativas a nivel nacional y regional.

38. En diciembre de 2009 el Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio de la OMC presentó un proyecto de texto de negociación refundido, que constituía un logro importantísimo, pues recogía los progresos realizados hasta entonces y reflejaba el grado de acuerdo sobre el alcance de las nuevas normas de la OMC en materia de facilitación del comercio. Aunque el texto contenía numerosos corchetes, correspondientes a los términos sobre los cuales todavía no se había llegado a un acuerdo, era general la opinión de que las

delegaciones no tendrían más que "pulir" el documento y reemplazar el texto entre corchetes por los términos convenidos.

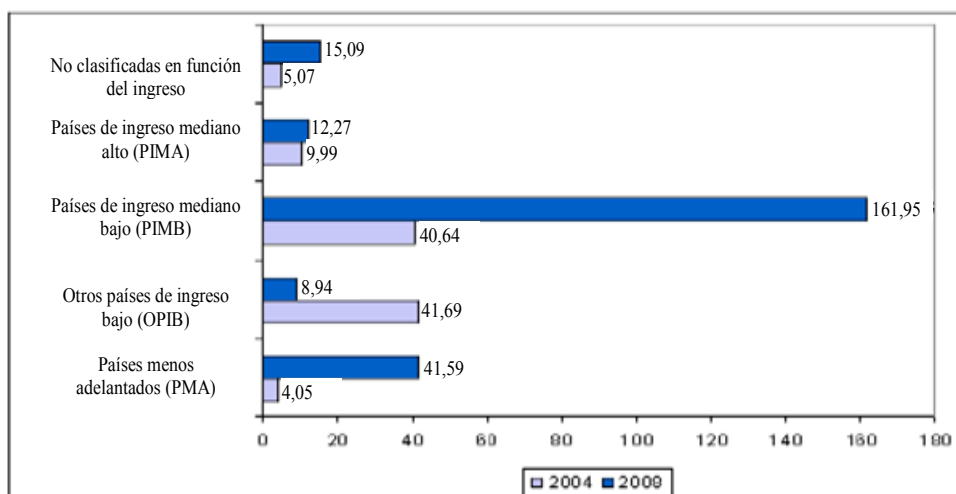
39. Hasta el momento no se han cumplido estas expectativas. Las delegaciones no parecen ser capaces de seguir avanzando hacia un acuerdo sobre el proyecto de texto. Los corchetes, en vez de disminuir, han aumentado y los miembros de la OMC han empezado a discrepar sobre diferentes aspectos de las normas propuestas, como su estructura y su rango jurídico. Han surgido debates en torno a principios que desde hacía mucho tiempo se consideraban aceptados, como el costo aproximado de los servicios prestados para el cálculo de los derechos y cargas o la aplicación de normas prohibitivas o permisivas a ciertas categorías, como los despachantes de aduanas o los trámites consulares. También es fuente de tensiones el rango jurídico que se ha de conferir a las normas. En alguna etapa del proceso, más de dos tercios del texto estaban formulados en términos meramente exhortatorios, con expresiones como "en la medida de lo posible" y "podría" o "debería". Ese tipo de lenguaje reduce la fuerza jurídica de las normas al punto de convertirlas en disposiciones de carácter no obligatorio.

40. En esta fase de las negociaciones las exigencias contrapuestas en torno a la fuerza jurídica de las normas obedecen a las dudas de los diferentes países en cuanto a su capacidad para cumplir las nuevas obligaciones. Cuando se iniciaron las negociaciones sobre la facilitación del comercio, muchos países en desarrollo se sumaron a ellas en el entendido de que se tendrían en cuenta sus necesidades en cuanto a su aplicación. El mandato para las negociaciones convenido en 2004, conocido como "anexo D", reconoce las limitaciones de capacidad de los países en desarrollo y dispone que serán tenidas en cuenta, previendo flexibilidad en la aplicación de las nuevas normas u ofreciendo asistencia técnica. Ateniéndose a ese mandato, las delegaciones intentaron redactar disposiciones sobre trato especial y diferenciado, basadas en el principio de graduación y que preveían la prestación de asistencia técnica: los países en desarrollo que no tuvieran capacidad suficiente para aplicar alguna de las normas dispondrían de más tiempo y podrían recibir la asistencia técnica adecuada para emprender las reformas necesarias antes de quedar obligados a cumplir la norma. Pese al avance logrado en la redacción de dichas disposiciones, los países en desarrollo siguen preocupados por la falta de garantías de que efectivamente se les prestará asistencia técnica. Esto explica la estrategia actual de los países de utilizar fórmulas meramente exhortatorias para dar flexibilidad al proyecto de texto.

41. Las tensiones que caracterizan actualmente las negociaciones podrían socavar el apoyo político de que ha gozado la facilitación del comercio en los últimos años. Se ha formado un amplio consenso en torno a un entendimiento común de las ventajas de las reformas de facilitación del comercio y la necesidad de proceder de forma cooperativa. Esta dinámica no sólo se sintió en la OMC; también aumentó el apoyo a otros instrumentos multilaterales y regionales y los fondos de asistencia técnica destinados a asistencia técnica se incrementaron de 28,4 millones en 2002 a 239,84 millones de dólares en 2008, de los cuales una proporción creciente se asigna a los PMA (véanse los gráficos 2 y 3 *infra*).

Gráfico 2

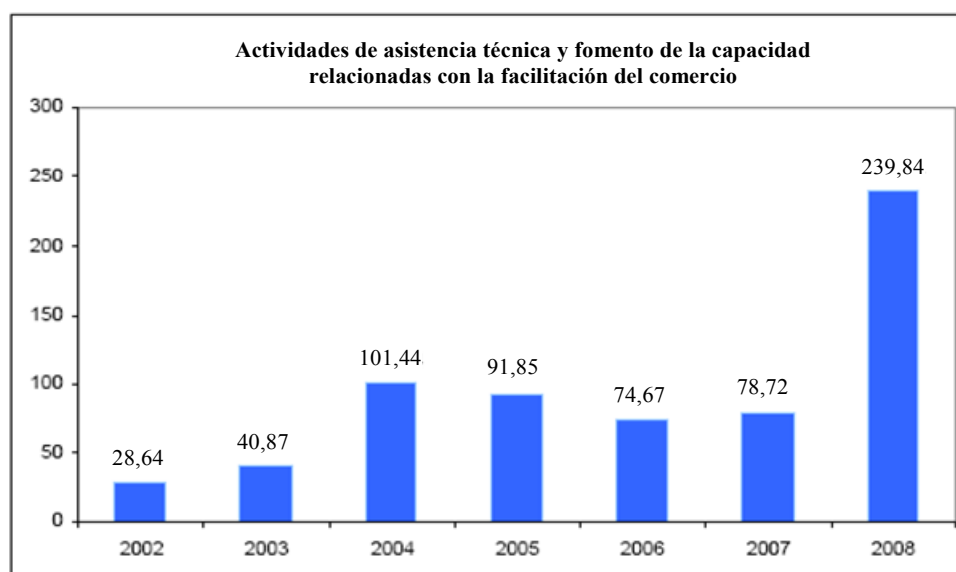
Actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad relacionadas con la facilitación del comercio, por grupo de ingresos



Fuente: OCDE, datos estadísticos sobre la Ayuda para el Comercio obtenidos por medio de la interfaz QWIDS (*Query Wizard for International Development Statistics*), consulta de julio de 2010; todas las cifras están expresadas en millones de dólares de los Estados Unidos de 2005.

Gráfico 3

Actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad relacionadas con la facilitación del comercio, por año



Fuente: OCDE, datos estadísticos sobre la Ayuda para el Comercio obtenidos por medio de la interfaz QWIDS (*Query Wizard for International Development Statistics*), consulta de julio de 2010; todas las cifras están expresadas en millones de dólares de los Estados Unidos de 2005¹⁵.

¹⁵ Clasificación de los países: lista de países receptores de AOD clasificados por Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita, elaborada por la OCDE/Comité de Asistencia para el Desarrollo. PMA (<934 dólares de los Estados Unidos); OPIB (<935 dólares de los Estados Unidos); PIMB (936 a 3.705 dólares de los Estados Unidos); PIMA (3.706 a 11.455 dólares de los Estados Unidos).

42. En muchos países en desarrollo la labor de definición de una orientación normativa estratégica sobre la facilitación del comercio se ha emprendido muy recientemente. La conclusión con éxito de las negociaciones de la OMC sobre facilitación del comercio garantizaría que las dificultades de los países en desarrollo para aplicar las normas, y los progresos en su aplicación, siguieran siendo objeto del escrutinio público y centrando su atención.

B. La dimensión regional: facilitación del transporte y el comercio en el marco de acuerdos comerciales regionales

43. En los últimos años se han multiplicado las iniciativas regionales de facilitación del comercio y los compromisos relativos a la facilitación del comercio incluidos en los acuerdos comerciales regionales (ACR). Esto tal vez se explique por el hecho de que muchas medidas de facilitación del comercio son más fáciles de adoptar a nivel regional que a nivel mundial, en particular las relativas a la infraestructura, el tránsito, las normas comunes y cuestiones como los horarios de apertura de los pasos fronterizos. La colaboración y la cooperación regional en materia de facilitación del comercio y del transporte pueden actuar como catalizador de las reformas de facilitación del comercio. Las soluciones regionales suelen tener el objetivo de reducir los costos del transporte mediante la mejora de la infraestructura del transporte, la concertación de acuerdos de tránsito y la facilitación del comercio en los pasos fronterizos entre países limítrofes. Por consiguiente son especialmente importantes para los países en desarrollo sin litoral.

44. Varios países en desarrollo sin litoral han participado activamente en las negociaciones multilaterales de la OMC, especialmente en lo que respecta al artículo V (Tránsito). Aunque el derecho de tránsito de los países sin litoral está consagrado en un instrumento jurídico multilateral, más precisamente en el párrafo 1 del artículo 125 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la práctica, ese derecho de acceso se debe acordar con el país limítrofe de tránsito (art. 125, párrs. 2 y 3) y, por lo tanto, depende de la relación entre los países. Los acuerdos de tránsito bilaterales o regionales rigen los numerosos aspectos de las operaciones de tránsito internacional. Son el reflejo de las características singulares de los países que los conciertan, de su desarrollo económico, sus relaciones políticas y diplomáticas, su infraestructura y su transporte, así como de los recursos y la gestión de sus aduanas.

45. Las medidas de facilitación del comercio y del transporte en una región varían según el grado de integración económica y cooperación política. En las regiones más heterogéneas puede ser necesario considerar cada caso por separado, centrándose en medidas específicas de facilitación. Las regiones en que ya hay acuerdos de comercio preferencial o de libre comercio, o una unión aduanera, por lo general procuran adoptar medidas globales e incluyentes.

46. El alcance y la profundidad de las medidas de facilitación del comercio incluidas en los ACR varían mucho y abarcan desde el ámbito limitado de las cuestiones aduaneras y la simplificación de los documentos hasta esferas mucho más amplias. Entre estas figuran el desarrollo del transporte y de la logística, las normas técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias, el comercio electrónico, la facilitación de los pagos y la movilidad de los empresarios.

47. El tratado de libre comercio entre el Canadá y Costa Rica y el Acuerdo Comercial entre Asia y el Pacífico son algunos de los ACR que contemplan más aspectos de la facilitación del comercio. Las cuestiones de tránsito tienen gran importancia en el acuerdo del COMESA (Mercado Común del África Meridional y Oriental) que, además de elaboradas disposiciones sobre la facilitación del comercio, contiene un protocolo separado

y detallado sobre el tránsito de mercancías y los correspondientes mecanismos. Es interesante señalar que los ACR concertados entre países que cuentan con una infraestructura de TIC bien desarrollada, como los acuerdos entre los Estados Unidos y Singapur, entre la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental) y el Japón y entre Australia y Tailandia, contienen disposiciones que promueven la aplicación de soluciones informatizadas que van desde la automatización de las aduanas al comercio sin papel y las transacciones de comercio electrónico entre operadores comerciales.

48. En América del Sur, dos acuerdos regionales —el de la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur— tienen la finalidad de facilitar el transporte multimodal (es decir una transacción comercial en que las mercancías son trasladadas al menos por dos medios de transporte diferentes, pero en virtud de un solo contrato de transporte). El operador de transporte multimodal debe tener una póliza de seguro de responsabilidad civil contractual que cubra los riesgos de pérdida, deterioro o retraso en la entrega de las mercancías objeto del contrato de transporte multimodal.

49. En Asia, la CEAP (Cooperación Económica Asia-Pacífico) y la ASEAN están consideradas líderes en materia de iniciativas regionales de facilitación del comercio. En el caso de la CEAP, las reformas de facilitación del transporte obedecen a la voluntad de los países miembros de reducir los costos de las transacciones comerciales en general. La mayor parte de las iniciativas y medidas de facilitación del comercio se han adoptado en el marco de dos planes de acción sucesivos para la facilitación del comercio (2001 y 2007) y se han limitado a cuestiones fronterizas, como la facilitación de los trámites aduaneros, la introducción del documento de viaje de la CEAP y la facilitación de la circulación de las mercancías mediante la adopción de normas armonizadas y acuerdos de reconocimiento mutuo.

50. Las iniciativas regionales de facilitación del comercio tienen, en sí mismas, un impacto positivo para el comercio y el desarrollo, puesto que las medidas de facilitación adoptadas a nivel regional rara vez tienen un efecto preferencial. A diferencia de otras cuestiones contempladas en los ACR, en que, por ejemplo, la maraña de normas de origen o los procedimientos de evaluación de la conformidad podría entorpecer el comercio en vez de facilitarlo, una red de medidas de facilitación del comercio suele estimular los intercambios comerciales más allá de la región del ACR. La aplicación de procedimientos simplificados de despacho aduanero y la liberación aduanera en el caso de las mercancías procedentes de un país parte en el ACR, y de procedimientos más complicados si proceden de terceros países, no sólo puede resultar muy difícil de llevar a la práctica sino además infringir el principio de nación más favorecida de la OMC. Por consiguiente, las medidas de facilitación del comercio aplicadas en el marco de un ACR benefician a todos los comerciantes que operen en uno de los países interesados y no sólo a los procedentes de otros países partes en el acuerdo.

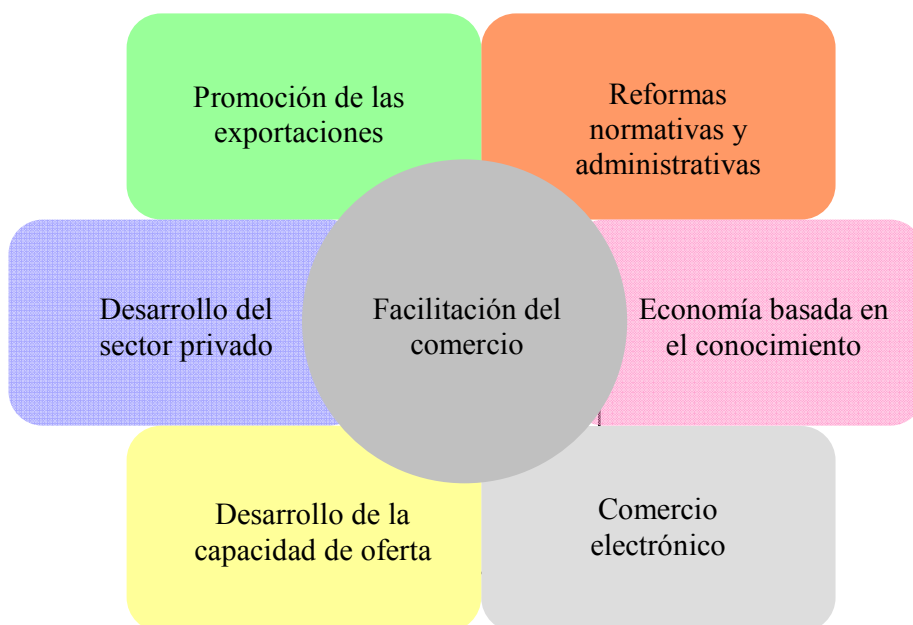
51. Las referencias a criterios y normas mundiales, como las de la OMC y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) también tienen por objeto evitar la confusión que podría causar la profusión de medidas de facilitación del comercio, a veces contradictorias, de los ACR. En muchos acuerdos e iniciativas regionales se reafirma explícitamente la aplicación de los acuerdos comerciales multilaterales de la OMC (como los artículos V, VII, VIII y X del GATT y el Acuerdo sobre Valoración en Aduana) y de los convenios y normas internacionales de la OMA (como el Convenio de Kyoto revisado y el Modelo de datos de la OMA). Así pues, las iniciativas regionales de facilitación del comercio no sólo contribuyen a la integración regional, sino que también favorecen la convergencia de los procedimientos de comercio y aduanas en todo el mundo.

C. Estrategias y alianzas nacionales para la facilitación del comercio

52. La facilitación del comercio es un factor de competitividad del comercio e interesa tanto a los comerciantes como a los Estados. No se trata de una política sectorial equivalente, por ejemplo, a la política ambiental o de salud, porque la reducción de los costos y la creación de un entorno comercial más previsible, eficaz y transparente constituyen un objetivo estratégico. En ese sentido, la facilitación del comercio está relacionada con otros intereses estratégicos de política pública, como se indica en el gráfico 4 *infra*. Por consiguiente, debe ser un componente esencial de las estrategias nacionales de promoción del comercio.

Gráfico 4

Vínculos de la facilitación del comercio con otros objetivos estratégicos de política pública



53. Como se puede ver, es frecuente que diferentes aspectos de las reformas de facilitación del comercio formen parte de otros procesos de planificación estratégica. A pesar de ello, muy pocos países han formulado una estrategia independiente de facilitación del comercio. En el recuadro 2 más adelante, se presentan algunos de esos casos particulares.

Recuadro 1

Ejemplos de estrategias nacionales que dan prioridad a las reformas de facilitación del comercio

Zambia dio prioridad a las reformas de facilitación del comercio en el contexto del primer Programa de reformas para el desarrollo del sector privado que empezó a ejecutar en el período comprendido entre 2004 y 2008. El objetivo era reducir el costo de la actividad empresarial y fomentar la competitividad en el sector privado. El Programa de reformas se aplica a seis esferas y muchos de sus objetivos y actividades coinciden con los objetivos de facilitación del comercio, en particular el aspecto relativo a la mejora de la regulación.

El **Pakistán** adoptó la Estrategia nacional de facilitación del comercio, con la "finalidad de elevar los sistemas y procedimientos que rigen las transacciones comerciales

en el Pakistán al nivel de los mejores del mundo, a fin de promover el desarrollo sostenible y la prosperidad económica". La estrategia incluye los elementos siguientes: desarrollo de los recursos humanos; indicadores de desempeño y parámetros de referencia; transporte de carga; legislación sobre el transporte; transporte de tránsito; introducción de documentos comerciales electrónicos; controles sanitarios y fitosanitarios; Aduanas del Pakistán; y Comité nacional de facilitación del comercio y el transporte.

En **Tailandia**, la facilitación del comercio se convirtió en uno de los pilares estratégicos del Plan maestro de desarrollo logístico para el período 2007-2011. Los otros pilares son el aumento de la eficacia logística en la industria, el mejoramiento de los sistemas de transporte y logística y el desarrollo de los recursos humanos en logística, incluidas las empresas proveedoras de servicios logísticos. El principal objetivo del Plan maestro es reducir los costos logísticos en un 5% y al mismo tiempo aumentar la capacidad de respuesta, la fiabilidad y la seguridad de las empresas. El componente de facilitación del comercio se concentra principalmente en la reducción, simplificación y armonización de los trámites y procedimientos de exportación e importación y en el establecimiento de la ventanilla nacional única.

54. La actividad de las autoridades en la esfera de la facilitación del comercio incluye elementos diversos, como la simplificación del marco normativo, los procedimientos y los trámites; la modernización de las operaciones y las tecnologías de la información y las comunicaciones; la capacitación de los recursos humanos; la cooperación interinstitucional; la cooperación transfronteriza; y el diálogo entre los sectores público y privado. Este último es un elemento clave del éxito de las reformas de facilitación del comercio. En la facilitación del comercio participan muchas organizaciones diferentes vinculadas entre sí por relaciones formales o informales. De ahí que la resolución de los problemas relacionados con la facilitación del comercio requiera una acción colectiva. Por consiguiente, la estrategia ideal de facilitación del comercio debería formularse de modo que las diferentes organizaciones puedan participar y comunicarse entre sí.

55. La gestión eficaz de la interfaz entre diversas iniciativas regionales y multilaterales de facilitación del comercio requiere una mayor sinergia entre los objetivos nacionales de desarrollo y los compromisos externos en los diferentes niveles de integración. Ello, a su vez, exige la formulación de una estrategia nacional de facilitación del comercio, en el marco de una política comercial integral, orientada al desarrollo. Es preciso que esta estrategia nacional esté sincronizada con los compromisos asumidos por los países en desarrollo en el marco de las iniciativas regionales y multilaterales de facilitación del comercio. Al mismo tiempo los países en desarrollo deberían asegurar que las iniciativas regionales y multilaterales sean coherentes y se apoyen entre sí, y sacar el máximo provecho de la adopción de medidas de facilitación del comercio. Para ello, es esencial que el cumplimiento de los compromisos multilaterales y regionales respete un orden de prioridades y una secuencia determinada y cuente con suficientes recursos institucionales y humanos. El costo de ejecución también es un factor importante que se ha de considerar. Por lo tanto es preciso que los países en desarrollo especifiquen los recursos y la asistencia necesarios para las medidas de facilitación del comercio más complejas, como, por ejemplo, las medidas que requieren la utilización de tecnologías modernas de la información. Asimismo, cada país debería evaluar su situación en materia de facilitación del comercio y sus compromisos internacionales existentes y posibles, así como sus prioridades, y elaborar planes nacionales de asistencia técnica y fomento de la capacidad, en colaboración con la comunidad internacional y los donantes.

56. La Iniciativa de Ayuda para el Comercio se perfila como un medio importante para llevar a cabo las reformas de facilitación del comercio. El volumen de asistencia técnica y ayuda al fomento de la capacidad, relacionadas con el comercio ha aumentado

continuamente desde el inicio de la Ronda de Doha para el Desarrollo¹⁶. La Iniciativa de Ayuda para el Comercio desempeñará un papel esencial en el cumplimiento de futuros compromisos derivados de los nuevos acuerdos de facilitación del comercio de la OMC, pues podría contribuir a que los países en desarrollo sincronicen y programen adecuadamente las medidas y los compromisos de facilitación del comercio nacionales, regionales y multilaterales.

57. En su labor con las autoridades de los diferentes países, la UNCTAD apoya la visión de la facilitación del comercio como un sistema. La mejor manera de comprender este sistema es considerarlo en el contexto de las relaciones entre todas las entidades que contribuyen a la facilitación del comercio o se ven afectadas por ella, tanto en el sector público como en el sector empresarial. El examen de este sistema se basa en la identificación de todos sus componentes y el análisis de las relaciones e interconexiones que existen entre ellos. Este planteamiento se basa en la identificación de los diferentes interesados y en el análisis de las relaciones e interconexiones entre ellos. Se trata de un planteamiento participativo que promueve la comunicación y el aprendizaje para formular una estrategia colectiva que optimice la facilitación del comercio. Puede aplicarse tanto a cuestiones estratégicas, como la definición de estrategias, posiciones y medidas prioritarias de negociación con respecto a las iniciativas multilaterales y regionales, como a cuestiones operativas, entre ellas el mejoramiento de los procedimientos de exportación o importación, la introducción de sistemas automatizados de despacho aduanero o la simplificación de los procedimientos de tránsito.

D. La utilización de las TIC en la logística, la facilitación del comercio y la seguridad de la cadena de suministro

58. Las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen una amplia gama de opciones y proponen múltiples soluciones para enfrentar los retos que plantea el comercio internacional. Las autoridades aduaneras de todo el mundo han adoptado esas tecnologías ya que ofrecen la posibilidad de gestionar las corrientes de información normalizando los datos, los documentos y los mensajes y de implementar procedimientos eficientes. El mayor reto para los países en desarrollo no consiste en obtener la tecnología, sino en adoptar los procedimientos adecuados y crear la capacidad necesaria para aplicar esa tecnología a sistemas viables y que funcionen. También plantea desafíos el traslado físico de las mercancías, o la logística; los trámites necesarios para que ese movimiento sea fluido; y los medios y las condiciones para que se haga en condiciones de seguridad, es decir lo que se conoce como seguridad de la cadena de suministro. A mediados de los años noventa la UNCTAD instruyó el potencial de las redes mundiales de información y sus posibles ventajas para el comercio. En el Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial (que se celebró en 1994, en Columbus, Ohio), organizado por la UNCTAD, se analizó la forma de reducir los costos de las transacciones aplicando las tecnologías de la información a cada eslabón de la cadena de las transacciones comerciales. El simposio de Columbus fue el preludeo de la incorporación, en 1996, de la facilitación del comercio al programa de la OMC.

59. La logística se refiere esencialmente a las transacciones entre empresas, en que un cliente solicita los servicios de proveedores para el transporte, la manipulación o el condicionamiento de las mercancías. En la mayoría de los casos, esos servicios son prestados por empresas privadas, para las cuales la eficacia es una condición de competitividad y crecimiento. Las TIC se utilizan en la industria de la logística desde hace

¹⁶ OMC (2010). Ayuda para el Comercio y Programa de Trabajo de la OMC. Disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/background_s.htm.

mucho tiempo y permiten realizar en línea operaciones de reserva, facturación, asignación de espacio de carga y seguimiento de la carga. Estas tecnologías son esenciales para la entrega oportuna de bienes y servicios, la transparencia de la cadena de suministro, la precisión de los procedimientos, la simplificación de los procesos y la reducción de costos. También han contribuido a la seguridad de la cadena de suministro y la facilitación del comercio.

60. La introducción de las TIC en las transacciones entre las empresas y las administraciones públicas es mucho más reciente, pero ha quedado demostrado que esas tecnologías podrían convertirse en grandes impulsoras de la facilitación del comercio. El objetivo de la facilitación del comercio consiste en optimizar el entorno del comercio internacional normalizando y simplificando los requisitos en materia de datos y documentos, reduciendo los trámites y al mismo tiempo aumentando la productividad. Ese objetivo se logra adoptando procedimientos eficientes capaces de satisfacer tanto las necesidades de los organismos de control (incluidas las aduanas) como las de los empresarios. El paso a un entorno virtual y la utilización de documentos digitales en multimedia, en vez de formularios en papel, sólo es posible en un entorno informatizado. De igual manera, la instauración de procedimientos como la presentación directa de declaraciones por los comerciantes (DTI) o el proceso automatizado de control de la selectividad debe estar respaldado por sistemas de gestión aduanera informatizados potentes y eficaces.

61. Hoy en día, la seguridad es de vital importancia para el transporte internacional de personas y mercancías, por lo que se han impuesto nuevas obligaciones en relación con la cadena internacional de suministro. El cruce de fronteras representa una de las etapas principales de la cadena de suministro. En el resguardo de las fronteras participan múltiples organismos de control, cuyas actividades deben estar coordinadas en aras de la agilización de los controles (ventanilla única) y para facilitar la labor de los transportistas. Se han diseñado nuevas medidas y nuevos procedimientos (como los que se definen en el Marco Normativo de la OMA) que se van adoptando cada vez en más países para elevar el nivel de seguridad. Las TIC hacen posible la realización de controles de un nuevo tipo, como la inspección no invasiva de la carga (mediante escaneado de los contenedores), el suministro de información antes de la llegada de las mercancías (datos previos a la llegada) y la utilización de técnicas más eficaces de control sobre la base del análisis de riesgos y la selectividad automatizada. Todas esas soluciones utilizan potentes herramientas de TIC.

62. La UNCTAD participa en ese proceso desde hace más de 25 años con su programa SIDUNEA, que presta asistencia a los países receptores en materia de reforma y modernización de las aduanas mediante la automatización de los procedimientos y las operaciones. El SIDUNEA ha desempeñado un papel estelar en esta evolución en más de noventa países en desarrollo y economías en transición, proporcionándoles soluciones informáticas modernas y sumamente fiables, y organizando actividades de fomento de la capacidad y asistencia funcional. El SIDUNEA ha cooperado con las administraciones de aduanas y los empresarios de esos países, normalizando los datos y los documentos y simplificando los procedimientos en aras de la facilitación del comercio en un entorno seguro¹⁷.

IV. El camino a seguir

63. En el contexto de una recuperación frágil e incierta de la economía mundial, las consideraciones que se exponen en la presente nota ponen de manifiesto el alcance de las cuestiones relacionadas con los sistemas de transporte internacional y destacan la magnitud

¹⁷ Para más detalles, véase <http://www.asycuda.org/spanish/default.asp>.

del reto que representa abrirse paso hacia múltiples objetivos y prioridades en materia de transporte y facilitación del comercio. Es esencial encararlos con una mentalidad innovadora para adecuar las redes mundiales de transporte y de comercio a las exigencias cada vez más complejas del siglo XXI. A título de orientación para las deliberaciones de los expertos, se propone el examen de las siguientes cuestiones:

a) ¿Cuáles son los principales desafíos y oportunidades en la esfera del transporte y la facilitación del comercio que entrañan i) la crisis financiera y económica mundial; ii) los imperativos de seguridad de la cadena de suministro; iii) las consideraciones de sostenibilidad a largo plazo de un suministro de energía a precios asequibles; y iv) las consideraciones sobre la sostenibilidad ambiental y el cambio climático? ¿Cuál es la mejor forma de encararlos a nivel nacional, regional e internacional?

b) ¿Qué medidas se pueden adoptar para controlar el nivel de los costos de transporte, habida cuenta en particular de los elevados precios del petróleo?

c) ¿Qué se puede hacer para generalizar la aplicación de los instrumentos internacionales relativos a la reglamentación y la sostenibilidad ambiental en el transporte marítimo?

d) ¿Qué impacto han tenido las negociaciones de la OMC sobre facilitación del comercio en las reformas de facilitación del comercio a nivel nacional y regional y cuál es la mejor forma de apoyar esas reformas? ¿Cómo se puede incorporar la facilitación del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo y los programas de asistencia técnica y cómo puede la comunidad internacional contribuir a los correspondientes programas de fomento de la capacidad?

e) ¿Cuál es la mejor forma de aprovechar las sinergias existentes y obrar en el interés común de los países de tránsito en desarrollo y de los países en desarrollo sin litoral, en particular por lo que respecta a la seguridad de la cadena de suministro y la facilitación del comercio? ¿Cuáles son los principales retos que enfrentan los pequeños Estados insulares en desarrollo en relación con el transporte y la facilitación del comercio y cuáles son los principales determinantes de la eficacia de la acción de las autoridades?

f) ¿Qué medidas es preciso adoptar en materia de TIC para mejorar la ejecución de las reformas, transferir conocimientos y fomentar la capacidad y cuál debe ser el papel de la comunidad internacional?
