



Asamblea General

Distr. general
3 de septiembre de 1998
Español
Original: inglés

Quincuagésimo tercer período de sesiones

Tema 94 a) del programa provisional*

Cuestiones de política macroeconómica: comercio y desarrollo

La situación en materia de tránsito en los Estados sin litoral del Asia central y en los países que les son vecinos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de presentar a la Asamblea General, de conformidad con la solicitud contenida en su resolución 51/168, de 16 de diciembre de 1996, el informe sobre la situación en materia de tránsito en los Estados sin litoral del Asia central y en los países que les son vecinos preparado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (véase el anexo).

* A/53/150.

Anexo

Informe sobre la situación en materia de tránsito en los Estados sin litoral del Asia central y en los países que les son vecinos preparado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
II. Recuperación económica y nuevas modalidades de comercio y tránsito en el Asia central	5–31	3
A. Recuperación económica	5–8	3
B. La nueva estructura del comercio	9–10	5
C. Rutas y oleoductos alternativos de transporte de tránsito	11–31	6
1. Nuevas propuestas relativas a proyectos de oleoductos	15–16	8
2. Transporte por ferrocarril, por carretera y por vías de navegación interior	17–31	9
a) Enlaces por carretera y por ferrocarril a través de la Federación de Rusia	21–22	11
b) Ruta por ferrocarril y carretera a través del Mar Caspio	23–24	11
c) Enlace por ferrocarril y carretera con la República Islámica del Irán, el Golfo Pérsico y Turquía	25–26	11
d) Enlace ferroviario y por carretera con China	27–28	14
e) Otros enlaces ferroviarios y por carretera	29–31	14
III. Medidas destinadas a mejorar la eficacia del transporte de tránsito en el Asia central	32–55	15
A. Medidas destinadas a superar los estrangulamientos de infraestructura física	34–35	15
B. Medidas destinadas a superar los obstáculos no físicos	36–55	15
1. Medidas destinadas a mejorar las operaciones de transporte	37–42	17
a) Transporte por ferrocarril	37–40	17
b) Operaciones de transporte por carretera	41–42	17
2. Medidas administrativas y legales para facilitar el transporte de tránsito	43–48	18
3. Disposiciones de apoyo institucional y desarrollo de los recursos humanos	49–55	19
a) Papel de los gobiernos	50–51	20
b) El papel del sector privado	52	20
c) El papel del desarrollo de los recursos humanos	53–55	20

I. Introducción

1. En su resolución 51/168, de 16 de diciembre de 1996, la Asamblea General tomó nota del informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) relativo a la marcha de la aplicación de las medidas destinadas a mejorar la situación del transporte de tránsito en el Asia central (A/51/288). Tomó nota asimismo de los resultados de la Reunión técnica sobre los vínculos entre el transporte de tránsito en el Asia central y los mercados mundiales (véase UNCTAD/LLDC/Misc.4), celebrada en Ankara, del 7 al 9 de noviembre de 1995, bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la UNCTAD.

2. En la reunión técnica se examinaron las medidas que podían adoptarse con miras a lograr un acuerdo marco sobre el transporte de tránsito en el Asia central. También se instó a los países participantes a que se adhirieran a las convenciones sobre transporte y tránsito y a que concertaran acuerdos bilaterales para reforzar las medidas de facilitación del transporte de tránsito. Además, se hizo un llamamiento para que se creara un mecanismo institucional regional eficaz que promoviera un criterio armonizado respecto de las cuestiones relativas al transporte de tránsito y se exhortó a las organizaciones internacionales a que apoyaran la cooperación regional en materia de transporte de tránsito.

3. En su resolución 51/168, la Asamblea General invitó asimismo al Secretario General de la UNCTAD y a los gobiernos interesados a que, en cooperación con el PNUD, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), la Comisión Económica para África (CEPA) y otras organizaciones regionales e internacionales pertinentes, de conformidad con las prioridades aprobadas del programa y sin rebasar los recursos financieros existentes, siguieran elaborando un programa para aumentar la eficiencia del actual sistema de tránsito en los nuevos Estados independientes en desarrollo sin litoral del Asia central y los países en desarrollo de tránsito que les son vecinos, y pidió al Secretario General de la UNCTAD que preparara un informe sobre los programas realizados a ese respecto y lo presentara a la Asamblea en su quincuagésimo tercer período de sesiones. El presente informe ha sido preparado en respuesta a ese pedido.

4. En su informe anterior de 1996, el Secretario General describió las muchas dificultades con que se enfrentaban los países sin litoral del Asia central. En particular, observó que el cambio económico en el Asia central había tenido como consecuencia a) una grave contracción económica; b) la pérdida de mercados para las materias primas y los productos industriales de la región; c) una brusca caída del producto interno bruto (PIB), que disminuyó entre un 30% y un 50%; d) una crisis en el sector bancario, con muchas quiebras y una disminución del ahorro y la inversión; e) una grave desorganización del sistema de transporte y f) un aumento espectacular del desempleo.

II. Recuperación económica y nuevas modalidades de comercio y tránsito en el Asia central

A. Recuperación económica

5. Desde entonces, las perspectivas económicas han mejorado en el Asia central. Los países afectados todavía están recuperándose de la desorganización de sus economías de planificación central y afrontando los problemas de la transición a una economía de mercado, si bien la recuperación económica, que en algunos países se inició en 1994, ha sido en general sostenida. Los programas de estabilización monetaria y los controles de cambios introducidos

a partir de 1992 han permitido reducir la inflación, el PIB crece y se está registrando una recuperación gradual de la producción y el comercio (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

PIB real y precios al consumidor

(Promedio de la variación porcentual anual respecto del año anterior)

País	PIB		Precios al consumidor	
	1993	1997	1993	1997
Kazajstán	-9,2	2,0	1 660	20
Kirguistán	-15,5	10,4	1 210	30
Tayikistán	-16,3	1,7	2 140	70
Turkmenistán	1,5	0,1 ^a	1 630	^b
Uzbekistán	-2,3	5,2	1 230	320 ^c

Fuente: Cálculos de la UNCTAD sobre la base de los datos proporcionados por el Comité Estadístico de la CEI.

^a 1996

^b No se dispone de datos.

^c 1995.

6. No obstante, el ritmo de la recuperación no ha sido igual en todos los países, ni tampoco en los distintos sectores económicos de cada país. De acuerdo con las cifras oficiales de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la recuperación económica se ha reforzado considerablemente durante los últimos dos años en los tres países del Asia central cuyo PIB había disminuido en un 50% o más entre 1990 y 1994 (Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán). La rapidez de la recuperación en Kazajstán durante 1997 se manifestó en una tasa de crecimiento del PIB del 2%, el doble que en 1996. Los resultados económicos de Kirguistán fueron aún mejores, ya que en 1997 su PIB aumentó en un 10% aproximadamente. La economía de Tayikistán, devastada por una guerra civil de cinco años de duración, también ha superado la crisis gracias a la cuantiosa contribución del sector agrícola, en el que se reanudó la producción tras la firma del acuerdo de paz en junio de 1997. Turkmenistán y Uzbekistán, que registraron descensos más moderados entre 1990 y 1994, han seguido haciendo progresos razonables.

7. Aunque los países del Asia central han logrado invertir su proceso de declive económico, su crecimiento a largo plazo y desarrollo sostenible dependerán de su capacidad para desarrollar nuevas industrias que reemplacen a las creadas y sostenidas por las características singulares y los artilugios de la planificación central. A corto plazo, deberán encontrar nuevos mercados para los productos tradicionales y nuevas fuentes de materias primas y suministros en sustitución de los que habían antes de desmembramiento de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

8. Teniendo en cuenta las graves dificultades presupuestarias y de balanza de pagos con que se enfrentan los países del Asia central, se prevé que la inversión extranjera directa desempeñará un papel importante en sus esfuerzos de desarrollo. Las medidas que se están adoptando a fin de establecer un marco normativo apropiado para las economías de mercado, incluidas la liberalización del comercio y la privatización, han estimulado la inversión extranjera directa y contribuido al aumento de las corrientes de asistencia bilateral y multilateral. Los sectores de la energía (petróleo y gas) y la minería han absorbido la mayor parte de la inversión extranjera directa, que se ha concentrado sobre todo en Kazajstán (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Cuánta neta de la inversión extranjera directa en 1992–1996

<i>País</i>	<i>Acumulativa (en millones de dólares)</i>	<i>Per cápita (en dólares)</i>
Kazajstán	2 536,0	29,8
Kirguistán ^a	191,1	10,2
Tayikistán ^b	41,0	2,2
Turkmenistán ^b	308,1	25,1
Uzbekistán	310,0	2,8

Fuente: Base de datos de la UNCTAD sobre inversiones extranjeras directas y empresas transnacionales, e información del FMI obtenida en junio de 1998.

^a 1993–1996.

^b 1994–1996.

B. La nueva estructura del comercio

9. La nueva estructura del comercio en el Asia central se ha caracterizado por un cambio de orientación en el sector y de los productos comercializados. Se ha pasado de comerciar productos de la industria pesada, en otros tiempos la base de la economía de Kazajstán y algunos otros países del Asia central, a exportar principalmente productos agrícolas, metales y productos de la industria ligera. También ha cambiado la dirección del comercio, y nuevos mercados fuera del área de la CEI se están convirtiendo en destinos importantes del comercio exterior de estos países, especialmente de las exportaciones (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Valor de las exportaciones y las importaciones

(En millones de dólares EE.UU.)

<i>País</i>	<i>Tipo</i>	<i>Exportaciones</i>			<i>Importaciones</i>		
		<i>1992</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1992</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
Kazajstán	Total	^a	6 230	6 366	^a	4 261	4 275
	X	1 398	2 758	3 515	469	1 297	1 969
	I	^a	3 472	2 851	^a	2 964	2 306
Kirguistán	Total	^a	506	580	^a	838	680
	X	77	112	270	71	351	260
	I	^a	394	310	^a	487	420
Tayikistán	Total	^a	770	780	^a	668	805
	X	111	439	470	132	286	300
	I	^a	331	310	^a	382	505
Turkmenistán	Total	^a	1 693	750	^a	1 313	1 130
	X	908	551	270	543	924	520
	I	^a	1 142	480	^a	389	610
Uzbekistán	Total	^a	4 211	^a	^a	4 712	^a
	X	869	3 321	^a	929	3 195	^a
	I	^a	890	^a	^a	1 517	^a

Fuente: Comité Estadístico de la CEI.

Nota: X: Comercio con países no pertenecientes a la CEI; I: Comercio con los países miembros de la CEI.

^a No se dispone de datos.

10. Las exportaciones a los países situados fuera del área de la CEI consistieron principalmente en fibras de algodón y metales (aluminio, cobre refinado, zinc), en tanto que se

importaron bienes tanto de capital como de consumo. En 1996, las exportaciones de Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán representaron aproximadamente el 60% de las exportaciones totales del conjunto de la región. Por el contrario, el total de las importaciones procedentes de países no pertenecientes a la CEI aumentó en forma relativamente más moderada: Turquía, China, Alemania y otros países de la Unión Europea (UE) se convirtieron en importantes asociados comerciales.

C. Rutas y oleoductos alternativos de transporte de tránsito

11. El número creciente de rutas alternativas de tránsito en el Asia central ha desempeñado un papel decisivo en la modificación de la orientación del comercio. Pese a las actuales limitaciones físicas y no físicas, la influencia de esas rutas en la apertura del comercio con el Asia central ha sido considerable. El aumento de su eficiencia para reducir al mínimo el costo del transporte les permitirá contribuir aún más a la expansión del comercio.

12. La decisión de estos países de abrirse al comercio y las inversiones ha merecido el apoyo internacional, en forma de financiación del crédito para el mantenimiento y el desarrollo de la infraestructura de transportes y asistencia técnica para aumentar la eficiencia de sus sistemas de transporte de tránsito. Esta nueva asociación se ha edificado sobre la confianza en la capacidad del Asia central para ofrecer a los inversores oportunidades comerciales y de inversión atractivas.

13. Con un territorio de una superficie equivalente a la India y el Pakistán juntos y con sus abundantes recursos naturales, el Asia central tiene un enorme potencial comercial. Además, por el hecho de dominar el centro de la masa continental euroasiática, constituye un puente entre Asia y Europa. Por ser una región sin litoral, necesita un acceso al mar a través de los territorios de los países de tránsito, si bien su posición geográfica también podría hacer que se convirtiera en una importante vía de acceso a Asia desde Europa y el Oriente Medio (véase el mapa 1).

14. En la actualidad, sin embargo, el comercio con destino a los países del Asia central, o a través de ellos, ha de afrontar costos de transporte prohibitivos, que en muchos casos representan hasta un 60% del valor de las manufacturas importadas. Por consiguiente, el Asia central y sus socios comerciales tienen un fuerte incentivo para mejorar la eficiencia de las principales rutas de transporte de tránsito, que no sólo unen al Asia central con el resto del mundo, sino que también facilitan el transporte entre Asia y Europa.

Mapa 1

Esquema de los enlaces de tránsito del Asia central con los mercados mundiales: comparación de siete rutas típicas de tránsito por ferrocarril, a través de la Federación de Rusia, con cuatro rutas alternativas a través de otros países de tránsito

(Distancias (en kilómetros (km)), desde Tashkent a los puertos u otros puntos de transbordo)

STRIP IN

Cuadro 4

Datos básicos: distancia, superficie, población y producto nacional bruto (PNB) per cápita

<i>País</i>	<i>Distancia^a (en kilómetros (km))</i>	<i>Superficie (en miles de km²)</i>	<i>Población^b (en millones)</i>	<i>PNB per cápita^c (en dólares EE.UU.)</i>
Kazajstán	3 750	2 717	7,2	1 680
Kirguistán	3 600	199	4,6	820
Tayikistán	3 100	143	5,9	490
Turkmenistán	1 700	488	4,4	1 230
Uzbekistán	2 950	450	22,7	850
Total		3 997	54,8	

Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

^a Distancia más corta estimada por ruta terrestre desde la capital de cada país, a través de uno o más países de tránsito, hasta el puerto más cercano para los buques de navegación oceánica.

^b Estimaciones de 1994.

^c Estimaciones del Banco Mundial correspondientes a 1992.

1. Nuevas propuestas relativas a proyectos de oleoductos

15. El Asia central tiene enormes reservas de petróleo y gas. Según ciertos informes, los yacimientos del Mar Caspio contienen reservas potenciales de unos 200.000 millones de barriles —una cantidad casi igual al total de las reservas potenciales de la Arabia Saudita. Kazajstán posee las sextas reservas de petróleo y gas natural más importantes del mundo. Sin embargo, como la única vía de salida del petróleo y el gas del Asia central hacia el mundo es la red de oleoductos de Rusia, los países de esa región están buscando activamente otros recorridos posibles para oleoductos que les permitan aumentar sus exportaciones potenciales a los mercados mundiales (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Posible bonanza petrolera en la región del Mar Caspio y pugna por el trazado de los oleoductos

Hay varios proyectos de oleoductos en perspectiva. El consorcio denominado Oleoducto del Asia Central (Cent Gas), que está dirigido por la empresa norteamericana de petróleo y gas Unicol, firmó un contrato con Turkmenistán en 1995 para construir oleoductos y gasoductos desde Turkmenistán hasta el Pakistán a través del Afganistán. Sin embargo, este proyecto ha dado lugar a controversias jurídicas entre algunas de las empresas petroleras. Además, peligra la seguridad del oleoducto del Afganistán mientras continúe la guerra civil.

Se ha demorado el comienzo de las obras del oleoducto del Consorcio de Oleoductos del Caspio (CPC) desde el yacimiento de Tengiz hasta el puerto ruso de Novorossiysk. Es poco probable que empiecen en marzo de 1998 como se preveía. Inicialmente debían haberse iniciado a fines de 1996, pero probablemente no lo harán hasta 1999, según fuentes de la industria petrolera. El problema principal parece ser que la dirección del CPC no ha obtenido de la Federación de Rusia y las autoridades regionales derechos de tránsito que son indispensables para el proyecto.

Existen los otros proyectos siguientes: oleoducto desde Kazajstán hasta Azerbaiyán a través del Mar Caspio; la llamada ruta Baku–Ceyhan; oleoducto desde Kazajstán y Turkmenistán hasta la República Islámica del Irán; y prolongación de un gasoducto desde Almaty hasta Ürümqi.

16. En espera de la construcción de oleoductos alternativos, el petróleo se transporta por ferrocarril. El petróleo de Tengiz, en Kazajstán, por ejemplo, se transporta en buques cisterna por el Mar Caspio y luego por ferrocarril hasta el puerto de Batumi, en Georgia, para su posterior distribución a los mercados mundiales. En 1997, se transportaron por ferrocarril 3 millones de toneladas. Se prevé que en 1998 las exportaciones aumentarán hasta alcanzar un volumen de entre 4 y 5 millones de toneladas. El crudo de Turkmenistán también ha sido transportado por el Mar Caspio. Sin embargo, teniendo en cuenta que el transporte por ferrocarril no es eficaz en función de los costos, ni tampoco seguro, la explotación comercial de las reservas de petróleo y gas del Asia central sólo comenzará seriamente cuando se construyan nuevos oleoductos.

2. Transporte por ferrocarril, por carretera y por vías de navegación interior

17. Como resultado de recientes iniciativas, los países del Asia central cuentan con un número cada vez mayor de rutas de tránsito alternativas. La construcción de dos canales ferroviarios, uno para unir la red del Asia central con la de China en 1992 y el otro para establecer un enlace con la República Islámica del Irán en 1996, posibilitaron los servicios transcontinentales desde los puertos de China sobre el Pacífico, al este, hasta el Océano Índico y Europa. Es necesario un servicio de cambio de bogies o de transbordo, en ambos extremos —en la frontera china en Druzhba y la frontera con Turkmenistán en Sarakhs— debido a la diferencia de ancho de vía (véase el mapa 2).

18. La construcción del ferrocarril Bafgh–Mashad en la República Islámica del Irán reducirá la distancia desde Turkmenistán al puerto marítimo de Bandare Abbas en 1.600 kilómetros. La construcción de un ferrocarril desde Kermān hasta Zāhedān, en la República Islámica del Irán, enlazará el Asia central con el Pakistán.

19. Sin embargo, a pesar de su menor costo, el transporte de productos de poco valor a granel a larga distancia empezó a decaer a comienzos de 1991 en el Asia central. El desmembramiento del sistema ferroviario de la antigua Unión Soviética y la creación de ferrocarriles nacionales redujo la eficiencia de estos servicios en toda la región.

20. Debido a estos problemas, ha aumentado la competencia en el transporte por carretera. Sin embargo, la expansión de los servicios internacionales ha creado nuevos problemas, a saber, el deterioro acelerado de las carreteras, accidentes de tráfico, contaminación y evasión de impuestos.

Mapa 2

**Enlaces ferroviarios con el oeste (a través del Mar Caspio) y con el sur
(nuevos y propuestos)**

STRIP IN

a) Enlaces por carretera y por ferrocarril a través de la Federación de Rusia

21. La existencia de tres líneas ferroviarias que, a través de Kazajstán, conducen a Moscú, a la región del Báltico y a Europa occidental hace que este tipo de transporte sea el más conveniente desde el Asia central en dirección oeste (véase el mapa 3).

22. Sin embargo, diversos factores, entre ellos las elevadas tarifas, el mal funcionamiento y la evolución de las pautas y las necesidades comerciales han permitido que el transporte por carretera absorba una proporción creciente del transporte de mercancías. Las rutas hacia el oeste a través de la Federación de Rusia absorben el comercio de tránsito desde Kazajstán, Kirguistán y partes de Uzbekistán. La red de carreteras está bastante desarrollada, aunque fue construida para resistir cargas axiales y pesos brutos mucho menores que los de los vehículos pesados que actualmente transitan por las carreteras. En consecuencia, el incremento de los servicios de transporte por carreteras internacionales ha comportado un rápido deterioro de la red viaria.

b) Ruta por ferrocarril y carretera a través del Mar Caspio

23. La ruta por ferrocarril o carretera a través del Mar Caspio es el enlace más corto a un puerto de mar desde el Asia central (véase el mapa 2). La ruta atraviesa Turkmenistán hasta el puerto de Türkmenbashi (antiguamente Krasnovodsk) en el Mar Caspio, continúa con un tramo por transbordador ferroviario hasta el puerto de Bakú en Azerbaiyán y termina en otro tramo de ferrocarril o carretera que llega hasta los puertos de Batumi o Poti a orillas del Mar Negro en Georgia.

24. Sin embargo, los costos de transporte en esta ruta intermodal son elevados y los servicios son poco fiables. Los servicios de transbordador en el Mar Caspio son ineficientes y poco regulares. Esto ocasiona largas esperas de los vagones de ferrocarril y los vehículos de carretera; las hostilidades políticas intermitentes en el Cáucaso también desalientan a los transportistas a utilizar esa ruta. En 1997 se cargaron en los puertos de Bakú y Batumi alrededor de 3 millones de toneladas de petróleo, principalmente crudo, frente a 5 millones de toneladas por año antes de 1991. Debido a las limitaciones de esa ruta, recientemente se ha habilitado otra ruta sur-norte siguiendo la costa oriental del Mar Caspio (véase el mapa 3).

c) Enlace por ferrocarril y carretera con la República Islámica del Irán, el Golfo Pérsico y Turquía

25. La terminación del enlace ferroviario entre la República Islámica del Irán y Turkmenistán en mayo de 1996 fue calificada de acontecimiento histórico por la prensa por considerar que representaba el renacimiento de la secular ruta de la seda, que en otro tiempo había enlazado a Europa y el Golfo Pérsico con China. La terminación del enlace ferroviario ha abierto una ruta alternativa por ferrocarril entre Europa y Asia (véase el mapa 4).

Mapa 3

**Red interna de ferrocarril y carreteras de las repúblicas del Asia central y conexiones
con los países de tránsito vecinos**

STRIP IN

Mapa 4
Nuevo enlace ferroviario (inaugurado en 1992)

STRIP IN

26. Sin embargo, debido a los diferentes anchos de vía, los servicios de ferrocarriles internacionales sufren una interrupción en las fronteras entre la República Islámica del Irán y Turkmenistán y entre Kazajistán y China. El transbordo o el cambio de bogie en las estaciones fronterizas requiere al menos cuatro horas. El tráfico procedente de los países del Asia central en dirección a Turquía ha de enfrentar otro estrangulamiento: los 96 kilómetros de transbordador ferroviario a través del Lago Van, en Turquía oriental. Dos transbordadores con capacidad para 16 vagones de ferrocarril cada uno realizan tres viajes de ida y vuelta por día —con una capacidad anual total de 500.000 a 600.000 toneladas. Se está estudiando la posibilidad de construir un ramal de 250 kilómetros en la zona montañosa, al norte del lago, lo que incrementaría la capacidad a 4 millones de toneladas de mercancías por año. Las demoras debidas al transbordo y las conexiones con transbordador propician la competencia del transporte por carretera, que podría ser aún mayor si se simplificaran y armonizaran los procedimientos de transporte de tránsito.

d) Enlace ferroviario y por carretera con China

27. El tráfico de contenedores en la línea ferroviaria que enlaza a Kazajistán (Druzhba) con China (Ürümqi) pasó de unas pocas decenas de unidades equivalentes de 20 pies (TEU) en 1992, cuando se puso en servicio la línea, a más de 3.000 TEU en 1997. El transbordo o el cambio de bogie en la estación de intercambio debido al diferente ancho de vía provoca demoras considerables. Actualmente se está estudiando, entre otras cosas, la posibilidad de ampliar la terminal de Druzhba y de mejorar la vía férrea entre Aktogay y Druzhba (véase el mapa 2).

28. Es preciso mejorar muchos tramos de la carretera este-oeste que une Tashkent (Uzbekistán) y Almaty (Kazajistán) y que continúa hasta la frontera entre Kazajistán y China en Horgos y Ürümqi. Algunos tramos han sido mejorados en China, pero muchos otros aún están en malas condiciones.

e) Otros enlaces ferroviarios y por carretera

29. Un importante proyecto actualmente en ejecución es el enlace ferroviario entre la República Islámica del Irán y el Pakistán. Se está completando la conexión entre Zāhedān y Kermān en la República Islámica del Irán. Cuando las obras se terminen, habrá servicios ferroviarios desde el Asia central hasta Karachi, a través de la República Islámica del Irán, con un ancho adicional de vía (véase el mapa 2).

30. El enlace por carretera desde Dushanbe, en Tayikistán, a través de Termez, en Uzbekistán, hasta el Afganistán, vía Kabul, con una desviación hasta Kandahar o Peshawar, en el Pakistán, para terminar en Karachi, es una de las rutas más cortas desde el Océano Índico hasta la parte meridional del Asia central. Sin embargo, la actual guerra civil en el Afganistán impide un transporte de tránsito normal.

31. El mejoramiento de la red de transporte entre el Asia central y China indujo a los tres países vecinos, China, Kirguistán y Uzbekistán, a firmar en abril de 1997 un acuerdo para mejorar la carretera entre Tashkent, en Uzbekistán, y Kashgar, en China, a través de la ciudad de Osh, en Kirguistán. La carretera enlaza con la carretera del Karakorum que conecta el Asia central con China, al este, y el Pakistán y la India, al sur.

III. Medidas destinadas a mejorar la eficacia del transporte de tránsito en el Asia central

32. Desde su independencia en 1991, los países del Asia central, han tomado medidas para entrar a formar parte de la comunidad de las naciones adhiriéndose a las Naciones Unidas y los organismos conexos y afiliándose a varias organizaciones de su región.

33. El hecho de ser miembros de organizaciones internacionales y regionales y la aceptación de los acuerdos y normas internacionales básicos ha supuesto para esos países un aumento de las oportunidades comerciales y de inversión. La Asamblea General y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, especialmente el PNUD, la CESPAP, la CEPE y la UNTAD han ofrecido asistencia técnica en sectores muy diversos y han desempeñado un papel importante en la movilización del apoyo financiero de la comunidad internacional. Las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales, especialmente el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) y el Banco Asiático de Desarrollo, han concedido crédito para mejorar la infraestructura de transporte existente y crear rutas alternativas. Los países donantes, en particular el Japón, China y los Estados Unidos de América, así como grupos de países, por ejemplo la UE también han prestado considerable asistencia financiera y técnica (véase recuadro 2).

A. Medidas destinadas a superar los estrangulamientos de infraestructura física

34. Una vez que prácticamente se han completado las principales rutas de transporte de tránsito en el Asia central, los esfuerzos se han concentrado en la labor de rehabilitación, mantenimiento y mejora. Con respecto a la infraestructura ferroviaria, se ha concedido prioridad al mejoramiento de las estaciones de cambio de bogies, a la mejora y reconstrucción de vías y puentes y a la electrificación.

35. Se están otorgando al mantenimiento y rehabilitación de carreteras más prioridad que a las obras de nueva construcción a fin de evitar un deterioro acelerado de sus condiciones. El hecho de que su deficiente estado haya causado una cadena de efectos negativos, por ejemplo un desgaste acelerado de los vehículos, frecuentes averías y consiguientes demoras, y aumento de los gastos de transporte, merece una atención urgente. Se están ejecutando varios proyectos para rehabilitar la carretera que enlaza las principales ciudades del Asia central (véase el recuadro 2). Cabe destacar, entre otras grandes obras, el proyecto de Almaty-Karaganda-Astana-Borovoye, que se prevé terminar en el año 2000.

B. Medidas destinadas a superar los obstáculos no físicos

36. Las consecuencias negativas que los impedimentos físicos tienen en el transporte por ferrocarril, por carretera y por vías de navegación interior se han visto agravadas por obstáculos no físicos. Es cada vez más general el reconocimiento de que los mayores beneficios desde el punto de vista de la eficiencia y la disminución del costo del transporte en el Asia central seguramente provendrán de esfuerzos decididos para mejorar el marco operacional, institucional y reglamentario de las operaciones de tránsito.

Recuadro 2

Muestra de importantes proyectos destinados a aumentar la eficacia del transporte de tránsito**Japón**

* Construcción de un nuevo aeropuerto en Akmolá, Kazajstán: préstamo del Japón	180 millones de dólares
* Construcción de un taller para vagones en Tashkent, Uzbekistán, por el Japón	6.102 millones de yen
* Tres proyectos de modernización de aeropuertos locales: préstamo del Japón	15.526 millones de yen
* Modernización del aeropuerto internacional de Manas en Kirguistán	5.454 millones de yen

Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF)

* Modernización de la infraestructura de transporte en Turkmenistán: préstamo del BERF	50 millones de dólares
* Desarrollo de Turkmenbashi, Turkmenistán: préstamo del BERF	30 millones de dólares
* Rehabilitación del puerto de Aktau Kazakhiha	54 millones de dólares
* Rehabilitación de Almaty-Karanganda-Akmola	52 millones de dólares

Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)

* Rehabilitación de la carretera de Fushad a Aksytay en el corredor de Almaty-Akmola por el BAsD	50 millones de dólares
* Rehabilitación de 135 kilómetros en la carretera de Bishkek-Osh en Kirguistán por el BAsD	50 millones de dólares

Propuestas de proyectos para el Corredor de Transporte Transeuropeo-Caucásico-Asiático (TRACECA) 1998-1999

* Infraestructuras de carreteras en el Asia central	250.000 ECU ^a
* Estudio de viabilidad de obras de mejoramiento de los puertos de Poti y Batumi	15 millones de ECU
* Desarrollo ferroviario en el Asia central	11 millones de ECU
* Empresa arrendadora de equipo de transporte, y servicios regionalizados	800.000 ECU
* Tráfico y puertos del Mar Caspio	
• Nueva(s) compañía(s) naviera(s) del Mar Caspio	200.000 ECU
• Rehabilitación de la terminal del transbordador a Baku	250.000 ECU
• Canal navegable al puerto de Turkmenbashi	100.000 ECU
• Previsión del tráfico: TRACECA anterior	700.000 ECU
* Mantenimiento de carreteras	
• Centros de capacitación	2 millones de ECU
• Planificación del mantenimiento de carreteras	500.000 ECU
* Apoyo y capacitación en administración de puertos	1 millón de ECU
* Puente de Chardzev	500.000 ECU
* Estudio de viabilidad de los enlaces entre el TRACECA y China	600.000 ECU
* Comisión conjunta intergubernamental para la aplicación de un acuerdo multilateral	11 millones de ECU
* Facilitación del transporte de tránsito internacional por carretera	
• Capacitación de operadores y facilitación del transporte de tránsito internacional por carretera	25 millones de ECU
• Suministro de equipo de computadoras para la aplicación del Convenio TIR	500.000 ECU
* Inversión en el puerto de Aktau	2 millones de ECU
* Equipo intermodal de terminal	25 millones de ECU
* Centros de capacitación de expedidores de carga de la Federación Internacional de Asociaciones de Expedidores de Carta (FIATA)	2 millones de ECU
* Calderas limpiadoras de vagones cisterna, Baku	5 millones de ECU

Proyectos del PNUD

* Iniciativa de transporte externo y de tránsito en el Asia central: reconstrucción de la ruta de la seda	450.000 dólares
* Programa de desarrollo de la zona de la ruta de la seda	300.000 dólares

^a Unidad monetaria europea.**1. Medidas destinadas a mejorar las operaciones de transporte****a) Transporte por ferrocarril**

37. Los ferrocarriles en el Asia central están atravesando un período difícil de ajuste. No sólo están en proceso de consolidación después del desmembramiento de la antigua red de ferrocarriles soviéticos, sino que deben competir con reconocidas empresas extranjeras de transporte internacional por carretera.

38. El transporte por ferrocarril en el Asia central ha recibido el apoyo del Consejo de Transportes Ferroviarios de la CEI y de la Organización para la Cooperación entre los Ferrocarriles (OSZhD). El Consejo coordina los servicios ferroviarios dentro de la zona de la CEI, y entre ésta y terceros países. La OSZhD supervisa la aplicación del Convenio sobre el Transporte Internacional de Mercaderías por Ferrocarril, que facilita la armonización de las tarifas y la documentación. Recientemente, la República Islámica del Irán acordó integrarse en la OSZhD.

39. Aunque el Consejo y la OSZhD han realizado loables esfuerzos para facilitar la cooperación entre ferrocarriles, el transporte por este medio siguió experimentando muchos problemas, especialmente la disminución del volumen de carga y de los ingresos, dificultades relacionadas con la demora en el retorno de los vagones a las líneas de origen, y la liquidación de saldos que ahora deben pagarse en moneda fuerte.

40. El futuro de los ferrocarriles depende de una estrecha cooperación y de la mejora de la calidad de los servicios. Para competir con el transporte por carretera, deberán reforzarse los acuerdos existentes, a fin de que los ferrocarriles puedan ofrecer servicios sin interrupciones a través de las fronteras nacionales. En este contexto, los directivos deberían considerar, entre otras cosas, la posibilidad de ofrecer servicios de transporte multimodal. A medida que aumenta el papel del sector privado en las transacciones comerciales, cabría esperar que los ferrocarriles del Asia central se mostraran más sensibles a las necesidades y exigencias de los clientes, inclusive una rápida solución de las reclamaciones y el pago de una indemnización justa en caso de pérdida, daño o retraso de los productos en tránsito.

b) Operaciones de transporte por carretera

41. La industria del transporte por carretera en el Asia central, como su competidor los ferrocarriles, también está en un proceso de ajuste. La privatización de las empresas y los programas estatales iniciada en varios países para convertir algunas de aquéllas en proveedores de servicios internacionales es incompleta. Mientras tanto, los transportistas extranjeros dominan los servicios internacionales en este sector. Frente a ello, algunos países han impuesto restricciones a las cargas estratégicas, por ejemplo el algodón, lo cual dificulta a los transportistas extranjeros regresar con carga. Por su parte, las empresas del Asia central que se aventuran al exterior no logran obtener cargas de regreso por falta de redes de agentes internacionales. Como resultado de ello, en ambas direcciones viajan vehículos vacíos, lo cual aumenta los costos.

42. Hay un argumento a favor de que transportistas extranjeros puedan recoger cargas estratégicas, a saber, que disminuirían los costos del transporte al exterior. Sin embargo, cabe esperar, a su vez, que se tomen medidas para apoyar a las empresas de transporte nacionales. Una forma de hacerlo sería crear empresas conjuntas con firmas extranjeras, lo cual aumentaría el rendimiento de las nacionales por el hecho de disponer de capital y técnicas de gestión. Se reconoce cada vez más que un marco reglamentario equitativo y estable estimularía el desarrollo de servicios de transporte de tránsito fluidos, económicos y eficientes en el Asia central.

2. Medidas administrativas y legales para facilitar el transporte de tránsito

43. Varias convenciones internacionales constituyen una base útil para afrontar algunos de los problemas relacionados con las operaciones de tráfico de tránsito. Los países del Asia

central se han adherido a algunos de esos instrumentos jurídicos internacionales y siguen considerando la posibilidad de adherirse a muchos más. Esos países también han firmado acuerdos regionales y bilaterales para armonizar su legislación y sus procedimientos de transporte.

44. Dada la multiplicidad y complejidad de las cuestiones del tránsito, sin embargo, un marco reglamentario equitativo y estable exigiría esfuerzos mucho mayores para armonizar y simplificar la amplia gama de factores institucionales, de procedimiento, de documentación y reglamentarios que tienen una importancia decisiva para los movimientos efectivos de mercancías. Para ello, los países deben adherirse a diversas convenciones internacionales y concertar acuerdos regionales y bilaterales.

45. Actualmente, hay muchos obstáculos a las operaciones de transporte de tránsito en el Asia central. La falta de un marco reglamentario común, con leyes y reglamentos de transporte armonizados en la subregión, obliga a los transportistas a adaptarse a las diferentes normativas de los países de tránsito, lo que crea muchas dificultades y resulta en multas y retrasos.

46. Es frecuente que los trámites fronterizos sean lentos, con esperas de hasta cuatro días en cada dirección. Uno de los problemas es que, por no estar las instalaciones fronterizas de la CEI diseñadas para los actuales niveles de tráfico, no existen carriles separados para encaminar las diferentes corrientes de tráfico hacia los puntos correspondientes de control. Como resultado de ello, incluso los vehículos vacíos emplean el mismo tiempo en cruzar las fronteras (véase el trabajo sobre los obstáculos no físicos a la expansión del transporte (documento TRANS/SC.1/1998,18-TRANS/WP.30/1998/10) presentado por Antony Bailey, miembro de la Federación Internacional de Carreteras (FIR) para la Conferencia sobre Carreteras de la FRI celebrada en Ashgabat, Turkmenistán, en abril de 1998.

47. Los trámites aduaneros son engorrosos. Normalmente los transportistas deben presentar series completas de documentos en dos idiomas en cada paso fronterizo, lo que a menudo va acompañado de la rotura de precintos y el pago de derechos de escolta aduanera a través del todo el territorio de cada país de tránsito. Los derechos de tránsito, especialmente para los transportistas extranjeros, son elevados y pueden variar considerablemente sin previo aviso. Estas dificultades se ven normalmente agravadas por la usual negativa de las compañías aseguradoras europeas a asegurar productos destinados al Asia central, debido a que los países de la subregión no se han adherido a las convenciones internacionales pertinentes, como la Convención relativa al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (CMR), 1956^a.

48. El transporte de tránsito no puede ser eficiente sin un marco jurídico previsible y propicio. Los países que han tomado medidas conjuntas para armonizar sus políticas de transporte y adoptar normas técnicas e instrumentos jurídicos comunes han conseguido una reducción general significativa de los costos del transporte. Los países del Asia central han acogido bien las iniciativas recientes destinadas a armonizar sus leyes y procedimientos relativos al comercio de tránsito con los principios y normas internacionales. Las características comunes de esas iniciativas se resumen en el recuadro 3.

Recuadro 3

Algunos posibles elementos para un acuerdo marco en materia de transporte de tránsito en los países del Asia central y los países de tránsito vecinos

Un acuerdo marco para el transporte de tránsito podría incluir: a) disposiciones para garantizar la libertad de tránsito, incluida la no discriminación contra las mercancías en razón de su origen o destino, evitar retrasos innecesarios y eliminar todo pago, aparte de los destinados a sufragar los gastos administrativos de tránsito; b) la designación de corredores de transporte de tránsito por ferrocarril, carretera y vías de navegación interior, que previera instalaciones y servicios fronterizos adecuados (terminales, puntos de cruce de frontera, estaciones de cambio de ancho de vía, puertos para transbordadores y ayudas a la navegación), además de medidas destinadas a agilizar el despacho aduanero, velar por la seguridad del tráfico de tránsito y autorizar a las empresas de transporte a abrir oficinas en los países de tránsito y concederles visas de entrada múltiple; c) puertos e instalaciones marítimas para uso del tráfico de tránsito; d) condiciones generales para el transporte por carretera, entre ellas normas apropiadas en materia de tráfico, libertad para elegir el mejor medio de transporte, exigencia de que los transportistas en tránsito soliciten autorización para realizar cualquier transporte interno, concesión de permiso para que puedan permanecer en el país de tránsito todo el tiempo necesario, disposiciones referentes a los permisos de transporte por carretera, requisitos técnicos de los vehículos, suministro de combustible y lubricantes, reconocimiento mutuo de permisos de conducir y de circulación, disposiciones relativas a seguros contra terceros para vehículos automotores y exigencia de un trato igual para las empresas nacionales y de tránsito en lo que respecta a gravámenes y obligaciones financieras; e) condiciones generales para el transporte por ferrocarril, incluida la designación de estaciones de intercambio en las fronteras y la previsión de inspecciones técnicas; f) condiciones generales para el transporte por vías de navegación interior, incluidas las ayudas a la navegación, la carga máxima, la documentación de los buques, la matriculación de las embarcaciones y los certificados de navegabilidad; g) el contrato de transporte de mercancías en tránsito, incluidas cartas de porte, billetes de pasajeros, inscripción de equipajes, responsabilidad civil del transportista, responsabilidad por retrasos, daños personales, pérdida o daños a equipajes, indemnización por pérdida de mercancías, responsabilidad combinada de transportistas e indemnización por lesiones o muerte; h) control aduanero, incluida la reducción al mínimo de los controles, la previsión de inspecciones conjuntas y la creación de un sistema aduanero de tránsito; i) documentación y trámites, incluida la reducción del número de documentos y la adecuación a las normas internacionales; j) disposiciones varias, inclusive las relativas a un “Consejo de Coordinación del Transporte de Tránsito” con facultades para resolver controversias y proponer enmiendas a acuerdos, así como arreglos para el arbitraje de conflictos.

3. Disposiciones de apoyo institucional y desarrollo de los recursos humanos

49. Las disposiciones de apoyo institucional y el desarrollo de los recursos humanos son fundamentales para mejorar la eficiencia del transporte de tránsito. Una cooperación efectiva en materia de tránsito regional a menudo requiere nuevas actitudes y estructuras. La gestión del cambio exige una organización adecuada y el compromiso sostenido de llevar a cabo las reformas y los compromisos convenidos. Una actividad en gran escala de reforma de los sistemas reglamentarios, de procedimiento y de gestión a nivel regional y subregional requiere disposiciones para un apoyo institucional efectivo y mano de obra capacitada en los sectores público y privado.

a) Papel de los gobiernos

50. Aunque estén dejando de intervenir directamente en las operaciones de transporte comercial muchos gobiernos siguen desempeñando el papel decisivo de financiar, mantener y gestionar la infraestructura física del transporte y de elaborar y hacer cumplir las reglamentaciones del sector. En la ordenación y el control del tráfico de tránsito, que constituye una cuestión intersectorial, intervienen varios departamentos gubernamentales. La policía vela por el cumplimiento de las normas de tráfico por todos los vehículos, incluidos los extranjeros en tránsito. Las mercancías y los medios de transporte atraviesan territorios nacionales bajo control aduanero. La construcción y el mantenimiento de la infraestructura y los servicios de tránsito son responsabilidad de uno o más ministerios. La obtención de visas puede tener que tramitarse en otro ministerio distinto, y al ministerio de relaciones exteriores también incumbe una función.

51. Hay mayor conciencia de la necesidad de mantener consultas interministeriales periódicas y estructuradas a fin de mejorar la capacidad de los gobiernos para formular políticas racionales de transporte de tránsito, pero, en la práctica, los ministerios responsables del transporte no siempre celebran las consultas necesarias antes de tomar las decisiones importantes relativas al transporte de tránsito. Debe subrayarse que ese tipo de consultas aumentarán la capacidad de los gobiernos para aplicar sus políticas de transporte de tránsito y cumplir con compromisos al respecto.

b) El papel del sector privado

52. Los cambios registrados en la estructura del transporte y el comercio en el Asia central han aumentado la importancia del papel del sector privado. Como proveedor o usuario de servicios, tiene un conocimiento directo de los problemas y los obstáculos que se encuentran en las operaciones cotidianas, por lo que generalmente está en mejores condiciones para proponer soluciones viables y prácticas. El sector privado tiene mucho interés en que la facilitación del transporte de tránsito tenga éxito, pues es un beneficiario directo de las medidas destinadas a armonizar las reglamentaciones interestatales y simplificar los trámites administrativos y aduaneros. Su participación en la formulación de políticas no sólo facilitará la adopción de medidas adecuadas, sino que garantizará la cooperación del sector en la aplicación de las nuevas medidas que se adopten en virtud de decisiones intergubernamentales.

c) El papel del desarrollo de los recursos humanos

53. Para hallar soluciones a muchos de los problemas del transporte de tránsito se requieren mejores conocimientos y capacidades tanto de los responsables de la formulación de políticas como a nivel operacional. Por lo tanto, es necesario incluir actividades de desarrollo de los recursos humanos en cualquier programa de facilitación de este transporte. Esa necesidad es mayor en las economías en transición, porque los cambios que se proponen no siempre son bien comprendidos por una población acostumbrada a un sistema económico diferente.

54. Los gobiernos se mostrarán más sensibles a los problemas del transporte de tránsito y, probablemente, elaborarán y aplicarán reglamentaciones apropiadas si se les proporcionan datos e información que demuestren claramente la naturaleza de los problemas existentes y los beneficios que se derivarían de la aplicación de una reglamentación de ese tipo. Esa información se difundiría mediante documentos, seminarios oficiales y otros medios de divulgación adecuados.

55. A nivel de gestión y operacional, la aplicación efectiva de medidas de facilitación del transporte y el comercio requeriría un proceso de capacitación, especialmente por el hecho de que muchas de las medidas exigen la aplicación de nuevas tecnologías en constante evolución. Esto se aplica en particular a los sistemas de información aduanera, de despacho y expedición, bancaria y de seguros, y sobre la carga. Dada la estrecha relación que existe entre estas funciones a nivel operacional, se necesitaría un programa adecuado de capacitación que velara por la coordinación entre los distintos sectores respecto del contenido de dicha capacitación. Las Naciones Unidas, en particular el PNUD/UNCTAD, la CEPE y la CESPAP, están desempeñando un papel importante en la prestación de asistencia técnica al Asia central, y seguirán siéndolo.

Notas

^a Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 399, No. 5742.
