

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
Programa de Actividades Sectoriales

**Cuestiones laborales y sociales  
surgidas de los problemas de  
movilidad transfronteriza de los  
conductores internacionales en el  
sector del transporte por carretera**

**Informe para el debate de la Reunión tripartita  
sobre las cuestiones laborales y sociales surgidas  
de los problemas de movilidad transfronteriza  
de los conductores internacionales en el sector  
del transporte por carretera**

Ginebra, 2006

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2006

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de una traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

ISBN 92-2-318477-0 978-92-2-318477-3 (Print)

ISBN 92-2-318478-9 978-92-2-318478-0 (Web PDF)

*Primera edición 2006*

*Fotografía de cubierta:* Camiones en espera de cruzar la frontera con China en Dong Dang. Lang Son, noreste de Viet Nam  
©QT Luong/terrageria.com

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

---

## Prefacio

Como consecuencia de la globalización, el mundo está hoy más interconectado que nunca. Esto ha dado lugar a un aumento del tráfico transfronterizo por carretera en las regiones integradas desde el punto de vista económico, lo que a su vez ha creado problemas nuevos y complejos para los conductores internacionales y el sector del transporte por carretera en general.

Estos problemas, y en particular los relacionados con el VIH/SIDA, los visados y la movilidad transfronteriza de los conductores internacionales, han llamado la atención sobre el papel que puede desempeñar el diálogo social más allá del plano nacional.

En este contexto, el Consejo de Administración decidió en su 295.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2006) convocar una «Reunión tripartita sobre las cuestiones laborales y sociales surgidas de los problemas de movilidad transfronteriza de los conductores internacionales en el sector del transporte por carretera», con un componente relativo al VIH/SIDA. El presente informe, que servirá de base para los debates de la Reunión, incluye capítulos dedicados al VIH/SIDA y a la cuestión de los visados. La Reunión se celebrará en la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra, del lunes 23 al jueves 26 de octubre de 2006.

El Consejo de Administración también decidió que, tras celebrar consultas con el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores, se nombrara a diez participantes en representación de cada Grupo para que asistieran a la Reunión. El Consejo de Administración decidió además invitar a los gobiernos de todos los Estados Miembros interesados a nombrar participantes para que asistieran a la Reunión. También se ha invitado a organizaciones intergubernamentales, organizaciones internacionales no gubernamentales y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que asistan en calidad de observadores.

La Reunión forma parte del Programa de Actividades Sectoriales de la OIT, uno de cuyos cometidos es facilitar el diálogo social sectorial y el intercambio de información entre los mandantes sobre la evolución laboral y social en determinados sectores económicos, complementando esto con investigaciones prácticas sobre cuestiones sectoriales de actualidad. Tradicionalmente se ha procurado el logro de este objetivo mediante la celebración de reuniones sectoriales tripartitas internacionales con el fin de: fomentar una mayor comprensión de cuestiones propias de cada sector a través del diálogo social; generar un consenso tripartito internacional sobre inquietudes sectoriales y proporcionar orientación para la adopción de políticas y medidas nacionales e internacionales que aborden los problemas conexos; promover la armonización de todas las actividades de la OIT que sean de carácter sectorial y cumplir una función de coordinación entre la Oficina y sus mandantes; y prestar asesoramiento técnico, asistencia práctica y apoyo a los mandantes para facilitar la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

De conformidad con la decisión del Consejo de Administración, el objeto de esta Reunión será: examinar las cuestiones laborales y sociales derivadas de los problemas que entraña la movilidad transfronteriza de los conductores internacionales en el sector del transporte por carretera, incluida la cuestión del VIH/SIDA, utilizando como base para la discusión un informe preparado por la Oficina; adoptar conclusiones que incluyan propuestas de acción destinadas a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a la OIT; adoptar un informe sobre la discusión, y formular propuestas con miras a las actividades de seguimiento por parte de la OIT.

---

Se espera que esta Reunión fortalezca la capacidad de la OIT y de sus mandantes para elaborar y aplicar, por la vía del diálogo social, políticas y medidas que, teniendo en cuenta la perspectiva de género, aborden eficazmente las cuestiones laborales y sociales derivadas de los problemas de movilidad transfronteriza de los conductores internacionales en el sector del transporte, fomentando de esa manera la prevención del VIH/SIDA, promoviendo la no discriminación, y contribuyendo a aumentar la eficiencia y la eficacia de las actividades de transporte transfronterizo por carretera y a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los conductores internacionales, en aras del desarrollo económico y social en general.

---

## Indice

	<i>Página</i>
Prefacio.....	iii
Agradecimientos.....	xi
Acrónimos y abreviaturas.....	xiii
Introducción .....	1
1. El comercio y sus repercusiones en el transporte por carretera.....	3
1.1. Efectos de la globalización – países de la OCDE.....	4
1.2. Consecuencias en materia de condiciones de trabajo .....	5
2. Diálogo social en el sector del transporte por carretera.....	6
2.1. Diálogo social.....	6
2.1.1. OIT .....	6
2.1.2. Unión Europea.....	7
2.2. Legislación social en el sector del transporte por carretera .....	8
2.2.1. OIT .....	8
2.2.2. Europa.....	9
2.3. Cuestiones sociales transfronterizas .....	11
2.3.1. Contratación transfronteriza y migración laboral .....	11
2.4. La Unión Europea y la legislación nacional .....	11
3. Definiciones, regiones geográficas, integración económica y corredores internacionales.	13
3.1. Definiciones.....	13
3.2. Regiones geográficas, integración económica y corredores internacionales para el transporte por carretera .....	13
3.2.1. Europa.....	13
3.2.2. América del Norte .....	15
3.2.3. América del Sur.....	16
3.2.4. Africa.....	17
3.2.5. Asia.....	19
3.2.6. Conexiones euroasiáticas.....	20
3.3. El caso especial de los países sin litoral .....	22
4. Cuestiones relativas al visado.....	24
4.1. Política de visados – el caso de la Unión Europea .....	25
4.1.1. Visados para estancias de corta duración .....	25
4.1.2. Aplicación de la política de visados por los Estados miembros que se incorporaron a la Unión Europea el 1.º de mayo de 2004.....	26
4.2. Cuestiones relativas al visado para los conductores profesionales que ingresan en la Unión Europea.....	26

4.3.	Encuesta de la Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU) sobre los visados para conductores profesionales.....	28
4.3.1.	Documentos exigidos .....	29
4.3.2.	Plazo .....	29
4.3.3.	Derechos de visado .....	31
4.3.4.	Trámites .....	31
4.3.5.	Tipos de visado.....	32
4.4.	Supresión de obstáculos.....	34
4.4.1.	Acuerdo sobre facilitación de la expedición de visados entre la Federación de Rusia y la Comunidad Europea.....	35
4.4.2.	Nuevo anexo al Convenio internacional sobre la armonización de los controles de las mercancías en las fronteras, 1982 («Convenio de armonización»).....	35
4.5.	Documentos de identidad .....	36
5.	Cuestiones relativas a los cruces de fronteras.....	38
5.1.	Los procedimientos en los pasos fronterizos .....	38
5.2.	Las demoras en los pasos fronterizos .....	39
5.3.	Tiempo que se necesita para cruzar la frontera.....	41
5.4.	Procedimientos aduaneros .....	41
5.4.1.	La cuestión de la documentación.....	42
5.5.	Transporte internacional en autobús/autocar .....	44
5.6.	Infraestructura y servicios de bienestar en los pasos fronterizos.....	45
5.7.	Funcionarios fronterizos .....	45
5.7.1.	Acoso por parte de funcionarios .....	47
5.7.2.	Conductores profesionales con conocimientos y formación insuficientes .	47
5.8.	Aspectos regionales y magnitud de la actividad de cruce de fronteras.....	48
5.8.1.	Lugares con problemas .....	48
5.8.2.	Cuantificación del movimiento transfronterizo .....	50
5.9.	Cuantificación de los efectos de los problemas que se plantean en los cruces de fronteras .....	54
6.	Condiciones de vida y de trabajo.....	57
6.1.	Demoras excesivas en la frontera .....	58
6.1.1.	Europa.....	58
6.1.2.	Africa .....	59
6.2.	Pagos extraoficiales y acoso .....	60
6.2.1.	Europa.....	61
6.2.2.	Africa .....	63
6.3.	Estudios de casos .....	64
6.3.1.	MERCOSUR: Brasil.....	64
6.3.2.	Europa Nororiental: Vaalimaa, en la frontera entre Finlandia y la Federación de Rusia.....	64

6.4.	Cuestiones relacionadas con el tránsito .....	65
6.4.1.	Puestos de control: Africa.....	65
6.4.2.	Tasas de tránsito: Asia Central .....	66
7.	Eliminación de obstáculos: posibles soluciones.....	68
7.1.	Infraestructura.....	68
7.1.1.	Mejorar las instalaciones en las fronteras .....	69
7.1.2.	Mejorar el acceso a los pasos fronterizos .....	69
7.2.	Procedimientos .....	69
7.3.	Funcionarios de fronteras .....	74
7.4.	Simplificación/armonización/normalización de los procedimientos para el cruce de fronteras .....	75
7.4.1.	Contribuir a resolver los problemas relacionados con el transporte en tránsito en los pasos fronterizos.....	75
7.4.2.	Facilitar el cruce de fronteras sobre la base de instrumentos internacionales .....	76
7.4.3.	Facilitación del cruce de fronteras – iniciativas regionales .....	80
8.	Riesgos que entraña el VIH/SIDA para los conductores internacionales.....	85
8.1.	El VIH/SIDA y el sector del transporte: situación general.....	85
8.1.1.	Riesgos para los conductores en los cruces de fronteras .....	85
8.1.2.	Estigmatización .....	87
8.1.3.	Un riesgo para la empresa .....	88
8.2.	Políticas y medidas para reducir los riesgos.....	88
8.2.1.	Diálogo sobre políticas en el marco del Pacto Mundial de las Naciones Unidas.....	89
8.2.2.	Un enfoque triple.....	89
8.2.3.	Mejora de las instalaciones y de las condiciones.....	90
8.2.4.	Intervenciones eficaces en relación con el VIH/SIDA .....	90
8.3.	Acción de los interlocutores sociales.....	92
8.4.	Acción de la OIT .....	93
8.4.1.	Programa de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo .....	93
9.	Resumen de las cuestiones fundamentales, conclusiones generales y temas propuestos para la discusión .....	94
9.1.	Temas propuestos para la discusión .....	97

### **Anexo**

Principales acuerdos de transporte y convenios relacionados con el transporte por carretera, CEPE (situación al 9 de mayo de 2006).....	99
---	----

### **Lista de gráficos**

1.1. Crecimiento mundial del producto interno bruto, el comercio y el gasto expresado en términos de transporte de carga .....	3
3.1. Corredores paneuropeos .....	14
3.2. El corredor septentrional .....	18
3.3. La Carretera Asiática.....	19

3.4.	Países que participan en el programa TRACECA .....	20
3.5.	Países sin litoral .....	22
4.1.	Resultados del análisis de cuestiones generales relacionadas con la expedición del visado (basados en la encuesta de la CEPE de 2003) .....	27
4.2.	Promedio del número de documentos exigidos para solicitar un visado .....	29
4.3.	Promedio del tiempo necesario para la obtención de un visado Schengen .....	30
4.4.	Promedio de los derechos que se abonan para obtener un visado .....	31
5.1.	Los 12 países que registraron el número más elevado de cuadernos TIR expedidos por la IRU (a sus asociaciones nacionales) en el período 2001-2005 .....	53

***Lista de cuadros***

3.1.	Rutas de tránsito entre Asia Central y Europa.....	21
3.2.	Países sin litoral.....	22
4.1.	Documentos que suelen exigirse para la concesión de un visado.....	28
4.2.	Tramitación de la solicitud de visado .....	31
4.3.	Tipos de visados expedidos .....	32
5.1.	Documentos requeridos para el transporte por carretera de Eslovenia a Europa Oriental y Estados miembros de la Unión Europea.....	43
5.2.	Documentos requeridos entre la India y Bangladesh .....	44
5.3.	Operadores de transporte autorizados a utilizar los cuadernos TIR .....	51
5.4.	Cuadernos TIR expedidos por la IRU a asociaciones nacionales entre 2000 y 2005.....	52
5.5.	Cruces de fronteras – camiones y autobuses (Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México) .....	54
5.6.	Cruces de fronteras – sólo camiones (Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México).....	54
6.1.	Demoras en determinados puestos fronterizos en Africa Meridional, 2000.....	59
6.2.	Pagos extraoficiales en Kazajstán.....	61
6.3.	Pagos extraoficiales en Ucrania.....	62
6.4.	Pagos extraoficiales en la Federación de Rusia.....	62
6.5.	Puestos de control a lo largo de las principales carreteras de los Estados miembros de la CEDEAO .....	65

***Lista de recuadros***

2.1.	Tiempos de conducción y descanso de los conductores profesionales de la Unión Europea .....	10
2.2.	Empleo de «zona gris» – migración laboral de Europa Central y Oriental .....	11
3.1.	¿Qué es el tránsito?.....	23
4.1.	Entrada a los Estados Unidos de un conductor de vehículos de transporte comercial – documentos necesarios .....	24
4.2.	Procedimiento de obtención de un visado Schengen para los conductores profesionales ucranianos a efectos de entrar a Italia .....	30

---

4.3.	Objetivos del Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185) .....	37
5.1.	Estudio de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte sobre Africa Central – tiempo de espera .....	40
5.2.	Transacciones aduaneras en Africa .....	42
5.3.	Costos de transporte en los países sin litoral .....	54
5.4.	Consecuencias económicas del tiempo de espera en la región fronteriza entre San Diego y Baja California.....	56
6.1.	Casos de pagos adicionales notificados.....	60
6.2.	Cruce de Burkina Faso – de Malí a Togo.....	66
7.1.	Eliminación de obstáculos: vías separadas para los TIR.....	69
7.2.	Introducción de las TIC en los procedimientos de paso de fronteras en Sudáfrica.....	70
7.3.	Coordinación entre las aduanas de Finlandia, Suecia y la Federación de Rusia .....	71
7.4.	Eliminación de la corrupción.....	75
7.5.	Instrumentos internacionales de la CEPE que facilitan el transporte por carretera en Europa .....	79
7.6.	Acuerdo de la GMS para la facilitación del transporte transfronterizo de personas y mercancías .....	82
7.7.	¿Qué es FAST?.....	83
8.1.	Conductores de camiones contra el SIDA, en Sudáfrica.....	92

---

## Agradecimientos

El presente informe ha sido elaborado bajo la responsabilidad de Marios Meletiou del Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo y Actividades Sectoriales. No obstante, la OIT desea hacer constar que el presente informe se basa en gran parte en los resultados de la investigación sobre cuestiones transfronterizas relacionadas con el transporte por carretera realizada por la Facultad de Estudios Marítimos y Transporte de la Universidad de Ljubljana (Eslovenia), que se ha presentado a la OIT en un exhaustivo proyecto de documento. El Sr. Peter Jencek, profesor titular de dicha Facultad, ha dirigido las labores de investigación mencionadas.

Cabe dejar constancia asimismo de que el capítulo dedicado a los riesgos del VIH/SIDA para los conductores internacionales refleja en gran medida el texto de un proyecto de documento sobre la cuestión que ha sido elaborado para la OIT por el Sr. Stirling Smith.

La OIT desea asimismo agradecer el apoyo que le prestaron la Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU), la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) durante el proceso de elaboración del presente informe.

---

## Acrónimos y abreviaturas

ABADA	Asociación de compañías de transporte internacional por carretera de Azerbaiyán
ADR	Acuerdo europeo sobre el transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera
AETR	Acuerdo europeo sobre el trabajo del personal de los vehículos que se dedican al transporte internacional por carretera
AGR	Acuerdo europeo sobre las principales arterias de tráfico internacional, de 1975
AGTC	Acuerdo europeo sobre las grandes líneas internacionales de transporte combinado e instalaciones conexas
AH	Carretera Asiática
AIRCA	Asociación de compañías de transporte internacional por carretera de Armenia
AIRCU	Asociación de compañías de transporte internacional por carretera de Ucrania
AMTRI	Asociación de compañías de transporte internacional por carretera de Marruecos
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
ATP	Acuerdo sobre el transporte internacional de productos alimenticios perecederos y sobre la utilización de equipo especial para su transporte
CBP	Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEMT	Conferencia Europea de Ministros de Transporte
CEPA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CESPAP	Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico
CFA	Comunidad Financiera Africana
CMR	Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera
C-TPAT	Asociación Comercial Aduanera contra el Terrorismo
CVR	Convención sobre el contrato de transporte internacional de pasajeros y equipaje por carretera

---

FAST	Programa FAST
GMS	Subregión del Gran Mekong
IATC	Club automovilista internacional, Emiratos Arabes Unidos
IRU	Unión Internacional de Transportes por Carretera
ITF	Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte
ITS	Infecciones de transmisión sexual
KazATO	Sindicato de compañías de transporte internacional por carretera de Kazajstán
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NARTAM	Asociación de transporte nacional por carretera de Mongolia
NIS	Estados de reciente independencia
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OCE	Organización de Cooperación Económica
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PETRA	Area de transporte paneuropea
PIB	Producto interno bruto
RTE-T	Red transeuropea de transporte
SATAWU	Sindicato de Trabajadores del Transporte e Industrias Conexas de Sudáfrica
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
TIC	Tecnologías de la información y de la comunicación
TIR	Transporte internacional por carretera (Transports Internationaux Routiers) – Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos TIR, 1975
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRACECA	Corredor de Transporte Europa-Cáucaso-Asia
TTFSE	Programa de facilitación del comercio y el transporte en Europa Sudoriental
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del Africa Occidental
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UND	Asociación de compañías de transporte internacional de Turquía
VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana

---

## Introducción

El transporte comercial por carretera desempeña una función socioeconómica insustituible al vincular la oferta con la demanda, y es un nexo necesario entre diversos sectores industriales. Como el medio de transporte que conduce a la mayoría de los pasajeros y mercancías a su destino final, el transporte por carretera es indispensable para el turismo, el comercio y el bienestar de cualquier economía. El proceso de cruce de fronteras del tráfico comercial es un elemento importante del transporte internacional y de las cadenas de suministro que ejerce una enorme influencia en las economías y que, por lo tanto, debe ser armonizado mediante el diálogo social en el plano internacional, para que el comercio sea lo más eficiente posible y para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los conductores internacionales.

El rápido avance de la globalización ha creado un mundo cada vez más interrelacionado, pero las políticas y procedimientos relativos al cruce de fronteras se han quedado atrás, obstaculizando la facilitación del comercio en las regiones integradas desde el punto de vista económico. La evolución del comercio internacional ha tenido fuertes repercusiones en el transporte internacional por carretera, y las barreras específicas que traban la facilitación del comercio en este sector repercuten a su vez en el producto interno bruto (PIB) nacional, en la capacidad de los empleadores para competir lealmente y en las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores. A medida que aumenta la integración entre los países, se han ido descartando las políticas que traban las economías y crean barreras para el comercio, con el fin de impulsar el crecimiento y las oportunidades económicas y, al mismo tiempo, promover el trabajo decente<sup>1</sup>.

La movilidad transfronteriza de los conductores internacionales suscita una atención creciente. Los problemas que plantean las políticas relativas a los visados y la documentación aduanera, y los inconvenientes que surgen en el momento de cruzar físicamente las fronteras de los países debido a los procedimientos nacionales, la infraestructura y otros motivos, tienen efectos económicos, sociales y ambientales importantes en la población de todos los países. El papel del diálogo social más allá del plano nacional es fundamental para satisfacer las nuevas exigencias que se imponen al sector del transporte por carretera.

En varias organizaciones, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), el Grupo del Banco Mundial, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), se está trabajando con miras a facilitar el cruce de fronteras en el sector del transporte por carretera. Sin embargo, esas organizaciones ponen énfasis principalmente en mejorar la facilitación del comercio mediante la eliminación de los obstáculos a la circulación eficiente de las mercancías a través de fronteras. Esto ha dejado un vacío importante, ya que no se han abordado adecuadamente las cuestiones laborales y sociales pertinentes, a pesar de que éstas integran de manera indisoluble el conjunto de aspectos necesarios para mejorar la facilitación del comercio. Las deliberaciones y actividades que llevan a cabo estas organizaciones son de interés para la OIT, en la medida en que repercuten en las cuestiones laborales y sociales.

<sup>1</sup> Puede verse una definición del trabajo decente como: «oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana» en OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, pág. 3.

---

La mayoría de los países desarrollados continúa creciendo con una tasa de crecimiento sostenida que oscila entre el 3 y el 5 por ciento, y países como China, la India y la Federación de Rusia se han estado desarrollando más rápidamente. En una economía internacional con ese ritmo de crecimiento, los acontecimientos registrados recientemente en el sector manufacturero y en el comercio, incluidos los cambios radicales en los conceptos logísticos, repercuten en el comercio internacional. La suma de estos aspectos reafirma la necesidad de que la OIT adopte medidas para colmar la brecha cada vez mayor, abordando las cuestiones laborales y sociales en el debate internacional sobre la facilitación del comercio en relación con el transporte por carretera.

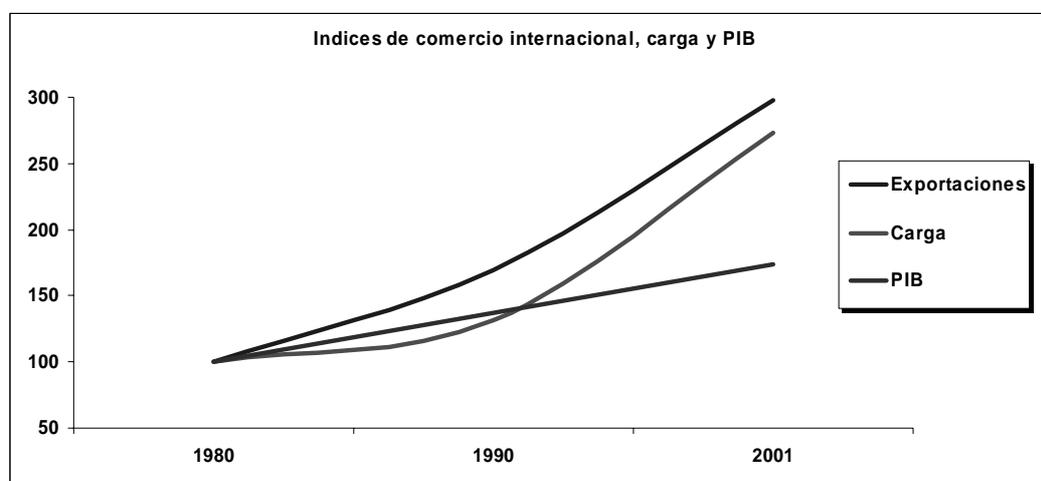
El presente documento no constituye un estudio en profundidad, pero sí describe el contexto dentro del cual se pueden examinar las cuestiones laborales y sociales derivadas de los problemas de la movilidad transfronteriza de los conductores internacionales y las formas de abordarlas. Este informe ofrece una sinopsis de las cuestiones con que se enfrentan a menudo los transportistas y conductores internacionales cuando cruzan físicamente una frontera internacional. En él se presentan algunas formas posibles de encarar esas cuestiones, proporcionando ejemplos de lo que están haciendo o proponiendo algunos países para mejorar la situación. Uno de esos ejemplos es el informe anual de 2004 de la Conferencia Europea de Ministros de Transportes (CEMT). En dicho informe se señalan las dificultades que se han encontrado y se proponen varias soluciones y recomendaciones constructivas para superarlas. Además, tal como lo dispuso el Consejo de Administración de la OIT, el informe que se somete a debate presta especial atención a la expedición de visados y al riesgo derivado del VIH/SIDA a que están expuestos los conductores.

## 1. El comercio y sus repercusiones en el transporte por carretera

El sector altamente competitivo del transporte de carga se ha vuelto cada vez más dependiente del desarrollo de tecnologías que permiten que las mercancías sean transportadas de manera más eficiente a lo largo de la cadena de suministro, lo que facilita la aplicación de modalidades de distribución más directas y contribuye al desarrollo de la entrega «justo a tiempo». La importancia dada a la logística «puerta a puerta», al alto nivel de rendimiento en la prestación de servicios y a la liberalización del mercado — especialmente en la Unión Europea — hizo que durante el decenio de 1980 el transporte por carretera superara fácilmente al transporte por ferrocarril convirtiéndose en el medio principal de transporte por tierra en el mundo. La modernización de los vehículos de transporte por carretera y el aumento de la eficacia de las tecnologías de transporte reforzaron esta tendencia.

Durante las dos últimas décadas, el comercio mundial ha crecido más del doble en relación con el producto interno bruto (PIB) (véase el gráfico 1.1). Este crecimiento del comercio incrementa la demanda de transporte internacional por carretera. Así, al tiempo que las exportaciones crecen de manera considerable, el gasto real en transporte internacional aumenta aun más. Esto se debe principalmente a una mayor demanda de entregas justo a tiempo, así como de servicios de transporte multimodal puerta a puerta más frecuentes, más seguros y más fiables, lo cual ha incrementado aun más la parte correspondiente al sector del transporte por carretera.

Gráfico 1.1. Crecimiento mundial del producto interno bruto, el comercio y el gasto expresado en términos de transporte de carga



Nota: La carga corresponde a los gastos en transporte internacional, incluidos el transporte aéreo, marítimo o de otro tipo.

Fuente: Gráfico compilado por la UNCTAD sobre la base de datos de la OMC y la UNCTAD.

Las empresas de transporte internacional y de logística compran vehículos modernos y gastan más que nunca en tecnología, tripulación, contenedores y gestión. Habida cuenta de la naturaleza del transporte y la logística, la expansión internacional ofrece oportunidades de empleo para los trabajadores tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Esto no sólo genera más oportunidades para los conductores, sino también para el personal de gestión, administración y otros servicios afines.

Las infraestructuras de transporte deben estar en armonía con el desarrollo económico. No obstante, el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el sector del

---

transporte<sup>1</sup> prevé que el sistema actual de transporte de carga en Europa no será capaz de hacer frente al aumento del 38 por ciento en el transporte de carga — 50 por ciento por carretera — pronosticado para 2010, sin una cuantiosa inyección de fondos. En la situación actual, el transporte por carretera por sí solo no puede hacer frente a la expansión de la industria europea. La congestión es endémica, lo cual no permite prever con exactitud la duración de los viajes y redundando en altos costos<sup>2</sup> externos que constituyen un grave inconveniente.

Establecer servicios de transporte eficientes depende no sólo de la existencia de una infraestructura de buena calidad, sino también de la aplicación eficaz de políticas y procedimientos apropiados. El problema existente en muchos países en desarrollo reside en que la reglamentación, la planificación y la gestión de los diferentes elementos de la infraestructura que sirve de apoyo al comercio no están coordinadas de manera eficaz. Por lo tanto, es necesario elaborar políticas modernas y disposiciones administrativas que permitan resolver las disparidades y las incoherencias institucionales y organizativas.

El potencial del mercado sigue estando concentrado en un número limitado de países. No obstante, hay un gran potencial para el crecimiento en varias regiones del mundo. Un efecto de la liberalización del comercio, como lo ha confirmado la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha sido el aumento de las corrientes comerciales dentro de las regiones, que representa una parte del comercio total más importante que la parte del comercio entre regiones. Estas corrientes comerciales han sido acompañadas por el crecimiento de la inversión extranjera directa. En consecuencia, la liberalización y el crecimiento del comercio han ido acompañados de un incremento del transporte.

El volumen del transporte también ha aumentado debido a los cambios en la organización de la producción, en particular el aumento de «la división del trabajo» en lo que respecta al diseño, la planificación y el ensamblaje en el proceso de fabricación en la economía global. Las diversas formas de asociación entre fabricantes han incrementado el comercio de piezas, productos semiterminados y equipos de producción en todo el mundo.

En vista de la dinámica y el crecimiento del transporte internacional, los gobiernos y las empresas han manifestado su preocupación respecto de la capacidad y el desarrollo de las infraestructuras en materia de transporte. La consolidación de los mercados regionales y el consiguiente aumento del tráfico transfronterizo ha llevado a las empresas de transporte a tratar de establecer alianzas globales y lograr una mayor liberalización del mercado en el sector del transporte como medio de atraer inversiones. Ahora bien, en el afán por seguir el ritmo de los cambios, en muchos casos no se han tenido en cuenta los derechos de los trabajadores y las cuestiones que les conciernen.

## **1.1. Efectos de la globalización – países de la OCDE**

En enero de 2006, la Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU) publicó los índices de transporte por carretera correspondientes a cierto número de países de la OCDE en 2005. Esta publicación se basó en tres indicadores económicos: el PIB, el volumen de carga transportada por carretera y la matriculación de nuevos vehículos

<sup>1</sup> Comisión Europea: *Libro Blanco — La política europea de transporte de cara al 2010: la hora de la verdad* — Bruselas, 12 de septiembre de 2001 (COM (2001) 370 final).

<sup>2</sup> En Europa esos costos ascienden a 530.000 millones de euros por año. El 91,5 por ciento de esos costos son generados por el tránsito en las carreteras (incluidos todos los vehículos), el 6,1 por ciento por el tráfico aéreo, el 1,9 por ciento por el tráfico ferroviario, y sólo el 0,5 por ciento por el tráfico marítimo.

---

comerciales. En el período 2004-2005 cada indicador aumentó en la proporción siguiente: el PIB creció el 1,56 por ciento, los volúmenes de transporte por carretera el 1,7 por ciento y la matriculación de nuevos vehículos comerciales de más de 3,5 toneladas el 1,9 por ciento<sup>3</sup>.

Según el informe, el proceso de globalización está dando lugar a un aumento drástico no sólo de la demanda de los clientes y de la competencia, sino también del comercio y el transporte por carretera. Esta tendencia va a la par de enormes desigualdades en materia de conocimientos, disponibilidad de materias primas y costos sociales entre las economías nacionales liberalizadas.

## **1.2. Consecuencias en materia de condiciones de trabajo**

En los últimos años, el sector ha experimentado grandes cambios dado que la globalización ha abierto nuevos mercados para las empresas de transporte y ha creado oportunidades para las empresas multinacionales de logística. La privatización de las empresas estatales y la desreglamentación del sector han tenido en ciertos casos consecuencias adversas para las condiciones de vida y de trabajo de los conductores de transporte internacional por carretera, en particular en materia de horas de trabajo, remuneración y derecho de sindicación. Sin embargo, el aumento del comercio internacional, que ha estimulado al sector, ha creado empleo. En estas circunstancias, los gobiernos tienen la responsabilidad de mejorar y armonizar la elaboración y aplicación de políticas y procedimientos apropiados, así como por lo que respecta a la legislación laboral y su cumplimiento, a fin de crear un conjunto de medidas destinadas a facilitar el comercio que tengan en cuenta las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores del sector del transporte.

<sup>3</sup> IRU: «IRU Indices show continued economic growth, carried by road transport» IRU, Comunicado de prensa núm. 819, 6 de enero de 2006, <http://www.iru.org/roadnews> (consultado el 10 de mayo de 2006).

---

## 2. Diálogo social en el sector del transporte por carretera

### 2.1. Diálogo social

#### 2.1.1. OIT

El tripartismo y el diálogo social son componentes que forman parte integrante del trabajo decente y productivo para todas las mujeres y todos los hombres, y constituyen los canales esenciales para alcanzar este objetivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. La resolución relativa al tripartismo y el diálogo social, adoptada en la 90.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002, refleja el compromiso de la OIT para con el tripartismo y el diálogo social. Dicha resolución invita a los gobiernos de los Estados Miembros a asegurarse de que existen las condiciones necesarias para el diálogo social, incluidos el respeto de los principios fundamentales y el derecho a la libertad sindical y la negociación colectiva, un entorno de relaciones de trabajo adecuadas y el respeto por la función de los interlocutores sociales a fin de alcanzar las metas fijadas en materia de empleo y de mejorar la protección social.

Si bien existen numerosas definiciones del diálogo social y varias instituciones dedicadas a él, la OIT ha adoptado una definición de trabajo del diálogo social de sentido amplio, que tiene en cuenta la gran variedad de procesos y prácticas que se siguen en los distintos países<sup>1</sup>. Esa definición comprende todos los tipos de negociación, consulta o simple intercambio de información entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores — y entre los propios interlocutores sociales — sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social. La OIT reconoce que la definición y el concepto de diálogo social varían según los países y a lo largo del tiempo.

El intercambio de informaciones es la forma más elemental de diálogo social. No implica un debate o medidas concretas sobre las cuestiones examinadas, pero es un punto de partida fundamental para el desarrollo de un diálogo social más sustantivo. La consulta es un medio gracias al cual los interlocutores sociales no sólo intercambian informaciones, sino que además establecen un diálogo más pormenorizado sobre las cuestiones abordadas. Aunque la consulta no implica poder de decisión, puede formar parte de dicho proceso. La negociación colectiva y la concertación en materia de políticas pueden considerarse como los dos tipos de negociación predominantes. La negociación colectiva es una de las formas más generalizadas de diálogo social; es una institución que facilita la concertación tripartita en materia de políticas en el plano nacional<sup>2</sup>. La concertación en materia de políticas puede definirse como la codeterminación de la política pública por parte de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las confederaciones sindicales. La concertación tripartita en materia de políticas o concertación social puede considerarse como la «plenitud» del diálogo social, en cuyo marco los representantes de los empleadores y de los trabajadores y los gobiernos han creado un mecanismo que automáticamente los lleva a actuar de manera concertada y multifacética para abordar las principales cuestiones nacionales en relación con las políticas económica y social

<sup>1</sup> Adaptado de J. Ichikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Ginebra, OIT, 2003), págs. 3-15.

<sup>2</sup> *Diálogo Social*, OIT, Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/sd/index.htm> (consultado el 10 de mayo de 2006).

---

procurando llegar a un consenso. Sin embargo, esto sólo es posible cuando un gobierno reconoce plenamente la legitimidad y la función constructiva de la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de las políticas nacionales. La concertación tripartita en materia de políticas puede dar lugar a acuerdos que revistan la forma de documentos o pactos sociales.

Todas las formas de diálogo social pueden ser oficiosas y específicas para un fin determinado o ser oficiales e institucionalizadas. De hecho, sin embargo, el diálogo social es con frecuencia una combinación de ambas modalidades. Los procesos oficiosos son a menudo tan importantes como los oficiales. El diálogo social puede ser un proceso tripartito, en el que el gobierno participa de forma oficial, o puede consistir en relaciones bipartitas directas entre los trabajadores y la dirección de la empresa con sólo una participación indirecta del gobierno, o sin ella. Puede tener lugar en los planos nacional, regional, sectorial o de la empresa. Puede ser interprofesional o sectorial o, según el caso en función de las cuestiones de que se trate, ser una combinación de ambas modalidades.

La representación en el diálogo social puede ser bipartita, tripartita o, para ciertas cuestiones, «tripartita plus». En lo referente a la representación gubernamental, los ministerios de trabajo han desempeñado tradicionalmente una función fundamental en el diálogo social tripartito. Recientemente, como resultado de la ampliación del ámbito del diálogo social nacional, los ministerios de trabajo no han sido necesariamente los representantes exclusivos del gobierno. Según las cuestiones examinadas cabe prever y es conveniente contar con la participación de varios departamentos gubernamentales, incluidos los departamentos de trabajo, finanzas, educación y formación, justicia, comercio y planificación económica y transporte.

En cuanto a las cuestiones tratadas, no hay limitaciones respecto de las cuestiones de política económica y social relacionadas con el lugar de trabajo que pueden ser abarcadas por la consulta tripartita. En todos los ámbitos en que los gobiernos, las organizaciones empleadores y los representantes de los trabajadores puedan encontrar áreas de interés común y establecer formas de cooperación, es posible entablar un diálogo social provechoso. El diálogo social que se establece en el plano nacional es único, pues permite abordar cuestiones más amplias relacionadas con las políticas económica y social.

### **2.1.2. Unión Europea**

En la Unión Europea se observa un buen ejemplo de diálogo social regional. El Tratado por el que se establece la Comunidad Europea define claramente el diálogo social en el plano europeo. En 1965, la Comisión Europea estableció una comisión paritaria para el sector del transporte por carretera integrada por representantes de organizaciones representativas de empleadores y representantes de sindicatos.

En 1999, la Comisión Europea reemplazó la citada comisión por un comité de diálogo social sectorial con el fin de promover el diálogo entre los interlocutores sociales del sector en el plano europeo. Dicho comité está compuesto por representantes de los interlocutores sociales en igualdad de número.

En el plano europeo existen dos formas principales de diálogo social: el diálogo bipartito entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores de Europa y el diálogo tripartito que entraña la interacción entre los interlocutores sociales y las autoridades gubernamentales. En el sector del transporte por carretera, la IRU representa a los empleadores y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte representa a los trabajadores.

La práctica del diálogo social permite resolver importantes cuestiones económicas y sociales, fomenta la buena gobernanza, hace progresar la estabilidad y la paz social y

---

laboral, y estimula el progreso económico. Al mismo tiempo, el diálogo social permite la aplicación de iniciativas basadas en el cometido de la OIT, que puede definirse como la promoción de oportunidades para que los hombres y mujeres pueden conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

## 2.2. Legislación social en el sector del transporte por carretera

### 2.2.1. OIT

Desde sus comienzos, la OIT ha dado particular importancia a la cuestión de las horas de trabajo. Esto está reflejado en el Preámbulo de la Constitución de la OIT en estos términos: «existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para un gran número de seres humanos ... que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo...». El principio subyacente es que la vida humana no sólo consiste en trabajar, sino que todos los seres humanos deberían estar protegidos eficazmente contra el cansancio físico y mental excesivo. La duración del tiempo de trabajo, con inclusión de períodos de descanso, es una condición esencial de cada relación de trabajo. Por lo tanto, todos los trabajadores de la economía mundial deberían tener derecho a un determinado nivel en cuanto a la duración máxima del trabajo y la duración mínima del descanso, y deberían tener derecho a esa protección, independientemente de su lugar de nacimiento o de residencia.

El Convenio sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979 (núm. 153), se refiere a las horas de trabajo y a los períodos de descanso en los transportes por carretera. Es el único Convenio de la OIT que trata exclusivamente de las condiciones de trabajo en los transportes por carretera. Los principales artículos del Convenio estipulan que:

- todo conductor tendrá derecho a una pausa después de cuatro horas de conducción continua o después de cinco horas continuas de duración del trabajo;
- la duración total máxima del tiempo de conducción no deberá exceder nueve horas por día;
- la duración total máxima del tiempo de conducción no deberá exceder de 48 horas por semana;
- el descanso diario no podrá en ningún caso ser inferior a ocho horas consecutivas.

En abril de 2006, sólo ocho Estados Miembros de la OIT (Ecuador, España, Iraq, México, Suiza, Turquía, Uruguay y Venezuela) habían ratificado dicho instrumento. Si bien el mismo sigue siendo pertinente para el sector, debe considerarse su revisión.

La Recomendación sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979 (núm. 161) complementa el Convenio antes mencionado.

La OIT también ha publicado los siguientes documentos sobre el tema del tiempo de trabajo:

- Jon K. Beaulieu: *The issues of fatigue and working time in the road transport sector* (OIT, Ginebra, 2005), documento de trabajo núm. 232.
- A. Spurgeon: *Working time: Its impact on safety and health* (Seúl, OIT y el Organismo de Seguridad y Salud en el Trabajo de la República de Corea, 2003).

---

## 2.2.2. Europa

La legislación social europea actual abarca varios tipos de transporte. En los últimos años, Europa ha adoptado reglas que apuntan a la armonización, en particular en los sectores de los transportes marítimo y aéreo (por ejemplo en materia de formación, condiciones de trabajo y certificación).

En ciertas circunstancias, los trabajadores del transporte por carretera están experimentando un deterioro de sus condiciones de vida y de trabajo. Tanto en el sector del transporte de mercancías como en el del transporte de pasajeros por carretera, en muchos casos los conductores están obligados a trabajar muchas horas sin que la duración del tiempo de trabajo esté regulada, lo que pone en peligro su vida y la vida de los pasajeros y la de los demás usuarios de las carreteras. A este respecto, es importante contar con una legislación social apropiada no sólo para el bienestar de los trabajadores del sector del transporte por carretera, sino también para la sociedad en su conjunto.

### 2.2.2.1. Tiempo de conducción y períodos de descanso en la Unión Europea

El 15 de marzo de 2006, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron formalmente un conjunto de medidas legislativas relativas a la armonización de determinadas disposiciones legislativas en materia social en el sector del transporte por carretera, a saber, el Reglamento (CE) núm. 561/2006 sobre el tiempo de conducción y los períodos de descanso y la Directiva 2006/22/CE sobre las condiciones mínimas para la aplicación de dichas reglas<sup>3</sup>. El Reglamento que entró parcialmente en vigor el 1.º de mayo de 2006, complementa la Directiva 2002/15/CEE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo, en vigor desde el 23 de marzo de 2005, que fija la duración máxima del tiempo de trabajo semanal en 60 horas y la duración media calculada sobre un período de cuatro meses en 48 horas. Además, simplifica, aclara y actualiza las reglas vigentes en materia de tiempo de conducción y períodos de descanso en el sector del transporte por carretera.

Además de adoptar estos dos textos, la Comisión Europea publicó el mismo día dos declaraciones que requieren en particular que, en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor tanto del Reglamento como de la Directiva, las disposiciones del Acuerdo europeo sobre el trabajo del personal de los vehículos que se dedican al transporte internacional por carretera (AETR) se armonicen con las disposiciones de estos dos instrumentos.

La nueva ley significará un avance social de gran importancia en determinados países y contribuirá asimismo a impedir el dumping social. Sin embargo, cabe observar que si bien la legislación establece normas mínimas obligatorias para los Estados miembros de la Unión Europea, éstos tienen plena libertad para añadir otras reglas dentro de sus fronteras.

<sup>3</sup> Reglamento (CE) núm. 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) núm. 3821/85 y (CE) núm. 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) núm. 3820/85 (DO 11.04.06); Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos del Consejo (CEE) núm. 3820/85 y (CEE) núm. 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transportes por carretera y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE (DO 11. 04. 06).

**Recuadro 2.1**  
**Tiempos de conducción y descanso de los conductores**  
**profesionales de la Unión Europea**

«La apertura de nuevos mercados tiene que ser acompañada por reglas que se apliquen a todos con el fin de garantizar condiciones de trabajo justas. Las reglas sociales europeas crean nuevos derechos para los trabajadores y protegen contra el dumping social». Palabras pronunciadas por Jacques Barrot, Vicepresidente de la Comisión responsable del transporte, el 6 de diciembre de 2005, después de que el Parlamento Europeo y el Consejo se pusieran de acuerdo sobre el proyecto de legislación europea relativo a la mejora de los tiempos de conducción y los períodos de descanso de los conductores profesionales y el refuerzo del control de los camiones. El 2 de febrero de 2006, el Parlamento Europeo y el Consejo convinieron adoptar el conjunto de esas medidas legislativas. Dichas medidas comprenden un descanso mínimo obligatorio diario de 9 horas para los conductores (en lugar de las 8 horas actuales) y un descanso obligatorio semanal de por lo menos 45 horas consecutivas cada dos semanas. Este derecho a «un fin de semana libre» para los conductores profesionales, plasmado en la forma de un descanso real de dos días completos al menos cada 15 días, es una innovación.

Otra medida es la reducción del período máximo de conducción para los conductores profesionales. Actualmente, pueden manejar hasta 74 horas por semana. Cuando entre en vigor el Reglamento, el 11 de abril de 2007, ningún conductor profesional en Europa podrá conducir más de 56 horas por semana.

El Reglamento prevé que en caso de infracción la responsabilidad recaerá en los empleadores de los conductores (quienes compartirán esa responsabilidad con los consignadores), y no en los conductores como ocurría antes. Todos los actores involucrados tendrán que asumir la parte de responsabilidad que les corresponda.

A partir de ahora, las infracciones cometidas en cualquier Estado miembro pueden ser sancionadas si se detectan en ocasión de un control realizado en la carretera. La extraterritorialidad de las multas y los procesamientos es una innovación de importancia fundamental. Con la introducción de un tacógrafo digital más preciso y a prueba de alteraciones, los inspectores podrán controlar la duración de los períodos de conducción de los conductores profesionales durante los 28 días anteriores y retirar inmediatamente el vehículo de la carretera en caso de infracción grave.

Estas nuevas reglas serán acompañadas por un aumento progresivo del número de controles, que pasará del 1 al 3 por ciento de los días trabajados por los conductores profesionales, así como de la triplicación del número de operaciones realizadas conjuntamente por los Estados miembros. Los controles deberían servir para comprobar que las reglas sociales se aplican y para poder tomar medidas contra los «transportistas piratas» que ponen a sus conductores y a los ciudadanos europeos en peligro. Son por tanto un medio para garantizar la competencia leal en Europa.

Con ese fin, además de los requisitos mínimos en materia de formación y equipo, se establecerá un sistema de intercambio electrónico de información para facilitar la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la realización de los controles.

Fuente: Comisión Europea: *Driving and rest times for professional drivers: Europe updates the social rules in road haulage*, comunicado de prensa IP/05/1538, de 7 de diciembre de 2005.

#### 2.2.2.2. Tiempos de conducción y períodos de descanso en la región abarcada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE)

En el Acuerdo europeo sobre el trabajo del personal de los vehículos que se dedican al transportes internacional por carretera (AETR) se fijan las horas de trabajo y los períodos de descanso de los conductores profesionales. Sus objetivos son tres: mejorar la seguridad de las carreteras, regular ciertas condiciones de empleo en el transporte internacional y garantizar la observancia de dicha reglamentación.

Desde su adopción en 1970, el AETR ha sido modificado en cuatro oportunidades con el fin de armonizarlo con la legislación social de la Unión Europea. La última enmienda, que introduce el tacógrafo digital y permite así un control más fiable de los tiempos de conducción y los períodos de descanso, entró en vigor el 16 de junio de 2006. Esta fecha marcó asimismo el inicio de un período de transición de cuatro años durante el

---

cual las partes contratantes en el AETR que no pertenecen a la Unión Europea introducirán el tacógrafo digital.

Se está preparando una nueva modificación del AETR con objeto de introducir las nuevas disposiciones adoptadas el 15 de marzo por la Unión Europea.

## 2.3. Cuestiones sociales transfronterizas

### 2.3.1. Contratación transfronteriza y migración laboral

Durante los últimos años y en particular después de la ampliación de la Unión Europea en 2004, la migración laboral ha aumentado. En el sector del transporte por carretera se han denunciado muchos casos de empleo que podrían calificarse de empleo de «zona gris» (véase el recuadro 2.2). En varios casos, en particular en los transportes internacionales, se ha señalado la existencia de dumping social, empleo clandestino o empleo con arreglo a modalidades dudosas <sup>4</sup>.

#### Recuadro 2.2

##### Empleo de «zona gris» – migración laboral de Europa Central y Oriental

Los trabajadores del transporte de Europa Central y Oriental son a menudo empleados en las denominadas zonas grises creadas por lo que se considera como vacíos jurídicos.

Un ejemplo de esto es el caso de una empresa de transporte flamenca que contrató a varios conductores eslovacos. Según la dirección de la empresa, ello era necesario, no sólo para reducir los costos y evitar así una reestructuración, sino también porque no había suficientes conductores belgas que aceptasen conducir cargas peligrosas en viajes internacionales. La empresa utiliza un sistema de «carrusel» a fin de mantenerse dentro del marco de la ley. La empresa belga envía un fax con los programas de reparto a un subcontratista en Eslovaquia, el cual da instrucciones a los conductores que se encuentran en Bélgica. Los conductores hacen el reparto con camiones belgas.

Fuente: G. Van Gyes: *Social partners concerned by labour migration from central de eastern Europe*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Observatorio Europeo de Relaciones Laborales en línea, 22 de septiembre de 2005.

<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/09/feature/be0509303f.htm> (consultado el 10 de mayo de 2006).

En los Estados Unidos, un transportista puede emplear a un conductor extranjero si éste sólo se contrata a efectos del reparto de mercancías y carga hacia o desde los Estados Unidos. El conductor extranjero debe tener residencia fijada en el extranjero, y no tener la intención de abandonarla. El conductor extranjero no puede realizar ningún transporte interno de mercancías sin una autorización para trabajar en los Estados Unidos.

## 2.4. La Unión Europea y la legislación nacional

Ciertos casos recientes han puesto de relieve el problema que representa la cuestión del empleo clandestino. Según los sindicatos existen por lo menos dos problemas fundamentales que obstaculizan los esfuerzos destinados a combatir el empleo ilegal: el primero es la falta de coordinación entre las autoridades públicas responsables (como las oficinas del seguro de salud, los organismos de seguridad social y la inspección del

<sup>4</sup> S. Pernicka: *Scandal over illegal employment of East european lorry drivers*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Observatorio Europeo de Relaciones Laborales (EIRO) en línea, 25 de febrero de 2002, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/02/feature/at0202203f.html> (consultado el 10 de mayo de 2006).

---

trabajo) en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea — por ejemplo, las autoridades del Ministerio de Transporte encargado de velar por el cumplimiento de la ley no tienen debidamente en cuenta la legislación nacional relacionada con la Directiva europea 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores<sup>5</sup> que ha de aplicarse durante el cabotaje; el segundo reside en que la legislación laboral actual en algunos Estados miembros de la Unión Europea no contiene medidas que permitan combatir con eficacia el empleo ilegal (en particular los problemas relacionados con el falso empleo independiente).

En muchos casos se ha comprobado que es difícil controlar y supervisar cuestiones que han sido reglamentadas porque ciertas empresas sacan partido de los vacíos jurídicos existentes<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una presentación de servicios.

<sup>6</sup> Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: *EU road freight transport sector: Work and employment conditions* (Luxemburgo, 2004), pág. 59.

---

### **3. Definiciones, regiones geográficas, integración económica y corredores internacionales**

Las experiencias de los conductores profesionales del sector del transporte internacional por carretera son comunes tanto a los conductores de camiones como a los conductores de autobuses y autocares. Por lo tanto, el presente informe aborda cuestiones comunes a todos ellos y sugiere propuestas pertinentes para todas las categorías de conductores profesionales que se dedican al transporte internacional por carretera. Cada una de las categorías de conductor profesional se enfrenta a problemas muy similares en muchos pasos fronterizos de todo el mundo: congestiones, colas, ausencia de vías o tratamiento especiales para los servicios regulares de autobús, pagos no oficiales, escasez o inexistencia de instalaciones de bienestar, falta de controles de aduanas basados en la gestión del riesgo o falta de visas de larga duración o de múltiples entradas para los miembros de tripulaciones comerciales. En el caso del transporte internacional en autobús y autocar, existe el factor añadido de que los pasajeros comparten con los conductores todas estas inconveniencias en las fronteras.

El «fenómeno fronterizo» también puede repercutir negativamente en las condiciones de vida y trabajo del personal de control de fronteras, así como en las poblaciones que viven en las proximidades de los pasos fronterizos.

#### **3.1. Definiciones**

No existen definiciones universalmente aceptadas de los siguientes términos, pero para los propósitos del presente informe se utilizarán las siguientes explicaciones relativas a los conductores profesionales del transporte internacional por carretera:

- «transporte internacional por carretera» de pasajeros y mercancías — transporte por carretera que cruza por lo menos una frontera nacional;
- «conductor profesional» — conductor empleado o independiente en el transporte por carretera de mercancías o pasajeros por cuenta de otros o por cuenta propia;
- «conductor internacional» — conductor profesional empleado o independiente en el transporte internacional por carretera de mercancías o pasajeros por cuenta de otros o por cuenta propia.

#### **3.2. Regiones geográficas, integración económica y corredores internacionales para el transporte por carretera**

##### **3.2.1. Europa**

Red transeuropea de transporte (RTE-T) (de base en la Unión Europea): la RTE-T<sup>1</sup> es una condición previa clave tanto para el desarrollo económico y social, como para la cohesión en Europa. Se trata de un programa ambicioso cuyo objetivo es la construcción, modernización e interconexión de las principales infraestructuras de transporte en Europa. La red contribuye a mejorar el mercado interno europeo conectando las principales zonas

<sup>1</sup> Para obtener más información diríjase a: Redes Transeuropeas, en [http://europa.eu.int/comm/ten/transport/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/ten/transport/index_en.htm) (consultado el 10 de mayo de 2006).

económicas del continente. Para lograrlo, es necesario la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales de la Unión Europea y las regiones vecinas, así como el acceso a ellas. La construcción de la RTE-T es un elemento indispensable para la competitividad económica y el desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión Europea.

En el contexto de la RTE-T, que completa la Red paneuropea de transporte (véase el próximo párrafo), la Comisión Europea propone dar prioridad a la infraestructura de transporte necesaria para así poder absorber el volumen de tráfico generado por la ampliación — en especial en las regiones fronterizas — y mejorar el acceso a zonas remotas. Un aspecto clave de la circulación entre las zonas de la Unión Europea es la eliminación de los controles en las fronteras, lo que resulta en una diferencia considerable cuando se compara con otras redes.

Red paneuropea de transporte: la Red paneuropea de transporte se desarrolló en tres Conferencias Paneuropeas del Transporte: Praga, en 1991, donde se adoptó el concepto de infraestructura de transporte (o concepto de corredor); Creta, en 1994, donde los países de Europa Occidental, Central y Oriental determinaron nueve corredores de transporte de larga distancia como prioridades para el desarrollo de infraestructuras, y Helsinki, en 1997, donde se añadió un décimo corredor, así como las áreas de transporte paneuropeas (PETRA) para las cuencas marítimas. Estos corredores multimodales representan una extensión total de aproximadamente 48.000 km, de los cuales 25.000 km pertenecen a la red ferroviaria y 23.000 km a la red vial (véase el gráfico 3.1). Los principales terminales, puertos y aeropuertos sirven de nudos entre los modos de transporte.

Gráfico 3.1. Corredores paneuropeos



Fuente: Ministerio de Transporte, Construcción y Turismo de Rumania, Secretaría Nacional del TRACECA, [http://gatekeeper.mt.ro/traceca/engleza/eng\\_10\\_retele\\_europ-corid.pan-europ.htm](http://gatekeeper.mt.ro/traceca/engleza/eng_10_retele_europ-corid.pan-europ.htm) (consultado el 10 de mayo de 2006).

La infraestructura paneuropea de transporte promueve el establecimiento de todos los factores necesarios para crear una futura Red paneuropea de transporte en los territorios de la Unión Europea, los países de adhesión, la región de los Balcanes y los Estados de reciente independencia. La Red paneuropea de transporte se compone de los siguientes elementos:

- la Red transeuropea de transporte (RET-T) en el territorio de la Unión Europea;

- 
- la Red de evaluación de las necesidades en infraestructuras de transporte (véase a continuación), que se compone de los diez corredores y de componentes adicionales de la red de los países de adhesión, de los Estados de reciente independencia y de otros;
  - las cuatro áreas de transporte paneuropeas (PETRA) que abarcan las zonas marítimas, y
  - los enlaces euroasiáticos, en especial el TRACECA (Corredor de Transporte Europa-Cáucaso-Asia) (véase la sección 3.2.6 para más información).

La evaluación de las necesidades en infraestructuras de transporte se llevó a cabo después de que la Comisión Europea propusiera en la Conferencia de Helsinki en 1997 una estructura para las redes europeas de transporte que sirviera para todo el continente. Con tal fin, se elaboró el Proyecto TEN-INVEST para proporcionar una visión general y completa de las inversiones pasadas y las previstas en el futuro en la RTE-T de la Unión Europea ampliada. Por lo tanto, la labor abarcó a los 15 Estados miembros y a los países candidatos en aquel momento (Bulgaria, República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y Rumania).

Acuerdo europeo sobre las principales arterias de tráfico internacional (AGR): adoptado el 15 de noviembre de 1975 en Ginebra, el Acuerdo AGR fue el primer acuerdo internacional en concluirse específicamente para definir y establecer una red internacional de infraestructuras para la región paneuropea. Con objeto de conseguir una red coherente, hubo que definir unos parámetros técnicos mínimos que tuviesen en cuenta las necesidades del tráfico internacional en el futuro.

Aunque las condiciones geopolíticas en Europa han cambiado considerablemente desde su creación, el AGR sigue siendo hoy día tan actual y vital como entonces, como lo muestra la evolución que ha sufrido desde sus orígenes tanto a nivel de la definición de los itinerarios como del reforzamiento de los parámetros técnicos de las carreteras «E».

El AGR se basa en una red de carreteras cuyos itinerarios son propuestos por los propios países con el objetivo último de crear la red más completa posible de carreteras internacionales. A finales del decenio de 1990, la red de carreteras internacionales «E» se extendió al Cáucaso y a Asia Central. En la actualidad, comprende en total unas 250 carreteras y su extensión total es superior a 150.000 km.

### **3.2.2. América del Norte**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) está vigente entre Canadá, México y los Estados Unidos desde hace un decenio aproximadamente. Uno de los objetivos del acuerdo es reducir las restricciones al comercio de mercancías y, en lo que respecta a aumentar el comercio entre las naciones, el acuerdo ha dado sus frutos. Las pautas de comercio tradicionales entre el este y el oeste han ido cambiando para incluir más comercio entre el norte y el sur. La industria del transporte por carretera ha experimentado una transformación importante en cuanto al aumento del comercio, ya que más del 70 por ciento del comercio entre los Estados Unidos y Canadá se realiza por camión.

Existen cuatro corredores principales de transporte por carretera entre México y los Estados Unidos: el occidental, el central, el nororiental y el sudoriental. Estos corredores se clasifican de esta forma, porque en ellos transitan más de 40.000 camiones comerciales por año.

Por la red de carreteras se transporta aproximadamente el 86 por ciento del comercio entre México y los Estados Unidos. No obstante, siguen aplicándose algunas restricciones a los conductores y los camiones mexicanos. Entre las preocupaciones relacionadas con los conductores se incluyen la inadecuada formación para trabajar con seguridad en las

---

carreteras estadounidenses, la reducción de los salarios de los conductores estadounidenses, las largas horas de trabajo, la falta de conocimientos de inglés y la capacidad de mantener registros adecuados. Otras preocupaciones tienen que ver con antigüedad, el mantenimiento y las emisiones de los camiones. Para facilitar el proceso del cruce de fronteras para los transportistas domiciliados en México, el Departamento de Transporte de los Estados Unidos ofrece una publicación en español ([http://www.fmcsa.dot.gov/español/mmc\\_spanish.htm](http://www.fmcsa.dot.gov/español/mmc_spanish.htm)).

### **3.2.3. América del Sur**

Mercado Común del Sur (MERCOSUR): el MERCOSUR se creó en 1991 y es el bloque comercial supranacional más avanzado entre países en desarrollo. El MERCOSUR está integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, países que han coordinado sus políticas y desarrollado con éxito una unión aduanera. Recientemente, Bolivia y Chile también han firmado tratados con el MERCOSUR que los califica temporalmente como miembros asociados hasta que pasen a ser miembros de pleno derecho. En vez de firmar tratados con otros Estados miembros, estos países firmaron tratados con el MERCOSUR.

El MERCOSUR se creó mediante el Tratado de Asunción y algunos de sus principios básicos son:

- la reducción y eventual eliminación de los aranceles internos y el establecimiento de aranceles externos comunes;
- la coordinación de políticas macroeconómicas;
- el desarrollo de un sistema de gobernanza que permita establecer las normas del comercio, regir la solución de conflictos y fijar aranceles internos y externos para ciertos productos específicos, y en algunos casos para países individuales.

Aproximadamente, el 90 por ciento del tráfico en el MERCOSUR se realiza a través de transportistas por carretera. Las cadenas de suministro dependen en gran medida de este medio de transporte, ya que la calidad de la red vial es superior a la de otros modos, y permite un transporte puerta a puerta más rápido. La red se amplió enormemente cuando los Gobiernos de Argentina y Brasil hicieron hincapié en la construcción de carreteras a raíz del desarrollo de la industria automovilística en el decenio de 1950 <sup>2</sup>.

No obstante, el MERCOSUR se enfrenta a retos importantes para proporcionar un mercado comercial estable. Los retos económicos en la zona y los problemas que plantea la normalización de los procedimientos fronterizos, entre otras cuestiones, han reducido el incremento de la productividad resultante de facilitar el comercio. En la actualidad, se está negociando una posible alianza entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina <sup>3</sup>.

<sup>2</sup> W. Zinn: *MERCOSUR: A Preliminary Assessment of the Transportation Infrastructure Supporting Supply Chain Efficiency*, abril de 1999, [http://www.worldbank.org/transport/tr\\_facil/docs/mercosur.pdf](http://www.worldbank.org/transport/tr_facil/docs/mercosur.pdf) (consultado el 10 de mayo de 2006).

<sup>3</sup> La Comunidad Andina de Naciones (CAN), bloque comercial que incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, comenzó a funcionar oficialmente en 1969. Hasta 1997, se llamaba Grupo Andino. Para obtener más información, sírvase visitar el sitio <http://www.comunidadandina.org/endex.htm>.

---

### 3.2.4. Africa

#### Africa Meridional

Existen diversos sistemas de corredores principales en Africa Meridional que van de los puertos a los países sin litoral <sup>4</sup>:

- El corredor transKalahari: que va desde Walvis Bay en Namibia, a través de Mamuno y Lobatse en Botswana, hasta Pretoria en Sudáfrica, con un nuevo ramal en una ruta del norte que conduce desde Walvis Bay hasta Zambia a través del nuevo puente de Katima Mulilo.
- El corredor de Maputo: que va desde Maputo hasta Johannesburgo/Pretoria.
- El corredor norte-sur: que va desde el puerto de Durban en Sudáfrica, a través de Johannesburgo/Pretoria, Beitbridge, Harare, Lusaka y Chirundu, hasta Lumbubashi en la República Democrática del Congo, con un ramal que atraviesa Nakonde hasta Dar es-Salaam en la República Unida de Tanzania (existe una ruta alternativa a través de Lobatse o Martin's Drift y Kasugula en Botswana).
- El corredor de Tazara: desde Kapiri Moshi en Zambia hasta Dar es-Salaam.
- El corredor de Nacala: desde Blantyre y Lilongwe en Malawi, a través de Liwonde, hasta el puerto de Nacala en Mozambique.
- El corredor de Beira: desde Harare en Zimbabwe, hasta el puerto de Beira en Mozambique.
- El corredor de Tete: desde Harare, a través de Mozambique y Mwanza hasta Malawi.
- El corredor de Mtwara: de la bahía Nkhata en el Lago Malawi en Malawi a la bahía Mbamba en la República Unida de Tanzania.

Otros corredores en desarrollo se extienden por carreteras hasta Angola o a través de ese país. Los principales corredores de importación/exportación unen los puertos de Dar es-Salaam, Nacala, Beira, Maputo, Durban y Walvis Bay con el interior, mientras que entre los corredores de carreteras más pequeñas se incluyen Johannesburgo/Manzini, Durban/Manzini, Ciudad del Cabo/Windhoek y Johannesburgo/Windhoek a través de Upington.

#### *El corredor de Maputo*

Un buen ejemplo de la estrategia de los corredores es el programa de iniciativas de desarrollo espacial iniciado durante el decenio de 1990 por los Gobiernos de Mozambique y Sudáfrica, y en especial, el caso del corredor de Maputo. Este corredor une el centro industrial Gauteng de Sudáfrica con el puerto de Maputo en Mozambique. Se ha generado empleo a lo largo de la carretera de peaje y sus ramales a ambos lados de la frontera. El desarrollo del corredor se considera como un caso que puede sentar jurisprudencia en materia de integración regional, ya que la meta para ambos países es gestionarlo conjuntamente. Además, el corredor de Maputo es un ejemplo de iniciativa de asociación público-privada

<sup>4</sup> OIT: *HIV/AIDS in the transport sector of Southern African countries: A rapid assessment of cross-border regulations and formalities*, Programa de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo (Ginebra, 2005).

(construcción-operación-transferencia), que ha sido capaz de movilizar capital privado y tener un enfoque regional en lugar de un enfoque nacional más reducido <sup>5</sup>.

## Africa Oriental y Central

El corredor septentrional es la ruta de transporte por carretera más importante y densa de Africa Oriental y Central, que proporciona un medio de contacto a través de Kenya a las economías de los países sin litoral de Burundi, República Democrática del Congo, Rwanda y Uganda (véase el gráfico 3.2). Estos países están comunicados por una extensa red de rutas de transporte que se originan en Mombasa, pasan a través de Uganda y se bifurcan para llegar a Rwanda, Burundi y las zonas orientales de la República Democrática del Congo <sup>6</sup>. Otro corredor, la ruta central, conecta Dar es-Salaam y llega al norte de la República Unida de Tanzania, al sur de Sudán y a Etiopía.

Gráfico 3.2. El corredor septentrional



Fuente: Organismo de coordinación de los transportes en tránsito por el corredor septentrional, <http://www.ttcanc.org/maps/roads.html> (consultado el 10 de mayo de 2006).

Mombasa es el mayor puerto de Africa Central y Oriental, con una capacidad operativa intrínseca de más de 20.000.000 de toneladas. El volumen de la carga procesada en el puerto que circula por el corredor ha ido aumentando en promedio un 7 por ciento anual en los últimos cinco años, pasando de 8.560.000 toneladas en 1988 a 11.930.000 toneladas en 2003. Mientras tanto, el tráfico en tránsito se ha duplicado en los últimos cinco años, pasando de 1.126.000 toneladas en 1998 a 2.452.000 toneladas en 2003, lo que representa una tasa anual promedio del 17,6 por ciento durante el mismo período. Esto indica un crecimiento considerable de las economías de la subregión.

<sup>5</sup> Comisión Económica Europea de las Naciones Unidas para Europa: *Landlocked Countries: Opportunities, Challenges, Recommendations*, 14 de marzo de 2002, TRADE/2002/23, pág. 12.

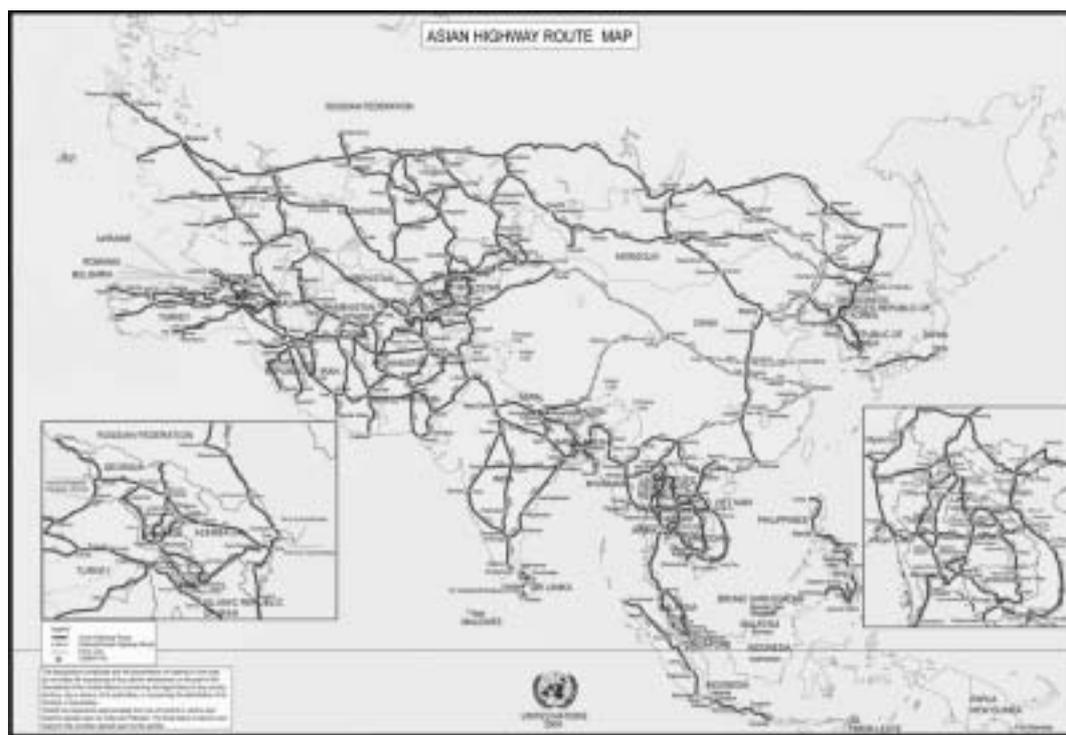
<sup>6</sup> Organismo de Coordinación de los transportes en tránsito por el corredor septentrional: *The Northern Corridor Transport Network*, <http://www.ttcanc.org/transport.asp?pageit=1>.

### 3.2.5. Asia

El desarrollo económico en la región de Asia y las oportunidades emergentes del comercio interregional están estimulando nuevas vías de comercio. En los últimos años, el transporte por carretera ha ido aumentando su parte de mercado en lo que respecta a las mercancías en tránsito, especialmente las importaciones de bienes manufacturados y de consumo procedentes de los países de Europa Occidental y de Turquía. La apertura de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) al comercio internacional ha tenido como resultado el aumento espectacular del transporte por carretera al expandirse a destinos más lejanos.

La Carretera Asiática (AH) se inició en 1959 con objeto de promover el desarrollo del transporte internacional por carretera en la región. El 18 de noviembre de 2003, quedó formalizada en el Acuerdo intergubernamental sobre la red vial en Asia, que en su anexo I recoge 55 carreteras AH (véase la figura 3.3) en 32 países miembros que representan aproximadamente un total de 140.000 km, y en el anexo II incluye las normas de clasificación y concepción. El Acuerdo intergubernamental sobre la red vial en Asia entró en vigor el 4 de julio de 2005. Los países de Asia Central y del Cáucaso son miembros tanto de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP) como de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE). En consecuencia, en algunas carreteras de esos países se utilizará tanto la nomenclatura «E» de conformidad con el Acuerdo AGR como la nomenclatura «AH».

Gráfico 3.3. La Carretera Asiática



Fuente: Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, División de Transporte y Turismo, <http://www.unescap.org/ttdw/common/TIS/AH/maps/AHMapApr04.gif> (consultado el 10 de mayo de 2006).

Diversas redes regionales y subregionales proporcionan infraestructuras de enlace para el transporte procedente de los países sin litoral de Asia o en tránsito, incluida la Carretera Asiática y la Red ferroviaria transasiática.

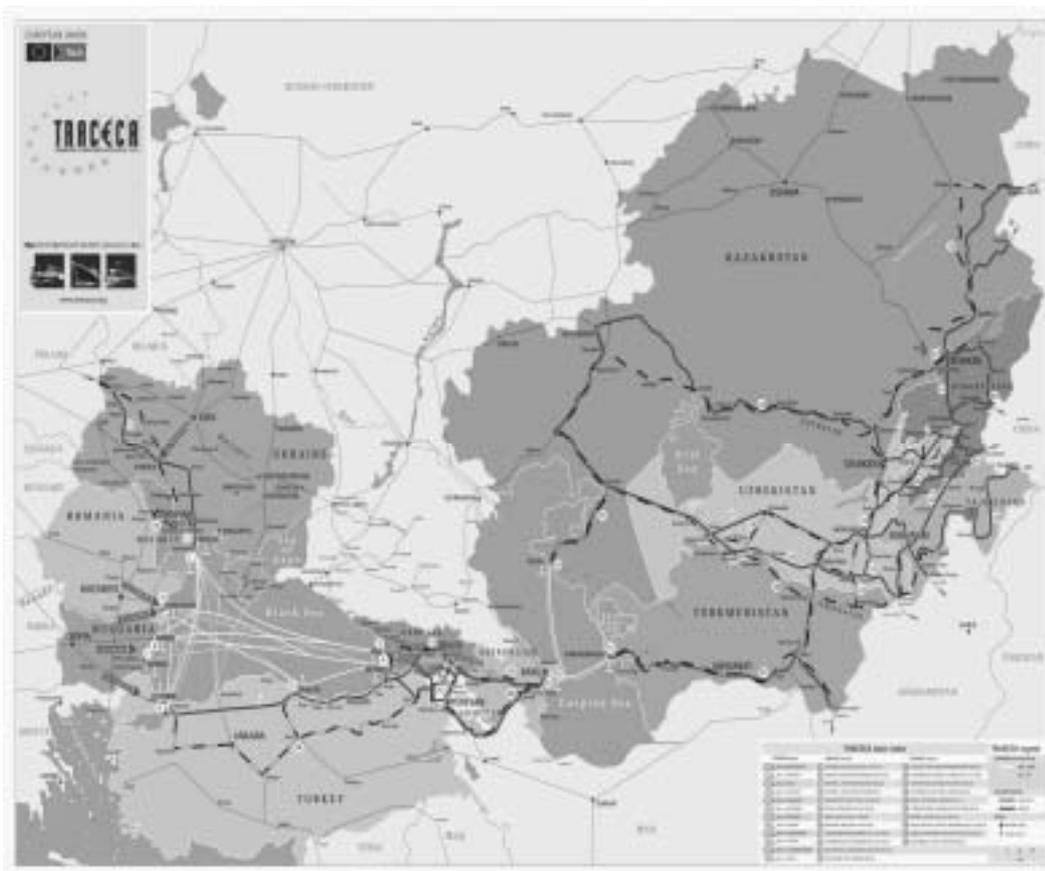
Entre los ejemplos de redes de transporte subregionales se incluyen la carretera de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la red de carreteras prioritarias en

Asia nororiental, la red de transporte de la Organización de Cooperación Económica (OCE) y la red de carreteras internacionales de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Por lo tanto, existe una infraestructura básica para el transporte, pero la falta de algunas conexiones continúa siendo un impedimento, mientras que la insuficiente capacidad de algunos corredores y la mala calidad de la infraestructura en otros añaden costos y tiempo al proceso de tránsito<sup>7</sup>.

### 3.2.6. Conexiones euroasiáticas

El Corredor de Transporte Europa-Cáucaso-Asia (TRACECA) (véase el gráfico 3.4) es un programa, iniciado por la Unión Europea, que se puso en marcha en 1993 para desarrollar un corredor en un eje oeste-este desde Europa, por el Mar Negro, a través del Cáucaso y el Mar Caspio hasta llegar a Asia Central (véase el cuadro 3.1). Probablemente, este corredor especial, ya que no es otro que la mitad occidental de la antigua Ruta de la seda, es uno de los mejores ejemplos de la naturaleza histórica de la mayoría de los corredores modernos. Es interesante señalar este dato, ya que la aparición de los Estadosnación a menudo supuso el inicio de las dificultades tanto burocráticas como logísticas que se produjeron a lo largo de esas rutas.

Gráfico 3.4. Países que participan en el programa TRACECA



Fuente: <http://stra.teg.ru/library/povestka/common/traceca-map-browseable.gif>.

<sup>7</sup> Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico: *Transit Transport Issues in Landlocked and Transit Developing Countries* (Nueva York, 2003), Landlocked Developing Countries Series, núm. 1, pág. 4.

Cuadro 3.1. Rutas de tránsito entre Asia Central y Europa

Ruta	Distancia (km)
1. Ruta septentrional (vía Kazajstán, Federación de Rusia, Belarús, Polonia y Alemania)	5.790
2. Ruta meridional (vía Uzbekistán, Turkmenistán, República Islámica del Irán, Turquía, países europeos y Alemania)	7.000
3. Ruta TRACECA (vía transbordador de Aktau-Baku, Poti-Ilichevsk, Ucrania, Polonia y Alemania)	6.250 (4.710 de carretera y 1.550 de ferry)
4. Ruta TRACECA (vía transbordador de Turkmenbashi-Baku, Poti-Ilichevsk, Ucrania, Polonia y Alemania)	5.980 (4.440 de carretera y 1.400 de ferry)
5. Ruta del corredor paneuropeo III (vía Kazajstán, Federación de Rusia, Ucrania, Polonia y Alemania)	4.600

Fuente: Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico: *Transit Transport Issues in Landlocked and Transit Developing Countries* (Nueva York, 2003), Landlocked Developing Countries Series, núm. 1, pág. 37.

La primera fase consiste en establecer una base legislativa común para los sectores del transporte y el tránsito. La razón de ser de tal planteamiento es que los Estados participantes no contaban con un marco legislativo único, de manera que era difícil adoptar un planteamiento coordinado para el tráfico internacional de mercancías. Por tanto, se acordó ir armonizando o enmendando las legislaciones de forma sistemática para adaptarlas a los principios internacionales y a las nuevas leyes adoptadas para regular el tráfico internacional de mercancías.

La Unión Europea desarrolló el programa TRACECA para concordar su estrategia global con esos países y responder a los siguientes objetivos:

- respaldar la independencia política y económica de las repúblicas mediante el reforzamiento de sus capacidades de acceso a los mercados europeos y mundiales a través de rutas de transporte alternativas;
- fomentar más la cooperación regional entre los Estados parte;
- recurrir cada vez más al TRACECA como catalizador para atraer el apoyo de las instituciones financieras internacionales y los inversores privados, y
- unir la ruta del TRACECA con las redes transeuropeas de transporte<sup>8</sup>.

Los dirigentes de los Estados parte en el proyecto consideran que el TRACECA tiene una importancia estratégica, ya que les ofrece una conexión de transporte alternativa con Europa. El TRACECA estimula la competencia con las rutas del norte y con las nuevas carreteras alternativas del Sur. Además, se considera un medio complementario para los renovados intercambios comerciales de la Unión Europea con el Lejano Oriente.

<sup>8</sup> B. Touboul: *The Central Asia Harmonisation of Border Crossing Procedures in the perspective of TRACECA*, Customs Cooperation Committee Regional Seminar on Trade Facilitation and Customs Modernization, Issykkul, República de Kirguistán, 4-8 de agosto de 2003. [http://www.adb.org/Documents/events/2003/CCC/Trade\\_Facilitation\\_Customs\\_Modernization/BTouboul\\_Seminar\\_TRACECA\\_OVERVIEW.pdf](http://www.adb.org/Documents/events/2003/CCC/Trade_Facilitation_Customs_Modernization/BTouboul_Seminar_TRACECA_OVERVIEW.pdf) (consultado el 10 de mayo de 2006).

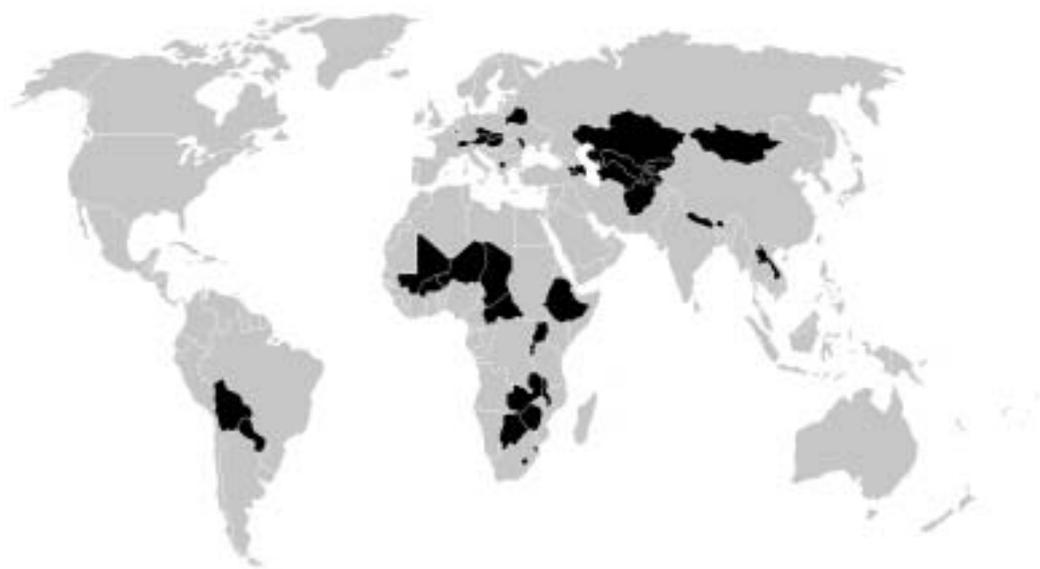
### 3.3. El caso especial de los países sin litoral

Los países sin litoral son países que no tienen acceso directo al mar o al océano (véanse el cuadro 3.2 y el gráfico 3.5). Los países rodeados por otros países sin litoral son países sin litoral por partida doble (por ejemplo Uzbekistán). Aproximadamente, una quinta parte de los países del mundo no tienen litoral.

Cuadro 3.2. Países sin litoral

Afganistán	Rep. Centroafricana	Kirguistán	Mongolia	Tayikistán
Andorra	Chad	República Democrática Popular Lao	Nepal	Turkmenistán
Armenia	República Checa	Lesotho	Níger	Uganda
Austria	Eslovaquia	Liechtenstein	Paraguay	Uzbekistán
Azerbaiyán	Etiopía	Luxemburgo	Rwanda	Ciudad del Vaticano
Belarús	Ex República Yugoslava de Macedonia	Malawi	San Marino	Zambia
Bhután	Hungría	Malí	Swazilandia	Zimbabwe
Bolivia	Kazajstán	República de Moldova	Suiza	
Botswana				
Burkina Faso				
Burundi				

Gráfico 3.5. Países sin litoral



Fuente: Wikimedia Commons, [http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:Landlocked\\_countries.png](http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:Landlocked_countries.png) (consultado el 10 de mayo de 2006).

Los países sin litoral deben depender de sus países vecinos para acceder a los puertos de mar. Se enfrentan al obstáculo específico del tránsito a través de uno o más países de los que dependen para su comercio ultramarino (véase el recuadro 3.1). Por lo tanto, la competitividad comercial de los países sin litoral se ve reducida, ya que deben establecer acuerdos bilaterales para poder acceder al mar. Como resultado de ello, estos países tienen un control limitado sobre los costos del transporte.

### Recuadro 3.1 ¿Qué es el tránsito?

El tránsito hace referencia, en la mayoría de los casos, al transporte por carretera entre países sin litoral y países con acceso al mar. En algunos casos, el tránsito tiene lugar simplemente de un país al país de destino, y se cruza la frontera sólo una vez. En otros casos, el envío en tránsito cruza varias fronteras, como ocurre cuando un envío va de los Países Bajos a la Federación de Rusia y cruza Alemania y Polonia. A veces, la carga se origina y termina en el mismo territorio, pero transita a través de un segundo país. Por ejemplo, las materias primas destinadas al noreste de la India que proceden de otras partes del país transitan a través de Bangladesh, ya que todas las rutas alternativas indias son mucho más largas.

El tránsito es un régimen de favor que trata de facilitar el comercio dentro de un territorio aduanero en particular o entre territorios aduaneros diferentes. Esencialmente, permite la suspensión temporal de los derechos de aduana y otros impuestos pagaderos sobre las mercancías que proceden o están destinadas a un tercer país durante su transporte a través del territorio de una zona aduanera definida. Esta suspensión de los derechos y los impuestos se mantiene hasta que las mercancías dejan el territorio aduanero en cuestión o son transferidas a otro régimen aduanero, o hasta que se pagan los derechos e impuestos y las mercancías se ponen en libre circulación. Por ejemplo, las mercancías importadas del Japón por un minorista instalado en Viena pueden entrar en la Unión Europea por Hamburgo. En Hamburgo, se cargan en un camión para ser transportadas por carretera a Viena. Si ese transporte está en régimen de tránsito, los derechos e impuestos no se pagan en Hamburgo, sino en Viena, lugar donde la mercancía va a llegar al mercado. Durante el transporte entre los dos puntos, las mercancías están, por lo tanto, libres de impuestos y no pueden ponerse en circulación libre.

Otra posibilidad es la de las mercancías procedentes de los Estados Unidos que llegan a Róterdam para ser reexpedidas a África del Norte. En este caso, las mercancías se inscriben en régimen de tránsito para su transporte por carretera, por ejemplo, hasta Marsella, donde se envían por barco a África del Norte. En este caso también, siempre que se confirme la reexportación de las mercancías, no se pagará ningún impuesto ni tasa en la Unión Europea.

Fuente: CEPE: *Landlocked countries: Opportunities, challenges, recommendations*, 14 de marzo de 2002, TRADE/2002/23, pág. 8.

## 4. Cuestiones relativas al visado

A menos que existan acuerdos específicos en el seno de determinados grupos de países (como los países firmantes del Acuerdo de Schengen), el visado supone un obstáculo para muchas empresas del sector del transporte por carretera y sus conductores profesionales a la hora de cruzar fronteras. Para algunos, se trata del primer paso en el proceso de un trayecto internacional, proceso que puede resultar engorroso y en ocasiones lo es tanto que dificulta o imposibilita el comercio y el transporte. Hay que tener en cuenta que el personal de transporte por carretera no se beneficia de las condiciones más flexibles en materia de visado que se aplican al transporte aéreo y marítimo. No obstante, tanto la industria como los sindicatos han reiterado sus llamados a solventar este problema con objeto de garantizar el derecho al trabajo de los conductores y mejorar la eficacia del transporte.

Desde la óptica de los gobiernos, la principal finalidad del visado consiste en luchar contra la inmigración clandestina y el empleo ilegal, así como en garantizar la seguridad nacional. Sin embargo, los conductores internacionales de vehículos de transporte de mercancías y de pasajeros forman un subgrupo profesional especial que solicita un visado para llevar a cabo actividades de comercio y turismo en un entorno perfectamente regulado (cubierto por convenios internacionales y acuerdos bilaterales, licencias de transporte, documentos de aduanas, cartas de porte, documentos relativos a los vehículos, permisos de conducción internacionales, etc.). En la gran mayoría de los casos, no suponen un peligro por lo que atañe a la inmigración o el empleo ilegales ni tampoco riesgo alguno para la seguridad del país.

Los conductores profesionales del sector del transporte internacional por carretera se enfrentan a problemas relacionados con la obtención de visados en diversas regiones del mundo. Hoy día no es factible eliminar por completo los visados, en los casos en que se aplican. Una de las principales trabas al desarrollo del transporte internacional por carretera es el nivel de armonización y liberalización de los procedimientos para la obtención de visados. Los sistemas burocráticos a los que deben hacer frente muchas compañías de transporte y conductores profesionales suelen acarrear demoras y complicaciones innecesarias, y en algunos casos, los conductores pueden acabar perdiendo su empleo.

### Recuadro 4.1

#### Entrada a los Estados Unidos de un conductor de vehículos de transporte comercial – documentos necesarios

Actualmente, los ciudadanos canadienses que entran en Estados Unidos en viaje de negocios no necesitan pasaporte ni visado. Sin embargo, al solicitar el ingreso en el país es obligatorio aportar una prueba de su nacionalidad, ya sea mediante una declaración oral o un documento justificativo, tal como un certificado de nacimiento, un certificado de ciudadanía o un pasaporte (en vigor o caducado). Además, todos los viajeros deberán llevar consigo algún tipo de documento con fotografía que permita identificarles.

Los ciudadanos mexicanos que ingresan en Estados Unidos en viaje de negocios deben presentar un pasaporte en vigor y un visado de no inmigrante. Existen dos maneras de cumplir estos requisitos:

- Mediante un pasaporte mexicano en vigor con visado de no inmigrante B1-B2 obtenido en un consulado estadounidense. En México, los consulados expiden también una combinación de tarjeta de cruce fronterizo mexicano y visado B1-B2.
- Mediante el formulario DSP-150 (visado láser), que es un documento del tamaño de una tarjeta de crédito que hace las veces de tarjeta de cruce fronterizo y visado de visitante B1-B2 y que se obtiene en las oficinas consulares estadounidenses en México. El visado láser se puede solicitar en cualquiera de las siguientes oficinas consulares: Ciudad de México, Ciudad Juárez, Guadalajara, Hermosillo, Mérida, Matamoros, Monterrey, Nogales, Nuevo Laredo, Tijuana y en las instalaciones temporales de procesamiento de Tijuana y Mexicali.

Fuente: *How do I enter the United States as a commercial truck driver?*, Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos (U.S. Customs and Border Protection), <http://www.cbp.gov/xp/cgov/import/carriers/land/how.xml> (consultado el 10 de mayo de 2006).

---

## 4.1. Política de visados – el caso de la Unión Europea

### 4.1.1. Visados para estancias de corta duración

La política de la Unión Europea relativa a los visados para estancias de corta duración (es decir, para estancias inferiores a seis meses) se basa en el Acuerdo de Schengen. El acervo de Schengen se integró al marco de la Unión Europea mediante el Tratado de Amsterdam de 1999. Todos los Estados miembros de la Unión Europea, a excepción de Irlanda y el Reino Unido, participan en la política de visados de la UE. Islandia y Noruega, por su parte, colaboran en la implantación, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen. Dinamarca aplica un sistema de opción de aplicación («opt in») de las medidas derivadas de Schengen, pero sobre la base del derecho internacional. Los principales componentes de la política común relativa a los visados son los siguientes:

- listas armonizadas de terceros países:
  - cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores (lista «negativa»);
  - cuyos nacionales están exentos de esa obligación (lista «positiva»);
- los Estados miembros podrán establecer excepciones a la obligación de visado o a la exención de visado por lo que se refiere a determinadas categorías específicas (artículo 4 del Reglamento (CE) 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001): la tripulación civil de aviones y buques; la tripulación y los acompañantes de un vuelo de asistencia o de salvamento y otras personas que presten ayuda en caso de catástrofes y accidentes; la tripulación civil de buques que operen en las vías fluviales internacionales (con la posibilidad de establecer excepciones a la exención de visado para las personas que ejerzan una actividad remunerada durante su estancia). Los conductores de vehículos de transporte internacional de personas y mercancías no constituyen una categoría específica;
- formato uniforme de los visados;
- normas, procedimientos y condiciones comunes para expedir visados (según establecen las instrucciones consulares comunes)<sup>1</sup>.

Hay que tener en cuenta que las instrucciones consulares comunes prevén cierta flexibilidad a la hora de conceder visados Schengen a solicitantes *bona fide*, reconocidos como tales en el marco de la cooperación consular. Por ejemplo, existen varias posibilidades de simplificación del procedimiento:

- la no aplicación del requisito de realizar una entrevista personal: esta posibilidad deberá tomar en consideración el desarrollo del acervo en relación con los identificadores biométricos (fotografía digital, huellas dactilares, etc.) que figurarán en el visado en forma de etiqueta adhesiva;
- la dispensa de la necesidad de presentar ciertas pruebas documentales para respaldar la solicitud (dado que el número y la naturaleza de los documentos de apoyo depende del riesgo de que se trate de un inmigrante irregular y de las circunstancias locales);

<sup>1</sup> «Instrucción consular común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera», en *Diario Oficial de la Unión Europea*, vol. 48, 22 de diciembre de 2005, 2005/ C326/01.

- 
- la emisión de visados de entrada múltiple, con un plazo de validez de un año, si el solicitante ofrece las garantías necesarias: con carácter excepcional, pueden expedirse visados por una duración superior a un año, hasta un máximo de cinco años;
  - la reducción o la dispensa de las tasas de visado: en determinados casos, se puede reducir el importe de las tasas de tramitación del visado o dispensar del pago de las mismas de conformidad con la legislación nacional que protege los intereses culturales en el ámbito de la política exterior, la política de desarrollo u otras áreas vitales para el interés público.

#### **4.1.2. Aplicación de la política de visados por los Estados miembros que se incorporaron a la Unión Europea el 1.º de mayo de 2004**

De conformidad con el mecanismo de aplicación en dos fases del acervo de Schengen, los nuevos Estados miembros también aplican, desde la fecha de su adhesión, las listas «negativa» y «positiva» para la concesión del visado, así como el visado común en forma de etiqueta. Hasta la aplicación plena del acervo de Schengen por los nuevos Estados miembros prevista para 2007, cuando realmente se suprimirán los controles fronterizos internos, se exigirá la plena adhesión a las condiciones y criterios comunes para la concesión de visados.

#### **4.2. Cuestiones relativas al visado para los conductores profesionales que ingresan en la Unión Europea**

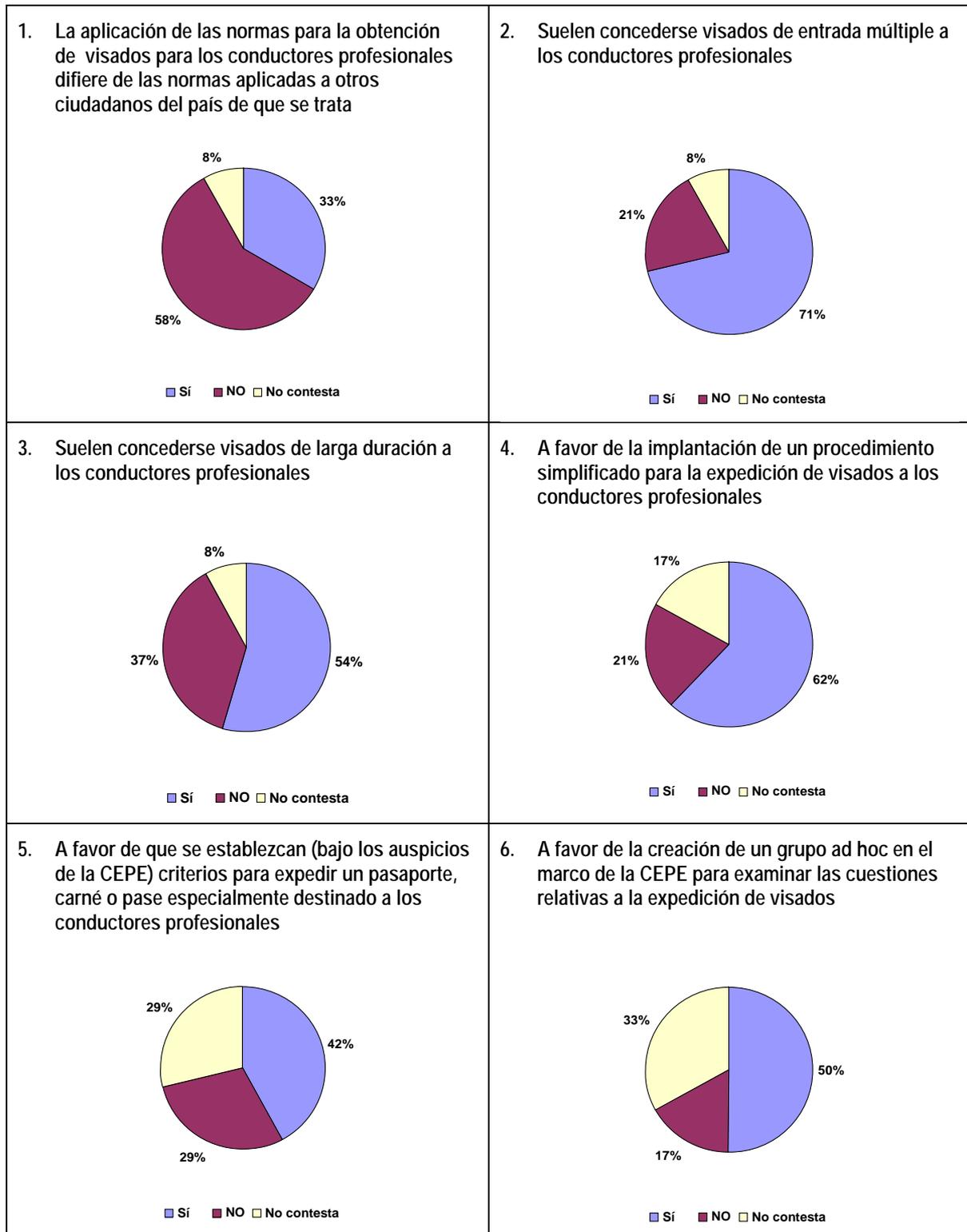
El problema de los visados se ha agudizado como consecuencia de los cambios geopolíticos acaecidos en Europa a principios de los años noventa. En 2002, la IRU se hizo eco de la posición del sector en materia de visados a través de una resolución relativa a la expedición de visados para conductores profesionales. Se ha remitido dicha resolución a las organizaciones intergubernamentales pertinentes, tales como la CEMT, la Comisión Europea, INTERPOL, la CEPE, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la OMC. La Resolución insiste en la necesidad de:

- reconocer el impacto negativo de la expedición de visados como un obstáculo específico al desarrollo eficaz del comercio, el turismo y el transporte;
- reconocer la condición jurídica especial de los conductores profesionales y establecer un documento de identificación común, fiable para los conductores, expedido por las autoridades competentes;
- mejorar la cooperación entre la autoridades implicadas con objeto de crear procedimientos más armonizados y simplificados, así como compartir prácticas óptimas;
- evitar la utilización de los visados como instrumento de regulación de los mercados;
- simplificar los procesos para la expedición de visados;
- conceder visados anuales de entrada múltiple a los conductores.

En 2002, expertos europeos debatieron las prácticas de los Estados miembros en relación con la expedición de visados a los conductores profesionales. Llegaron a la conclusión de que las prácticas eran divergentes, especialmente en relación con los documentos necesarios para la concesión del visado. No obstante, los Estados miembros se mostraron reticentes a considerar la posibilidad de simplificar la concesión de visados, por lo que no se adoptó ninguna medida al respecto.

En 2003, la CEPE finalizó una encuesta sobre cuestiones relacionadas con los visados en 25 países (ocho Estados miembros de la Unión Europea, siete futuros miembros de la Unión Europea, cinco países de la CEI y otros cinco países) (véase el gráfico 4.1). El cuestionario se componía de dos secciones, una sobre asuntos generales relativos a la expedición del visado y otra especialmente dedicada a los documentos necesarios para obtener un visado.

Gráfico 4.1. Resultados del análisis de cuestiones generales relacionadas con la expedición del visado (basados en la encuesta de la CEPE de 2003)



En algunos países, el número y tipo de documentos necesarios para obtener un visado está recogido en un listado predefinido contemplado en la legislación nacional; en otros no existe ninguna lista oficial (véase el cuadro 4.1).

**Cuadro 4.1. Documentos que suelen exigirse para la concesión de un visado**

— Seguro del vehículo	— Certificado de prueba de detección del VIH
— Documento de certificación (por ejemplo, un contrato)	— Invitación por parte de una persona jurídica aprobada por las autoridades
— Derechos consulares	— Carta de invitación de una persona jurídica o autorización en caso de acuerdo bilateral
— Contratos	— Carta del empleador o compañía de transporte
— Documentos en los que figure el objetivo del viaje	— Permiso de transporte internacional
— Documentación de la empresa	— Lista definida en la legislación nacional (disposiciones Schengen)
— Documentos enumerados en el artículo 5 del Convenio de Schengen y en función de los casos	— Lista de documentos en función de las circunstancias locales/Referencias en el territorio nacional
— Documentos relativos a la carga transportada	— Certificado/póliza de seguro médico
— Permiso de conducción	— Fotografía(s)
— Autorización CEMT	— Permisos de transporte por carretera
— Contrato o declaración del empleador	— Cuaderno TIR
— Documentos justificativos de fondos o nómina	— Visado de tránsito hacia el destino final
— Medios financieros durante la estancia	

Nota: Elaborado por la OIT sobre la base de la encuesta de la CEPE relativa a la expedición de visados para los conductores profesionales.

### 4.3. Encuesta de la Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU) sobre los visados para conductores profesionales

En 2005, la Secretaría de la IRU llevó a cabo una encuesta sobre las condiciones de obtención del visado Schengen para los conductores profesionales de vehículos de transporte de mercancías y de pasajeros. La encuesta se dirigía a las asociaciones afiliadas a la de IRU<sup>2</sup> en varios países ajenos a Schengen: Armenia, Azerbaiyán, Emiratos Arabes Unidos, Kazajstán, Marruecos, Mongolia, Ucrania y Turquía.

La encuesta contemplaba varios asuntos relacionados con la expedición de visados para conductores profesionales:

- promedio de documentos necesarios para solicitar un visado;

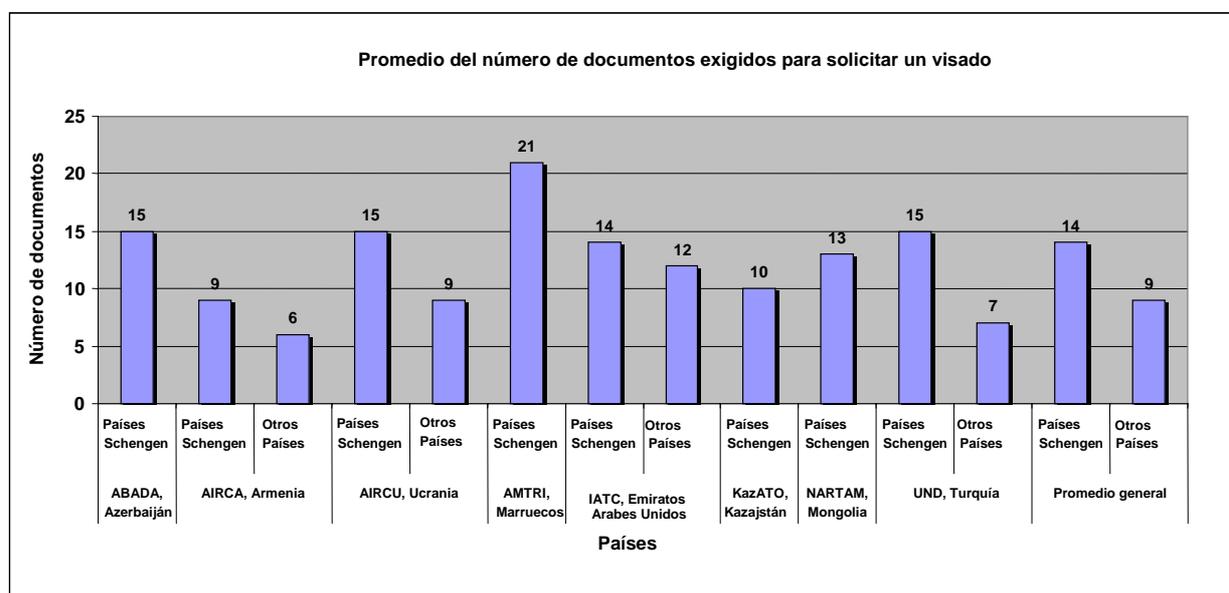
<sup>2</sup> Asociación de compañías de transporte internacional por carretera de Azerbaiyán (ABADA), Azerbaiyán; Asociación de compañías de transporte internacional por carretera de Armenia (AIRCA), Armenia; Asociación de compañías de transporte internacional por carretera de Ucrania (AIRCUCU), Ucrania; Asociación de compañías de transporte internacional por carretera de Marruecos (AMTRI), Marruecos; Club automovilista internacional (IATC), Emiratos Arabes Unidos; Unión de compañías de transporte internacional por carretera de Kazajstán (KazaTO), Kazajstán; Asociación de transporte nacional por carretera de Mongolia (NARTAM), Mongolia; Asociación de compañías de transporte internacional de Turquía (UND), Turquía.

- tiempo necesario para obtener un visado;
- derechos de visado;
- métodos para solicitar el visado, y
- tipos de visado expedidos.

### 4.3.1. Documentos exigidos

El promedio de documentos necesarios para obtener un visado es alto, aunque existen grandes diferencias entre el número de documentos exigidos para solicitar un visado Schengen (entre nueve y 21 – en promedio 14 documentos) y el número requerido para obtener un visado de otra índole (nueve documentos en promedio) (véase el gráfico 4.2).

Gráfico 4.2. Promedio del número de documentos exigidos para solicitar un visado

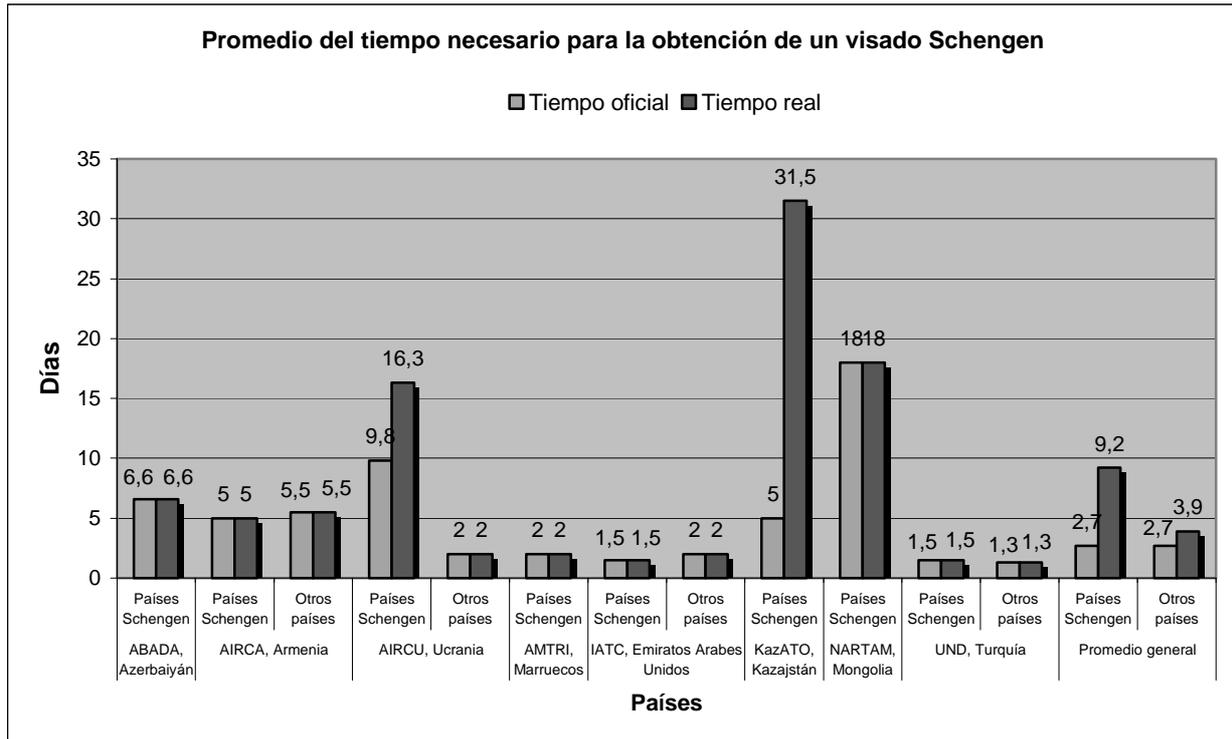


Nota: No se ha tenido en cuenta a Mongolia en el promedio general, puesto que las compañías de transporte de Mongolia no realizan transportes por carretera a los países del espacio Schengen.

### 4.3.2. Plazo

El plazo oficial para la obtención de un visado Schengen (cuatro días en promedio) difiere considerablemente del plazo realmente necesario (nueve días en promedio) (véanse el gráfico 4.3 y el recuadro 4.2). Por otra parte, no existe tal diferencia en los plazos necesarios para la obtención de visados en el caso de los países ajenos al espacio Schengen (tres días en promedio).

Gráfico 4.3. Promedio del tiempo necesario para la obtención de un visado Schengen



Nota: Cabe destacar que los resultados de Kazajstán repercuten de manera muy negativa en el promedio. Mongolia no se ha tenido en cuenta en el promedio general, puesto que las compañías de transporte de Mongolia no realizan transportes por carretera a los países del espacio Schengen.

#### Recuadro 4.2

##### Procedimiento de obtención de un visado Schengen para los conductores profesionales ucranianos a efectos de entrar a Italia

1. Las empresas envían un fax al consulado correspondiente. Debido a que el número de fax está con frecuencia ocupado, enviar un fax toma entre 5 y 7 días («primer paso»).
2. El consulado devuelve la llamada (7 a 10 días después del «primer paso») y fija una cita para la presentación de la solicitud de visado y de los documentos correspondientes. Se fija cita para una fecha, entre 20 y 30 días después del «primer paso».
3. Si los documentos están en regla, el conductor puede tener que acudir a la cita con unos días de anticipación debido a las largas filas de espera que se forman para entrar al consulado. Asimismo, es probable que el consulado exija documentos adicionales y fije otra cita para realizar trámites complementarios (14 días más) o pida los cuadernos TIR originales caducos, que ya han sido devueltos a la IRU de conformidad con la reglamentación establecida.
4. Se fijará después una cita para trámites complementarios (40 a 45 días después del «primer paso»): en la mayoría de los casos, el funcionario consular no presta atención a las exigencias de la Asociación de compañías de transporte internacional por carretera de Ucrania (AIRCU). Si los documentos están en regla el funcionario consular fija una nueva cita para la entrega del pasaporte con el visado solicitado (aproximadamente 65 días después del «primer paso»).
5. En ciertas oportunidades, el consulado «aplaza la cooperación» con las empresas sin dar explicaciones.

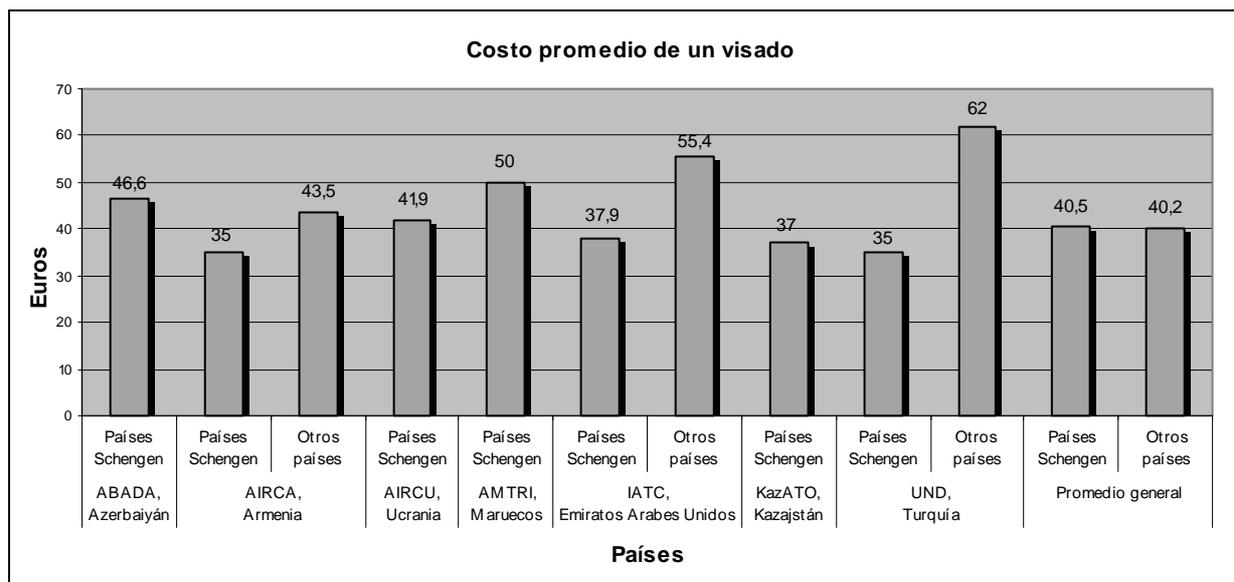
Fuente: Encuesta de la IRU sobre las condiciones para la obtención de visados Schengen para conductores profesionales de autobuses y camiones, febrero de 2006.

En Kazajstán la decisión de expedir un visado suele requerir cinco días hábiles. Sin embargo, cuando se solicita un visado en los consulados de los Países Bajos, Bélgica o Luxemburgo, el trámite puede llevar entre una y ocho semanas. Por esta razón, la Unión de compañías de transporte internacional por carretera de Kazajstán (KazATO) recomienda a los conductores que tramiten los visados al menos cinco semanas antes de la fecha de partida.

### 4.3.3. Derechos de visado

Hay poca diferencia entre el costo del trámite para obtener un visado para países del espacio Schengen (38,3 euros en promedio) y un visado para países fuera del espacio Schengen (40,2 euros en promedio). Sin embargo, hay una diferencia considerable entre el costo de los visados individuales para los países fuera del espacio Schengen (de 0 euro por el visado para Polonia expedido en Ucrania hasta 90,1 euros por el visado para Bulgaria expedido en Turquía). Los derechos exigidos para los visados Schengen están prácticamente uniformizados (véase el gráfico 4.4).

Gráfico 4.4. Promedio de los derechos que se abonan para obtener un visado



### 4.3.4. Trámites

En la mayoría de los casos, el conductor debe presentar la solicitud de visado en persona ante los representantes consulares y diplomáticos. En algunos casos, las asociaciones nacionales de transportistas por carretera pueden ofrecer a los conductores o las empresas afiliadas diversos servicios en relación con los visados: pueden cumplir la función de intermediario en la tramitación de los visados (el conductor puede solicitar un visado a través de las asociaciones nacionales) y también pueden actuar como garantes del estatuto profesional de los conductores (véase el cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. Tramitación de la solicitud de visado

Asociación/país	Modalidades de tramitación
ABADA, Azerbaijón	Los conductores solicitan el visado directamente ante los consulados.
AIRCA, Armenia	Los miembros de la asociación solicitan tanto los visados Schengen como los visados para los países fuera del espacio Schengen a través de la AIRCA.
AIRCU, Ucrania	Los transportistas solicitan el visado para sus conductores directamente ante el consulado cuando se trata de un visado Schengen. Cuando se trata de visados para países fuera del espacio Schengen los transportistas pueden solicitarlos directamente ante los consulados o a través de un intermediario. La AIRCU no está oficialmente reconocida por los consulados como garante de la honestidad de los transportistas o los conductores.

Asociación/país	Modalidades de tramitación
AMTRI, Marruecos	Por lo general, las solicitudes de visado se tramitan a través de la AMTRI.
IATC, Emiratos Arabes Unidos	La solicitud es un trámite personal. Sin embargo, un representante de la asociación puede ser autorizado a tramitar el visado para los conductores. No obstante, la embajada/el consulado se reserva el derecho de exigir que el solicitante se presente en la embajada o el consulado para un control suplementario, de ser necesario. La tramitación es la misma para los países fuera del espacio Schengen; las solicitudes de visado deben ser presentadas por el solicitante en persona.
KazATO, Kazajstán	KazATO no solicita los visados para los conductores, pero da cartas de recomendación para la embajada de Alemania. Los transportistas deben solicitar los visados a través de KazATO a fin de obtener una carta de recomendación para los consulados o las embajadas de Polonia y Lituania.
NARTAM, Mongolia	El conductor debe solicitar el visado en persona, por lo menos dos semanas antes del viaje.
UND, Turquía	El transportista debe solicitar el visado para sus conductores directamente ante el consulado, tanto para los países del espacio Schengen como para los de fuera del mismo. Para los países fuera del espacio Schengen (Bulgaria, Hungría, la República de Montenegro y la República de Serbia), así como para Alemania, Austria e Italia, los conductores pueden presentar la solicitud a través de la UND. El conductor tiene que presentar la solicitud de visado en persona si no tiene ningún visado para el espacio Schengen en su pasaporte. Si la solicitud de visado para los países del espacio Schengen se presenta a través de la UND, la tramitación de visados es más corta.

Fuente: Encuesta de la IRU sobre las condiciones para la obtención de visados Schengen para conductores profesionales de autobuses y camiones, febrero de 2006.

#### 4.3.5. Tipos de visado

Los visados pueden expedirse para una sola o varias entradas. Por lo general, en la primera solicitud se otorgan visados para una sola entrada. Después de haber efectuado varias solicitudes, la validez del visado para entradas múltiples se extiende a varios meses e incluso a un año (véase el cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Tipos de visados expedidos

Asociación/país	Tipo de visado			
	País	Primera solicitud	Segunda solicitud	Tercera solicitud
ABADA, Azerbaiyán	Los conductores reciben visados de única entrada para los países del espacio Schengen.			
AIRCA, Armenia	Los solicitantes de visados Schengen, así como también de visados para países fuera del espacio Schengen, reciben en respuesta a la primera solicitud un visado de entrada única, y en las solicitudes posteriores un visado de entradas múltiples.			
AIRCU, Ucrania	Italia	1 mes/10 días/múltiple	3 meses/30 días/múltiple	6 meses/45 días/múltiple
	Alemania	1 mes/10 días/múltiple	6 meses/45 días/múltiple	
	Austria	3 meses/30 días/múltiple	6 meses/45 días/múltiple	
	España	6 meses/45 días/múltiple	12 meses/90 días/múltiple	
	Polonia	12 meses/90 días/múltiple		

Asociación/país	Tipo de visado			
	País	Primera solicitud	Segunda solicitud	Tercera solicitud
AMTRI, Marruecos	Schengen	3 meses	6 meses	1 año (12 meses)
	Fuera de Schengen	3 meses	6 meses	1 año (12 meses)
IATC, Emiratos Arabes Unidos	La primera vez que solicitan un visado Schengen, los conductores reciben un visado anual, al igual que en el caso de las solicitudes posteriores. Lo mismo ocurre para los países fuera del espacio Schengen.			
KazATO, Kazajstán	Alemania	2 meses/20 días	1-4 meses/35 días	2-6 meses/45 días
	Francia	Francia otorga visados de entrada única inferiores a tres meses y de entradas múltiples superiores a tres meses en la primera solicitud.		
NARTAM, Mongolia	Las empresas de transporte de Mongolia no transportan carga por carretera a los países del espacio Schengen. Sin embargo, llegado el caso, la Embajada de Alemania expediría un visado de tres meses de duración.			
UND, Turquía		<b>Primera solicitud</b>	<b>Segunda solicitud</b>	
	Austria	Múltiple/1 mes	Múltiple/6 meses	
	Bélgica	Unica/1 mes	Múltiple/6 meses	
	Dinamarca	Múltiple/3 meses	Múltiple/6 meses	
	Finlandia	Múltiple/3 meses	Múltiple/6 meses	
	Alemania	Múltiple/6 meses	Múltiple/6 meses	
	Grecia	Unica/1 mes	Múltiple/6 meses	
	Países Bajos	Unica/1 mes	Múltiple/6 meses	
	Italia	Unica/1 mes	Múltiple/6 meses	
	Luxemburgo	Unica/1 mes	Múltiple/6 meses	
	Noruega	Múltiple/3 meses	Múltiple/6 meses	
	Portugal	Múltiple/6 meses	Múltiple/6 meses	
	España	Unica/1 mes	Múltiple/3 meses	
	Suecia	Múltiple/3 meses	Múltiple/1 año (12 meses)	
	Bulgaria	Múltiple/1 año (12 meses)	Múltiple/1 año (12 meses)	
Hungría	Múltiple/1 año (12 meses)	Múltiple/1 año (12 meses)		
Serbia y Montenegro	Múltiple/3 meses	Múltiple/3 meses		

Nota: En el Consulado o la Embajada de Polonia y también de Lituania, los conductores de Kazajstán obtienen visados múltiples cuya validez es de hasta tres meses y seis meses en un plazo de dos o tres días.

Fuente: Encuesta de la IRU 2006, *ibid.*

En algunos países, la falta de consulados y embajadas de los países para los cuales se quiere solicitar un visado puede causar dificultades adicionales para los conductores y las empresas de transporte por carretera. No obstante, en ciertos países las oficinas consulares pueden expedir visados en nombre de otros países cuando ello beneficia al Estado de que se trata (circunstancias extraordinarias, razones humanitarias, etc.) o cuando está estipulado en un acuerdo internacional entre los dos países. Los servicios de aduana en los pasos fronterizos también pueden emitir visados.

Los acuerdos bilaterales que establecen los trámites que deben seguirse para la expedición de visados a los conductores profesionales pueden diferir según los países de que se trate. El acuerdo entre Bulgaria y Turquía, por ejemplo, permite a los ciudadanos turcos, incluidos los conductores, obtener visados (visados sólo para tránsito y visados

---

únicos para estancias cortas de hasta diez días) en los puestos fronterizos, lo cual no se aplica en el caso de conductores de otros países.

Hay ejemplos de buenas prácticas en algunos países, que simplifican la expedición de visados para los conductores profesionales. Según la Asociación de Empresas Búlgaras de Transporte Internacional por Carretera y las Carreteras, Turquía expide visados de un año para conductores profesionales búlgaros sobre la base de una lista de conductores certificados por el Ministerio de Transporte de Bulgaria. La lista confirma que las empresas de transporte búlgaras registradas emplean a estos conductores.

#### 4.4. Supresión de obstáculos

En 2004, un grupo de países (Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Moldavia, Federación de Rusia y Ucrania) presentaron notas técnicas sobre los problemas con que tropezaban sus transportistas en materia de visados para conductores profesionales ante el Grupo de Trabajo sobre el transporte por carretera del Comité de Transportes Interiores de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE)<sup>3</sup>. Las notas técnicas también proponían medidas tendentes a simplificar los trámites de solicitud de visado.

En dichas notas se sugiere que los conductores profesionales del sector del transporte internacional por carretera deberían tener un estatuto especial en el marco del Acuerdo de Schengen y que no se debería exigir a ese grupo ocupacional un visado obligatorio. Por otra parte, a corto plazo, se deberían establecer mecanismos (un sistema de acuerdos interestales) encaminados a simplificar los procedimientos para la tramitación de la documentación que deben presentar los conductores profesionales para la obtención del visado. El sistema podría prever:

- la expedición de visados de entradas múltiples cuya validez fuera de hasta un año o más y que permitiera un número de entradas y salidas ilimitado;
- el reconocimiento del papel de las asociaciones nacionales de transportistas por carretera como intermediarios al tramitar la documentación para los visados y también como garantes del estatuto profesional de los conductores;
- una tramitación simplificada para la obtención de visados, incluida la posibilidad de expedir visados a un grupo de conductores a través de la asociación nacional de transportistas por carretera, que exima por tanto de la exigencia de que los conductores deban presentarse en persona;
- una lista uniforme y más corta que la actual de los documentos necesarios para obtener un visado;
- un sistema simplificado de expedición de visados para los conductores profesionales;
- aranceles consulares razonables y uniformes<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> CEPE: *Harmonization of requirements concerning international road transport and facilitation of its operation. Consideration of possibilities for agreements and other measures on border crossings and border facilities for road transport between Eastern and Western Europe. Issuance of visas to professional drivers*, 11 de agosto de 2004, TRANS/SC.1/2004/5.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

---

En su encuesta de 2005 sobre las condiciones para la obtención de visados Schengen para conductores profesionales de autobuses y camiones, la IRU observó que se había logrado cierta armonización de las condiciones de expedición de visados Schengen para los conductores profesionales. Si bien esto era así respecto de los aranceles en particular, la cantidad de documentos exigidos para tramitar un visado seguía siendo elevada. El tiempo necesario para obtener un visado Schengen también se había reducido a pesar de algunas excepciones. Los trámites eran aún engorrosos, pues se exigía, por ejemplo, la presencia del conductor profesional en el momento de la expedición del visado. Era preciso también lograr avanzar en la armonización de los tipos de visados expedidos. La IRU consideraba que la expedición de visados anuales de entradas múltiples para los conductores profesionales debería convertirse en una práctica generalizada.

#### **4.4.1. Acuerdo sobre facilitación de la expedición de visados entre la Federación de Rusia y la Comunidad Europea**

A fines de 2005, la Comunidad Europea y la Federación de Rusia concluyeron las negociaciones relativas a un acuerdo sobre facilitación de la expedición de visados. Si bien en abril de 2006 aún no se había firmado, representa un avance importante. De ser aprobado por ambas partes, el acuerdo simplificará y facilitará los trámites de expedición de visados de corta estadía para ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia. Por ejemplo, habrá menos exigencias en cuanto a los documentos relativos al propósito del viaje cuando se trata de conductores de carga internacional o de servicios de transporte de pasajeros. Sólo se podrán exigir los documentos enumerados en el acuerdo. En el caso de los conductores internacionales esto podrá consistir en una solicitud por escrito de la asociación nacional de transportistas de la Federación de Rusia o del Estado miembro de la Unión Europea que prevé el transporte internacional por carretera, en la que se especifique el propósito así como la duración y la frecuencia de los viajes.

El costo de los visados para entrar en la Federación de Rusia se reduciría sustancialmente, en consonancia con el del visado Schengen (35 euros). Habrá también criterios simplificados para expedir visados de entradas múltiples para los conductores profesionales: se les proporcionará un visado con validez por un año siempre y cuando se les haya expedido un visado corto de tres meses de duración durante el año anterior. Además, se podrá otorgar a un conductor profesional un visado para un mínimo de dos años y un máximo de cinco años en los casos en que el conductor haya utilizado correctamente sus visados anuales durante los dos años anteriores y siempre que los motivos de la solicitud de un visado de entradas múltiples sigan siendo válidos.

Se está examinando y negociando un acuerdo similar entre la Unión Europea y Ucrania, el cual se aplicaría únicamente a los conductores profesionales de Ucrania, dado que los nacionales de la Unión Europea están exentos de la obligación de obtener un visado de Ucrania.

#### **4.4.2. Nuevo anexo al Convenio internacional sobre la armonización de los controles de las mercancías en las fronteras, 1982 («Convenio de armonización»)**

En el nuevo anexo VIII se hace referencia específicamente a la facilitación de los procedimientos de expedición de visados (artículo 2) para los conductores profesionales. Se estipula en el mismo que la Partes contratantes deberían esforzarse por facilitar los procedimientos de expedición de visados para los conductores profesionales dedicados al transporte internacional, de conformidad con las disposiciones nacionales en materia de inmigración y los compromisos internacionales. También se prevé que las Partes contratantes se pondrán de acuerdo para efectuar intercambios periódicos de información

---

sobre las prácticas óptimas por lo que respecta a la facilitación de los procedimientos para la expedición de visados para los conductores profesionales.

#### **4.5. Documentos de identidad**

En relación con las solicitudes de visado, es preciso mejorar los procedimientos para verificar la identidad y autorizar a las personas en posesión de un pasaporte a entrar a un país para fines específicos durante cierto período de tiempo. Un documento de identidad para los conductores dedicados al transporte internacional, podría contribuir a facilitar la expedición de visados.

En la encuesta de CEPE sobre cuestiones relacionadas con el visado (2003), varios países expresaron su opinión de que la introducción de un documento especial (*laissez-passer*/pasaporte/libreta) de identificación de los conductores profesionales facilitaría los trámites y simplificaría las formalidades de expedición de visados. Dicho documento podría basarse en el pasaporte o bien consistir en un nuevo documento de identificación de los conductores.

En las notas técnicas presentadas a la CEPE en 2004 por un grupo de países se propuso también la introducción de un documento especial que confirme la identidad del conductor a fin de dispensar del visado obligatorio a los conductores profesionales en el sector del transporte internacional por carretera. Dicho documento podría establecerse en virtud de un convenio internacional especial.

En junio de 2003, la OIT adoptó el Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185), que entró en vigor el 9 de febrero de 2005. El convenio establece un nuevo documento de identidad para la gente de mar (DIM) que facilita los traslados de la gente de mar, si bien no reemplaza al pasaporte. Dicho documento establece un sistema viable que toma en cuenta las preocupaciones actuales en materia de seguridad, al tiempo que asegura la necesaria agilización del transporte marítimo y el reconocimiento de las necesidades de la gente de mar. El Convenio responde a las necesidades y demandas crecientes de este sector globalizado del transporte. El DIM podría servir de modelo para resolver las cuestiones relacionadas con la expedición de visados para los conductores profesionales en el sector del transporte internacional por carretera, que se ha convertido en un elemento vital de la logística mundial y de la cadena de suministro global así como del turismo internacional en las últimas décadas.

**Recuadro 4.3**  
**Objetivos del Convenio sobre los documentos de identidad**  
**de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185)**

**I) Objetivos del Convenio:**

- a)* mejorar la seguridad de la identificación de la gente de mar (mediante el perfeccionamiento de los aspectos materiales del documento de identidad de la gente de mar (DIM) que impidan la falsificación y el requisito de bases electrónicas de datos nacionales);
- b)* facilitar la libertad de movimiento del personal a efectos profesionales y del permiso a tierra, y
- c)* facilitar el comercio internacional.

**II) Contenido del Convenio:**

- a)* expedición, contenido y forma del DIM:
  - expedido sólo por el Estado de nacionalidad (con excepción del país de residencia);
  - el DIM debe contener elementos específicos y conformarse al modelo, de manera de crear un documento de identidad internacional uniforme;
  - el DIM debe ser de lectura mecánica y contener una fotografía digital e información biométrica (patrones biométricos basados en plantillas de huellas dactilares impresas como números en un código de barras);
- b)* mejora de la fiabilidad:
  - se requieren bases electrónicas de datos nacionales que contengan la información necesaria;
  - debe haber un punto focal (coordinador) disponible las 24 horas del día; deben comunicarse informaciones detalladas sobre los puntos focales a la OIT, las cuales deben estar a disposición de los Estados Miembros;
  - los Estados Miembros deberán realizar un control de calidad y una evaluación de conformidad con los requisitos obligatorios mínimos respecto de los procesos, procedimientos y prácticas relativos a la expedición del DIM;
  - los requisitos se refieren tanto a la seguridad del documento en sí como a la infraestructura básica para la expedición y el control (asegurarse de que los DIM sólo se expiden a personas que son realmente gente de mar, proporcionar a los demás Estados Miembros medios para controlar la validez del DIM, asegurarse de que los sistemas nacionales se controlan adecuadamente);
  - los Estados Miembros deberán realizar una evaluación independiente del sistema al menos cada cinco años; deberán enviarse copias de dicha evaluación a la OIT;
  - la OIT evaluará los informes y aprobará la lista de Estados Miembros que cumplen con los requisitos mínimos del Convenio; la OIT establecerá además un procedimiento para la solución de conflictos respecto de esta lista;
- c)* facilidades que deben garantizarse:
  - el marino que tenga un DIM válido de ser reconocido como marino (presunción salvo prueba en contrario);
  - la verificación y la formalidades conexas han de ajustarse a ciertas condiciones (costo, plazos, etc.);
  - las facilidades comprenden: el permiso para bajar a tierra (no se exige visado para el permiso para bajar a tierra; disposiciones prácticamente equivalentes permitidas tanto en la legislación como en la práctica), tránsito, traslado de un buque a otro, así como repatriación;
  - al embarcar a bordo de un buque, durante el tránsito o el traslado de un buque a otro, el DIM, tiene que ir acompañado del pasaporte;
  - el DIM también puede ser expedido a residentes permanentes en un territorio; en ese caso, debe estar siempre acompañado del pasaporte para obtener todas las facilidades, incluido el permiso a tierra.

---

## 5. Cuestiones relativas a los cruces de fronteras

La eficacia del transporte internacional por carretera se ve afectada en gran medida por lo que ocurre en los cruces de fronteras. En 2004, la CEMT elaboró un informe, a solicitud del Consejo de Ministros, sobre la eliminación de los obstáculos en los cruces de fronteras<sup>1</sup>. El informe se presentó en la reunión del Consejo en Ljubljana, y en él se señalaron las dificultades con que se tropezaba en el transporte por carretera al cruzar las fronteras. En dicho informe se formularon asimismo recomendaciones sobre la manera de solventar esas dificultades.

Los principales obstáculos en los cruces de fronteras suelen deberse a las carencias en materia de infraestructura e instalaciones en los puestos fronterizos, las deficiencias de los servicios fronterizos y los procedimientos para el cruce de fronteras, y el número insuficiente de funcionarios y la escasa capacitación de los mismos. En algunos casos, se pueden atribuir a la coexistencia de todos estos factores.

### 5.1. Los procedimientos en los pasos fronterizos

Los procedimientos que se imponen en los pasos fronterizos al tráfico internacional por carretera incluyen diversos aspectos, tales como el control de la documentación y las inspecciones y controles llevados a cabo por funcionarios pertenecientes a servicios u organismos que corresponden a diferentes ministerios. Los procedimientos pueden variar considerablemente, por lo que respecta al número y al alcance de las inspecciones y a la forma en que éstas se realizan. El número de inspecciones y/o controles posibles del transporte internacional por carretera en los puestos fronterizos varía según se trate de transporte de mercancías o de pasajeros. Se observan diferencias patentes entre los mismos servicios en distintos pasos fronterizos de un mismo país.

Los procedimientos aplicados en los puestos fronterizos en relación con el transporte internacional de mercancías por carretera pueden dividirse generalmente en tres grupos:

- los relativos al personal del vehículo, entre los que se incluyen: las disposiciones respecto a los períodos de conducción y de descanso, los permisos de conducir, los documentos de viaje (pasaporte, visado, seguro, etc.), y la disponibilidad de cierta cantidad de moneda nacional del país al que han de entrar, etc.;
- los relacionados con el vehículo, entre los que se incluyen: el impuesto sobre el combustible y la limitación de la cantidad de combustible que se permite entrar en el país (por ejemplo, la cantidad de combustible que puede contener el tanque de origen del vehículo); el impuesto sobre los vehículos automotores, la tarifa vial, la tasa de tránsito; la Carta Verde de certificación del seguro internacional o nacional del vehículo; el permiso de transporte (bilateral, en tránsito, a terceros países, multilateral (CEMT)); los pagos por permisos, pesos y dimensiones especiales; el certificado del vehículo; la inspección técnica de los vehículos; la observancia de las disposiciones relativas a los vehículos del Acuerdo europeo sobre el transporte internacional de mercaderías peligrosas por carretera (ADR), del Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos TIR (Convenio TIR) y del Acuerdo sobre el transporte internacional de productos alimenticios

<sup>1</sup> Conferencia Europea de Ministros de Transporte, Consejo de Ministros: *Renoval of obstacles at border crossings, Report*, 22 de abril de 2004, CEMT/CM(2004)23.

---

percederos y sobre la utilización de equipo especial para su transporte (ATP); la seguridad aduanera de los vehículos de transporte; los datos estadísticos, etc.;

- los relativos a la carga transportada, entre los que se incluyen el cuaderno TIR, la carta de porte con arreglo al Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (CMR) y las facturas de las mercancías transportadas <sup>2</sup>.

## 5.2. Las demoras en los pasos fronterizos

En el informe de la CEMT se señalaba que las demoras que se producían en los pasos fronterizos se debían específicamente a las siguientes causas:

- **ineficacia de los procedimientos de control:** procedimientos de control complejos, ya se trate de los controles aduaneros, los de la autorización de transporte, los de los vehículos, los del visado o los de la documentación policial; en ocasiones, los procedimientos aplicados son innecesariamente complicados;
- **aplicación insuficiente de procedimientos informatizados:** falta de capacidad para utilizar documentos electrónicos; a menudo son los propios funcionarios encargados del control los que tienen que cumplimentar la documentación;
- **control sistemático:** control sistemático de todos los vehículos, lo cual lleva mucho tiempo, en lugar de utilizar técnicas de gestión de los riesgos;
- **pesaje de los vehículos:** complejos procedimientos de pesaje de los vehículos que a veces pueden suponer incluso la descarga completa del vehículo, a menudo innecesariamente; diferencias inexplicables en los resultados del pesaje de un mismo vehículo en diferentes países;
- **control de la migración ilegal:** procedimientos de control relacionados con la migración ilegal, especialmente en los casos de transporte en ferry;
- **aplicación de los controles veterinarios y fitosanitarios:** discontinuidad en los controles veterinarios y fitosanitarios;
- **falta de coordinación entre las administraciones aduaneras:** intercambio de información insuficiente; diferencias notables entre los procedimientos de control de un país a otro con respecto a los controles de los conductores, los pasajeros y los vehículos, el propio proceso de transporte, los productos que se transportan y la documentación; descoordinación con respecto a los horarios de apertura de los puestos fronterizos; falta de reconocimiento mutuo de los protocolos de pesaje e inspección de los vehículos;
- **cooperación entre las autoridades responsables de los controles:** falta de cooperación, duplicación de los controles;
- **observancia de los procedimientos TIR:** falta de cumplimiento de los procedimientos TIR, no diferenciación entre los diversos tipos de procedimientos aduaneros, falta de separación física de los vehículos rodados de acuerdo al tipo de carga o al régimen de tránsito aduanero;

<sup>2</sup> E. Molnar y L. Ojala: *Transport and trade facilitation issues in the CIS 7, Kazakhstan and Turkmenistan*; Conferencia de la Iniciativa CIS-7, Lucerna, 20 a 22 de enero de 2003, pág. 25.

- **suministro de información a los profesionales y al sector privado en general:** falta de suministro de información con respecto a los procedimientos aplicados y los documentos exigidos;
- **modificación de los procedimientos sin preaviso:** modificación de los procedimientos sin preaviso, introducción de nuevos requisitos sin notificación previa, falta de información clara acerca de los cambios en la legislación nacional;
- **convoy obligatorio:** convoy obligatorio de vehículos con escoltas aduaneras o policiales, lo cual causa demoras y costos adicionales, contrariamente a los principios establecidos en el Convenio TIR;
- **servicios de pago obligatorio:** imposición de servicios de pago obligatorio, mediante estructuras por carretera por carretera «comerciales» establecidas en los pasos fronterizos o en sus inmediaciones (por ejemplo, el uso obligatorio de zonas de aparcamiento «organizadas» por las que se cobran tarifas excesivas);
- **impuestos, derechos y tasas:** proliferación de impuestos, derechos y tasas, falta de transparencia en las normas de pago en algunos casos.

En Africa se han registrado demoras similares en los pasos fronterizos (véanse los recuadros 5.1 y 5.2).

**Recuadro 5.1**  
**Estudio de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte**  
**sobre Africa Central – tiempo de espera**

En 2005, la ITF llevó a cabo un estudio sobre las condiciones de trabajo de los conductores de camiones que prestan servicios de transporte por carretera desde siete países de Africa Central al puerto de Douala en Camerún. Los 58 conductores procedían de Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón y Nigeria.

Entre las cuestiones planteadas a los conductores figuraban la duración de sus viajes y el tiempo de espera en los pasos fronterizos en el trayecto hacia Douala. Los resultados se pueden resumir de la forma siguiente:

- los conductores de la República Centroafricana (Bangui, Doba) tardaban en promedio ocho días (siete días desde Bangui, nueve o diez días desde Doba) en llegar al puerto de Douala;
- los conductores procedentes del Congo (Brazzaville) tardaban entre siete y 14 días (un promedio de 12 días);
- los conductores procedentes de Guinea Ecuatorial (Bata) tardaban siete días en llegar al puerto;
- los camiones procedentes de Gabón (Libreville) tardaban siete días en llegar al puerto;
- los camiones procedentes de Nigeria tardaban entre siete y 14 días (Calabar, siete a diez días; Kano, siete a 14 días; Onitsha y Lagos, 14 días) en llegar a Douala.

Todos los conductores tenían que hacer frente a esperas prolongadas en los pasos fronterizos. Los conductores procedentes de la República Centroafricana tenían que esperar en la frontera un mínimo de dos días (y un máximo de cuatro); los procedentes del Congo esperaban entre tres y cuatro días; los conductores de camiones procedentes de Guinea Ecuatorial esperaban un mínimo de dos días en la frontera; los conductores procedentes de Gabón entre dos y tres días, y a los conductores procedentes de Nigeria les llevaba entre dos y cinco días cruzar la frontera.

Asimismo, todos los conductores denunciaron que se producían casos de acoso policial en los trayectos que realizaban hasta el puerto de Douala. Los conductores suelen quedarse en el puerto de Douala entre 7 y 15 días antes de iniciar su viaje de regreso.

Fuente: Encuesta de la ITF de 2005.

---

### 5.3. Tiempo que se necesita para cruzar la frontera

El tiempo total que tarda un vehículo para cruzar la frontera de un país a otro depende de las tareas que realicen los diferentes organismos fronterizos encargados de las actividades de control<sup>3</sup>. Otras cuestiones que han de tenerse en cuenta son:

- las demoras no son siempre imputables a las actividades de los organismos fronterizos, por ejemplo, los conductores tal vez tengan que esperar antes de iniciar los trámites;
- a veces se pueden llevar a cabo diversas formalidades al mismo tiempo, y
- las demoras en los trámites en el país de entrada pueden tener repercusiones en el país de salida.

Según el Programa de facilitación del comercio y el transporte en Europa Sudoriental (Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Programme (TTFSE)), el tiempo máximo aceptable conforme a las normas de la Unión Europea para el despacho de aduana de un vehículo entre dos países es de 40 minutos<sup>4</sup>.

### 5.4. Procedimientos aduaneros

Entre los departamentos oficiales que se encargan de los procedimientos en los pasos fronterizos, se suele considerar que los organismos aduaneros son los que tienen la función más importante pero son a la vez los menos eficientes. Los problemas de aduana varían de un país a otro, de una frontera a otra, e incluso de un paso fronterizo a otro dentro de un mismo país. Los largos procedimientos en los pasos fronterizos y las consiguientes demoras suelen deberse al celo excesivo con el que se controlan todos los camiones que entran en el país. Esto se puede atribuir a la legislación aduanera, que impone controles sistemáticos que a menudo no se basan en el análisis de la gestión de los riesgos, y a las actividades de otros organismos fronterizos, que también controlan a la mayoría de los vehículos.

El TTFSE señala que, en Europa Sudoriental, los funcionarios aduaneros o la policía suelen llevar a cabo controles sistemáticos por los motivos siguientes: seguridad, lucha contra el contrabando, cumplimiento de las directrices de control de las fronteras exteriores de la Unión Europea, o dificultades en los países vecinos. Sin embargo, las demoras suelen obedecer a otras razones.

Las demoras relacionadas con las actividades aduaneras en los pasos fronterizos en los países africanos, por ejemplo, se deben a requisitos excesivos en materia de documentación, procedimientos desfasados, insuficiente modernización, falta de transparencia y coherencia, y cooperación problemática o inexistente entre los organismos aduaneros y otros organismos gubernamentales. Se debe tramitar un número excesivo de documentos en cada frontera, lo que contribuye en gran medida a las largas demoras (recuadro 5.2).

<sup>3</sup> *TTFSE Manual – Clearance and Administrative Simplification*, Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Programme, 2001, [http://www.seerecon.org/ttfse/TTFSE\\_Manual.pdf](http://www.seerecon.org/ttfse/TTFSE_Manual.pdf) (consultado el 10 de mayo de 2006).

<sup>4</sup> *Ibid.*

**Recuadro 5.2**  
**Transacciones aduaneras en Africa**

En una transacción aduanera típica llevada a cabo en Africa en 2004 intervenían entre 20 y 30 partes diferentes, se requerían 40 documentos y 200 elementos de datos (30 de los cuales se repetían 30 veces como mínimo) y entre el 60 y el 70 por ciento de los datos se tenían que transcribir más de una vez. Los requisitos en materia de documentación no solían estar bien definidos y había falta de información. El problema se agravaba en la frontera, donde los puestos fronterizos y las oficinas de aduana estaban por lo general separados, con dos dispositivos completos y diferenciados de control, cada uno de ellos con una gran cantidad de formularios y documentos que han de cumplimentarse y verificarse. Este proceso engorroso tiene importantes consecuencias para el tipo de facilitación del comercio que permitiría una mayor integración africana en la economía mundial. Además, los productos perecederos, como los productos agrícolas, pueden estropearse debido a los atrasos prolongados.

Fuente: CEPA: *Economic Report on Africa 2004, Unlocking Africa's Trade Potential* (Addis Abeba, 2004), pág. 169.

### **5.4.1. La cuestión de la documentación**

Las demoras y las esperas prolongadas en los pasos fronterizos se pueden atribuir a menudo, como se señaló anteriormente, a los procedimientos relacionados con la documentación de transporte y aduanera. Los representantes de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) en Africa informaron recientemente de que los camiones en la frontera entre Ruanda y Uganda solían demorarse hasta cinco días. La mayoría esperaba el despacho de aduanas porque no se habían entregado o se habían «trasapelado» los documentos pertinentes de la oficina de recaudación de impuestos de Kampala.

Los camiones que transportan mercancías con destino a Uganda no pueden continuar su ruta una vez que han pasado la aduana, sino que tienen que esperar hasta el día siguiente a que los documentos de aduana se transfieran a otro lugar. A continuación, tienen que dirigirse a dicho lugar para que los agentes de aduana procedan a un nuevo control a fin de verificar que la mercancía no se descargó en Uganda sin haber pagado los derechos de aduana.

Los documentos requeridos para cruzar la frontera también han sido objeto de cambios en los procedimientos sin aviso previo. Por ejemplo, se ha sabido que las autoridades aduaneras han pedido inesperadamente documentos que los conductores no suelen llevar. Esto puede dar lugar a que los conductores se queden bloqueados en las fronteras por «no cumplir» las nuevas «disposiciones». El tiempo necesario para acceder a los documentos, que puede ser de varios días, depende de las facilidades de comunicación en la frontera.

A veces estos «nuevos» procedimientos y disposiciones ya existían, pero no se aplicaban. Por ejemplo, se solicitaron inesperadamente permisos para el tránsito de mercancías a los conductores que atravesaban la frontera de Uganda; aunque éste era un requisito formal, antes se pasaba por alto. Como resultado, los transportistas no se molestaban en llevar dicha documentación, porque era más barato sobornar a los funcionarios que pagar los permisos, según fuentes de la ITF.

En el cuadro 5.1 se indican los documentos requeridos para el transporte por carretera entre determinados países.

**Cuadro 5.1. Documentos requeridos para el transporte por carretera de Eslovenia a Europa Oriental y Estados miembros de la Unión Europea**

País	Belarús	Bulgaria	Federación de Rusia	Rumania	Ucrania	Unión Europea
Permisos de transporte	X <sup>a</sup>	X <sup>b</sup>	X <sup>c</sup>	X <sup>d</sup>	X <sup>e</sup>	X <sup>f</sup>
Documentos del conductor:						
Pasaporte	X	X	X	X	X	X
Visado	X		X			
Permiso de conducir de determinada categoría	X	X	X	X	X	X
Hoja de ruta como autorización para conducir vehículos por carretera	X	X	X	X	X	X
Permiso ADR (cuando se transportan mercancías ADR)	X	X	X	X	X	X
Contrato de trabajo	X	X	X	X	X	X
Póliza de seguro médico	X	X	X	X	X	X
Vehículo:						
Permiso de circulación	X	X	X	X	X	X
Carta verde (certificado internacional de seguro)	X	X	X	X	X	X
Póliza de seguro (si se transportan mercancías ADR, se requiere también el certificado de seguro en caso de accidente)	X	X	X	X	X	X
Formulario P6 (número del certificado A de conformidad con el camión EURO)	X	X	X	X	X	X
Formulario P7 (certificado de conformidad del remolque con las normas técnicas para «camión más verde y seguro» definidas en la resolución de la CEMT)	X	X	X	X	X	X
Formulario P8 (certificado de control técnico del remolque)						X
Permiso para vehículos dedicados al transporte internacional por carretera	X	X	X	X	X	X
Certificado de homologación del vehículo	X	X	X	X	X	X
Certificado de vehículo con «bajo nivel de ruido» para circular de noche (entre las 22 horas y las 5 horas en Austria)						X
Justificante de control del tacógrafo (efectuado anualmente)	X	X	X	X	X	X
Discos tacográficos	X	X	X	X	X	X
Certificado de aprobación del vehículo con arreglo al Convenio TIR	X	X	X	X	X	

País	Belarús	Bulgaria	Federación de Rusia	Rumania	Ucrania	Unión Europea
Mercancía:						
Cuaderno TIR	X	X	X	X	X	
Carta de porte CMR	X	X	X	X	X	X
Factura de las mercancías transportadas	X	X	X	X	X	X

#### Permisos de transporte

- Eslovenia y Belarús han aprobado la introducción de permisos de tránsito bilateral y a terceros países.
- Eslovenia y Bulgaria han firmado un acuerdo por el que se regula el transporte recíproco de mercancías. Se requiere un permiso de transporte para transportar mercancías a Bulgaria, que puede adoptar la forma de: permiso de tránsito, permiso de tránsito EKO, permiso a terceros países y permiso CEMT. No se requiere ningún permiso para el transporte bilateral.
- Eslovenia y Rusia han firmado un acuerdo sobre la aplicación obligatoria de permisos en el transporte por carretera en ambos países que pueden ser: permisos generales, de tránsito, a terceros países y CEMT.
- Eslovenia y Rumania han firmado un acuerdo sobre la organización del transporte por carretera. El acuerdo se aplica mediante permisos: permisos de tránsito EURO, permisos a terceros países para vehículos EURO y permisos CEMT.
- Eslovenia y Ucrania han acordado la introducción de permisos: bilaterales, de tránsito, a terceros países y CEMT.
- Ya no se requieren permiso de transporte para el transporte a Estados miembros de la Unión Europea.

#### Particularidades del transporte por carretera a países de Europa Oriental:

- las mercancías transportadas con destino a los Estados de la antigua Unión Soviética o procedentes de dichos Estados están aseguradas contra robos y atracos; el seguro sólo es válido si hay dos conductores en el vehículo y las paradas de descanso se efectúan sólo en lugares de estacionamiento seguros;
- pesaje obligatorio del vehículo al entrar en dichos países;
- el despacho de aduana suele tomar dos días, y en caso de complicaciones hasta una semana;
- los sobornos son a menudo necesarios para agilizar los trámites.

Fuente: Basado en información comunicada en 2005 a la Facultad de Estudios Marítimos y Transporte de la Universidad de Ljubljana, Eslovenia, por transportistas eslovenos.

En el cuadro 5.2 se indican los documentos requeridos entre dos países asiáticos.

**Cuadro 5.2. Documentos requeridos entre la India y Bangladesh**

	India	Bangladesh
Tipos de documentos	29	22
Ejemplares	118	116
Firmas	256	55

Fuente: U. Subramanian: *South Asia transport: Issues and options* (Banco Mundial, South Asia Infrastructure Unit, abril de 1999), [http://worldbank.org/transport/tr\\_facil/docs/umapres.pdf](http://worldbank.org/transport/tr_facil/docs/umapres.pdf) (consultado el 19 de mayo de 2006).

## 5.5. Transporte internacional en autobús/autocar

Como se señaló en el *4th European Bus & Coach Forum* (celebrado en octubre de 2005 en Bélgica), el 99 por ciento de los retrasos de los autobuses y autocares en el transporte internacional se debe a las esperas en los pasos fronterizos. La retención de autobuses y autocares en las fronteras causa retrasos imprevistos que no sólo afectan a los horarios sino que también influyen en el tiempo de conducción acordado de los conductores de autobuses y autocares. Como resultado, los conductores y transportistas sufren las consecuencias y los servicios fronterizos no asumen responsabilidad alguna.

Los retrasos de autobuses y autocares en los pasos fronterizos se pueden atribuir a los mismos factores que en el caso de los camiones, pero también se han de añadir a la lista los documentos de viaje de los pasajeros. Los autobuses y autocares que operan servicios internacionales regulares no suelen pasar por una fila aparte sino que van por una fila

---

común. Operadores ucranianos han informado de que, en determinados períodos del año, se pueden formar colas en la frontera austriaca de más de 100 autobuses <sup>5</sup>.

## 5.6. Infraestructura y servicios de bienestar en los pasos fronterizos

Otros motivos de demora señalados en el informe de la CEMT tienen que ver con las deficiencias en materia de infraestructura y servicios y se pueden atribuir a:

- **la inadecuación y la capacidad insuficiente de los puestos fronterizos:** los puestos fronterizos no están suficientemente dotados y, a menudo, no tienen capacidad en materia de infraestructura para hacer frente al rápido crecimiento del tráfico;
- **instalaciones obsoletas y de mala calidad:** no hay instalaciones adecuadas para llevar a cabo controles fitosanitarios, veterinarios y de otro tipo. En Europa, se ha determinado que este problema es especialmente grave en los Balcanes y en Europa Oriental;
- **el equipo insuficiente:** el equipo informático con que se cuenta (por ejemplo, equipo y sistemas para el procesamiento de documentos) así como el equipo de inspección (por ejemplo, equipo de inspección de rayos X e instrumentos para pesar los vehículos) son en muchos casos insuficientes o no se utilizan de forma adecuada o eficaz. Esto puede crear trastornos innecesarios en los pasos fronterizos;
- **ausencia de carriles separados:** los sistemas de carriles no están bien concebidos. Debería haber carriles separados para el tráfico de tránsito a fin de facilitar el flujo del tráfico. Los vehículos vacíos que bloquean los carriles pueden causar importantes problemas;
- **carreteras de acceso más pequeñas de lo debido:** las carreteras de acceso a los puestos y pasos fronterizos más pequeñas de lo debido y con un número insuficiente de plazas de estacionamiento constituyen importantes problemas. A veces, las zonas de estacionamiento carecen de aseos adecuados, suministro de agua y electricidad.

## 5.7. Funcionarios fronterizos

Según informaciones de diversas fuentes escritas y orales, algunos funcionarios fronterizos encargados de los controles plantean dificultades de forma recurrente, lo que se considera otro obstáculo importante que suele causar retrasos. La CEMT señaló que los principales problemas son los siguientes:

- **déficit de personal de control:** los niveles de dotación de personal no se han adaptado al aumento del tráfico;
- **baja productividad:** la baja productividad del personal se debe a diversas razones, tales como la complejidad de los procedimientos, una motivación insuficiente, la desorganización general y las condiciones de trabajo precarias. Los resultados del programa para la facilitación del comercio y el transporte en el Cáucaso meridional

<sup>5</sup> N. Volk: *Advantages of harmonised bilateral agreements in bus and coach services in the CIS and beyond*, 4th European Bus & Coach Forum «Facilitating international regular services by bus and coach in Europe», Bélgica, 2005, <http://www.iru.org/events/B&C2005/Volk.E.htm> (consultado el 10 de mayo de 2006).

---

pusieron de manifiesto la existencia de una gran discrepancia: mientras que un funcionario de aduana tramita un promedio de 40 a 45 declaraciones al año en los tres Estados del sur del Cáucaso, en los países de Europa Sudoriental se tramita un promedio de unas 250 declaraciones al año. La actividad oscila entre 80 declaraciones al año en la República de Moldova y 422 en Croacia;

- **horas de trabajo:** se plantean problemas cuando los horarios de trabajo no están armonizados en ambos lados de la frontera;
- **calificaciones y formación deficientes:** la falta de calificaciones y de formación se refleja en un conocimiento insuficiente de las normas aplicables, la documentación apropiada y las técnicas de control selectivo. Esto puede dar lugar a un procesamiento inadecuado de los documentos y a interpretaciones divergentes de un país a otro. El desconocimiento de los instrumentos existentes (y la inaccesibilidad a los mismos) constituye uno de los principales problemas (a veces debido a la falta de textos en el idioma nacional), al que hay que añadir la falta de conocimientos administrativos de los procedimientos en sí y de las prácticas usuales. El tratamiento ineficaz de los documentos por ordenador se debe sobre todo a la formación deficiente del personal, a lo que se suma la falta de aplicaciones de ventanilla única. La formación deficiente de los conductores y transportistas en lo que respecta a la utilización de los documentos aduaneros y de transporte y a la obligación de llevarlos siempre a bordo de los vehículos a efectos de los controles en las fronteras es también un problema (aunque las demoras también se deben a las irregularidades en la documentación presentada por los conductores);
- **falta de continuidad en la gestión de los controles:** la falta de continuidad se debe al alto nivel de rotación del personal, que mina los esfuerzos tendentes a mejorar los servicios de los organismos de control y no permite mantener una línea de conducta coherente (esto puede aplicarse igualmente al personal de dirección);
- **comportamiento ético de los funcionarios responsables de los controles:** la conducta ética del personal ha sido durante mucho tiempo un tema tabú por temor a represalias. Los transportistas o conductores no suelen dar parte de los comportamientos aberrantes, aunque su incidencia se puede tener en cuenta en los cálculos de los costos. Se ha informado acerca de casos de corrupción y extorsión en los pasos fronterizos en varios países del mundo, en particular en los países menos desarrollados. Estos actos se han denunciado en muchos países africanos y europeos. La magnitud de la corrupción y extorsión también se debe a que no se ha logrado introducir controles selectivos que utilicen procedimientos basados en técnicas de gestión de los riesgos, así como a una mala organización del trabajo. Los equipos de control suelen estar integrados por el mismo personal con poca o ninguna rotación, lo que puede fomentar las relaciones personales entre los funcionarios de control y los usuarios y dar lugar a la corrupción. Este fenómeno se ve agravado por la obligación que se impone a los conductores/operadores del transporte de utilizar estructuras «comerciales» como agentes fronterizos o agentes de aduana que a menudo trabajan en una relación «poco clara» con el personal oficial encargado del control de las fronteras.

Estos problemas son evidentes en los cruces de fronteras en todo el mundo. En Sudáfrica, hay aproximadamente 52 puestos fronterizos importantes, pero la mayor parte del tráfico pasa por cinco puestos. La eficacia en la frontera se ve comprometida por un déficit de personal con experiencia y una ética adecuada y, según las informaciones, la experiencia general no es satisfactoria. Como cabe esperar, el despacho manual lleva

---

mucho más tiempo que el sistema electrónico, que no está en pleno funcionamiento. Los servicios no han seguido el ritmo de evolución de la demanda <sup>6</sup>.

### **5.7.1. Acoso por parte de funcionarios**

Otro obstáculo al que tienen que hacer frente los conductores internacionales es el acoso injustificado por parte de los funcionarios fronterizos.

#### **Acoso**

Un factor clave que da lugar al acoso por parte de los funcionarios es que muchos de los que se encargan de las inspecciones consideran que el tráfico por carretera constituye una fuente primordial de ingresos personales adicionales y de enriquecimiento, lo cual responde a menudo a su escasa consideración moral y financiera por parte de las administraciones estatales. Esto está claramente en contradicción con el hecho de que la aduana puede representar una parte importante de los ingresos del presupuesto estatal, en particular en los países menos desarrollados.

#### **Corrupción**

Como se señaló anteriormente, el sistema de corrupción entre los funcionarios que se encargan de los procedimientos de control en el transporte por carretera está muy arraigado en las estructuras oficiales. Según ciertas informaciones, en algunos países de África, por ejemplo, los funcionarios han tenido que pagar a sus superiores 500.000 francos CFA (763,35 euros) para ser nombrados inspectores de tráfico. Se considera que este pago es una inversión muy rentable. A su vez, los superiores tienen derecho a un porcentaje del dinero extorsionado a los usuarios de las carreteras.

### **5.7.2. Conductores profesionales con conocimientos y formación insuficientes**

De acuerdo con informes de sindicatos del sector del transporte por carretera del África Occidental, otro factor que hace a los conductores profesionales más vulnerables al acoso, la extorsión y el soborno es su falta de conocimientos y formación acerca de las reglas y procedimientos básicos que rigen las cuestiones relacionadas con el cruce de fronteras y el tránsito <sup>7</sup>. Muchos de ellos desconocen las disposiciones legales que deben cumplir como conductores y los gastos reglamentarios en que deben incurrir al cruzar las fronteras. Los conductores profesionales también pueden estar implicados en esas actividades contrarias a la ética a fin de ganar dinero adicional, pero esas actividades también puede hacerlos vulnerables.

<sup>6</sup> *National freight logistics strategy*, Departamento de Transporte, Sudáfrica, septiembre de 2005.

<sup>7</sup> N. Kabore: «Checkpoint hell», en *Transport International* (Londres), núm. 19, abril-junio de 2005, págs. 23-25.

---

## 5.8. Aspectos regionales y magnitud de la actividad de cruce de fronteras

### 5.8.1. Lugares con problemas

#### Europa

Los problemas de cruce de fronteras dentro de la Unión Europea ya no son tan importantes desde la introducción del mercado único europeo, aunque hay algunas excepciones tales como el cruce del túnel del Monte Blanco entre Francia e Italia y la frontera entre Austria y Suiza, lugares en los que pueden producirse esperas<sup>8</sup>. Las dificultades del cruce de fronteras se concentran en la parte oriental del continente europeo y afectan principalmente los pasos fronterizos con Belarús, la Federación de Rusia y Ucrania. También se han señalado esperas excesivas en las fronteras entre Belarús y la Federación de Rusia y entre Polonia y Ucrania.

En el sur del Cáucaso los tiempos de espera también son relativamente largos. Se ha informado que en lugares situados más allá de la periferia de Europa continental, los períodos de espera son extremadamente largos en los pasos fronterizos con Asia (Irak y Turquía, Federación de Rusia y los países de Asia central).

#### América Latina

La carretera Panamericana es la principal de esta región y constituye un importante medio de transporte en América Central. Sin embargo, representantes gubernamentales y de empresarios de países de América Latina se quejan de que las inspecciones de aduana causan grandes retrasos en los pasos fronterizos, en particular en la frontera de Costa Rica. Un funcionario señaló que México puede transportar mercancías a Guatemala en 22 horas gracias a un sistema vial bastante bueno y a sus eficientes procedimientos de aduana. No obstante, a partir de allí, el trayecto hasta Panamá puede tomar, en promedio, hasta nueve días debido al estado de la carretera y a las inspecciones aduaneras<sup>9</sup>.

#### MERCOSUR

Los países del MERCOSUR tienen importantes dificultades para mantener intercambios comerciales estables por carretera. Los problemas que se plantean al procurar dotarse de procedimientos aduaneros homogéneos han frenado los progresos que normalmente debían haberse producido en la mejora de la productividad. Los países están centrando mucho su atención en las cuestiones internas y haciendo hincapié en proteger la producción y algunos grupos de productos, en lugar de respaldar los crecientes intercambios comerciales mediante una estrategia de fronteras abiertas como la aplicada en la Unión Europea<sup>10</sup>. Una nota positiva es que el MERCOSUR ha establecido normas sobre las dimensiones, el peso y la seguridad aplicables al transporte dentro de los países que lo integran, pero no existen procedimientos coherentes para el cruce de fronteras. En los pasos fronterizos se producen importantes retrasos de los vehículos debido al gran número

<sup>8</sup> CEMT: *Renoval of obstacles at border crossings*, op. cit., pág. 2.

<sup>9</sup> *Freight transportation: The Latin American market* (Departamento de Transporte de los Estados Unidos, Administración Federal de Carreteras, agosto de 2003), capítulo 2. <http://international.fhwa.dot.gov/latinamer/chapter2.htm> (consultado el 10 de mayo de 2006).

<sup>10</sup> *Ibíd.*, *Executive Summary*, <http://international.fhwa.dot.gov/latinamer/execsum.htm> (consultado el 10 de mayo de 2006).

---

de organismos que se ocupan de las inspecciones de aduanas, salud y seguridad. Algunos creen que hay una importante divergencia entre los procedimientos de los organismos nacionales de aduanas y las políticas de libre comercio del MERCOSUR.

### América del Norte - Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El transporte transfronterizo por carretera tropieza con varios problemas en la región del TLCAN. Estos problemas suelen deberse a: infraestructuras deficientes e insuficientes; la falta de recursos para modernizar la infraestructura existente; la falta de mano de obra capacitada; la aplicación insuficiente de las tecnologías, y los obstáculos que suponen los reglamentos y procedimientos aplicables a los intercambios comerciales. En los Estados Unidos, la cuestión de la seguridad también ha hecho más lentos los procedimientos para el cruce de fronteras. Sin embargo, los avances tecnológicos relacionados con la seguridad de los contenedores y los nuevos procedimientos y tecnologías de control en los pasos fronterizos deberían contribuir a facilitar la situación.

En la conferencia de la Cámara de Comercio México-Estados Unidos celebrada en septiembre de 2005 en Acapulco, algunos de los temas y retos prioritarios examinados incluyeron:

- cuestiones relacionadas con el cruce de fronteras tales como la duplicación de los esfuerzos, la falta de medios automatizados y la necesidad de aplicar un enfoque de «ventanilla única»;
- la facilitación de los empalmes con diferentes rutas y pasos fronterizos;
- la aplicación de iniciativas de seguridad como resultado de los atentados del 11 de septiembre;
- las cuestiones de responsabilidad en el transporte transfronterizo, y
- la falta de comunicación suficiente entre los organismos gubernamentales.

También se convino en que hacía falta un enfoque binacional institucional coordinado para abordar los problemas de una manera institucionalizada <sup>11</sup>.

Un análisis del paso fronterizo entre Laredo y Nuevo Laredo — por el que se realiza la mayor parte del transporte de mercancías por carretera en la frontera entre Estados Unidos y México (entre 10.000 y 15.000 camiones diarios) — ilustró algunos de los problemas más evidentes que se plantean en ese paso fronterizo, a saber:

- las restricciones y procedimientos jurídicos e institucionales que se han impuesto mutuamente México y los Estados Unidos;
- el número excesivo de paradas, que interrumpen el flujo del transporte y exponen la mercancía a mayores probabilidades de daños, pérdidas y manipulaciones indebidas; además de la contaminación adicional que producen los motores de diésel, el hecho de acelerar, detenerse, quedarse con el motor encendido y arrancar llevando cargas pesadas;

<sup>11</sup> Cámara de Comercio México-Estados Unidos: *Transporte Internacional. A greater North America transportation & trade initiative* (Washington, D.C., 2005), *Executive summary*. <http://www.usmcoc.org/pro/transporteinternacional.html> (consultado el 10 de mayo de 2006).

- 
- la falta de coordinación respecto de los procedimientos y los datos requeridos para el cruce de las fronteras;
  - las limitaciones de las infraestructuras en los pasos fronterizos, tales como un número insuficiente de carreteras de acceso a los puentes de cruce, lo cual causa importantes congestionamientos;
  - la capacidad limitada para efectuar ciertos tipos de inspección, lo cual agrava el congestionamiento;
  - las prácticas de las empresas que producen innecesariamente horas punta en los cruces fronterizos;
  - los servicios transfronterizos de la industria del acarreo (*drayage*)<sup>12</sup> aumentan el congestionamiento porque sus vehículos hacen que se duplique el número total de vehículos que cruzan los puentes y porque circulan por las calles locales;
  - la falta de motivación suficiente por parte de la administración pública para garantizar el personal necesario para poder efectuar inspecciones las 24 horas del día;
  - la falta de liderazgo, tanto en el sector privado como en el sector público, para promover los cambios y obtener un sistema más eficiente de cruce transfronterizo, y
  - el entorno cultural en la frontera entre Estados Unidos y México, que se caracteriza por diferencias de idioma e idiosincrasia y por un clima de desconfianza y aceptación de la burocracia<sup>13</sup>.

### **5.8.2. Cuantificación del movimiento transfronterizo**

A fin de cuantificar las cuestiones relacionadas con el movimiento transfronterizo en el transporte internacional por carretera es necesario establecer el número de conductores internacionales (de camiones, autobuses y autocares) o por lo menos el número de vehículos dedicados al tráfico transfronterizo. Sin embargo, es difícil llegar a una cifra precisa, ya que no hay estadísticas oficiales disponibles acerca del número de conductores dedicados al transporte internacional por carretera; del mismo modo, es muy difícil — si no imposible — determinar de manera aproximada el número de conductores profesionales que realmente cruzan las fronteras. Esto se debe en parte a la falta de estadísticas oficiales y en parte a cambios políticos en la naturaleza del sector del transporte internacional por carretera — como los ocurridos en la ex Unión Soviética y en los Balcanes.

El volumen del transporte transfronterizo por carretera y la magnitud de los problemas relacionados con el cruce de fronteras sólo pueden ser objeto de estimaciones. Estas estimaciones se basan en varios indicadores, datos y estadísticas tales como: datos sobre el comercio, estadísticas de las asociaciones nacionales de transporte de mercancías por carretera, estadísticas sobre el cruce de fronteras, estadísticas sobre el transporte internacional por carretera y documentos de aduana (como los cuadernos TIR), etc.

<sup>12</sup> Traslado de contenedores intermodales o de otros materiales.

<sup>13</sup> H.E. Haralambides y M.P. Londoño-Kent: «Supply chain bottlenecks: Border crossing inefficiencies between Mexico and the United States», en *International Journal of Transport Economics* (Roma), vol. XXXI, núm. 2, junio de 2004.

### 5.8.2.1. Número de cuadernos TIR expedidos

Se puede determinar el aumento de la magnitud del transporte transfronterizo de mercancías en camiones por el número de cuadernos TIR expedidos y el número de operadores de transporte autorizados a utilizar los cuadernos TIR (véase el cuadro 5.3).

**Cuadro 5.3. Operadores de transporte autorizados a utilizar los cuadernos TIR**

País y número de personas autorizadas			
Albania	11	Irlanda	0
Alemania	494	Italia	509
Armenia	4	Kazajstán	120
Austria	331	Kirguistán	16
Azerbaiyán	11	Kuwait	1
Belarús	3.233	Letonia	763
Bélgica/Luxemburgo	99	Líbano	3
Bulgaria	3.824	Lituania	1.034
Chipre	45	República de Moldova	143
Croacia	1.322	Noruega	21
República Checa	1.606	Países Bajos	508
Dinamarca	63	Polonia	3.911
Eslovaquia	1.818	Portugal	7
Eslovenia	708	Reino Unido	124
España	58	Rumania	2.230
Estonia	334	Federación de Rusia	684
Ex República Yugoslava de Macedonia	927	Serbia y Montenegro	33
Finlandia	329	Suecia	54
Francia	177	Suiza	81
Georgia	24	Turquía	816
Grecia	2.835	Ucrania	1.953
Hungría	1.143	Uzbekistán	11
República Islámica del Irán	433		

Fuente: CEPE, División de Transporte: *TIR/Number of Persons authorised to utilise TIR Carnets*, <http://www.unece.org/trans/bcf/tir/figures/tir-figures-authoriz.htm> (consultado el 10 de mayo de 2006).

En 1952, se expidieron aproximadamente 3.000 cuadernos TIR, cifra que ascendió a 100.000 en 1960 y a 800.000 en 1970. Durante los decenios de 1970 y 1980, el número de cuadernos TIR solicitados osciló entre 500.000 y 900.000. Esto se debió en parte a la ampliación de la Unión Europea en donde ya no se requerían los cuadernos TIR para las operaciones de tránsito entre los países miembros. Desde 1989, debido a la expansión del comercio entre Europa Oriental y Occidental y al posterior aumento del transporte internacional por carretera, el número de cuadernos expedidos fue superior a un millón en 1992 y a 3,2 millones en 2005 (véanse el cuadro 5.4 y el gráfico 5.1).

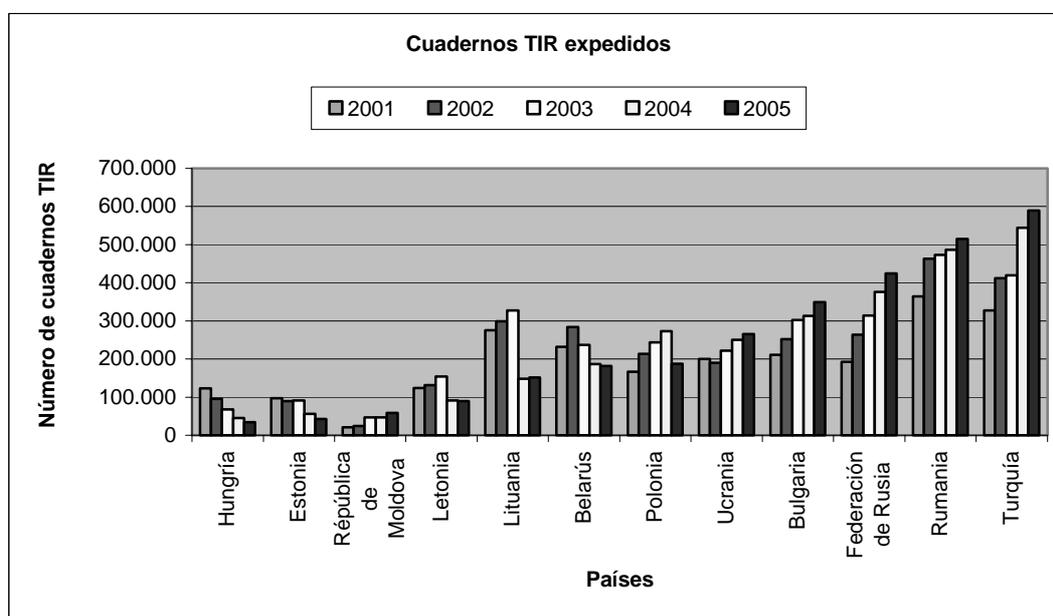
Cuadro 5.4. Cuadernos TIR expedidos por la IRU a asociaciones nacionales entre 2000 y 2005

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Albania	0	250	500	400	400	800
Alemania	41.400	42.950	42.950	39.950	42.050	35.200
Armenia	–	200	100	250	200	300
Austria	15.100	21.000	18.100	20.900	19.850	21.700
Azerbaiyán	4.000	3.600	1.300	1.900	3.950	5.000
Belarús	230.200	232.000	284.200	237.600	187.000	182.200
Bélgica/Luxemburgo	2.400	2.200	1.150	1.300	1.200	800
Bulgaria	205.000	211.000	252.000	303.000	313.000	349.000
Croacia	7.700	7.900	9.800	7.650	9.700	9.500
República Checa	32.550	34.700	34.850	38.950	39.700	37.850
Chipre	1.000	1.150	950	1.100	1.000	450
Dinamarca	7.350	6.350	6.550	5.100	2.600	300
Eslovaquia	35.550	31.100	28.050	34.800	18.450	20.900
Eslovenia	20.500	19.300	17.800	18.600	22.000	6.550
España	1.000	2.000	2.200	2.000	3.000	2.000
Estonia	79.600	97.000	90.000	91.000	56.000	43.000
Ex República Yugoslava de Macedonia	17.050	22.100	29.300	27.400	27.400	27.700
Finlandia	17.000	20.300	19.700	20.050	16.300	17.200
Francia	18.750	14.250	13.700	13.050	12.300	10.000
Georgia	1.000	2.500	500	2.000	1.050	3.600
Grecia	20.000	22.000	29.400	23.600	40.500	33.200
Hungría	150.600	123.500	95.450	67.650	44.900	34.300
República Islámica del Irán	30.000	15.000	20.000	33.000	33.000	33.000
Israel	500	0	0	0	0	0
Italia	40.000	41.000	44.000	45.500	37.000	25.000
Jordania	0	150	100	150	0	100
Kazajstán	10.400	9.100	6.400	17.400	17.000	19.600
Kirguistán	100	550	1.250	2.700	4.900	6.250
Kuwait	500	0	0	500	50	300
Letonia	127.500	124.300	132.000	154.500	91.000	90.000
Líbano	0	0	50	50	0	0
Lituania	247.000	275.900	299.500	327.200	148.700	151.600
Marruecos	0	0	0	0	100	0
República de Moldova	18.000	21.100	24.450	46.800	46.900	58.500
Mongolia	–	–	–	–	150	0
Noruega	500	500	500	0	0	100
Países Bajos	46.450	33.350	30.950	22.600	22.200	15.600
Polonia	244.500	167.000	213.500	244.000	273.500	188.000
Portugal	0	0	200	200	700	3.000

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Reino Unido	10.900	9.800	7.650	6.000	4.400	2.600
Rumania	333.000	363.800	462.600	472.900	486.300	514.700
Federación de Rusia	236.800	192.800	263.700	313.550	375.650	424.000
Serbia y Montenegro	-	-	-	2.050	5.350	5.000
República Arabe Siria	700	1.400	900	1.300	900	1.500
Suecia	4.900	5.200	2.600	3.400	1.500	1.550
Suiza	2.200	3.200	2.400	2.600	1.600	1.450
Tayikistán	-	-	-	-	0	50
Túnez	0	0	0	0	0	0
Turkmenistán	-	150	0	150	200	400
Turquía	336.000	327.200	412.000	419.000	544.000	589.000
Ucrania	184.000	200.000	190.000	222.500	251.000	266.000
Uzbekistán	900	600	500	900	2.400	1.800
Yugoslavia	-	700	1.400	800	-	-
<b>Total</b>	<b>2.782.600</b>	<b>2.710.150</b>	<b>3.095.200</b>	<b>3.298.000</b>	<b>3.211.050</b>	<b>3.240.650</b>

Fuente: CEPE, División de Transporte: *TIR Carnets issued by the IRU to national associations*, 2005, <http://www.unece.org/trans/bcf/tir/handbook/english/tircarnet06.pdf> (consultado el 10 de mayo de 2006).

Gráfico 5.1. Los 12 países que registraron el número más elevado de cuadernos TIR expedidos por la IRU (a sus asociaciones nacionales) en el período 2001-2005



En los Estados Unidos se llevan estadísticas apropiadas sobre los cruces de fronteras. En los cuadros que figuran a continuación se muestra el volumen de tráfico transfronterizo entre los Estados Unidos y el Canadá, y los Estados Unidos y México.

**Cuadro 5.5. Cruces de fronteras – camiones y autobuses (Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México)**

Frontera	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Frontera entre Estados Unidos y Canadá	5.990.416	6.433.231	6.997.939	7.232.094	6.943.920	7.076.934	6.884.816
Frontera entre Estados Unidos y México	3.858.474	4.189.715	4.613.379	4.759.037	4.580.355	4.735.953	4.557.132

Fuente: Basado en el Departamento de Transporte de los Estados Unidos: *NAFTA Safety Stats*, disponible en: <http://ai.volpe.dot.gov/International/border.asp.redirect=Compare.asp> (consultado el 10 de mayo de 2006).

**Cuadro 5.6. Cruces de fronteras – sólo camiones (Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México)**

Frontera	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Frontera entre Estados Unidos y Canadá	5.826.974	6.270.934	6.817.447	7.048.128	6.776.909	6.915.973	6.728.228
Frontera entre Estados Unidos y México	3.689.665	3.946.543	4.358.121	4.525.579	4.304.959	4.426.593	4.238.045

Fuente: Basado en el Departamento de Transporte de los Estados Unidos: *NAFTA Safety Stats*, disponible en: <http://ai.volpe.dot.gov/International/border.asp.redirect=Compare.asp> (consultado el 10 de mayo de 2006).

## 5.9. Cuantificación de los efectos de los problemas que se plantean en los cruces de fronteras

### Africa

Los costos de transacción en Africa siguen siendo extremadamente elevados en relación con otras regiones. En muchos países africanos, los costos de transporte son seis veces superiores a los de Pakistán. El sistema de bloqueo de carreteras en muchos países africanos produce retrasos excesivos y un aumento considerable de los costos de transporte<sup>14</sup>. Los países sin litoral se ven especialmente afectados por los costos adicionales debidos al cruce y tránsito de fronteras (véase el recuadro 5.3).

**Recuadro 5.3**  
Costos de transporte en los países sin litoral

En muchos países en desarrollo sin litoral, en particular en Africa, el transporte interior representa más de la mitad del total del tiempo y costo del transporte puerta a puerta de las importaciones y exportaciones. Por ejemplo, transportar mercancías del puerto de Mombasa (Kenya) a una distancia de 1.700 km hasta Kigali (Rwanda) lleva hasta 30 días y los costos oscilan de 3.000 a 4.000 dólares de los Estados Unidos por unidad equivalente de 20 pies (TEU). En comparación, el envío de un contenedor de Europa a Mombasa, que se encuentra a más de 7.000 km de distancia, lleva 18 días y el costo del transporte es de 1.500 dólares.

Fuente: OMC: *Transit problems for landlocked developing countries — an experience from UNCTAD* (Ginebra, octubre de 2000), documento G/C/W/230.

<sup>14</sup> OMC: T.C. Mwalwanda: *Trade facilitation in Africa: Challenges and opportunities, opening remarks*, Capacity building workshop for the African Region on trade facilitation, Ginebra, 10 de marzo de 2005, [http://www.uneca.org/eca\\_programmes/trade\\_and\\_regional\\_integration/documents/opening\\_remarks\\_Trade\\_Facilitation\\_EC\\_StatementCMPicture.htm](http://www.uneca.org/eca_programmes/trade_and_regional_integration/documents/opening_remarks_Trade_Facilitation_EC_StatementCMPicture.htm) (consultado el 10 de mayo de 2006).

---

## **Asia Central**

El transporte por carretera se utiliza primordialmente para conectar a Asia Central con los mercados de Europa Oriental, Turquía y la Federación de Rusia. A continuación se examinan dos de las principales rutas de transporte por carretera que conectan la región. Se trata de las rutas entre Asia Central y:

- países de Europa por la ruta del norte a través de Kazajstán, Federación de Rusia, Belarús, Polonia y Alemania;
- países de Europa por la ruta del sur a través de la República Islámica del Irán, Turquía y los países balcánicos.

Las rutas que escogen los operadores de transporte varían de un país a otro. Por ejemplo, los operadores de camiones de Kazajstán prefieren tomar la ruta del norte cuando se dirigen a Europa, por la que el tiempo de tránsito medio es de 10 a 13 días, mientras que los operadores de Uzbekistán suelen seguir la ruta mucho más larga del sur para entrar en la Unión Europea, por la que el tiempo de tránsito medio es de aproximadamente 20 días. Dado que las dos principales ciudades de Kazajstán y Uzbekistán, Tashkent y Almaty, están muy cerca una de otra y la distancia por la ruta del norte desde los países de la Unión Europea a Tashkent es prácticamente la misma que a Almaty, la selección de la ruta obedece claramente a factores distintos de la distancia, por ejemplo, los derechos de tránsito.

Los distintos costos de los diversos corredores de transporte tienen especial importancia para los países de Asia Central. El corredor norte a través de la Federación de Rusia es el más competitivo incluso si se agrega la segunda etapa hasta el puerto. Al mismo tiempo, los costos, en particular los costos medios por kilómetro en el Corredor de Transporte Europa-Cáucaso-Asia (TRACECA), muestran que esta ruta podría ser muy competitiva si se eliminaran los obstáculos al transporte internacional. De igual modo, el corredor a través de la República Islámica del Irán ofrece un gran potencial, si se acelera el ritmo de liberalización de los servicios internacionales de transporte por carretera.

El tiempo total de transporte por carretera entre países de Asia Central y Europa oscila entre diez y 20 días en función de la ruta y del país. Entre los factores que influyen en el tiempo figuran: los procedimientos en los cruces fronterizos, la reglamentación para la expedición de visados, la reglamentación del tránsito aduanero, las paradas de control por la policía de tráfico y las condiciones de las carreteras.

Un análisis del tiempo de tránsito por la ruta del norte indica que más del 50 por ciento del tiempo de tránsito corresponde a esperas en los pasos fronterizos entre Kazajstán y la Federación de Rusia (tres a cuatro días) y entre la Federación de Rusia y Belarús (cuatro a siete días). El tiempo de espera en este último es sorprendente dadas las relaciones excepcionalmente estrechas que mantienen estos dos países. En el supuesto de que el tiempo de espera se redujera en, por ejemplo, cinco horas en cada frontera, gracias a la adopción de medidas políticas el tiempo de tránsito se reduciría en más del 50 por ciento a aproximadamente seis días.

## **Américas**

Hay datos que muestran que las esperas en los pasos fronterizos en las Américas, debido a que la infraestructura es inadecuada y no se adapta a las necesidades actuales, también tienen repercusiones económicas negativas. En el recuadro 5.4 se presenta un ejemplo al respecto.

**Recuadro 5.4**  
**Consecuencias económicas del tiempo de espera en la región fronteriza**  
**entre San Diego y Baja California**

La insuficiente capacidad de infraestructura en los cruces fronterizos entre el Condado de San Diego y Baja California provoca congestiones de tráfico y demoras en los viajes personales y el transporte transfronterizo de cargas que supusieron un costo estimado para las economías de Estados Unidos y México de 6 mil millones de dólares de los Estados Unidos en producto bruto y más de 51.000 empleos en 2005.

Una infraestructura insuficiente y anticuada y los requisitos de seguridad más estrictos producen congestión en estos dos cruces fronterizos comerciales.

Las demoras que sufre el transporte de mercancías en las fronteras dan lugar a un aumento de los costos de transporte y a interrupciones en los ciclos de fabricación y distribución. Se calcula que al nivel en que se sitúa actualmente el tiempo de tramitación en la frontera — aproximadamente dos horas por camión — el Condado de San Diego pierde 455 millones de dólares de ingresos anuales a causa de la reducción de las actividades de transporte de carga. Esto representa una pérdida anual de más de 2.400 empleos o de 131 millones de dólares en concepto de ingresos procedentes del trabajo. El 45 por ciento de las pérdidas de ingresos procedentes del trabajo se produce en el sector de la maquinaria y el equipo.

Para el Estado esto supone una pérdida global de 716 millones de dólares en producto y de 204 millones en ingresos procedentes del trabajo (o más de 3.600 empleos). Para los Estados Unidos, se calcula que las pérdidas totales de producto ascienden a 1.300 millones de dólares y las pérdidas de empleo a 7.646 puestos de trabajo.

Las repercusiones económicas generales de las demoras de los camiones en las fronteras, son mucho mayores en la parte mexicana de la frontera que en la parte estadounidense. Para Baja California, las pérdidas totales anuales de producto ascienden a 1.317 millones de dólares y de empleo a 6.929. Aunque el sector de la maquinaria y el equipo es el más afectado en términos de pérdidas de producto (más de 655 millones de dólares), los productos manufacturados y los productos agrícolas y alimenticios representan el 74 por ciento de las pérdidas de empleo. Para México, se calcula que la pérdida total asciende a 2.069 millones de dólares de los Estados Unidos en producto y 10.889 empleos.

Fuente: Asociación de Gobiernos de San Diego (SANDAG): *Economic impact of wait times in the San Diego – Baja California border region*, nota informativa disponible en <http://www.sandag.cog.ca.us./index.asp?projectid=253&fuseaction=projects.detail> (consultado el 5 de abril de 2006).

---

## 6. Condiciones de vida y de trabajo

Problemas tales como una infraestructura deficiente, la organización ineficiente de los procedimientos oficiales y la falta de profesionalidad de los funcionarios de aduana suelen tener repercusiones adversas sobre las condiciones de vida y de trabajo de los conductores internacionales en los pasos de frontera. Las largas esperas y las molestias causadas por estos problemas acentúan la necesidad de mantener instalaciones adecuadas en las fronteras, pues la falta de servicios crea dificultades para los conductores y puede provocar problemas de seguridad y salud. Entre los aspectos que deben mejorarse o preverse se incluyen los siguientes:

- estacionamiento y seguridad;
- servicios de bienestar, incluidas instalaciones sanitarias adecuadas;
- lugares de descanso;
- servicios de alimentación y bebida, y
- dispositivos de comunicación.

La falta de estos servicios suele causar estrés y fatiga entre los conductores, redundar en infracciones de la legislación en materia de tiempo de trabajo, y dar lugar con frecuencia a accidentes y muertes. Las largas colas de espera sin instalaciones sanitarias pueden crear problemas medioambientales debido a emisiones y enfermedades provocadas por desechos humanos, no sólo entre los conductores sino también entre el personal de frontera y la población que vive en las inmediaciones de los pasos fronterizos. Además, la falta de seguridad puede dar lugar a robos y actos de violencia; puede ocurrir, por ejemplo, que delincuentes intenten secuestrar autobuses o camiones. A este respecto, la ITF colabora con los sindicatos afiliados para instar a los empleadores a que introduzcan medidas de protección apropiadas para los conductores, a fin de procurar que el cruce de las fronteras se haga en condiciones adecuadas y con arreglo a las disposiciones legales.

Las largas demoras en la frontera también tienen repercusiones sobre los ingresos de los trabajadores, pues muchos de ellos reciben una remuneración fija por viaje, independientemente del tiempo que éste tome. Por lo tanto, las demoras prolongadas impiden que cumplan con los plazos de entrega y puedan tomar más trabajo e incrementar sus ingresos. Una respuesta más positiva de los gobiernos para abordar los problemas que plantean las malas condiciones en las fronteras, — que pueden llegar a ser inhumanas — contribuiría a reducir las repercusiones negativas para la seguridad y la salud de todas las personas que utilizan las carreteras.

Además, como se ha mencionado anteriormente, se sabe que ciertos funcionarios cuyo comportamiento es poco profesional incurren en prácticas corruptas en ciertas zonas. La falta de integridad de estos funcionarios y la supervisión deficiente de los mismos crean dificultades para los conductores que se ven así involucrados en situaciones comprometedoras. Esto puede tener repercusiones sobre los ingresos de un conductor dado que las sumas pagadas extraoficialmente no siempre son reembolsadas por los empleadores. Todas las partes interesadas del sector deben hacer más esfuerzos para combatir este problema.

---

## 6.1. Demoras excesivas en la frontera

### 6.1.1. Europa

#### Conexiones entre Europa y Asia

Se han señalado esperas prolongadas en los pasos fronterizos en Europa, principalmente en el este del continente. Entre los períodos extremadamente largos de espera figuran los siguientes:

- 12 a 48 horas en la frontera entre Polonia y Belarús;
- 20 a 48 horas en la frontera entre Finlandia y la Federación de Rusia;
- más de 24 horas en la frontera entre Ucrania y Belarús;
- 12 a 72 horas en las fronteras de Letonia con la Federación de Rusia y Belarús;
- 10 a 20 horas en la frontera entre Estonia y la Federación de Rusia, y
- un mínimo de 10 horas o mucho más en la frontera entre Polonia y Ucrania.

También se han observado períodos de espera excesivos en la frontera entre Belarús y la Federación de Rusia <sup>1</sup>.

El programa de facilitación del comercio y el transporte en el Cáucaso meridional ha notificado los siguientes períodos de espera:

- hasta nueve horas en las fronteras de Azerbaiyán, a pesar de que el proceso de control sólo debería llevar una hora;
- seis a siete horas en las fronteras de Armenia, a pesar de que el proceso de control sólo debería llevar una hora, y
- hasta 10 horas en las fronteras de Georgia, incluidas cuatro horas para el proceso de control.

Se han registrado también períodos extremadamente prolongados de espera en el cruce de fronteras con Asia. Entre Turquía e Iraq y entre la Federación de Rusia y los países de Asia Central, el período de espera puede ser de 72 horas.

#### Europa-Suiza

Según informaciones suministradas por Unia, sindicato interprofesional de Suiza, los conductores internacionales que entran a Suiza tienen problemas de demoras al cruzar la frontera debido a los trámites de aduana y de otro tipo. En el informe de 2004 de la CEMT se indica que las instalaciones en las fronteras para los conductores en tránsito son inadecuadas.

<sup>1</sup> Fuente: ECMT: *Removal of obstacles at border crossings, op. cit.*

## 6.1.2. Africa

### Africa Meridional

En el cuadro 6.1 se indican las demoras observadas en varias fronteras de Africa Meridional, donde es corriente esperar 24 horas para cruzar la frontera, o incluso más tiempo. Se estima que la demora en la frontera es de 36 horas tanto en el puesto fronterizo de Beitbrige, entre Sudáfrica y Zimbabwe, como en el puesto fronterizo de Victoria Falls, entre Zimbabwe y Zambia. En Africa Oriental, se registran largas demoras a lo largo del corredor entre Djibouti y Etiopía.

Cuadro 6.1. Demoras en determinados puestos fronterizos en Africa Meridional, 2000

Corredor	Puesto fronterizo	Países	Demora estimada en la frontera (horas)
Beira	Machipanda	Mozambique y Zimbabwe	24
	Zobue	Mozambique y Malawi	24
	Mutare	Mozambique y Zimbabwe	26
Maputo	Ressano Garcia	Sudáfrica y Mozambique	6
	Namaacha	Swazilandia y Mozambique	4
Norte – Sur	Beitbridge	Sudáfrica y Zimbabwe	36
	Chirundu	Zimbabwe y Zambia	24
	Victoria Falls	Zimbabwe y Zambia	36
	Martins Drift	Sudáfrica y Botswana	6
Trans-Caprivi	Kazungula	Botswana y Zambia	24
Trans-Kalahari	Buitepos	Namibia y Botswana	6
	Pionner Gate	Botswana y Sudáfrica	4
Tanzam	Nakonde	Zambia y Rep. Unida de Tanzania	17

Fuente: CEPA: *Economic Report on Africa, 2004, Unlocking Africa's trade potential* (Addis Abeba, 2004), cuadro 5.5 (basado en un informe del Banco Mundial, 2000), pág. 172.

Según el informe de 2006 del Sindicato de Trabajadores del Transporte y Trabajadores e Industrias Conexas de Sudáfrica (SATAWU), los conductores internacionales de Sudáfrica siguen teniendo graves problemas al cruzar las fronteras con los países vecinos. Las fronteras donde cruzan camiones a diario son particularmente problemáticas:

- entre Sudáfrica y Swazilandia (puesto fronterizo de Oshoek);
- entre Sudáfrica y Zimbabwe (puesto fronterizo de Beitbridge);
- entre Sudáfrica y Botswana (puesto fronterizo de Zeerust), y
- entre Sudáfrica y Namibia (puesto fronterizo de Nakop).

Se considera que los puestos fronterizos de Beitbridge y de Zeerust son los que plantean más dificultades; los conductores suelen tener que esperar allí dos o tres días. Tras el control de la carga y el examen de los documentos de transporte, es frecuente que se le diga al conductor que los documentos están incompletos y que habrá más demoras a menos que se ofrezca una cierta suma al funcionario. En estos puestos el problema se agudiza debido a que no hay instalaciones ni servicios de ningún tipo.

## 6.2. Pagos extraoficiales y acoso

Los pagos extraoficiales son un problema grave para los conductores, los empleadores y los gobiernos e incluso para los consumidores. Estos gastos adicionales no siempre se reembolsan al conductor, por lo cual constituyen una carga financiera para muchos de ellos. En el recuadro 6.1 se indican ejemplos de decisiones difíciles que tienen que tomar los conductores en determinados países de Europa. Los conductores y las empresas asumen el gasto principal, pero los gobiernos pierden derechos sobre las mercancías y los costos se repercuten a lo largo de la cadena de suministro a otras empresas y en última instancia a los consumidores.

**Recuadro 6.1**  
**Casos de pagos adicionales notificados**

### Rumania

En la frontera entre Hungría y Rumania se pesó un vehículo y se comprobó un exceso de 1, 2 toneladas. Hubo que pagar una multa, porque de lo contrario el camión habría tenido que permanecer en la frontera. La multa oficial era de 700 euros, pero si el conductor aceptaba prescindir de un recibo se le cobrarían únicamente 250 euros.

### Ucrania

En la frontera entre Hungría y Ucrania un conductor tuvo que pagar a los funcionarios por diversos servicios:

- control militar (5 euros);
- control fitopatológico (5 euros);
- control sanitario (5 euros);
- control de aduana (5 euros);
- al salir del lugar de estacionamiento (5 euros).

Negarse a pagar habría acarreado importantes demoras.

### Federación de Rusia

En la frontera entre Ucrania y la Federación de Rusia un conductor tuvo que pagar a los funcionarios por varios servicios:

- control militar (5 euros – pago en rublos);
- control de transporte (debido al visado) (50 euros – pago en rublos);
- control fitopatológico (5 euros – pago en rublos);
- control sanitario (5 euros – pago en rublos);
- control de aduana (5 euros – pago en rublos);
- al salir del lugar de estacionamiento (5 euros – pago en rublos).

En el viaje de regreso se repitió el cobro de esas sumas sin tomarse en cuenta que el camión no llevaba carga.

Fuente: Basado en información comunicada en 2005 a la Facultad de Estudios Marítimos y Transporte de la Universidad de Ljubljana, Eslovenia, por transportistas eslovenos.

Por lo general, el reembolso queda a discreción de la empresa. Dado que es difícil presentar comprobantes de este tipo de pagos, el reembolso depende de la confianza que la empresa tenga en el conductor. Hay casos de conductores que declaran pagos que no han hecho o montos superiores a los reales. Por ello, para hacer los viajes a esas zonas se eligen a los conductores más fiables y dignos de confianza. Sin embargo, en muchos casos no se les reembolsan las sumas que pagaron. Asimismo, con frecuencia se descuida la responsabilidad del gobierno respecto de estas cuestiones.

Según los transportistas eslovenos, los pagos extraoficiales a funcionarios no sólo se efectúan en las fronteras, sino también en el interior de los países: pueden tener lugar durante los controles de tráfico, en puestos de control no oficiales o cuando el despacho de aduanas se realiza en el interior del país.

### 6.2.1. Europa

#### Países de Europa Oriental

En los cuadros 6.2 a 6.4, basados en información procedente de IRU, se describe el tipo de corrupción en que incurren los funcionarios de aduana.

**Cuadro 6.2. Pagos extraoficiales en Kazajstán**

Servicio	Lugar	Concepto
Aduana	Žana Žol	Extorsión de los conductores durante el proceso de tramitación de los documentos de transporte.
	Čimkent	Extorsión de dinero a los conductores para pasar sin obstáculos.
	Žezkent	Monto del soborno – 400 tenge (aproximadamente un dólar de los Estados Unidos =134,348 tenge).
	Kordaj	Monto del soborno – 1.500 tenge.
	Petropavlovsk	El pago por la tramitación del carné MDP – 5.000 tenge.
	Kaplanbek	Extorsión de dinero para tramitar la documentación.
Policía de tránsito/ Inspección	Pavlokdrska oblast (región)	Extorsión de dinero.
	Sarkand	Soborno para pasar la inspección.
	Taldi-Kurgan	Impuestos (extorsión) a los conductores de Kirguistán.
	Kapčagaj	Monto del soborno – 3.000 tenge.
	Uzunagač	Pago de soborno (1.000 tenge) para los conductores de camiones procedentes de Kirguistán.
Militar	Žana Žol	Extorsión de los conductores durante el proceso de tramitación de los documentos de transporte.

Nota: a) La mayoría de las quejas relativas al funcionamiento de los organismos de Kazajstán fueron hechas por conductores de Kirguistán. b) Todas las tasas/montos fueron cobrados sin que se emitieran recibos.

Fuente: IRU.

**Cuadro 6.3. Pagos extraoficiales en Ucrania**

Servicio	Lugar	Concepto
Aduana	Novi Jariloviči	Cobro de dinero a los conductores con el pretexto de realizar la inspección del vehículo y la tramitación de los documentos.
	Kijev	Cobro de dinero a los conductores para entregarles un documento que la aduana tiene la obligación de emitir sin cargo.
	Čop	Cobro de 50 grivens para los trámites; alternativa propuesta: una inspección por la que hay que pagar o pago de un soborno.
	Mogiljov (Podolsk)	Cobro de dinero a los conductores por la tramitación de documentos.
	Goptivka	Cobro de dinero a los conductores por la tramitación de documentos.
Servicio de frontera	Novoazovsk	Pedido de dinero a los conductores; pagos extraoficiales de hasta 1.000 rublos (1 dólar = cerca de 30 rublos).
Aduana y servicio de frontera	Domanovo (Užgorod)	Monto del soborno fijado extraoficialmente: cuarentena vegetal – 15 grivens (1 dólar = 5 grivens) funcionario de aduana – 60 grivens.
	Jagodin	Pago de soborno exigido mediante la amenaza de inspeccionar el vehículo sin ninguna razón real o de ponerlo en una fila (convoy) o pedido del 50 por ciento del pago en mano.
	Bačevsk	Pedido de dinero para obtener la documentación completa.
	Sinkivka	Pedido de dinero para completar los documentos.
	Porubna	Pago de 20 grivens para entrar; demora de la tramitación de los documentos.
	Iļičevsk	Pago al funcionario de aduana para el estampillado de control de calidad – 30 dólares.

Nota: a) Todas las tasas/montos fueron cobrados sin que se emitieran recibos.  
Fuente: IRU.

**Cuadro 6.4. Pagos extraoficiales en la Federación de Rusia**

Servicio	Lugar	Concepto
Aduana	Smolensk	Exigencia de un certificado de carga suplementario (documento) o pago de 3.000 rublos.
	Jarag Kazmaljar (Dagestán)	Monto normal del soborno – 600 rublos.
	Veselo Vozmecensk	Servicios adicionales propuestos – si el conductor no acepta, se obstaculizan los trámites.
	Sovetsk (Kaliningrad oblast)	Bloqueo intencional de la columna de camiones a fin de cobrar dinero para acelerar el cruce.
	Burački, Ubilinka	Cobro de 30 euros por transporte con el pretexto de simplificar la tramitación de la documentación, lo que en realidad equivale a dificultar la tramitación.
Inspección del tráfico/peso	Krasnaja gorka	
	Jarag Kazmaljar (Dagestán)	Monto normal del soborno – 600 rublos.
	Veselo Voznecensk	Servicios adicionales propuestos – si el conductor no acepta, se obstaculizan los trámites.

Servicio	Lugar	Concepto
Policía de tránsito – municipal, estatal	Puerto de Novorosinjsk	La balanza siempre indica un peso excesivo.
	Čudovo	Extorsión en el momento de pesar el vehículo según el peso de la carga.
	Krasnoje (carretera M1)	Diferencia al pesar los vehículos de hasta 1.500 kg por vehículo.
	Osinovaja rosa (San Petersburgo)	Cuando se pesa el vehículo, el peso axial del vehículo siempre es excesivo: se amenaza al conductor con quitarle la licencia de conducir; la solución es pagar un soborno.
	Pavlovsk, Baskirija	Cobro de sobornos con motivo de un presunto contrabando o una documentación incorrecta, etc.
	Tatarija	Pesaje de los vehículos; extorsión en el período de controles de carretera estacionales; pedir dinero a los conductores sin ninguna razón — se encuentra un motivo en caso de resistencia.
	Orlovska oblast	Se exige una copia del ADR en ruso certificada ante notario.
	Samur	Siempre se pide (exige) dinero a los conductores de Azerbaiyán.
	Bačevsk-Trojebortnoje	Extorsión en el período de controles de carretera estacionales.
	Brjansk	Cobro de sobornos con el pretexto de que los documentos no se cumplimentaron correctamente.
Jarag Kazmaljar (Dagestán)	Monto normal del soborno – 600 rublos.	
Krasnodarski kraj	Se exige una copia de los documentos internacionales en ruso certificada ante notario.	
Rostovska oblast	Siempre se pide (exige) dinero con el pretexto de que los documentos no se cumplimentaron correctamente.	

Nota: a) Todas las tasas/montos fueron cobrados sin que se emitieran recibos. b) En la Federación de Rusia el monto de las tasas extraoficiales va de 50 a 5.000 rublos.  
Fuente: IRU.

## 6.2.2. Africa

Según informes presentados en un seminario sobre transportes por carretera, celebrado en Ghana en 2004, el acoso por parte de funcionarios de policía y de aduana, así como también de otros funcionarios de inspección de que son objeto los trabajadores del sector del transporte internacional por carretera, sigue siendo un problema grave en Africa Occidental<sup>2</sup>. En dichos informes se señaló que las prácticas discriminatorias solían ocurrir en los cruces de fronteras nacionales, los puntos de control extraoficiales a lo largo de los corredores internacionales, y en las fronteras estatales o provinciales. Los controles realizados dentro de los países eran efectuados por «secciones» regionales o locales de los servicios aduaneros, o por iniciativa de ciertos grupos o individuos. Los países en los que los funcionarios acosan a los conductores y la tripulación de los transportes internacionales según se indicó son Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Malí y Togo.

<sup>2</sup> N. Kabore: «Checkpoint Hell», *op. cit.*

---

Se han señalado también casos de acoso de pasajeros de autobuses. Según un sindicato de Nigeria, ha habido casos de pasajeros que viajaban en autobuses en Benin y Togo que fueron llevados a comisarías donde se les obligó a pagar entre 500 y 1.000 francos CFA por persona para recuperar sus documentos de identidad o sus libretas de vacunación y poder así proseguir su viaje.

### **6.3. Estudios de casos**

#### **6.3.1. MERCOSUR: Brasil**

##### Demoras y condiciones

En América Latina, los conductores de camiones y autobuses/autocares de transporte internacional se enfrentan con los mismos problemas graves al cruzar las fronteras que sus colegas de otros lugares del mundo. Muchos conductores brasileños de camiones se quejan de las largas esperas en los pasos fronterizos, donde, no hay servicios ni instalaciones sanitarios y de bienestar apropiados.

##### Puestos de control

En los países de América Latina existe también el problema de los puestos de control y el acoso de la policía. Los conductores brasileños han sido objeto de acoso al atravesar los países vecinos, al igual que lo han sido los conductores de los países vecinos al pasar por el Brasil. Un conductor informó de que en un tramo de carretera de 300 km desde Foz do Iguacu en el Brasil hasta Asunción en el Paraguay, había hasta 15 puestos de control de la policía donde se obligaba a los conductores a pagar tasas.

#### **6.3.2. Europa Nororiental: Vaalimaa, en la frontera entre Finlandia y la Federación de Rusia**

En 2005, más de 850.000 camiones cruzaron la frontera del este de Finlandia con la Federación de Rusia, el 80 por ciento de los cuales estaba matriculado en la Federación de Rusia. Vaalimaa es el paso fronterizo más transitado, donde el tráfico ha crecido en un 80 por ciento desde 2000. En 2002, se registraron allí 2,5 millones de cruces de frontera de un total de 6,1 millones. Las colas y las demoras prolongadas son corrientes — las colas pueden tener más de 20 kilómetros de largo. Los funcionarios finlandeses señalan que la principal causa de ello es la incapacidad de la aduana rusa para administrar con eficacia el volumen de tráfico.

En febrero de 2006, la Universidad Politécnica de Ciencias Aplicadas de Tampere realizó una pequeña encuesta basada en entrevistas realizadas a 73 conductores, de los cuales el 80 por ciento eran rusos. Los conductores finlandeses, que constituían el 20 por ciento restante, cruzaban la frontera centenares de veces por año (238 veces en promedio), mientras que los conductores rusos hacían menos cruces de frontera (44 por año en promedio). La investigación mostró que el tiempo que llevaba cruzar la frontera variaba considerablemente:

- el más corto: entre 10 minutos y dos horas para los conductores finlandeses y entre 30 minutos y seis horas para los conductores rusos;
- el más prolongado: entre seis horas y 20 horas para los conductores finlandeses y entre 10 horas y tres días para los conductores rusos;

- promedio: tres horas para los conductores finlandeses y 14 horas para los conductores rusos.

Los conductores consideraban que las demoras se debían a la ineficiencia de la aduana rusa. La causa principal de la gran diferencia en el tiempo de espera puede atribuirse a un acuerdo bilateral, que permite que los conductores finlandeses que transportan madera de la Federación de Rusia a Finlandia crucen la frontera sin detenerse.

Los conductores también señalaron que los largos períodos de espera eran frustrantes y tenían repercusiones negativas sobre su motivación. Las demoras también afectaban sus ingresos, puesto que a muchos de ellos se les pagaba una suma fija por cada transporte, independientemente del tiempo que llevara.

## 6.4. Cuestiones relacionadas con el tránsito

### 6.4.1. Puestos de control: África

Según la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA), los controles de carretera perjudican gravemente al comercio en África, pues provocan demoras sumamente largas e incrementan los costos del transporte. Por ejemplo, en Camerún, entre Douala y Bertoua, se han registrado 47 controles de carretera en una distancia de aproximadamente 500 km<sup>3</sup>. Según la misma fuente en casi todos los Estados Miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) hay numerosos puestos de control, en los cuales los conductores son a veces objeto de acoso y extorsión por cuestiones administrativas (véase el cuadro 6.5).

Cuadro 6.5. Puestos de control a lo largo de las principales carreteras de los Estados miembros de la CEDEAO

Carretera	Distancia (km)	Número de puestos de control	Puestos de control en 100 km
Lagos-Abidján	992	69	7
Cotonou-Niamey	1.036	34	3
Lomé-Ouagadougou	989	34	4
Accra-Ouagadougou	972	15	2
Abidján-Ouagadougou	1.122	37	3
Niamey-Ouagadougou	529	20	4

Fuente: Sitio oficial de la CEDEAO, 2003, citado en: *Economic Report on Africa*, 2004, *op. cit.*, pág. 167.

Los pagos realizados en los puestos de control comprenden impuestos, tasas de tránsito y sobornos que varían según el tipo de vehículo, el tipo de mercancías transportadas, la nacionalidad del transportista o la del conductor. Pueden estar implicados en ello funcionarios de policía, funcionarios de aduana y/o de la gendarmería<sup>4</sup>. Algunos de estos puestos de control son legales, otros no lo son, pero su proliferación perjudica tanto los intereses económicos del transporte como las perspectivas económicas a largo plazo de los países de que se trata.

<sup>3</sup> CEPA: *Economic Report on Africa*, 2004, *op. cit.*, pág. 166.

<sup>4</sup> Fuente: *Economic Report on Africa*, 2004, *op. cit.*, pág. 166.

---

Según un examen de la situación de la red de carreteras transafricana, encargado en 2002 por la CEPA junto con el Banco Africano de Desarrollo, los pagos realizados en los puestos de control entre Abidján y Ouagadougou oscilan entre 1.000 y 5.000 francos CFA. En la carretera transaheliana entre Ouagadougou y Niamey, que cubre una distancia de 529 km, se estima que los montos cobrados a los camiones ascienden a 100.000 francos CFA.

**Recuadro 6.2**  
**Cruce de Burkina Faso – de Malí a Togo**

En 2002, los sindicatos del sector del transporte por carretera de Burkina Faso calcularon el número de puestos de control donde los vehículos de transporte de mercancías tenían que parar al atravesar Burkina Faso, desde la frontera con Malí (Faramana) a la frontera con Togo (Cinkansé) en la ruta hacia el puerto de Lomé. También se contabilizaron las consecuencias de las paradas en los puestos de control.

A lo largo de un tramo de carretera de menos de 900 km había 25 puestos de policía y de inspección de aduanas (un promedio de una parada cada 36 km). La pérdida de tiempo en los puestos de inspección era de aproximadamente tres horas y media. Además, los vehículos cargados tenían que esperar medio día en la frontera debido a los trámites y, en caso de que el conductor se negara a pagar las sumas exigidas por los funcionarios de aduana, el vehículo podía quedar varado en la frontera dos o tres días más. En los casos en que los documentos del vehículo o de la carga habían caducado, la tripulación del vehículo podía tener que quedarse en la frontera durante una semana, a menos de que sobornara a los funcionarios.

Fuente: N. Kabore: «Checkpoint Hell», *op. cit.*

La pérdida de tiempo y el incremento de los costos debido a esas paradas son asombrosos (véase el recuadro 6.2). Por ejemplo, el viaje de Bangui, en la República Centroafricana, a Douala, en Camerún, que puede hacerse en tres días, lleva por lo general entre 7 y 10 días. Los puestos de control también son un problema en Africa Oriental. Hay, por ejemplo, 27 controles de policía entre Mombasa, Kenya, y la frontera de Uganda. En Uganda hay cuatro puestos de control y cinco paradas obligatorias para los vehículos en tránsito.

#### **6.4.2. Tasas de tránsito: Asia Central**

A continuación figuran las tasas de tránsito cobradas en dos carreteras entre Asia Central y Europa.

##### **Ruta del norte**

La aduana de la Federación de Rusia organiza un «convoy de aduana», y la tarifa oficial que cobra por camión es de 200 dólares de los Estados Unidos. Sin embargo, el costo total de la escolta por camión es de 1.500 dólares de los Estados Unidos, si se incluye la suma pedida por los operadores del convoy.

Belarús impone el pago de varias tasas como, por ejemplo, una tasa de entrada, tasas de estampillado de aduana, un seguro obligatorio (a pesar de la carta verde), tasas ecológicas, impuestos locales, tasas de estacionamiento, una tasa de carretera en la ruta principal para los camiones, etc. Todo ello asciende a cerca de 300 dólares de los Estados Unidos por viaje.

##### **Ruta del sur**

Turkmenistán impone varios pagos por concepto de diferentes impuestos, que según se dice oscilan entre 650 y 1.000 dólares de los Estados Unidos dependiendo de varios factores.

---

En Asia Central, las regiones de Armenia y Georgia cobran altas tasas de tránsito a los vehículos extranjeros. En comparación, no hay tasas oficiales de tránsito en Azerbaiyán, República Islámica del Irán o Turquía. Sin embargo, todos los países aplican cupos de transporte por carretera; es decir, se limita el número de vehículos autorizados a entrar y/o atravesar el territorio del país, por año y por nación. El nivel de tránsito y de tasas de entrada oficiales suele constituir el principal punto del orden del día de las negociaciones. Los países más caros a este respecto son: Tayikistán (1,3 dólares por km), Georgia (0,86 dólares por km), Uzbekistán (0,7 dólares por km) y Turkmenistán (0,61 dólares por km). Aún así, las tasas por km aplicadas en estos países son mucho más bajas que las que se aplican en los países de Europa Sudoriental y Europa Central.

---

## 7. Eliminación de obstáculos: posibles soluciones

Todo intento de eliminar obstáculos para propiciar el comercio transfronterizo debe acompañarse con medidas destinadas a facilitar el comercio y el transporte a gran escala, sin dejar de tomar en consideración la cuestión de la seguridad nacional. Deberían desplegarse esfuerzos mediante acuerdos multilaterales y bilaterales para lograr una mayor eficiencia en el cruce de fronteras, manteniendo al mismo tiempo un equilibrio lógico entre las facilidades y los requisitos en materia de seguridad. Las buenas prácticas y las nuevas tecnologías empleadas en algunas áreas ofrecen ejemplos de la manera en que pueden lograrse mejoras.

La preocupación fundamental de la OIT es que las condiciones de vida y de trabajo de los conductores y demás trabajadores en el sector del transporte internacional por carretera sean tomadas en consideración a la hora de adoptar esas medidas. De no mejorarse las condiciones de vida y de trabajo de los conductores, será difícil no sólo atraer a un número suficiente de conductores profesionales para responder a la demanda, sino también lograr que hombres y mujeres jóvenes se incorporen a esta profesión, ya que esto último resulta esencial para el mantenimiento del sector.

Además de la armonización de los procedimientos, también es necesario sincronizar la legislación en materia de horas de trabajo y las medidas destinadas a velar por el cumplimiento de la normativa. Aunque muchos países ya disponen de una legislación adecuada en materia de horas de trabajo y períodos de descanso, las medidas para velar por el cumplimiento de las mismas son relativamente insuficientes. Se trata de una cuestión muy importante, ya que se ignoran a menudo las normativas relativas a las horas de trabajo de los conductores, incluidos los períodos de descanso. Ya se ha comprobado que un mayor control del cumplimiento puede contribuir a reducir el número de accidentes<sup>1</sup>. Las empresas de transporte no deberían obtener una ventaja competitiva a través del empeoramiento de las condiciones de trabajo, sino mediante la calificación y la eficacia del servicio que prestan. En consecuencia, resulta esencial perfeccionar las normas de la legislación laboral y las relativas al cumplimiento de la misma, con el fin de lograr una igualdad de condiciones para las empresas y los conductores, y de mejorar la seguridad y la salud en el sector, lo cual facilitará a su vez el aumento del comercio transfronterizo.

Aunque existen otras prácticas establecidas y ejemplos de medidas positivas para mejorar la eficacia del tráfico transfronterizo, la Conferencia Europea de Ministros de Transporte (CEMT) de 2004 propuso en su informe una serie de soluciones y recomendaciones constructivas para abordar las cuestiones y obstáculos fundamentales que se plantean en el cruce de fronteras, las cuales se corresponden con las prioridades de la OIT. Los ejemplos que se facilitan a continuación han sido extraídos directamente de dicho informe.

### 7.1. Infraestructura

Las soluciones relacionadas con la infraestructura para la eliminación de obstáculos en el cruce de fronteras deberían basarse en las mejoras que se indican a continuación.

<sup>1</sup> J. Beaulieu: *The issues of fatigue and working time in the road transport sector* (Ginebra OIT, 2005).

---

### 7.1.1. Mejorar las instalaciones en las fronteras

Entre las maneras de mejorar las instalaciones fronterizas deberían figurar la garantía de que el equipo utilizado para los procedimientos de control (tales como computadoras, equipos de rayos X y escáner, maquinaria de pesaje, servicios de control fitosanitario, etc.) funciona y que el personal sabe utilizarlo. Además, las instalaciones de servicios fronterizos (aduanas, servicio fitosanitario, servicio veterinario, etc.) tienen que modernizarse. Se debe prever además un número de ventanillas suficiente (a fin de tratar el volumen real del tráfico, así como el aumento previsto del mismo) y plazas de aparcamiento adecuadas.

### 7.1.2. Mejorar el acceso a los pasos fronterizos

Es posible mejorar el acceso a dichos pasos mediante una ampliación de las carreteras y la creación de vías adicionales (incluyendo vías para los camiones en tránsito/camiones vacíos, que permitirían mantener la fluidez del tráfico). La asignación de vías separadas para los cuadernos TIR (véase el recuadro 7.1) también contribuiría a ello. El cruce de fronteras también se vería facilitado si se cuenta con instalaciones de aparcamiento en número suficiente, bien equipadas y seguras en los pasos fronterizos. También deberían desplegarse esfuerzos para evitar la formación de colas. Al parecer, un número importante de casos de corrupción y de actividades ilegales tiene lugar en las colas de camiones (tal y como se señala en la encuesta de la IRU de 2005), que se extienden a menudo a lo largo de varios kilómetros en las carreteras públicas.

#### Recuadro 7.1

##### Eliminación de obstáculos: vías separadas para los TIR

Los cuadernos TIR sólo pueden utilizarse en determinadas oficinas de aduana. Estos cuadernos hacen posible proceder a controles por muestreo en los pasos fronterizos, reduciéndose así el tiempo de espera de los conductores. Para aprovechar al máximo el sistema TIR, debe existir una infraestructura adecuada en el cruce de fronteras. Con este fin, deberían crearse vías separadas para los camiones que circulan con cuadernos TIR.

Los pasos fronterizos abiertos al tráfico TIR también tienen que contar con un acceso adecuado por carretera. Según el informe del TTFSE en uno de los países balcánicos existe una oficina de aduanas con una carretera de acceso que tan sólo permite cargas máximas de 3,5 toneladas. En los casos en que se transportan cargas superiores, debe obtenerse un «permiso» especial que cuesta 110 dólares de los Estados Unidos.

Fuente: Programa de Facilitación del Comercio y el Transporte en Europa Sudoriental (TTFSE): *Provision of consulting services in user survey design and implementation, Interim Report I* (estudio encargado por el Banco Mundial a la empresa PlanConsult Holding GMBH) (Viena, abril de 2002), pág. 16.

## 7.2. Procedimientos

Con el fin de eliminar obstáculos en los pasos fronterizos, se deberían armonizar los procedimientos, en especial mediante la aplicación de las medidas siguientes:

- **introducción de puestos aduaneros conjuntos:** los controles aduaneros y no aduaneros deberían realizarse en común por las autoridades en cualquiera de los lados de la frontera, en una zona para la realización de trámites situada en la frontera común;
- **uso generalizado de controles por muestreo:** éstos deberían basarse en criterios objetivos y en la aplicación de técnicas de gestión del riesgo;
- **creación de servicios de control ininterrumpidos:** los controles fitosanitarios y veterinarios deberían realizarse de manera continua o, de no ser posible, ajustarse a

---

los modelos de flujo del tráfico y a las horas de trabajo de los distintos organismos de control en el mismo puesto fronterizo;

- **traslado de los procedimientos de control:** podrían trasladarse a lugares ubicados en el interior del país, especialmente para los casos de tránsito, o bien al lugar de destino;
- **introducción de nuevos procedimientos simplificados de control:** la introducción de nuevas reglamentaciones debería basarse en los instrumentos internacionales existentes (convenios, resoluciones, acuerdos bilaterales y multilaterales) destinados a armonizar y simplificar los procedimientos, facilitar el transporte en tránsito y aumentar la transparencia y estabilidad. Ya existen numerosos instrumentos y recomendaciones internacionales y acuerdos bilaterales modelo que pueden servir de referencia. Las medidas de armonización y simplificación necesarias también deberían referirse a los documentos que han de presentarse a las autoridades de control, que deberían estar normalizados. Los organismos aduaneros y otros organismos de control de fronteras deberían aplicar la tecnología de control de «ventanilla única» o «puesto único» con el fin de acelerar el tráfico transfronterizo. Si se combina con un sistema de prenotificación razonable, es posible atender debidamente las necesidades en materia de eficacia y seguridad;
- **utilización creciente de la tecnología de la información y la comunicación (TIC) – informatización de los procedimientos:** la introducción de nuevos procedimientos y normativas también debería ir acompañada de una mayor informatización, especialmente de los procedimientos aduaneros. Dos ejemplos de este enfoque que cabe citar son la introducción de un sistema parecido al Automated System for Customs Data (ASYCUDA), desarrollado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (que ha sido recomendado por varios programas orientados a la facilitación del comercio y del transporte en Europa, África y Asia), y la introducción de un sistema de control informático para los cuadernos TIR. Esto último podría hacerse obligatorio a través de una enmienda al Convenio TIR. (En el recuadro 7.2 se describe la introducción de las TIC en la frontera entre Botswana y Sudáfrica);

**Recuadro 7.2**

**Introducción de las TIC en los procedimientos de paso de fronteras en Sudáfrica**

Los problemas ligados a la excesiva y complicada burocracia pueden aliviarse o resolverse mediante la introducción del apoyo de las TIC. Estas cuestiones han sido objeto de discusión por parte de los ministros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y se ha propuesto la introducción del acceso electrónico. Según se informa, este sistema está funcionando en el paso fronterizo de Zeerust, entre Botswana y Sudáfrica.

La introducción de las TIC en los procedimientos de cruce de fronteras alivia los problemas que causa la falta de adecuación de las instalaciones fronterizas. La reducción de los tiempos de espera permite reducir la necesidad de plazas de estacionamiento para camiones y de instalaciones de descanso para los conductores, y mejora la seguridad para los camiones, los trabajadores del transporte y las cargas durante las esperas, etc. Evidentemente, esto no permite obviar la necesidad de contar con instalaciones fronterizas adecuadas.

- **estricto cumplimiento de las disposiciones del Convenio TIR:** el cumplimiento de las disposiciones del Convenio TIR debería ir acompañado de consideraciones relacionadas con la libertad de circulación, con arreglo a lo dispuesto por el artículo V del GATT. Es posible que sea necesario elaborar un instrumento jurídico específico para el tránsito por carretera en el contexto de la OMC y sobre la base de dicho artículo;
- **simplificación y armonización de los procedimientos para el pesaje de vehículos:** los protocolos para el pesaje de vehículos deberían ser objeto de un reconocimiento mutuo, y debería adoptarse un certificado internacional de pesaje;

- **mejora de la coordinación entre las autoridades aduaneras de países vecinos:** debería lograrse una coordinación a través de la promoción de contactos e intercambios permanentes de información (véase el recuadro 7.3). La coordinación podría mejorarse a través del uso de medios de comunicación modernos, lo cual facilitaría el intercambio de información y propiciaría consultas más frecuentes entre las administraciones nacionales, así como entre éstas y los transportistas. Ello contribuiría a resolver problemas tales como la seguridad de los conductores, de las cargas y de los vehículos, y el fraude organizado a escala internacional;

#### Recuadro 7.3

##### Coordinación entre las aduanas de Finlandia, Suecia y la Federación de Rusia

El proyecto aduanero «línea verde», un proyecto de desarrollo entre los servicios aduaneros finlandeses, suecos y rusos, se inició en 2003. Los objetivos de este proyecto piloto son los siguientes: agilizar los cruces de fronteras y los procedimientos aduaneros en las aduanas de destino en la Federación de Rusia, y facilitar los transportes internacionales. Los datos aduaneros se transfieren electrónicamente entre las aduanas de los dos países de la Unión Europea y la Federación de Rusia.

Las experiencias de las empresas participantes en este proyecto (se seleccionó a un reducido número de empresas piloto) son diversas. Por ejemplo, los exportadores finlandeses informaron que el sistema agilizaba el cruce de los puestos fronterizos hacia la Federación de Rusia, pero que seguían exigiéndose impresos de declaración en los puestos aduaneros de destino, lo cual menoscaba el objetivo original de la línea verde. A pesar de las carencias, el proyecto línea verde representa un avance, ya que es la primera medida concreta hacia la creación de una conexión electrónica para la transmisión de datos aduaneros de carácter práctico entre la Unión Europea y la Federación de Rusia.

Fuente: Banco Mundial: *Trade and Transport Facilitation Audit of The Baltic States (TTFBS): On a fast track to economic development*; documento elaborado por L. Ojala, T. Naula y T. Hoffmann para el Departamento de Servicios de Infraestructura y Energía, Región de Europa y Asia Central, febrero de 2005.

- **mejora de la cooperación entre administraciones nacionales:** esta mejora podría lograrse a través de una delegación de tareas, de la comunicación de información y de la coordinación entre las diversas autoridades en los pasos fronterizos, evitándose así la duplicación de controles y procedimientos;
- **reducción/simplificación de los impuestos, derechos y aranceles que se cobran en los pasos fronterizos:** la administración de los impuestos, derechos y aranceles debería ser transparente. A ello podría contribuir sin lugar a dudas la prestación de un servicio integrado a través del establecimiento de ventanillas de pago únicas en las fronteras;
- **mejora de la comunicación con el sector privado:** una mejora de la comunicación entre las distintas autoridades de control de las fronteras debería permitir proporcionar información sobre normativas, procedimientos y reglas en vigor en los pasos fronterizos. Debería poderse acceder a dicha información por medios electrónicos o a través de folletos impresos;
- **armonización/reducción (de ser posible) de las prohibiciones de circulación:** las prohibiciones de circulación suelen afectar al transporte de mercancías por carretera (y más concretamente a los vehículos de gran tonelaje superiores a 3,5 toneladas) y aplicarse, por ejemplo, durante las fiestas nacionales, los fines de semana, etc. Dichas prohibiciones ocasionan importantes variaciones de los niveles de tráfico en los pasos fronterizos, lo cual incrementa los tiempos de espera y causa desajustes de la carga de trabajo del personal encargado del control. En ocasiones, los países vecinos no armonizan sus prohibiciones de circulación. Debería considerarse la posibilidad de armonizar o reducir dichas prohibiciones, siempre que sea posible, sin que ello afecte indebidamente a la seguridad y la comodidad del público en general;
- **estrategia para la lucha contra la inmigración ilegal y el crimen organizado:** debería elaborarse una estrategia multilateral, coherente y armonizada para luchar

---

contra la inmigración ilegal y el crimen organizado. Dicha estrategia tendría que reemplazar las medidas unilaterales y descoordinadas que se vienen aplicando, que imponen una pesada carga de responsabilidad a los transportistas y que incrementan el número de controles en las fronteras.

Estudio de caso: agilización del transporte por camión entre  
Hong Kong, China, y la República Popular  
de China

Hong Kong (China), y la provincia de Guangdong en China han sido tradicionalmente las ventanas de China al mundo exterior. Este papel se ha hecho incluso más importante tras la incorporación de China a la OMC. Para China, resulta vital garantizar un flujo de mercancías eficiente entre Hong Kong (China), y Guangdong y de este modo, estimular el crecimiento del comercio en ambos lugares. Según el Consejo Empresarial del Gran Delta del Río de la Perla<sup>2</sup>, los retrasos y la complejidad de los procedimientos relacionados con la autorización del paso de mercancías y el transporte transfronterizo representan importantes barreras al comercio entre Hong Kong (China), y China y entrañan un aumento del costo de distribución de las mercancías; en consecuencia, se han formulado nuevas recomendaciones destinadas a facilitar el comercio y el transporte transfronterizo<sup>3</sup>.

*Procedimientos de control y transporte transfronterizos*

Las investigaciones llevadas a cabo en 2003 en China revelaron que las cuestiones relativas a las aduanas, inmigración, salud, cuarentena de animales y plantas, tráfico y transporte se encontraban bajo la jurisdicción de distintos departamentos, por lo que el puesto de control fronterizo estaba bajo la supervisión de diversos organismos de inspección. El solapamiento de las jurisdicciones ocasionaba problemas prácticos y procedimientos de despacho complicados, así como duplicación de tarifas. Los consignadores y los corredores tenían que dirigirse a distintos departamentos para el despacho y la tramitación de la documentación. En lo que respecta a la inspección de vehículos, había también sistemas y requisitos distintos en Hong Kong (China), y China. Para el transporte transfronterizo por camión, se aplicaban los principios «un camión, un conductor» y «cuatro arriba, cuatro abajo» (el conductor del camión, el camión, el remolque y el contenedor tenían que ser los mismos al entrar en China y al regresar a Hong Kong (China)).

*Eliminación de obstáculos*

Como solución a esos problemas, se ha recomendado una mejora de las comunicaciones entre los distintos departamentos y organismos. Se ha indicado también que las autoridades deberían normalizar (en la medida de lo posible) las horas de trabajo de los distintos departamentos en el paso fronterizo, con el fin de garantizar el despacho sin problemas de las mercancías.

En enero de 2005, se introdujo en Hong Kong (China), y en China el manifiesto único de transporte de mercancías por carretera, aboliéndose así el requisito aduanero de «consolidar» el camión, el remolque y el contenedor como una misma unidad a efectos del despacho de aduanas. Con objeto de mejorar la flexibilidad del sector del transporte, el Consejo Empresarial ha propuesto una aplicación menos estricta del principio «un camión,

<sup>2</sup> Creado en 2004, el Consejo Empresarial del Gran Delta del Río de la Perla asesora al Gobernador de la Región Administrativa Especial de Hong Kong sobre la cooperación entre esta última y la provincia de Guangdong (República Popular de China).

<sup>3</sup> Consejo Empresarial del Gran Delta del Río de la Perla: *Facilitation of Trade in Goods between Hong Kong and Guangdong, 2004/05, Annual Report* (Hong Kong, China, 2005).

---

un conductor» (a fin de permitir a las empresas de transporte registrar los datos particulares de una lista de conductores, designados con antelación ante las autoridades de China, y asignar libremente trayectos transfronterizos a cualquier conductor de la lista).

Recientemente, las autoridades aduaneras de Hong Kong (China), y de Shenzhen acordaron eliminar las inspecciones aduaneras en la frontera. En lugar de ello, las inspecciones tendrán lugar en un centro logístico situado en Shenzhen, y los camiones podrán atravesar la frontera entre Hong Kong, China, y el continente utilizando una vía rápida.

Estudio de caso: un enfoque para resolver los problemas que se plantean en los pasos fronterizos de Africa Occidental <sup>4</sup>

#### *El enfoque de los sindicatos del sector del transporte por carretera*

Los sindicatos del sector del transporte por carretera de Africa Occidental han sugerido un enfoque dinámico para resolver — y prevenir — los problemas que se plantean en los pasos fronterizos. Entre las sugerencias formuladas <sup>5</sup> figura la de familiarizar a los conductores con la legislación existente y la normativa en vigor en los principales itinerarios que recorren. Esto entrañaría que, antes de iniciarse el viaje, se proporcionara a los trabajadores del transporte y los pasajeros documentos de viaje actualizados (por ejemplo los permisos de viaje ECOWAS y las fichas de vacunación en Africa Occidental) y la documentación relativa al vehículo y la carga. Los sindicatos también son partidarios de que se informe de los casos de abusos graves a la ITF y a los superiores de los funcionarios infractores. Se concede gran importancia al papel que han de desempeñar los sindicatos de trabajadores del transporte a la hora de prestar apoyo y ofrecer servicios a los conductores profesionales con el fin de facilitar la eficacia en el cruce de fronteras.

#### *Plano internacional (intergubernamental)*

La solución de los problemas que se plantean en los pasos fronterizos debería ser una preocupación fundamental para los países; aunque esto no haya sido así hasta ahora, se está concediendo una prioridad creciente a esta cuestión. Por ejemplo, en diciembre de 2004, durante una reunión de los ministros de aduanas y de la policía de los países de la Unión Económica y Monetaria de Africa Occidental (WAEMU), se señalaron los problemas siguientes:

... en los corredores de la Unión, el recurso persistente y sistemático a las escoltas aduaneras, que son muy costosas y ocasionan retrasos, el número excesivo de inspecciones en las carreteras a lo largo de los principales ejes, incluido el pago de impuestos, la dispersión de los puntos de control en las fronteras y la persistencia de formalidades y procedimientos aduaneros y administrativos largos, complejos y hasta cierto punto inútiles <sup>6</sup>.

La WAEMU y la ECOWAS han adoptado ciertos instrumentos jurídicos que abordan los problemas transfronterizos y de transporte en tránsito por carretera. Entre éstos figuran el Convenio para la regulación del transporte por carretera interestatal y el Convenio relativo al

<sup>4</sup> Basado en la información facilitada por la sección dedicada al transporte por carretera del Sindicato de Trabajadores del Transporte e Industrias Conexas de Sudáfrica (SATAWU).

<sup>5</sup> N. Kaboré: «checkpoint hell», *op. cit.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

---

transporte de mercancías por carreteras interestatales. Asimismo, los gobiernos han reducido el número de puntos de control en los principales ejes de carreteras internacionales, y se han construido en ciertos pasos fronterizos puestos de control aduaneros y de inmigración situados los unos al lado de los otros a fin de reducir el tiempo de espera.

### 7.3. Funcionarios de fronteras

Los obstáculos al cruce de fronteras relacionados con los funcionarios de fronteras representan un ámbito cuya discusión en público resultaba desde hace tiempo difícil. Teniendo presente la sensibilidad de este ámbito, en el informe de 2004 de la CEMT<sup>7</sup> se formularon las siguientes recomendaciones:

- **aumento del número de funcionarios:** debería asignarse al personal adecuado para hacer frente a la mayor carga de trabajo ocasionada por el crecimiento del tráfico internacional;
- **formación del personal encargado de efectuar los controles:** dado que la falta de calificación del personal que trabaja en las fronteras ocasiona problemas de procedimiento y de otro tipo, resulta de la mayor importancia que se desarrollen oportunidades de formación para dicho personal. Deberían estudiarse los casos de prácticas óptimas en este ámbito. La formación del personal debería incluir un módulo específico sobre comportamiento ético, además de documentación sobre los procedimientos y sobre los aspectos prácticos de su labor. También debería impartirse formación a los conductores y los gestores de las empresas de transporte, quienes a menudo no están debidamente informados respecto de los procedimientos aplicados y los documentos exigidos;
- **motivación de los funcionarios encargados del control:** además de disponer de nuevas oportunidades de formación y calificación, una mejora salarial (véase más adelante) y la introducción de incentivos a la productividad también serían estimulantes poderosos para lograr una mayor motivación. La introducción de indicadores de productividad (por ejemplo, el tiempo medio pasado en la frontera, el número de declaraciones tramitadas, etc.) y la fijación de objetivos específicos para reducir los tiempos de tramitación, tales como los que se mencionan en la Resolución núm. 99/2 de la CEMT sobre la eliminación de obstáculos al cruce de fronteras para el transporte internacional de mercancías, también lograrían probablemente estimular el interés del personal que trabaja en las fronteras para mejorar la eficacia en la organización de su labor, especialmente cuando tales medidas vayan acompañadas de «recompensas» o primas en caso de que se alcancen los objetivos fijados;
- **la lucha contra la corrupción:** los gobiernos deberían adoptar medidas para prevenir la corrupción y las prácticas ilegales (véase el recuadro 7.4) en las fronteras, de acuerdo con las recomendaciones de la Resolución núm. 99/2 o las disposiciones de lucha contra la corrupción incluidas en el reciente Código de Conducta de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). No cabe duda de que los salarios de los funcionarios aduaneros y demás personal de control (por ejemplo entre 75 y 90 dólares de los Estados Unidos mensuales en el Cáucaso meridional) deberían incrementarse de manera sustancial. Deberían reducirse al mínimo los contactos directos entre el personal de las fronteras y los usuarios durante las operaciones de control (mediante un incremento de la informatización de los procedimientos, que limitaría el poder discrecional de control de que gozan los funcionarios), y debería

<sup>7</sup> CEMT: *Removal of obstacles at border crossings*, op. cit., págs. 11 y 12.

aplicarse una rotación aleatoria del personal y adoptarse disposiciones para la imposición de sanciones severas, especialmente en los casos de contrabando.

**Recuadro 7.4**  
**Eliminación de la corrupción**

Las medidas destinadas a acabar con la corrupción de los funcionarios aduaneros requieren la modernización, reforma y estrecha asociación de los servicios aduaneros con el sector privado de la economía. En el informe del TTFSE se proponen, entre otras, las medidas siguientes:

- garantizar unos ingresos razonables (salarios y prestaciones), así como un incremento de la productividad del personal aduanero;
- racionalizar y simplificar la normativa;
- introducir transparencia en la legislación y en los procedimientos;
- automatizar las principales funciones aduaneras;
- establecer un sistema de gestión de los recursos humanos que incluya la rotación y reubicación del personal;
- mejorar la contratación y selección del personal;
- aplicar y promover códigos de conducta y procedimientos disciplinarios;
- crear un sentido positivo de identidad orgánica y buenas condiciones de trabajo;
- desarrollar la colaboración entre las aduanas y los sectores económicos y una coalición de lucha contra la corrupción con las demás partes interesadas.

Fuente: TTFSE: *Interim Report I, op. cit.*, pág. 25.

## **7.4. Simplificación/armonización/normalización de los procedimientos para el cruce de fronteras**

### **7.4.1. Contribuir a resolver los problemas relacionados con el transporte en tránsito en los pasos fronterizos**

El transporte de mercancías en tránsito se ve fuertemente limitado por los retrasos y los costos en que se incurre en los pasos fronterizos. Entre los factores que contribuyen a esta situación figuran el tiempo necesario para cruzar las fronteras y resolver los trámites aduaneros, una documentación complicada y no normalizada, la mala organización y la falta de formación.

Según la Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio (GFPTT): «los procedimientos de tránsito están destinados a proteger los ingresos del país de tránsito y a evitar circunstancias en que los bienes destinados al tránsito se introduzcan en el mercado interno. Dichos procedimientos deberían ser simples, con el fin de no causar demoras ni costos excesivos». Entre los elementos fundamentales de un tránsito fluido figuran los siguientes:

- un sistema de garantías adecuadas;
- el control (a través del sellado) y el cumplimiento efectivos de la normativa aduanera;
- un flujo de documentación eficiente (documentación);
- el fomento de acuerdos bilaterales e internacionales;

- 
- infraestructuras e instituciones que se encarguen de los corredores <sup>8</sup>.

Los países en desarrollo sin acceso al mar y de tránsito necesitan recurrir especialmente a instrumentos internacionales, a fin de facilitar el comercio y el transporte en los corredores de tránsito.

#### **7.4.2. Facilitar el cruce de fronteras sobre la base de instrumentos internacionales**

La Declaración de Dubai de la IRU, de fecha 16 de marzo de 2006, alienta a «la adhesión y aplicación de los convenios de las Naciones Unidas relativos a la facilitación del transporte internacional por carretera y a la creación de condiciones favorables para el transporte transfronterizo y en tránsito, ya que las barreras inmateriales siguen siendo importantes obstáculos para el desarrollo del transporte por carretera». A continuación se citan los convenios que revisten importancia para el transporte fluido de mercancías.

##### Convenio TIR

El Convenio TIR ha demostrado ser uno de los instrumentos internacionales más eficaces para el transporte por carretera, y fue elaborado bajo los auspicios de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE). Abarca a Europa en su conjunto, y llega hasta el norte de África, Oriente Próximo y Oriente Medio. Según el manual TIR: «varios países de Asia han mostrado interés sobre las facilidades de este sistema global de tránsito aduanero y, en un futuro próximo, podrían llegar a incorporarse al Convenio TIR. Los Estados Unidos de América y Canadá son Partes Contratantes, al igual que Chile y Uruguay en Sudamérica» <sup>9</sup>.

El sistema TIR se concibió para facilitar el movimiento internacional de mercancías. El sistema ofrece a los países de tránsito garantías para cubrir los riesgos ligados a los derechos de aduana y aranceles. El Convenio TIR es un instrumento que favorece a la vez al sector público y al sector privado. A cambio de una simplificación de los procedimientos, el sector privado asume una mayor responsabilidad. Los beneficios que se derivan para el sector del transporte incluyen una interferencia mínima por parte de las aduanas, una reducción de los plazos y de los costos del tránsito, documentación simplificada y normalizada, y la eliminación de la necesidad de depositar garantías aduaneras en las fronteras del tránsito.

Como respuesta a una crisis que se produjo en 1992, cuando el sistema se puso en peligro debido a los problemas planteados en la antigua Unión Soviética, la IRU desarrolló un sistema electrónico de copia de seguridad de los cuadernos TIR llamado SafeTIR. Se trata de un sistema de control que permite confirmar por vía electrónica la terminación de una operación TIR en la oficina de aduanas del destino y para validar la certificación de la terminación mediante un sello aduanero en un cuaderno TIR. SafeTIR autentifica la situación del cuaderno TIR ante las aduanas y la asociación emisora del cuaderno mediante una confirmación, obtenida directamente de las autoridades aduaneras, de la terminación definitiva o parcial del cuaderno TIR. Ello permite establecer comparaciones de la confirmación con los documentos impresos de terminación <sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Véase <http://www.gfptt.org/Default.aspx> (consultado el 10 de mayo de 2006).

<sup>9</sup> CEPE: *Manual TIR* (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2005).

<sup>10</sup> IRU: [www.iru.org/TIR/Computer.E.html](http://www.iru.org/TIR/Computer.E.html) (consultado el 10 de mayo de 2006).

---

## Convenio de Kyoto

Los sistemas y procesos de transporte en tránsito se rigen por el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (el Convenio de Kyoto). Este instrumento fundamental para la armonización de los trámites transfronterizos se revisó en 1999, con el fin de tomar en consideración el aumento del transporte internacional de mercancías, la evolución de la tecnología informática y de las telecomunicaciones, y el aumento de la competencia empresarial en el actual entorno del comercio internacional.

### El Convenio internacional sobre la armonización de los controles de mercancías en las fronteras, 1982 («Convenio de armonización») – nuevo anexo sobre la agilización de los procedimientos de paso de fronteras

Como ya se ha señalado precedentemente en este informe, en 2005 se adoptó un nuevo anexo al Convenio internacional sobre la armonización de los controles de las mercancías en las fronteras, 1982 («Convenio de armonización»). El objetivo del nuevo anexo 8 al Convenio es incorporar a este último disposiciones complementarias a las que ya figuraban en el anexo I y definir las medidas que deben aplicarse con el fin de facilitar los procedimientos de paso de fronteras para el transporte internacional por carretera. En el anexo se abordan todos los elementos fundamentales que revisten importancia para los procedimientos de paso de fronteras en relación con el transporte internacional de mercancías por carretera. Abarca distintos tipos de cargas, en especial los productos alimenticios perecederos, los vehículos de transporte por carretera, los conductores así como los procedimientos e infraestructuras de paso de fronteras<sup>11</sup>.

En el nuevo anexo se recogen disposiciones destinadas a facilitar el paso de fronteras eliminando todo contacto en la frontera que no resulte esencial, incluidas las inspecciones que pueden llevarse a cabo en el punto de origen o de destino, según puede comprobarse a través de documentación certificada en el plano internacional.

Las disposiciones propuestas en el anexo 8 se refieren a:

- la agilización de los trámites de visado para los conductores profesionales;
- medidas prácticas para agilizar los procedimientos de paso de fronteras para las mercancías, especialmente para los envíos urgentes tales como animales vivos y bienes perecederos;
- disposiciones técnicas armonizadas relacionadas con una agilización del control de los vehículos de transporte por carretera (inspecciones técnicas) y los equipos utilizados para transporte de mercancías en condiciones de temperatura controlada;
- operaciones y procedimientos de pesaje normalizados, que evitarán los procedimientos repetitivos de pesaje en el paso de fronteras;
- requisitos mínimos en materia de infraestructura para una mayor eficacia de los puestos fronterizos;

<sup>11</sup> CEPE: International Convention on the Harmonization of Frontier Controls of Goods, 1982 («Harmonization Conventions») (Ginebra, Naciones Unidas, 2005), documento TRANS/WP.30/AC.3/2005/1.

- 
- disposiciones de control que faciliten la adecuada aplicación del anexo en todas las partes contratantes en el Convenio.

El artículo 6 (puestos fronterizos) del nuevo anexo 8 propone unos requisitos mínimos en materia de infraestructura para los puestos fronterizos, con el fin de garantizar una mayor eficiencia en las formalidades fronterizas. Los requisitos mínimos que se proponen para los puestos fronterizos en relación con el tráfico internacional de mercancías son los siguientes:

- instalaciones que permitan realizar controles conjuntos entre los Estados vecinos durante las 24 horas del día, siempre que ello se justifique por las necesidades del comercio y cumpla la legislación relativa al tráfico por carretera;
- separación de vías para los distintos tipos de tráfico a ambos lados de la frontera, que permitan dar preferencia a los vehículos que circulan al amparo de documentos válidos de tránsito aduanero internacional (TIR) o que transportan animales vivos o productos alimenticios perecederos (ATP);
- áreas de control apartadas del tráfico para proceder a inspecciones de cargas y vehículos seleccionados al azar;
- instalaciones de aparcamiento y terminales adecuados;
- instalaciones de higiene, sociales y de telecomunicación adecuadas para los conductores;
- ayuda para la asignación de agentes del tránsito en los puestos fronterizos que cuenten con las instalaciones adecuadas, que ofrezcan servicios a los operadores de transporte sobre una base competitiva<sup>12</sup>.

Los artículos 3, 4 y 5 se refieren a los procedimientos para los puestos fronterizos:

- medidas prácticas para acelerar los procedimientos de paso de fronteras para las mercancías, especialmente para los envíos urgentes tales como animales vivos y bienes perecederos (artículo 3);
- disposiciones técnicas armonizadas relativas a un control más rápido de los vehículos de transporte por carretera (inspecciones técnicas) y de equipos utilizados para el transporte de bienes en condiciones de temperatura controlada (artículo 4);
- operaciones y procedimientos normalizados para el pesaje con el fin de evitar, siempre que sea posible, los procedimientos repetitivos de pesaje de vehículos en los puestos fronterizos (artículo 5).

En el artículo 3 (Operaciones de transporte internacional por carretera) se estipula no sólo que los controles deberían trasladarse a los puntos de carga y de descarga, sino que todas las partes deberían mantener una comunicación expedita y efectiva, y que debería prestarse especial atención a los envíos que puedan resultar más claramente afectados por las prolongadas esperas en la frontera. Estos incluyen los bienes perecederos y los animales vivos.

En el artículo 4 (Inspección de vehículos) se requiere la aceptación del certificado internacional de inspección técnica e insta a la utilización del ATP.

<sup>12</sup> *Ibíd.*

En el artículo 5 (Certificado internacional de pesaje de vehículos) se requiere la aceptación del Certificado Internacional de Pesaje de Vehículos, y se pide a los signatarios que faciliten listas de todas las estaciones de pesaje de vehículos en sus países.

## **Instrumentos internacionales elaborados bajo los auspicios de la CEPE relacionados con la facilitación del transporte internacional por carretera**

En el recuadro siguiente, se recoge una lista de instrumentos internacionales elaborado bajo los auspicios de la CEPE a efectos de la facilitación del transporte internacional por carretera de pasajeros y mercancías en Europa. Los acuerdos y convenios de transporte de la CEPE relativos al transporte por carretera se adjuntan en el anexo al presente informe.

### **Recuadro 7.5 Instrumentos internacionales de la CEPE que facilitan el transporte por carretera en Europa**

#### **Transporte de pasajeros**

- Convención sobre el contrato de transporte internacional de pasajeros y equipaje por carretera (CVR), 1.º de marzo de 1973;
- Protocolo de la Convención sobre el contrato de transporte internacional de pasajeros y equipaje por carretera (CVR), 5 de julio de 1978.

#### **Transporte de mercancías**

- Convención relativa al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (CMR), 19 de mayo de 1956;
- Protocolo de la Convención relativa al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (CMR), 5 de julio de 1978.

#### **Transporte de mercancías peligrosas**

- Acuerdo europeo sobre el transporte internacional de mercaderías peligrosas por carretera (ADR), 30 de septiembre de 1957;
- Protocolo para enmendar los artículos 1, *a)*, 14, 1) y 14, 3), *b)* del Acuerdo europeo de 30 de septiembre de 1957 sobre el transporte internacional de mercaderías peligrosas por carretera (ADR), 28 de octubre de 1993.

#### **Transporte de mercancías perecederas**

- Acuerdo sobre el transporte internacional de productos alimenticios perecederos y sobre la utilización de equipo especial para su transporte (ATP), 1.º de septiembre de 1970.

#### **Circulación vial y operaciones de transporte**

- Convención sobre la circulación vial, 19 de septiembre de 1949;
- Convención sobre la circulación vial, 8 de noviembre de 1968;
- Protocolo sobre símbolos y señales en las carreteras, 19 de septiembre de 1949;
- Convención sobre la señalización vial, 8 de noviembre de 1968;
- Acuerdo europeo complementario de la Convención sobre circulación por carretera (1968), 1.º de mayo de 1971;
- Acuerdo europeo que complementa la Convención sobre la señalización vial, 1.º de mayo de 1971;
- Acuerdo europeo sobre señales de carretera, 13 de diciembre de 1957;
- Protocolo sobre el marcado de carreteras, adicional al Acuerdo europeo que complementa la Convención sobre la señalización vial, 1.º de marzo de 1973;
- Acuerdo europeo sobre el trabajo del personal de los vehículos que se dedican al transporte internacional por carretera (AETR), 1.º de julio de 1970;
- Acuerdo sobre requisitos mínimos en materia de concesión y validez de permisos de conducir (APC), 1.º de abril de 1975.

#### Infraestructuras de transporte

- Acuerdo europeo sobre las principales arterias de tráfico internacional (AGR), 15 de noviembre de 1975;
- Acuerdo europeo sobre las grandes líneas internacionales de transporte combinado e instalaciones conexas (AGTC), 1.º de febrero de 1991;
- Protocolo relativo al transporte combinado en vías de navegación interior del Acuerdo europeo sobre las grandes líneas internacionales de transporte combinado e instalaciones conexas (AGTC), 17 de enero de 1997.

#### Vehículos de transporte por carretera

- Acuerdo relativo a la adopción de requisitos técnicos uniformes para los vehículos con ruedas, el equipo y los repuestos que puedan colocarse o utilizarse en vehículos con ruedas y las condiciones necesarias para el reconocimiento recíproco de la homologación basada en estos requisitos y reglas, 20 de marzo de 1958;
- Acuerdo relativo a la adopción de condiciones uniformes para las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos automotores y el reconocimiento recíproco de esas inspecciones, 13 de noviembre de 1997;
- Acuerdo sobre el establecimiento de reglamentos técnicos mundiales aplicables a los vehículos de ruedas y a los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse en esos vehículos, 25 de junio de 1998.

#### Aduanas

- Convenio aduanero sobre importación temporal de vehículos comerciales de transporte por carretera, 18 de mayo de 1956;
- Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos TIR (Convenio TIR), de 15 de enero de 1959, revisado el 14 de noviembre de 1975;
- Convención aduanera sobre contenedores, 2 de diciembre de 1972;
- Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras, 21 de octubre de 1982;
- Convención Europea sobre el régimen aduanero de los bastidores de carga utilizados en el transporte internacional, 9 de diciembre de 1960;
- Convenio sobre el régimen aduanero aplicable a los contenedores utilizados en el transporte internacional, 21 de enero de 1994.

Fuente: CEPE: *Harmonization of requirements concerning international road transport and facilitation of its operation* (Ginebra, Naciones Unidas, 2004), documento TRANS/SC.1/2002/4/Rev.4.

### 7.4.3. Facilitación del cruce de fronteras – iniciativas regionales

Los instrumentos destinados a facilitar el tránsito regional y el cruce de fronteras no deben sustituir a los regímenes continentales y/o mundiales como los instaurados con arreglo a convenios de las Naciones Unidas. Una vez establecidos, los regímenes regionales pueden resultar de utilidad a efectos de la aplicación práctica de dichos convenios.

#### Programa de facilitación del comercio y el transporte en Europa Sudoriental

El TTFSE, que cuenta con el apoyo del Banco Mundial, la Unión Europea y otros socios bilaterales, se creó en 1998 a solicitud de los países de la región y de la Iniciativa Cooperación para Europa Sudoriental. Su objetivo es crear un marco para reducir los gastos de transporte, luchar contra la corrupción y ayudar a las administraciones aduaneras a adaptar sus procedimientos a las normas de la Unión Europea. Los países incluidos en este Programa son los siguientes: Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Rumania, la República de Serbia y, como países sin litoral, la República de Moldova y la ex República Yugoslava de Macedonia. Se asienta sobre una firme base de transporte en

---

tránsito, ya que la mayoría del transporte tiene como origen o destino la Unión Europea, y la mayoría de los países implicados están integrados en el sistema TIR <sup>13</sup>.

## Acuerdos sobre transporte en tránsito

Dado que las carreteras de tránsito revisten una importancia esencial para los países de tránsito, la primera medida para mejorar y estabilizar la situación consistiría en desarrollar acuerdos de tránsito bilaterales con los países vecinos. Los países que carecen de litoral tienen que establecer dichos acuerdos no sólo con sus vecinos inmediatos, sino también con todos los demás países de tránsito de los itinerarios que han de seguir sus mercancías para llegar a los mercados. La Declaración de Dubai, adoptada por la IRU en 2006, también aborda la cuestión de la ayuda a los países que carecen de litoral para que logren beneficiarse de la facilitación del comercio mediante «la previsión de un acceso para los países que carecen de litoral, muchos de los cuales son naciones emergentes, a las posibilidades de transporte por carretera, fomentando de este modo el desarrollo económico y social de estos países. Los proyectos del tipo ‘ruta de la seda’ pueden resultar de gran utilidad a este respecto».

### Africa

Los países africanos han elaborado numerosos acuerdos bilaterales, subregionales y regionales, y han desplegado esfuerzos en el plano nacional para facilitar la circulación de bienes y servicios <sup>14</sup>. Tales iniciativas incluyen a organizaciones subregionales tales como la Comunidad del Africa Oriental (CAO), el Mercado Común para Africa Oriental y Austral, la Comunidad del Africa Meridional para el Desarrollo (SADC), la Comunidad Económica de los Estados del Africa Central (CEEAC), la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental (CEDEAO) y la organización de ámbito continental, que es la Unión Africana (UA).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de integración, la mayor parte de las iniciativas de facilitación del comercio han obtenido escasos resultados. Este hecho también puede atribuirse al incumplimiento por parte de algunos países de los acuerdos sobre facilitación del comercio, a los problemas ligados a la ejecución del programa, a la falta de coordinación entre y dentro de los países, a la falta de coordinación entre los organismos pertinentes dentro de los países y a la ausencia de un enfoque multisectorial para la facilitación del comercio.

### Asia

El transporte en tránsito implica problemas y cuestiones que, lógicamente, deberían abordarse a través de acuerdos multilaterales, ya que los acuerdos bilaterales pueden incluir disposiciones mutuamente incompatibles, que pueden poner trabas al transporte de mercancías en tránsito en lugar de facilitarlos. En la región de la CESPAP, se observa la aparición de un número creciente de acuerdos trilaterales, cuatrilaterales y subregionales. Ejemplos de éstos son el Acuerdo marco de la ASEAN sobre la facilitación del transporte de mercancías en tránsito, el Acuerdo de la gran subregión del Mekong para la facilitación del transporte transfronterizo de personas y mercancías; el Acuerdo marco de la Organización de Cooperación Económica sobre transporte en tránsito, y el TRACECA,

<sup>13</sup> J.F. Arvis: «Transit and The Special Case of Landlocked Countries», en: L. de Wulf y J.B. Sokol (directores de la publicación), *Customs Modernization Handbook* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005), pág. 243.

<sup>14</sup> D. Lafont: *The Challenges of multimodal transport in landlocked African countries* (Bolloré DTI), 9 de marzo de 2005.

que se está desarrollando con el apoyo del programa TACIS de la Comunidad Europea. Estas iniciativas suelen revestir la forma de acuerdos marco que cuentan con objetivos y orientaciones políticas amplios, pero que dejan al margen los detalles que podrían causar dificultades para que puedan tratarse a través de protocolos y anexos separados.

El Acuerdo de la gran subregión del Mekong (GMS) para la facilitación del transporte transfronterizo de personas y mercancías (véase el recuadro 7.6) representa un ejemplo reciente de un acuerdo subregional destinado a facilitar el transporte transfronterizo de personas y mercancías.

**Recuadro 7.6**  
**Acuerdo de la GMS para la facilitación del transporte transfronterizo**  
**de personas y mercancías**

El Acuerdo GMS, formulado bajo los auspicios del Banco Asiático de Desarrollo, se conoce oficialmente como el Acuerdo entre los Gobiernos del Reino de Camboya, la República Popular de China, la República Democrática Popular Lao, la Unión de Myanmar, el Reino de Tailandia y la República Socialista de Viet Nam para la facilitación del transporte transfronterizo de mercancías y personas. Se trata de un instrumento multilateral que ha de ser adoptado por todos los miembros de la gran subregión del Mekong (GMS) con el fin de facilitar el transporte transfronterizo de mercancías y personas. El Acuerdo ofrece un enfoque práctico, a corto y medio plazo, para racionalizar las normativas y reducir las barreras inmateriales. Incorpora los principios de la acción bilateral o multilateral, y flexibilidad en el reconocimiento de los procedimientos en cada uno de los países GMS. También incluye referencias a los convenios internacionales existentes. El Acuerdo se ajusta a los convenios internacionales en vigor sobre facilitación del transporte transfronterizo terrestre, así como a acuerdos similares de los países de la ASEAN.

El Acuerdo GMS se presenta como un instrumento multilateral coherente y global, que abarca en un mismo documento todos los aspectos pertinentes de la facilitación del transporte transfronterizo, incluyendo:

- a) la inspección aduanera en un solo lugar y una sola ventanilla;
- b) el movimiento transfronterizo de personas (es decir, visados para personas implicadas en operaciones de transporte);
- c) regímenes de tráfico en tránsito, incluidas las exenciones de inspección física aduanera, depósito de fianzas, escolta e inspección fitosanitaria y veterinaria;
- d) los requisitos que habrán de cumplir los vehículos de transporte por carretera para que puedan utilizarse en el tráfico transfronterizo;
- e) intercambio de derechos de tráfico comercial, y
- f) infraestructuras, incluidas las normas de diseño de carreteras y puentes, las señales y los símbolos de carretera.

El Acuerdo GMS se aplicará a carreteras y puntos de entrada y de salida seleccionados y acordados mutuamente entre los países signatarios. La plena aplicación del Acuerdo GMS y sus anexos y protocolos está prevista para 2007-2008.

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo: *Facilitation of the cross-border transport of goods and people in the Greater Mekong Subregion* (2005).

Cabe citar otros ejemplos de acuerdos subregionales relacionados con el transporte en tránsito:

a) *Acuerdo marco de la ASEAN sobre la facilitación del tránsito de mercancías*

Este Acuerdo fue suscrito por nueve de los diez países de la ASEAN (Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Viet Nam) a finales de 1998. El Acuerdo entró en vigor en 2000. Prevé la concesión mutua de derechos de transporte en tránsito y el derecho a cargar y descargar mercancías de terceros países destinadas o procedentes de las partes contratantes. Este Acuerdo también cuenta con diversos protocolos.

b) *Acuerdo marco de transporte en tránsito de la Organización de Cooperación Económica*

El Acuerdo marco sobre transporte en tránsito fue adoptado en 1998 en Alma Ata, con el fin de permitir el desarrollo del sector del transporte en la subregión de la Organización de Cooperación Económica <sup>15</sup>. En este Acuerdo se prevé el establecimiento de un marco reglamentario común para el desarrollo y la facilitación del transporte en tránsito entre los países miembros (Afganistán, Azerbaiyán, República Islámica del Irán, Kazajistán, Kirguistán, Pakistán, Tayikistán, Turquía, Turkmenistán y Uzbekistán). El Acuerdo establece la libertad de tránsito a través de los territorios de los Estados contratantes para el transporte por carretera y por ferrocarril y para la navegación por aguas interiores, así como el acceso a los puertos marítimos. Falta tan sólo una ratificación para que el Acuerdo entre en vigor.

c) *Corredor de Transporte Europa-Cáucaso-Asia*

Seis de los diez signatarios del Acuerdo de transporte en tránsito de la Organización de Cooperación Económica son también signatarios del Acuerdo multilateral básico de transporte internacional para el desarrollo de las rutas del Corredor de Transporte Europa-Cáucaso-Asia (TRACECA). Mediante este Acuerdo, se establece un marco para el desarrollo de corredores de transporte que enlacen a dichas regiones, y se extiende al transporte por carretera, por ferrocarril, marítimo, aéreo y multimodal, así como al transporte por oleoducto o gasoducto. El Acuerdo abarca tanto el transporte transfronterizo como el transporte en tránsito <sup>16</sup>.

## Américas

Los Estados Unidos, Canadá y México han puesto en marcha un nuevo programa por el que se armonizan los procedimientos y se utilizan tecnologías modernas seguras para abordar las crecientes inquietudes relacionadas con la mejora de la circulación transfronteriza de mercancías. En el recuadro 7.7 se describe el Programa FAST (comercio libre y seguro), destinado a facilitar el comercio y garantizar al mismo tiempo la seguridad.

**Recuadro 7.7**  
**¿Qué es FAST?**

Canadá, México y los Estados Unidos han acordado armonizar, en la medida de lo posible, sus procesos comerciales para el despacho de envíos comerciales en las fronteras. De este modo, se promoverá el comercio libre y seguro recurriendo a principios comunes en materia de gestión del riesgo, seguridad de la cadena del suministro, asociaciones industriales y tecnologías avanzadas, con el fin de mejorar la eficacia del control y despacho del tráfico comercial en las fronteras comunes.

De este modo, el Programa FAST ofrece una tramitación rápida y contribuye al movimiento rápido de ciertas mercancías, que han sido objeto de un acuerdo previo, a través de las fronteras, verificándose la conformidad comercial lejos de la frontera.

Los objetivos del programa pueden resumirse como sigue:

- el Programa está destinado a aumentar la integridad de la seguridad en la cadena de suministro, ofreciendo una tramitación rápida a los transportistas e importadores inscritos en la Asociación Comercial Aduanera contra el Terrorismo (C-TPAT);
- está destinado a simplificar e integrar los procesos de registro para los conductores, los transportistas y los importadores; reducir al mínimo la burocracia, y garantizar que sólo se inscriban como miembros participantes aquellos que presenten un escaso nivel de riesgo;

<sup>15</sup> <http://www.ecosecretariat.org>.

<sup>16</sup> CESPAP: *Transit transport issues in handlocked and transit developing countries*, op. cit., pág. 7.

- esta iniciativa trata de acelerar el despacho de los envíos transfronterizos de los participantes que cumplen los requisitos, reduciendo las exigencias aduaneras en materia de información, destinando vías específicas en los principales puestos fronterizos para los participantes FAST, utilizando tecnología común y examinando físicamente con la menor frecuencia posible las cargas transportadas por dichos asociados que presentan un bajo nivel de riesgo;
- el Programa sirve de catalizador para que ambas administraciones aduaneras participen en la mejora de las tecnologías utilizando repetidores, lo cual facilitaría el despacho de los envíos de bajo riesgo y reduciría el costo de la participación en el programa para los asociados al Programa FAST.

Los principales beneficios que ofrece el Programa FAST a los transportistas asociados en la frontera entre Estados Unidos y Canadá y entre Estados Unidos y México son los siguientes:

- vías exclusivas (cuando sea posible) para una mayor rapidez y eficacia en el despacho de los envíos transfronterizos FAST;
- un número reducido de controles del cumplimiento permanente de los requisitos aduaneros FAST, así como una tramitación a la que se asigna una prioridad secundaria;
- asociación sólida y permanente con las administraciones de los Canadian Partners in Protection (PIP) y aduaneras (C-TPAT);
- mayor seguridad y protección de la cadena de suministro, al tiempo que se protegen la prosperidad económica de Canadá, México y los Estados Unidos; y
- para los participantes transportistas, el conocimiento de que están transportando envíos destinados a un importador aprobado por la C-TPAT y, en la frontera meridional, a un fabricante C-TPAT.

#### Requisitos para la participación

FAST es un proceso de tramitación para envíos de bajo riesgo reconocidos; por ello, cualquier camión que utilice una vía de tramitación FAST tiene que pertenecer a un transportista aprobado por la C-TPAT, que transporte mercancías calificadas para un importador aprobado por la C-TPAT, y el conductor debe estar en posesión de una tarjeta de identidad del registro FAST de conductores comerciales. En la frontera meridional se suman otros dos requisitos — el fabricante tiene que ser un participante aprobado por la C-TPAT, y también tiene que respetar los requisitos de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos (CBP) de sellado de alta seguridad.

La tramitación FAST se basa en la transmisión electrónica avanzada de información. Los componentes fundamentales son los siguientes:

- **registro de importadores:** los importadores tienen que completar una solicitud para participar en la C-TPAT con la CBP. Los importadores autorizados a acogerse al Programa FAST para la tramitación en los Estados Unidos tendrán que poder demostrar un historial de cumplimiento de todos los requisitos legislativos y reglamentarios pertinentes, y se habrán comprometido a prácticas empresariales destinadas a mejorar la seguridad, según lo exigido por la C-TPAT;
- **registro de transportistas:** los transportistas tienen que reunir los requisitos del FAST Highway Carrier Application Process, que incluyen información sobre la empresa, datos de seguridad y un Acuerdo de Transporte por Carretera por escrito;
- **solicitud de conductor comercial:** existen dos procesos de solicitud de los conductores para FAST: frontera norte y frontera sur.

#### Métodos para la puesta en circulación de las mercancías

En la actualidad, existen dos métodos para la puesta en circulación de los cargamentos, que son el sistema *Free and Secure Trade* (anteriormente conocido como el *National Customs Automated Prototype - NCAP*) y el *Pre-Arrival Processing System*. (PAPS):

- **FAST:** FAST es el primer mecanismo de puesta en circulación de cargamentos que no requiere el uso de papel, creado por la CBP. Esta tramitación se lleva a cabo a través de la transmisión electrónica de datos y de la tecnología de los repetidores. FAST cuenta con un alto grado de automatización y permite la puesta en circulación rápida de cargamentos de alta conformidad para grandes importadores, reduciendo de este modo la congestión en las fronteras terrestres.
- **El Pre-Arrival Processing System – sistema de despacho anterior a la llegada (PAPS):** es un mecanismo para la puesta en circulación de cargamentos en la frontera basado en un sistema comercial automático (ACS) que utiliza la tecnología de códigos de barra para agilizar la puesta en circulación de los cargamentos comerciales, al tiempo que despacha cada cargamento a través de los sistemas *Border Cargo Selectivity* (BCS) y *Automated Targeting System* (ATS).

Fuente: Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos (CBP), [http://www.cbp.gov/import/commercial\\_enforcement/ctpat/fast.ctt/FASTBrochure.doc](http://www.cbp.gov/import/commercial_enforcement/ctpat/fast.ctt/FASTBrochure.doc) (consultado el 10 de abril de 2006).

---

## **8. Riesgos que entraña el VIH/SIDA para los conductores internacionales**

### **8.1. El VIH/SIDA y el sector del transporte: situación general**

Algunos grupos de trabajadores parecen ser especialmente vulnerables al VIH/SIDA debido a las condiciones particulares del trabajo que realizan. En general, los trabajadores móviles se ven confrontados a menudo, en los planos individual y social, con factores que los hacen más vulnerables a las infecciones de transmisión sexual (ITS), con inclusión del VIH.

Muchos trabajadores del transporte tienen una gran movilidad y pasan mucho tiempo fuera de sus hogares. Algunos también trabajan en condiciones de aislamiento, aunque existen diferencias según los lugares donde pernoctan, la duración de los viajes y la frecuencia con que se ausentan de sus hogares.

Los conductores internacionales (y sus ayudantes) constituyen probablemente la categoría más vulnerable de trabajadores del transporte. Como se examina más arriba en el presente informe, los conductores que cubren grandes distancias a menudo deben hacer largas esperas en los cruces de fronteras. Ello, combinado con la falta de instalaciones, el estrés y varios factores de riesgo, crea una situación en la que los conductores pueden verse expuestos a comportamientos de riesgo tales como mantener relaciones sexuales múltiples o contactos sexuales sin preservativo.

#### **8.1.1. Riesgos para los conductores en los cruces de fronteras**

En otras secciones del presente informe se examinan las consecuencias de las esperas y de la falta de instalaciones adecuadas para los conductores en los cruces de frontera. En las paradas de camiones los alojamientos seguros, limpios y asequibles pueden ser caros, cuando los hay. Algunos conductores afirman que es más barato pasar la noche con una persona dedicada al comercio del sexo que pagar una noche de alojamiento.

Las instalaciones de esparcimiento son limitadas. Hacen falta instalaciones de recreo aparte de los bares y los establecimientos de venta de comidas, de modo que el alcohol y la prostitución llenan ese vacío. Además, los conductores internacionales deben cumplir complicadas exigencias laborales en condiciones difíciles y esto puede ser causa de estrés. También son estigmatizados y marginados debido al acoso de la policía y de los funcionarios de aduanas y de inmigración.

La situación se agrava por el hecho de que tienen un acceso limitado a servicios de salud, particularmente los de diagnóstico y tratamiento de infecciones de transmisión sexual, servicios sumamente necesarios para los trabajadores del transporte. En algunos lugares frecuentados por los trabajadores del transporte no es posible obtener preservativos o éstos son muy caros.

Por lo que respecta a la seguridad, en ocasiones no existen lugares seguros para estacionar el vehículo, lo cual obliga a los conductores a permanecer en ellos, sobre todo si transportan mercancías que pueden revenderse fácilmente. También es fácil intercambiar mercancías valiosas por sexo ocasional. Esto puede hacer reinar una atmósfera de criminalidad y de contrabando o tráfico de todo tipo (de drogas y otros productos y de personas).

---

El trabajo de conductor es una ocupación predominantemente masculina que puede ir asociada con una cultura machista. En algunos países, los conductores monógamos son ridiculizados por sus colegas que tienen contactos sexuales en varios lugares de parada a lo largo del trayecto de sus rutas regulares <sup>1</sup>.

Algunos o todos estos factores de riesgos parecen ser comunes en todos los cruces de frontera considerados problemáticos en los que se han efectuado investigaciones. Si bien esta situación no se puede reducir a la ecuación *esperas largas x falta de instalaciones = tasas de infección del VIH*, los datos parecen demostrar que existe una relación de causa a efecto.

## Asia Meridional

Nepal es un país sin litoral que depende de los puertos de Calcuta y Chittagong para su comercio con ultramar. El tráfico por carretera hacia los Estados del noreste de la India pasa a través de la estrecha faja de territorio que separa a Nepal de Bangladesh (conocida comúnmente en la India como el «pescuezo de gallina»). El comercio transfronterizo entre la India y sus vecinos pasa a través de esta zona «caliente». Es un hecho reconocido que el trayecto vial que utilizan los camiones entre Calcuta y Katmandú constituye un polo importante de conductas sexuales de alto riesgo.

En un estudio realizado en una clínica de Ulubaria, Bengala Occidental, a mediados de los años noventa, el 7 por ciento de los conductores de camiones eran seropositivos, cuando las tasas nacionales de infección eran inferiores al 1 por ciento. El estudio también reveló que el 25 por ciento de estos conductores de camiones no sabían nada sobre el uso del preservativo, el 68 por ciento de ellos nunca lo usaban, el 94 por ciento mantenían relaciones sexuales con personas dedicadas al comercio del sexo cuando estaban fuera de sus hogares y el 84 por ciento tenían antecedentes de síntomas de enfermedades de transmisión sexual. Estas enfermedades pueden aumentar la vulnerabilidad de las personas a la infección por el VIH cuando mantienen relaciones sexuales sin protección con una persona infectada <sup>2</sup>.

A lo largo de la frontera entre la India y Nepal hay numerosos cruces, y los nacionales de ambos países pueden pasar libremente de un país a otro, pero el paso de mercancías puede tomar mucho más tiempo. El paso fronterizo entre Raxaul y Birgunj concentra el 90 por ciento del tráfico comercial entre la India y Nepal. Las mercancías deben ser descargadas de los camiones nepaleses para ser cargadas nuevamente en camiones indios. Esto puede suponer varios días de espera. Por esa razón, la iniciativa lanzada por Transport Corporation of India (TCI) (la mayor empresa de transporte de Asia Meridional, que posee 1.500 camiones que cubren toda la India) para crear un centro de pruebas de detección del VIH/SIDA y de asesoramiento al respecto se amplió a este paso fronterizo.

En la India los conductores pasan largos períodos de espera en los puntos de control internos entre los estados. A pesar de que no son fronteras internacionales, tal vez sea pertinente aplicar consideraciones y medidas similares para hacer frente al VIH/SIDA como un problema relacionado con el lugar de trabajo.

<sup>1</sup> OIM/ONUSIDA: *HIV and mobile workers: A review of risks and programmes among truckers in West Africa* (Ginebra, 2005).

<sup>2</sup> Family Health International (FHI): *The India-Nepal partnership: building cross-border collaboration in areas of affinity*, <http://www.fhi.org/en/hiv/aids/pub/archive/articles/aids/captions/volume3no2/indianepalpartnership.htm> (consultado el 10 de mayo de 2006).

---

## Africa

Varios estudios realizados en diferentes regiones del Africa Subsahariana han mostrado que en los corredores de transporte transfronterizo hay una prevalencia más alta del VIH que en los países que los conductores atraviesan. Los conductores pueden tener múltiples contactos sexuales, pero no siempre con personas dedicadas al comercio del sexo.

Una encuesta realizada en Uganda mostró que el 70 por ciento de los conductores habían pasado menos de una semana en sus hogares durante los cuatro meses anteriores, y a menudo tenían contactos sexuales en varias ciudades situadas a lo largo de las rutas por las que viajaban o recurrían a personas dedicadas al comercio del sexo <sup>3</sup>.

En Africa Occidental, en ocasiones los conductores de camiones aceptan transportar mujeres a cambio de relaciones sexuales. En los pueblos de parada a menudo hay una alta proporción de mujeres y hombres jóvenes de las zonas rurales cercanas que llegan atraídos por las oportunidades económicas que brindan esos pueblos. Chicas jóvenes y vendedoras ambulantes pueden ofrecer relaciones sexuales a los camioneros a cambio de transporte gratuito, lo cual negocian por adelantado u ofreciendo servicios sexuales en su lugar de destino. De acuerdo con encuestas realizadas en Africa Occidental, la prevalencia del VIH entre los conductores de camiones oscila entre el 3 y el 32 por ciento; las relaciones sexuales ocasionales y/o con personas dedicadas al comercio del sexo es práctica común; además, el uso del preservativo es poco frecuente o no es sistemático <sup>4</sup>.

En un estudio realizado en 2001 por el Consejo de Investigaciones Médicas de Sudáfrica se determinó que el 56 por ciento de los conductores de camiones que hacían trayectos largos en KwaZulu-Natal Midlands eran seropositivos. En un punto de parada de camiones en Newcastle el 95 por ciento de las personas que se hicieron la prueba de detección eran seropositivas <sup>5</sup>.

## Europa Oriental

En Europa Oriental, más del 80 por ciento de los conductores de camiones que participaron en una encuesta dijeron que habían pasado más de cuatro meses fuera de sus hogares el año anterior, y el 36 por ciento de ellos indicaron que tenían relaciones sexuales ocasionales durante sus viajes. La mayoría de los conductores de camiones que participaron en la encuesta en Europa Oriental dijeron que utilizaban preservativos cuando tenían relaciones sexuales ocasionales, aunque sólo el 58 por ciento de los trabajadores de Ucrania declararon utilizar preservativos en esas circunstancias <sup>6</sup>.

### 8.1.2. Estigmatización

Debido a los factores de riesgo arriba examinados, y al hecho de que las estadísticas demuestran una alta prevalencia del VIH entre los conductores, a veces se les estigmatiza y se les culpa por el aumento de las tasas de infección del VIH a lo largo de los corredores de

<sup>3</sup>ITF: *AIDS and transport: The experience of Ugandan road and rail transport workers and their unions* (2000).

<sup>4</sup> OIM/ONUSIDA, *op. cit.*

<sup>5</sup> Información proporcionada por la South African Press Association, 18 de agosto de 2003.

<sup>6</sup> M. Kulis y otros: *Truck drivers and casual sex: An inquiry into the potential spread of HIV/AIDS in the Baltic Region* (Washington D.C., Banco Mundial, 2004).

---

transporte. Esto es injusto y contraproducente. El hecho de estigmatizar a los trabajadores del transporte internacional contribuye a ocultar el problema del VIH/SIDA, lo cual a su vez llevará a que la enfermedad se propague con más rapidez. Culpar a los conductores distraerá la atención de otros factores, que deben abordarse mediante las medidas indicadas en el capítulo 7.

Es importante reconocer las circunstancias, sobre todo el entorno de trabajo, que pueden poner a los trabajadores del transporte en situación de riesgo. Deben tomarse medidas a fin de reducir el riesgo para los trabajadores del transporte, así como para sus familias y las comunidades de las localidades que atraviesan en sus trayectos.

### **8.1.3. Un riesgo para la empresa**

Las empresas de transporte corren riesgos debido a las repercusiones de esta situación para su fuerza laboral. Los costos que suponen las ausencias, el reemplazo y la formación de trabajadores calificados constituyen una carga financiera considerable para las empresas. Por ejemplo, en un estudio que realizó una empresa de transporte de Zimbabwe se determinó que los costos derivados del SIDA representaban el 20 por ciento de los beneficios de la empresa<sup>7</sup>.

La eficacia y la fiabilidad del transporte podrían verse comprometidas y provocar una reducción de la productividad si sigue aumentando la incidencia del VIH entre los trabajadores del sector. Si disminuye la productividad, o las empresas de transporte no pueden llevar a cabo sus actividades porque no cuentan con suficientes trabajadores calificados, ello puede frenar el desarrollo económico.

## **8.2. Políticas y medidas para reducir los riesgos**

Muchos gobiernos, conjuntamente con organizaciones de empleadores y de trabajadores de la industria del transporte, se han unido para concebir políticas apropiadas e intervenciones prácticas a fin de tratar de abordar las causas subyacentes de la mayor incidencia de infecciones entre algunos grupos de conductores internacionales.

Es importante y necesario que los interlocutores sociales trabajen conjuntamente y definan un enfoque coherente. En Sudáfrica, hay un Comité Nacional de Coordinación del Sector del Transporte para las cuestiones relativas al VIH/SIDA que cuenta con representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de los ministerios de trabajo y transporte y de órganos normativos. En noviembre de 2001, el Comité desarrolló un Programa de acción relativo al VIH/SIDA para el sector del transporte.

La OIT, a través del proyecto OIT/SIDA sobre la prevención del VIH/SIDA en el sector del transporte en países del Africa Meridional, está trabajando con otros países de la subregión para elaborar políticas similares. Las políticas sobre el VIH/SIDA deben integrarse en políticas más amplias para armonizar las políticas y la reglamentación fronterizas. Por ello, la OIT, así como otras organizaciones, están trabajando con gobiernos

<sup>7</sup> J. Stover y L. Bollinger: *The economic impact of AIDS* (Futures Group International en colaboración con el Research Triangle Institute (RTI) y el Centre for Development and Population Activities (CEDPA), 1999).

---

de la Comunidad del Africa Meridional para el Desarrollo (SADC) a fin de ayudar a armonizar los requisitos jurídicos y administrativos pertinentes para el cruce de fronteras <sup>8</sup>.

### **8.2.1. Diálogo sobre políticas en el marco del Pacto Mundial de las Naciones Unidas**

El Pacto Mundial se inició en julio de 2000 para alentar la colaboración entre el sistema de las Naciones Unidas y el sector privado con objeto de abordar los retos de la globalización y de promover la aplicación de principios básicos referentes a los derechos humanos, las normas del trabajo y el medio ambiente.

En los diálogos temáticos sobre políticas que organiza participan diversas partes interesadas a fin de dar un significado práctico a estos principios mediante la creación de una plataforma internacional para el entendimiento mutuo y la solución de problemas compuesta por organizaciones empresariales, laborales y de la sociedad civil, gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y comentaristas destacados.

El proceso de diálogo está encaminado a contribuir a identificar cuestiones nuevas y emergentes, promover la confianza y la interacción entre estos múltiples actores y apoyar las actividades de promoción ante los encargados de la formulación de políticas.

El diálogo sobre políticas relativas al VIH/SIDA en el contexto del Pacto Mundial, convocado los días 12 y 13 de mayo de 2003 en la OIT en Ginebra con el apoyo del ONUSIDA, estaba destinado a identificar cuestiones de política que se beneficiarían del enfoque del Pacto Mundial para solucionar problemas. En la reunión se examinaron los retos clave con que se enfrentan las empresas y ejemplos de respuestas eficaces al problema del VIH/SIDA en el lugar de trabajo <sup>9</sup>.

El 12 de mayo de 2003, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) hicieron una declaración conjunta, en la que manifestaban su adhesión al diálogo sobre políticas. Este comunicado de prensa pone de relieve la importancia que atribuyen los sindicatos y los empleadores a la lucha contra la pandemia del VIH/SIDA en los planos nacional e internacional.

### **8.2.2. Un enfoque triple**

Se pueden identificar tres áreas de acción:

- en primer lugar, es necesario reducir los obstáculos que ocasionan esperas en los cruces de frontera. En otras partes del informe se examinan las distintas maneras para lograrlo y las iniciativas que se están adoptando;
- en segundo lugar, la mejora de las instalaciones para los conductores y sus ayudantes en los pasos fronterizos sería beneficiosa en muchos sentidos y ayudaría a reducir los riesgos de infección por el VIH. Con más descanso y mejor alimentación, los conductores estarían más protegidos y serían más eficientes;

<sup>8</sup> OIT: *HIV/SIDA in the transport sector of Southern African countries: a rapid assessment of cross-border regulations and formalities* (Ginebra, 2005).

<sup>9</sup> OIT: Diálogo sobre políticas del Pacto Mundial relativo al VIH/SIDA, celebrado en la OIT, Ginebra, los días 12 y 13 de mayo de 2003.

- 
- en tercer lugar, hacen falta intervenciones específicas en relación con el VIH/SIDA.

A continuación se examinan el segundo y tercer tipos de intervención de manera más detallada.

### **8.2.3. Mejora de las instalaciones y de las condiciones**

La mayor vulnerabilidad de los trabajadores del transporte se debe a la insuficiencia de las instalaciones de los lugares de parada y al tiempo que pueden tener que dedicar a los viajes y a las esperas en las fronteras.

Los gobiernos pueden proporcionar mejores instalaciones en los pasos fronterizos, idealmente en asociación con los interlocutores sociales y con proveedores especializados. Puede tomarse como ejemplo el caso de otra industria similar, la del transporte marítimo, en la que existe una red mundial de instalaciones de bienestar para la gente de mar, con instalaciones de esparcimiento, orientación y bienestar en los puertos. El hecho de que esas instalaciones hayan sido concebidas primordialmente para la gente de mar les hace sentir que les pertenecen, razón por la cual gozan de un alto grado de aceptación y de utilización.

Hacen falta dos tipos de medidas para mejorar las instalaciones. En primer lugar, se deben tomar medidas para lograr que los conductores y sus ayudantes gocen de mayor comodidad, a fin de que sean menos proclives a las conductas de riesgo. Se debería prestar atención en particular a aspectos tales como el alojamiento, las instalaciones de esparcimiento, y la disponibilidad de teléfonos, lavanderías, etc. En segundo lugar, habría que ofrecer servicios de atención de salud con inclusión del tratamiento de las ITS, orientación voluntaria, pruebas de detección del VIH, atención y apoyo.

Los empleadores pueden contribuir a estas mejoras adaptando los horarios de trabajo para permitir estancias más frecuentes en los hogares y proporcionando mejores instalaciones de descanso (junto con otros empleadores, los gobiernos y las ONG). Un pequeño número de empleadores ha podido tomar disposiciones para que las parejas de los conductores los acompañen durante partes del viaje.

Se pueden extraer lecciones de la experiencia de otros sectores. En Sudáfrica, otro grupo de trabajadores móviles, el de los mineros, registra altas tasas de infección por el VIH. Una de las causas de esta situación es el hecho de que los mineros permanecen separados de sus familias y se hospedan en albergues atestados. Por ello, el Sindicato Nacional de Mineros y la Cámara de Minas han acordado, mediante un convenio colectivo, proporcionar alojamiento a las familias.

Estas medidas pueden ser onerosas, pero la alternativa podría serlo aún más, ya que la pandemia sigue aumentando los costos laborales.

Una mejora importante, que podría mejorar las condiciones de los conductores — y que también beneficiaría de manera evidente a las empresas — consistiría en proporcionar estacionamientos seguros para los camiones. Los conductores no tendrían que pasar tanto tiempo dentro de sus vehículos, y ello también reduciría el estrés.

### **8.2.4. Intervenciones eficaces en relación con el VIH/SIDA**

Durante muchos años seguirán haciendo falta programas específicos sobre el VIH/SIDA, incluso si se reducen de manera drástica los tiempos de espera para cruzar las fronteras y se dispone de instalaciones excelentes en cada paso fronterizo.

---

Las intervenciones que se centran únicamente en los conductores de camiones, y no se ocupan de las comunidades de su entorno ni de sus parejas en los hogares ni tratan de reducir los factores estructurales que los hacen más vulnerables al VIH, no tienen muchas probabilidades de lograr resultados sostenibles. Las actividades de prevención y atención en relación con el VIH destinadas a los conductores de camiones deben centrarse en el entorno y las condiciones particulares de las «zonas de riesgo» que proliferan en los alrededores de los nudos de transporte, así como en las familias de los conductores de camiones y otras personas con las que tengan relaciones sexuales, que según los casos pueden vivir en lugares distantes.

#### 8.2.4.1. La información y la educación como medios de prevención

El VIH se transmite principalmente a través de relaciones sexuales sin preservativo, y la utilización compartida de jeringuillas para la aplicación de drogas o de medicamentos o a través de la transfusión de sangre contaminada. Una manera de reducir la transmisión del VIH consiste, por lo tanto, en organizar programas de educación para proporcionar información sobre el VIH/SIDA, la forma en que se propaga y medidas para prevenir la transmisión. Esos programas podrían llevarse a cabo, por ejemplo, en los puntos de descanso de los conductores. Muchos proyectos ya han aplicado con éxito este enfoque y existe gran cantidad de material y de modelos que así lo prueban. Se ha comprobado que las actividades conjuntas en las que participan organismos gubernamentales, empleadores y sindicatos gozan de mayor credibilidad entre los conductores.

Una herramienta importante para la educación y la sensibilización es la «educación entre colegas». Hay muchas más probabilidades de que los trabajadores escuchen y den crédito a lo que les dice un colega, es decir, alguien que está en su misma situación.

#### 8.2.4.2. Pruebas de detección, tratamiento y atención

Los pasos fronterizos pueden ser el lugar apropiado para ofrecer a los conductores internacionales la posibilidad de efectuar una prueba de detección, ya que a menudo pasan allí largos períodos de espera, que superan incluso el tiempo que dedican a las operaciones de carga o descarga al principio o al final de sus viajes. Las clínicas que los conductores pueden asociar con su sector de actividad, y que proporcionan pruebas de detección confidenciales, atención y apoyo, resultan más atractivas que las instalaciones locales.

Los recursos básicos tales como preservativos, consejos sobre nutrición y prevención, servicios de tratamiento de ITS y equipo para inyecciones limpio deberían estar al alcance de todos. Una mejora de los centros de recursos permitiría ofrecer más tratamiento y apoyo. Si los centros estuvieran vinculados entre sí, como ocurre en Sudáfrica, los conductores podrían beneficiarse de esos servicios incluso cuando tengan que ausentarse de sus hogares durante largos períodos.

Las pruebas de detección deben efectuarse de manera voluntaria, tras haber proporcionado información a los interesados y haber obtenido su consentimiento, y los resultados deben ser confidenciales. Asimismo, deberían complementarse con actividades de orientación voluntarias y la prestación de ciertos servicios a modo de seguimiento. Hay dos posturas respecto de los centros de detección integrados en clínicas situadas en los trayectos de los conductores. Hay quienes consideran que ésta tal vez no sea la mejor opción. Un conductor de camión al que se le acaba de informar que es seropositivo, y que está por emprender un viaje de varios días o incluso de varias semanas, tal vez no pueda obtener el apoyo emocional o la ayuda práctica que necesite. Otros sostienen que tal vez no existe otro lugar ni oportunidad para que los trabajadores móviles puedan someterse a una prueba de detección. Si se considera que pertenecen a la industria del transporte, es posible que esos centros de detección atraigan a un número mayor de trabajadores del sector que los centros locales.

### 8.3. Acción de los interlocutores sociales

El compromiso de los interlocutores sociales para trabajar conjuntamente ha quedado demostrado en muchas ocasiones. Por ejemplo, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres – Organización Regional Africana (CIOSL-ORAF) y la Confederación Panafricana de Empleadores (PEC) distribuyeron un comunicado de prensa conjunto a este respecto con fecha de 24 de agosto de 2003.

Hay pruebas abundantes de que la acción conjunta de los trabajadores y de los empleadores puede desempeñar un papel vital para promover comportamientos seguros entre los conductores de camiones<sup>10</sup>. Un proyecto conjunto bien establecido es Trucking Against AIDS (conductores de camiones contra el SIDA) (véase el recuadro 8.1). Otro proyecto es el de la Organización del Corredor Abidján-Lagos (ALCO), basada en Cotonou, Benin. Se trata de un proyecto de prevención contra el VIH/SIDA que abarca cinco países: Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Benin y Nigeria y en el que participan organizaciones de empleadores y de trabajadores. El proyecto está trabajando para reducir la propagación del VIH/SIDA entre los trabajadores del transporte, los migrantes, las personas dedicadas al comercio del sexo y las comunidades que viven a lo largo del corredor.

Los empleadores y los sindicatos también han iniciado proyectos. En los lugares en los que muchos conductores son propietarios de los camiones y están organizados en una federación, ésta puede ser el mejor medio para llegar hasta ellos a fin de transmitirles importantes mensajes sobre el SIDA y proporcionarles pruebas de detección, tratamientos y apoyo.

En agosto de 2002, la ITF adoptó una resolución sobre el SIDA en su 40.º Congreso, celebrado en Vancouver. La Federación ha elaborado un manual y una serie de boletines sobre el VIH/SIDA y el transporte en África. También realizó uno de los primeros estudios sobre las repercusiones del VIH sobre los conductores de camiones en Uganda<sup>11</sup>.

#### Recuadro 8.1 Conductores de camiones contra el SIDA, en Sudáfrica

El proyecto denominado «Trucking Against Aids» es un ejemplo excelente de colaboración entre los interlocutores sociales. Es producto de un acuerdo entre el Sindicato de Trabajadores del Transporte e Industrias Conexas de Sudáfrica (SATAWU), afiliado a la ITF, y la Asociación de Empleadores del Sector del Transporte de Mercancías por Carretera a través del Consejo Nacional de Negociación para la Industria del Transporte de Mercancías por Carretera.

Este proyecto se inició en 1999 para detener la propagación del VIH/SIDA en la industria sudafricana del transporte de mercancías por carretera; esta es una de las intervenciones más antiguas destinadas a los conductores transfronterizos y de largas distancias. Desde que se inició, se han abierto más de diez centros de bienestar sobre las principales rutas para camiones en Sudáfrica. En estos centros, los conductores de camiones y las personas que se dedican al comercio del sexo reciben educación, asesoramiento y preservativos.

Se han instalado unidades en las carreteras que se componen de dos contenedores: un contenedor sirve de clínica y es atendido por una enfermera diplomada; el otro sirve de sala de clase, en la que se imparte educación y se capacita además a conductores para que se encarguen de dictar las clases a sus colegas.

Estas unidades están situadas en zonas de tránsito y en puestos fronterizos. Las clínicas abren desde las cinco de la tarde hasta medianoche, lo cual las hace más accesibles a los conductores y otros trabajadores. En las clínicas se brinda tratamiento para las ITS y atención primaria de salud. También se distribuyen preservativos y se alienta a los conductores y a las personas dedicadas al comercio del sexo a que busquen orientación voluntaria y se sometan a pruebas de detección.

<sup>10</sup> S. Brushett y J.S. Osika: *Lessons learned to date from HIV/AIDS transport corridor projects* (Washington D.C., Banco Mundial, 2005).

<sup>11</sup> ITF: *AIDS and transport*, op. cit.

La más reciente de estas clínicas se abrió en la zona industrial de West Bank en la provincia del Cabo Oriental el 29 de noviembre de 2005 para conmemorar el Día Mundial de la Lucha contra el SIDA de 2005.

La clínica funciona con un sistema de «tarjetas inteligentes» en las que se registra el historial médico de los conductores, lo cual les permite visitar cualquier clínica del sistema y recibir el tratamiento que necesite. Los conductores de camiones asisten a sesiones de educación en las que se les brinda información sobre:

- el VIH/SIDA y las infecciones de transmisión sexual;
- prevención, atención y apoyo;
- los vínculos entre el VIH/SIDA y la tuberculosis y otras infecciones oportunistas;
- la violencia contra la mujer.

También hay un programa de educación entre colegas de cinco días de duración en el que participan los conductores y las personas dedicadas al comercio del sexo.

Hasta el momento, se ha impartido formación a 266 personas para que se encarguen de la educación entre colegas, y se ha logrado beneficiar a 80.000 conductores de camiones. Asimismo, se han distribuido 1,3 millones de preservativos.

Fuente: *International Transport Workers' Federation HIV/AIDS Resource Book* (Londres, ITF, 2003).

## 8.4. Acción de la OIT

### ***Programa de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo***

En 2000, la OIT creó el Programa sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo (ILO/AIDS). El Programa trata de comprender los efectos del VIH/SIDA sobre el mundo del trabajo, dar una respuesta al respecto y apoyar la acción de sus mandantes tripartitos. Tiene tres áreas principales de actividad:

- investigaciones y análisis de las políticas sobre cuestiones relacionadas con el VIH/SIDA en el mundo del trabajo;
- información, comunicaciones y promoción a través de toda una gama de medios que incluye publicaciones y reuniones técnicas en los planos mundial, regional y nacional;
- proyectos de cooperación técnica en más de 30 países para aumentar la capacidad de los empleadores, los trabajadores y los gobiernos a fin de planificar y aplicar políticas y programas sobre el VIH/SIDA en el lugar de trabajo.

En 2005, la OIT publicó con referencia específicamente al sector del transporte por carretera el documento titulado *Using the ILO Code of Practice on HIV/AIDS and the World work – Guidelines for the road transport sector*, que complementa el *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo* y sirve de apoyo para la aplicación del mismo en el sector del transporte por carretera.

---

## 9. Resumen de las cuestiones fundamentales, conclusiones generales y temas propuestos para la discusión

En este informe se presenta una visión general de las cuestiones laborales y sociales más corrientes que plantean los problemas de movilidad transfronteriza de los conductores internacionales en el sector del transporte por carretera.

La globalización ha sido la fuerza impulsora del crecimiento y de las oportunidades económicas para muchos países, pero algunos no están bien dotados para adaptarse al mundo actual. El rápido ritmo de los cambios ha hecho que algunos países tengan que afrontar una gran diversidad de obstáculos para aumentar su eficiencia comercial mediante el transporte internacional por carretera. Desgraciadamente, los que han tratado de seguir ese ritmo se han centrado sobre todo en facilitar el comercio y, a menudo han pasado por alto las consecuencias sociales y laborales para los trabajadores y sus empleadores en el sector.

Los problemas resultantes de las políticas relativas a los visados y los procedimientos de control fronterizo, en particular los documentos de despacho de aduana y las verificaciones y controles correspondientes y cuestiones conexas en el cruce físico de las fronteras nacionales debido a los procedimientos nacionales, la conducta de los funcionarios encargados del control de las fronteras, las deficiencias de la infraestructura, y otros factores, tienen importantes repercusiones económicas, sociales y medioambientales para la población de todos los países. Uno de los principales motivos de preocupación es la actual imposibilidad de proporcionar sistemáticamente trabajo decente a los trabajadores del sector del transporte internacional por carretera, lo que a su vez frena el progreso del comercio y tiene una influencia negativa en la capacidad de los empleadores para competir de forma justa y prestar los mejores servicios posibles.

A través de un análisis cuantitativo y cualitativo, el presente informe muestra que, en muchos casos, los conductores internacionales carecen de un trabajo decente, es decir, de «oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana»<sup>1</sup>, y que las actividades del transporte transfronterizo por carretera no son siempre tan eficaces como podrían serlo. Por consiguiente, se podría concluir que hay importantes problemas en relación con las actividades de transporte transfronterizo por carretera y la movilidad de los conductores internacionales.

Muy a menudo, las políticas actuales en materia de visados constituyen el principal escollo para los conductores internacionales, con inclusión de las restricciones a su derecho a trabajar y los obstáculos que tienen que afrontar los operadores internacionales del transporte por carretera para poder cumplir sus obligaciones como trabajadores o empleadores y proveedores de servicios respectivamente. Las demoras en las fronteras debidas a la falta de eficacia de los procedimientos aduaneros y otros procedimientos oficiales, incluidos aspectos tales como los funcionarios problemáticos y la insuficiencia de la infraestructura en las fronteras para atender las necesidades, crean problemas adicionales para los conductores y sus empresas. Estas demoras, sumadas a la falta de instalaciones adecuadas en las fronteras, como la falta de estacionamientos seguros, alojamiento, servicios sanitarios y de bienestar social, servicios de alimentación y bebidas

<sup>1</sup> OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, pág. 4.

---

y medios de comunicación, degradan todavía más las condiciones de trabajo y de vida de los conductores internacionales. Este entorno atenta contra sus derechos como trabajadores y les impide cumplir de forma eficaz con sus obligaciones como conductores.

Esas condiciones no sólo distan de ser adecuadas, sino que además tienen efectos negativos para toda la sociedad. Además de las repercusiones negativas para los conductores internacionales que se detallan en el presente informe, las condiciones de trabajo a menudo precarias y los bajos ingresos oficiales del personal encargado del control de las fronteras, con frecuencia engendra un círculo vicioso de otros problemas, tales como los sobornos, y el deterioro de las condiciones de vida de la población que vive cerca de los pasos fronterizos internacionales.

La vulnerabilidad de los trabajadores del transporte internacional por carretera frente a las enfermedades de transmisión sexual como el VIH/SIDA en los pasos fronterizos afecta a muchas más personas en las zonas en las que viven y trabajan. Además, el estrés y el cansancio que producen las demoras pueden dar lugar a accidentes de tráfico con víctimas mortales. A ello se añade que la ralentización de la circulación de pasajeros y mercancías y los pagos extraoficiales en los pasos fronterizos contribuye a que las actividades de transporte internacional por carretera sean menos eficaces y más costosas.

Corresponde a los gobiernos la máxima responsabilidad de abordar la mayoría de los problemas que se describen en el presente informe. Los gobiernos desempeñan una función fundamental a la hora de garantizar una buena gobernanza, una gestión eficiente y eficaz en las fronteras y la lucha contra la corrupción. Los gobiernos deberían establecer programas destinados a elevar la condición social y promover el reconocimiento del personal encargado del control de las fronteras. Muchas de las deficiencias se atribuyen a que algunos gobiernos no adoptan medidas adecuadas como, por ejemplo, ratificar y aplicar los convenios internacionales pertinentes como el Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos TIR o establecer y aplicar de forma eficaz acuerdos bilaterales o multilaterales que facilitarían y agilizarían el cruce de fronteras.

El principal objetivo de la acción gubernamental debería ser facilitar y agilizar el comercio internacional y las actividades conexas de transporte por carretera teniendo debidamente en cuenta la seguridad nacional, incluidos los aspectos presupuestarios.

Por consiguiente, los gobiernos tienen que obrar de consuno, a través del diálogo a nivel internacional, para establecer y aplicar políticas y procedimientos armonizados en las fronteras, los cuales deberían ser lo más simples posibles a fin de eliminar muchos de los obstáculos que se interponen a la circulación eficaz y eficiente de personas y mercancías a través de las fronteras. De no adoptar los gobiernos enfoques globales y regionales para simplificar, coordinar y armonizar los procedimientos, se seguirán agravando los efectos sociales y económicos negativos de las actuales condiciones por lo que atañe al cruce de fronteras en todo el mundo.

Los gobiernos aliviarán a su vez la carga que esto representa para los conductores y sus empleadores facilitando el acceso a la información sobre el cruce de fronteras, racionalizando los requisitos en materia de visados, actualizando o modificando los procedimientos y la reglamentación de forma oportuna, eliminando las discrepancias entre diferentes pasos fronterizos en un mismo país, mejorando las instalaciones fronterizas, llevando a cabo controles e inspecciones basados en un análisis de la gestión de los riesgos a través de un sistema de ventanilla única respaldado por sistemas de notificación previa, reduciendo las demoras en general, y abordando la cuestión de la conducta contraria a la ética de los funcionarios en las fronteras.

---

Sin perjuicio de las responsabilidades de los gobiernos arriba mencionadas, la contribución de los empleadores y de los trabajadores es también esencial para mejorar la situación del transporte por carretera en relación con el cruce de fronteras. Una comprensión cabal de las percepciones de los gobiernos respecto de determinadas cuestiones importantes como la seguridad y la inmigración, y la colaboración plena con las autoridades contribuirán en gran medida a ayudar a los gobiernos a adoptar las medidas correctivas necesarias. Mediante el mantenimiento de información actualizada sobre la legislación, la reglamentación y los procedimientos pertinentes, y a través de mecanismos de control adecuados, los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones (asociaciones de transporte por carretera y sindicatos) deberían asegurarse de que cuentan siempre con toda la documentación necesaria y de que reúnen los demás requisitos exigidos en relación con los visados y los controles fronterizos.

Independientemente de cuál sea su opinión en relación con la pertinencia de los requisitos fronterizos establecidos por los gobiernos, una mayor comprensión por parte de los empleadores y de los trabajadores acerca de la necesidad de cumplir dichos requisitos facilitaría el cruce de fronteras. Sin embargo, no se les debería privar del derecho a expresar sus opiniones e ideas a fin de introducir mejoras y adoptar medidas razonables que faciliten los procedimientos, pero sería conveniente que cualquier queja o reclamación que presenten los empleadores o trabajadores a las autoridades se caracterizase, como suele ser el caso, por el profesionalismo.

Debería ser una práctica generalizada el caso de muchos empleadores que equipan de forma adecuada los camiones o autobuses que conducen los conductores internacionales y les proporcionan los medios para que puedan comunicarse efectivamente con sus familias, oficinas y organizaciones de trabajadores (si están afiliados), en los casos de demora o problemas imprevistos en las fronteras.

Los empleadores deberían ofrecer formación sobre los procedimientos en los pasos fronterizos y sobre el VIH/SIDA, y los conductores internacionales deberían estar dispuestos a seguir dicha formación.

Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores deberían abordar conjuntamente y sin demora el problema del VIH/SIDA como una cuestión relacionada con el lugar de trabajo, empezando por el establecimiento y la aplicación de políticas adecuadas a nivel nacional, de la empresa y de las organizaciones de trabajadores. En este sentido, la OIT y otras organizaciones deberían proporcionar asistencia dentro de sus ámbitos de competencia y en función de los recursos disponibles.

De no cambiar las condiciones de trabajo y de vida de los conductores internacionales, el sector tendrá dificultades para atraer al número de conductores profesionales necesario para responder a la creciente demanda de comercio a través del transporte por carretera. Si no hay una afluencia de hombres y mujeres jóvenes en el sector, su sostenibilidad corre peligro.

La tripulación civil del transporte aéreo y marítimo suele gozar de ciertas facilidades especiales en lo que respecta a la entrada o el tránsito a través de un país, de las que no disfrutaban los conductores internacionales en el transporte por carretera. El Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185) podría proporcionar ideas útiles para que se considere un enfoque similar en el caso de los conductores internacionales en el sector del transporte por carretera.

Algunas cuestiones fronterizas, como la de los visados o los controles aduaneros y otros controles fronterizos que tienen incidencia en las condiciones de trabajo y de vida de los conductores internacionales y en las actividades de sus empleadores, pueden no estar totalmente comprendidas en el ámbito de competencia de la OIT a efectos de proporcionar

---

y aplicar soluciones adecuadas. Si bien la iniciativa y la plataforma para la concepción de soluciones respecto de estas cuestiones fronterizas deberían ser facilitadas por otras organizaciones internacionales o regionales o autoridades nacionales, la plataforma tripartita única que proporciona la OIT para el debate de estas cuestiones desde la perspectiva laboral y social aporta, sin embargo, una contribución inestimable a este proceso.

Un diálogo social efectivo contribuiría sin duda a concebir y aplicar soluciones socialmente responsables que respondan a todos los retos antes mencionados a los que tienen que hacer frente los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en esta era globalizada.

## **9.1. Temas propuestos para la discusión**

Las investigaciones que han dado lugar a la preparación del presente informe han puesto de manifiesto algunas cuestiones sociales y laborales surgidas de los problemas de movilidad transfronteriza de los conductores internacionales en el sector del transporte por carretera. Dada la corta duración de la reunión tripartita, sólo se podrá llevar a cabo un debate constructivo y pormenorizado sobre una selección de estos temas. Por consiguiente, se propone que el debate de la reunión se centre en las siguientes áreas de interés:

1. Las consecuencias que las deficiencias de la infraestructura, las instalaciones y los procedimientos en los pasos fronterizos pueden tener para las actividades de transporte por carretera y las condiciones de vida y de trabajo de los conductores internacionales; propuestas de mejora (aplicación práctica de los convenios de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales sobre la libertad de tránsito).
2. Las consecuencias que las deficiencias de las normas relativas a la dotación de personal fronterizo y la conducta de los funcionarios fronterizos pueden tener para las actividades de transporte por carretera y las condiciones de vida y de trabajo de los conductores internacionales; las opciones para emprender iniciativas conjuntas en los niveles apropiados y la cooperación entre las autoridades fronterizas y de otra índole, los empleadores y los sindicatos, que pueden traducirse, por ejemplo, en el establecimiento de mecanismos locales para el control de los problemas fronterizos.
3. Procedimientos y controles de visados y sus consecuencias para las actividades de transporte por carretera y las condiciones de vida y de trabajo de los conductores internacionales; posibles soluciones; ¿proporciona el Convenio núm. 185 de la OIT un modelo adecuado?
4. El VIH/SIDA: una cuestión laboral para los conductores internacionales en los pasos fronterizos; la promoción en el lugar de trabajo de las directrices de la OIT sobre prevención y protección contra el VIH/SIDA.
5. Mejora del tráfico transfronterizo y sus consecuencias socioeconómicas, y discusión general de cualquier otra cuestión no abarcada precedentemente.
6. Actividades de seguimiento.

Anexo. Principales acuerdos de transporte y convenios relacionados con el transporte por carretera, CEPE (situación al 9 de mayo de 2006)

	Redes de infraestructura		Tráfico y seguridad vial										Vehículos				Otros instrumentos jurídicos relacionados con el transporte por carretera										Facilitación del cruce de fronteras										Mercancías peligrosas y cargas especiales				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	
Estados miembros de la Unión Europea																																									
Alemania	X	X		X		X	X	X			X	X		X	S	X	X	X			X	X	S	S		X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	S	S	X	
Austria	X	S	X	X	X	X	X	X		X		X		X	S		X	X	X	X	X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bélgica	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	S		X	S			X	X			S	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
República Checa	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X		X	S		X	X	X	X	X	X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Chipre			X								X			X	S	X	X				X	X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Dinamarca	X	X	X	X	X	X	X	X				X		X	S		X	X	X	X	X	X	X		S	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	S	X	X	X	
Eslovaquia	X	X	X	X	X	X	X				X	X		X	S	X	X	X	X	X	X		X				X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Eslovenia	X	X		X			X							X			X					X					X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
España	X		X	S	X	S				X	X			X	S	X	X				X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Estonia			X		X	X	X							X	X	X	X				X	X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Finlandia	X	X	X	X	X	X	X	X				X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Francia	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X			X	S	X	X	X			X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Grecia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	S		X				X	X				X	X	X	X	X	X	X	S	X	X	X	X	X	X		
Hungría	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X				X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Irlanda	X		X											X	S		X	X	X	X	X	X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Italia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	S	X		X	S	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Letonia		X		X		X	X	X						X			X		X	X	X	X	X	X		X	X			X					X	X	X	X	X		
Lituania		X		X		X	X	X						X			X				X	X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Luxemburgo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	S		S	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Malta			X											X			X	X									X	X	X	X	X					X					
Países Bajos	X	X	X		X			X	X	S				X	X	X	X	X	X	X	X	X			S	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Polonia	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X			X	X		X	X	X	X	X	X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Portugal	X	X	X	S	X	S				X				X	S		X				X	X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Reino Unido	X	S	X	S	X	S	S	S	X	S				X	S	X	X	X	X	X	X	X	X			S	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Suecia	X	X	X	X	X	X	X	X			X			X	S	X	X	X	X	X	X	X	X			S	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Comunidad Europea														X		X												X		X	X					X	X				

Leyenda: X = Ratificación, adhesión, refrendo; S = Firma.





	Redes de infraestructura		Tráfico y seguridad vial								Vehículos				Otros instrumentos jurídicos relacionados con el transporte por carretera							Facilitación del cruce fronterizo							Mercancías peligrosas y cargas especiales										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39
Estados no pertenecientes a la CEPE (cont.)																																							
Camboy			X		X												X									X	S	S			X	X							
Camerún																																							
República Centroafricana			X	X		X																				X	X	X											
Chile			X	S		X																				X	X	X		X									
China			X <sup>1/</sup>	S <sup>1/</sup>		S <sup>1/</sup>							X																										
Congo			X																																				
Costa Rica				S		S																				X	X	X											
Côte d'Ivoire			X	X		X																																	
Cuba			X	X	X	X												X	X							X	X	X		X	X	X	X	X					
Rep. Democrática del Congo			X	X		X																																	
República Dominicana			X		X																					S		S											
Ecuador			X	S	X	S																				X	X	X											
Egipto			X		X																						X	X	X										
El Salvador																											X	X	X										
Fiji			X																								X	X	X										
Ghana			X	S		S				X							X	X	X							X	X	X											
Guatemala			X																							S		S											
Guyana				X																																			
Haití			X		X																						X	X	X										
Honduras																										S	S	S											
India			X		S	X							X													X	X	X											
Indonesia				S		S																																	
República Islámica del Irán				X		X																				X	X	X	X	X									
Santa Sede			X	S	X	S				X															S	S	S												

Leyenda: X = Ratificación, adhesión, refrendo; S = Firma; 1/ = Suscrita por la Antigua República de China.



	Redes de infraestructura		Tráfico y seguridad vial										Vehículos				Otros instrumentos jurídicos relacionados con el transporte por carretera										Facilitación del cruce fronterizo						Mercancías peligrosas y cargas especiales						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39
Estados no pertenecientes a la CEPE (cont.)																																							
Paraguay			X																																				
Perú			X																							X	X	X											
Rwanda			X		X																					X	X	X											
Senegal			X	X	X	X																				X	X	X											
Seychelles				X		X																																	
Sierra Leona			X																							X	X	X		X	X								
Singapur			X																							X	X	X		X									
República Árabe Siria			X																							X	X	X		X									
Sri Lanka			X																						X		X												
Sudáfrica			X	X										X	X																			X					
Sudán																												X											
Tailandia			X	S	X	S								X																									
Rep. Unida de Tanzania																										X	X	X											
Togo			X																																				
Tonga																										X	X	X											
Trinidad y Tabago			X																							X	X	X											
Túnez			X	X	X	X																				X	X	X		X									
Uganda			X		X																					X	X	X											
Uruguay				X																						X		S		X									
Venezuela			X	S		S																																	
Zimbabwe			X	X																																			

Legenda: X = Ratificación, adhesión, refrendo; S = Firma.

26 33 91 63 37 53 30 28 6 13 17 23 6 46 9 27 44 22 18 19 47 32 7 1 4 77 72 78 37 66 40 43 33 28 48 14 40 28 1 40

Total 1.347

Fuente: UNECE.