



BOLETÍN

FAL

FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La necesaria facilitación y seguridad de los procesos logísticos en América Latina y el Caribe

Antecedentes

En las últimas décadas, el enorme crecimiento registrado por los volúmenes de transporte en América Latina y el Caribe, se ha debido a múltiples causas, entre las que se cuentan: condiciones macroeconómicas favorables, el incremento de los estándares de calidad y eficiencia, así como los esfuerzos regionales de integración que motivaron tanto una drástica disminución de los aranceles aduaneros como la construcción de obras de infraestructura de alcance regional. En este contexto, América Latina y el Caribe, junto con saldar su déficit de infraestructura y de servicios logísticos de calidad, debe redoblar sus esfuerzos institucionales para dar una respuesta eficiente, definitiva e integral a los temas de facilitación y de seguridad de la cadena logística, sin lo cual, se incrementan los costos logísticos y hacen menos competitiva a la región.

El presente boletín analiza la relación existente entre facilitación y seguridad (*security*), donde un excesivo énfasis en uno de estos aspectos, le puede restar efectividad al otro componente y con ello afectar la competitividad de la economía. La primera y segunda sección, analizan respectivamente la importancia de la facilitación y la seguridad logística en la competitividad regional. La siguientes dos secciones, examinan la necesaria armonización de los requerimientos de facilitación y seguridad, donde las TIC (tecnologías de la información y de las comunicaciones) tienen un rol central como catalizadores de este proceso. La sección V, hace un breve análisis de algunas medidas de seguridad y su impacto sobre la facilitación de América Latina y El Caribe. Posteriormente, se analizan algunas razones que impiden la adopción efectiva de estas medidas. La

El presente *Boletín FAL*, analiza el rol de la facilitación y la seguridad logística en la competitividad de América Latina y el Caribe. El autor del trabajo es Gabriel Pérez Salas, Oficial Asociado de Asuntos Económicos de la Unidad de Servicios de Infraestructura de CEPAL. Para mayores antecedentes contactar a gabriel.perez@cepal.org. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



Antecedentes



I. Facilitación y competitividad regional



II. Rol de seguridad logística en la competitividad de América Latina y el Caribe



III. La necesaria armonización de los requerimientos de facilitación y seguridad



IV. Las TIC como catalizador de los procesos de facilitación y seguridad



V. Breve análisis de algunas medidas de seguridad y su impacto sobre la facilitación



VI. Divergencias conceptuales que afectan la adopción e impacto de las medidas de facilitación y seguridad



VII. Facilitación y seguridad dentro de una política integrada y sostenible de logística



VIII. Conclusiones



IX. Bibliografía



NACIONES UNIDAS

CEPAL

sección VII, desarrolla la incorporación de los elementos de facilitación y seguridad dentro de una política integrada y sostenible de logística. El documento finaliza con un conjunto de recomendaciones y conclusiones generales.

I. Facilitación y competitividad regional

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), la facilitación del comercio es la simplificación y armonización de los distintos procedimientos que rigen el comercio internacional, contemplando por tanto las acciones, prácticas y formalidades necesarias para presentar, comunicar y procesar la información necesaria para la existencia del comercio exterior. La facilitación del transporte por su parte, busca eliminar y simplificar los trámites, procedimientos y documentos necesarios para el movimiento oportuno y eficiente de personas, equipaje y carga en las diferentes infraestructuras de transporte, otorgando una mayor competitividad y productividad a la economía, sin descuidar la seguridad operacional ni los aspectos sociales o ambientales involucrados. Los procesos de facilitación, por tanto, mejoran sustancialmente el desarrollo del comercio internacional y pueden aportar beneficios importantes para la comunidad internacional y particularmente para la integración regional, al favorecer la reducción de los costos de cruce de frontera, propiciando con ello un mayor intercambio comercial y turístico.

El impacto de las medidas de facilitación sobre la competitividad es un tema ampliamente analizado por la literatura especializada. Algunos de los resultados atingentes a la realidad latinoamericana muestran que las demoras en los cruces de frontera pueden representar entre un 4% y un 12% de sobre costo logístico (Schwartz et al, 2009). Del mismo modo, otros estudios estiman que si se redujera en 4 días el tiempo de despacho en el puerto de Santos, los costos logísticos de Brasil, se podrían reducir hasta en un 16% (Banco Mundial, BID y CEPAL, 2010).

Un análisis interesante sobre la importancia de una logística eficiente y de medidas de facilitación eficaces fue desarrollado por el Banco Mundial para la exportación de tomates desde Costa Rica hasta su punto de venta final en Nicaragua. El estudio analizó los costos logísticos¹ incurridos tanto por un pequeño productor como por un gran exportador para comercializar un kilo de tomates entre ambos países. Los resultados mostraron que el transporte representa para el pequeño productor casi un cuarto del costo total (23%), seguido por aduanas (11%) e impuestos (6%). Mientras que para el gran exportador, el principal costo corresponde a aduana (10%), seguido por el transporte (6%) y los impuestos

(5%) del precio final. La comparación de estas cifras, muestra que los pequeños productores a raíz de su pequeño volumen comercializado, además de ineficiencias logísticas y de infraestructura, pagan más de tres veces por el servicio de transporte lo que implica que si quieren ser competitivos frente a los grandes exportadores, deben reducir su margen de ganancia en un 16%. Otro aspecto importante que destaca el estudio es sobre la facilitación de los procesos, donde el costo de cruce de frontera (costos de aduana y tiempos de espera) puede llegar a representar hasta un 11% del costo total del producto analizado (Banco Mundial, 2013). Estos valores pueden ser explicados por falencias de infraestructura física (instalaciones), tecnológicas (sistemas informáticos) y de procedimientos (falta de armonización de normativas de control). En el caso puntual analizado, el control fitosanitario de los productos agrícolas como el tomate, debe hacerse a ambos lados de la frontera de Peñas Blancas entre Costa Rica y Nicaragua, lo cual junto a otros factores, hacen que el tránsito pueda llevar hasta 10 horas. Estas demoras acrecientan además las mermas por traslado e impiden encadenamientos productivos más eficientes. Finalmente, el tiempo de espera en Peñas Blancas—para volver sin mercadería, es de 24 horas lo que en promedio representa un 22% del total del precio del servicio de transporte, lo que explica en parte el sobreprecio que pagan los pequeños productores.

II. Rol de seguridad logística en la competitividad de América Latina y el Caribe

La seguridad de la cadena logística es el conjunto de acciones que se realizan para velar por el correcto y oportuno funcionamiento de las cadenas de suministro frente a amenazas externas como pueden ser actos terroristas o criminales. Dentro de la primera categoría, se agrupan todas aquellas acciones que consideran el uso de medios de transporte (incluyendo el contenedor) como arma o dispositivo de contención de elementos explosivos, radioactivos o contaminantes para la realización de actos que tienen como fin infringir terror en la población. En la segunda categoría, se agrupan los actos delictivos como el tráfico ilegal de bienes o personas, así como el robo de la carga o del vehículo (Pérez- Salas, 2013).

La falta de seguridad en las cadenas logísticas, es un elemento que también atenta contra la competitividad de la economía, al incrementar las primas de seguros y los costos de operación del servicio, los cuales a su vez encarecen el precio final de los productos, haciéndolos menos competitivos internacionalmente. Así por ejemplo, se estima que las compañías mexicanas destinan entre el 15% y el 20% de sus costos logísticos a inversiones en materia de seguridad, monto que muchas veces no redunde en mejoras

¹ Los costos analizados incluyen precio en finca, ganancia del productor, costos de transporte y gestión, servicios de agencia aduanera y tiempo en aduanas, almacenamiento, seguros, impuestos y costos y ganancias en el punto de ventas final.

ostensibles. En el caso de Argentina, las pérdidas incurridas por delitos vinculados a asaltos a camiones representan entre un 4% y un 9% de la facturación. En el resto de la región, si bien no existen estadísticas periódicas que permitan tener una estimación confiable sobre la gravedad del problema, es evidente el incremento de los actos delictivos en todos y cada uno de los países (Pérez- Salas, 2013). A las pérdidas directas producidas por un siniestro delictivo o por una interrupción de una cadena logística, se deben adicionar sus efectos indirectos sobre el resto de la cadena de suministro, ya que la creciente integración productiva y los esquemas logísticos basados en la minimización del inventario, han provocado un acortamiento de las cadenas y una mayor integración funcional inter-empresas. Estos cambios sobre las cadenas logísticas implican que una falla o incremento en los tiempos de operación de uno de sus eslabones, pueda provocar efectos nefastos en terceras compañías incluso en otros continentes, como se observó por ejemplo en las compañías automotrices o de tecnología, tras el terremoto en Japón del año 2011.

Por ello, tanto la seguridad como la puntualidad en las entregas, donde los aspectos de facilitación tienen una alta incidencia, son aspectos fundamentales para entrar y mantenerse en los mercados más competitivos y de mayor valor adquisitivo, donde las ventajas competitivas de proximidad o precio, pueden ser completamente anuladas si no es posible asegurar una continuidad operacional ante todo evento.

III. La necesaria armonización de los requerimientos de facilitación y seguridad

Por los antecedentes antes expuestos, resulta evidente que un mundo globalizado y donde las redes logísticas están cada vez más interconectadas, la seguridad debe ser considerada como un bien público y por tanto, un requisito ineludible para la sostenibilidad del intercambio comercial y del desarrollo económico y social asociado. Del mismo modo, diversos organismos internacionales, entre los que se cuenta la propia Organización Marítima Internacional (OMI), señalan que el modo marítimo y el sector portuario (y por extensión el resto de instalaciones de transferencia de carga) pueden llegar a ser onerosos en términos de pérdidas de tiempo, si no se toman las medidas pertinentes de coordinación y facilitación de los procesos, mediante una adecuada colaboración e intercambio de información entre las diferentes autoridades públicas (aduanas, autoridades sanitarias, de migración, portuarias, marítimas, autoridad de control vegetal y animal), agentes privados (transportistas y usuarios) y demás entidades que intervienen en la logística internacional (Pérez, Paula 2009).

En este contexto, implementar medidas de seguridad extremas puede afectar significativamente la facilitación

de los procesos aduaneros y de transporte que tienen lugar en los terminales de transferencia de carga, reduciendo su productividad, encareciendo sus servicios y con ello, afectando su competitividad. Del mismo modo, el relajamiento de los procesos de control en pos de una mayor facilitación y menores tiempos de respuesta u operación, repercuten fuertemente en el nivel de seguridad de las operaciones haciendo muchas veces inviable el comercio exterior.

IV. Las TIC como catalizador de los procesos de facilitación y seguridad

No existe una fórmula única sobre cuánta facilitación o seguridad es requerida en un terminal, ya que esto depende de las condiciones particulares que imperan en cada recinto de transferencia de carga. Pese a ello, para que medidas de seguridad adicionales no afecten los procesos de facilitación o los tiempos de operación de las cadenas logísticas internacionales, se requiere de la introducción de tecnologías de información y mejoras en los procesos y procedimientos administrativos para obtener tiempos de operación competitivos a nivel internacional, tal como muestra el diagrama 1.



Fuente: Elaboración propia.

De manera análoga, si la estrategia es fomentar la facilitación de los procesos y reducir los tiempos de operación, resultará entonces absolutamente necesaria la introducción de tecnologías que permitan brindar un nivel de seguridad acorde a los requerimientos internacionales. Seguridad y facilitación son por tanto, dos elementos que van de la mano y que requieren de un análisis conjunto para evitar que las necesarias medidas de seguridad no entorpezcan los tiempos de procesamiento, las tarifas y la productividad de la infraestructura, tan solo por nombrar algunos aspectos vinculados a la facilitación.

Una aplicación sensata de medidas, así como la coordinación de inversiones en TIC a nivel regional, tales como sistemas inteligentes de transporte, ventanillas únicas de comercio exterior, transmisión e intercambio electrónico de datos, trazabilidad de la carga, entre otros múltiples desarrollos disponibles, favorecerían además una mayor eficiencia del sistema de transporte regional, una mayor seguridad de los procesos, así como una mayor competitividad para todos los participantes.



V. Breve análisis de algunas medidas de seguridad y su impacto sobre la facilitación

Si bien el riesgo en el transporte ha estado siempre presente y para muchos es un riesgo propio de la actividad, en las últimas décadas del siglo XX, ciertos temas delictuales vinculados al transporte de mercancías ilícitas, como estupefacientes, armas, así como asaltos a las propias naves, se constituyeron en serios problemas para los flujos de transporte internacionales (Sánchez et al., 2004). Estos eventos gatillaron una serie de medidas de protección y seguridad, tanto en el ámbito multilateral como bilateral, las cuales se vieron fuertemente reforzadas luego de los hechos del 11 de septiembre de 2001. Por esta razón, muchas de las medidas tuvieron como único fin, asegurar las interfaces “puerto-mar-puerto” y “aeropuerto-aire-aeropuerto” de las amenazas terroristas, sin considerar muchas veces los impactos que estas medidas pudieran tener sobre la facilitación de los procesos aduaneros, comerciales o de transporte involucrados en el comercio internacional.

Incluso hoy en día, pese al tiempo transcurrido, buena parte de las iniciativas de seguridad presentan importantes divergencias conceptuales y de enfoque territorial sobre el énfasis y el ámbito donde deben aplicarse las medidas, generando con ello ineficiencias en la asignación de los recursos económicos, humanos y tecnológicos necesarios para su implementación y cumplimiento. Esta multiplicidad de enfoques y ámbitos de aplicación puede afectar significativamente a los procesos de facilitación comercial y del transporte en los cuales los mismos gobiernos trabajan, haciendo más caros y lentos los procesos portuarios y aduaneros, afectando con ello la competitividad nacional.

En América Latina y el Caribe, el estándar de seguridad más difundido es el Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias – PBIP, expedido por la Organización Marítima Internacional – OMI, para certificar a partir de parámetros mínimos de protección a los buques e instalaciones portuarias. A inicios de 2012, se registraban más de 1144 instalaciones portuarias certificadas en la región, de las cuales un 38% correspondió a terminales multipropósito, un 26% de terminales petroleros, un 23% de carga a granel, un 7% de cruceros y el 6% restante a terminales especializados en contenedores. El cuadro 1 presenta el detalle de terminales certificados por país, región u tipo de instalaciones.

El detalle por sub regiones de América Latina y el Caribe, muestra que el 66.3% de las instalaciones portuarias certificadas PBIP se ubican en América del Sur, un 17% en Centroamérica y México, mientras el Caribe registra el 16.7% restante.

Un hecho interesante de observar es que la aplicación del PBIP en América Latina y el Caribe, junto con mejorar la seguridad de los recintos portuarios y buques, contribuyó a incrementar la conciencia respecto al problema de seguridad en la región y permitió reducir los riesgos de terrorismo, el robo de mercadería y las demoras de la carga en los terminales, ordenando además el espacio de los terminales portuarios e incrementando la eficiencia de los controles aduaneros.

Una suerte distinta ha tenido la medida promovida por el Senado de Estados Unidos en el año 2007, como respuesta a los hechos del 11 de septiembre, que contempla la obligatoriedad de escanear en el puerto de origen todos los contenedores con destino Estados Unidos con el objetivo de detectar armas, explosivos u otros elementos ilegales, iniciativa que debió entrar en operación en Julio de 2012. Sin embargo, las presiones internacionales realizadas para alertar sobre los impactos nefastos que esta medida ocasionaría sobre la facilitación del comercio, lograron aplazarla hasta el 2014, fecha en la cual podría volver a solicitarse una revisión de su puesta en marcha. Las preocupaciones del sector exportador se deben a que si bien el valor del servicio de escaneo puede (y de hecho será) trasladado al precio que pagan los consumidores finales, no puede hacerse lo mismo con el incremento en los tiempos de operación que la medida originaría en los puertos, los cuales podrían dejarlos fuera de mercado por incumplimiento de embarques programados o frente a otros terminales más eficientes en el manejo de carga. Estas preocupaciones se vieron reforzadas por los resultados de los planes pilotos realizados en grandes terminales portuarios, donde incluso algunos de ellos renunciaron a ser parte del programa por los efectos negativos que la medida estaba teniendo en su eficiencia y competitividad frente a otros puertos que no eran parte del piloto y por tanto, resultaban más baratos y más rápidos. Estos planes demandaban mayor tiempo de operación, además de las inversiones necesarias en equipamiento, entrenamiento de personal y adecuación del terminal (Port Harbors, 2012). La misma conclusión se desprende del piloto realizado en Guatemala, el cual dejó pérdidas de hasta USD 35 millones en los últimos 7 meses de 2011, por retrasos en la revisión de contenedores a cargo de la Superintendencia de Administración Tributaria, donde además las tarifas de revisión por scanner alcanzaban USD 22.99 por contenedor a finales del 2009, generando un binomio nefasto para la competitividad: servicios de seguridad caros y lentos.

Cuadro 1
CUMPLIMIENTO DEL CÓDIGO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE BUQUES E INSTALACIONES PORTUARIAS (PBIP)
EN TERMINALES PORTUARIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2012

País	Subregión	Multi propósito	Bulk	Cruceros y pasajeros	Container	Líquidos, gas, petróleo	Total
1	Belice	Centroamérica	1	3	1	1	6
2	Guatemala	Centroamérica	3	2	1	4	10
3	Honduras	Centroamérica	5	0	2	6	16
4	México	Centroamérica	59	12	9	10	131
5	Nicaragua	Centroamérica	3	0	1	1	5
6	Panamá	Centroamérica	2	0	1	5	15
7	Costa Rica	Centroamérica	2	1	1	0	5
8	El Salvador	Centroamérica	3	0	0	3	6
9	Antigua y Barbuda	El Caribe	1	1	1	1	4
10	Aruba	El Caribe	2	0	0	1	3
11	Bahamas	El Caribe	5	4	2	3	20
12	Barbados	El Caribe	1	1	0	2	4
13	Bermudas	El Caribe	3	0	0	1	4
14	Cuba	El Caribe	14	1	1	2	23
15	Dominica	El Caribe	3	0	0	0	3
16	República Dominicana	El Caribe	10	3	6	1	20
17	Granada	El Caribe	3	0	0	1	4
18	Guadalupe	El Caribe	4	0	2	1	8
19	Haití	El Caribe	6	3	2	1	12
20	Islas Caimán	El Caribe	2	0	1	0	3
21	Jamaica	El Caribe	5	7	2	1	17
22	Martinica	El Caribe	4	0	3	1	11
23	Saint Kitts y Nevis	El Caribe	4	1	1	2	8
24	Santa Lucía	El Caribe	2	0	1	1	4
25	San Vicente y las Granadinas	El Caribe	4	1	0	2	7
26	Trinidad y Tabago	El Caribe	8	10	2	10	30
27	Islas Vírgenes Británicas	El Caribe	0	0	6	0	6
28	Argentina	América del Sur	32	49	7	5	129
29	Brasil	América del Sur	118	65	2	23	254
30	Chile	América del Sur	26	20	1	2	75
31	Colombia	América del Sur	31	15	0	2	64
32	Ecuador	América del Sur	9	4	0	10	23
33	Guyana	América del Sur	12	11	0	11	34
34	Guayana Francesa	América del Sur	0	1	0	1	4
35	Paraguay	América del Sur	0	6	0	0	6
36	Perú	América del Sur	11	6	0	1	45
37	Suriname	América del Sur	5	6	1	4	16
38	Uruguay	América del Sur	24	4	23	2	61
39	Venezuela (República Bolivariana de)	América del Sur	13	23	0	12	48
Total		440	260	80	66	298	1 140
Participación Total		38,5%	22,7%	7,0%	5,8%	26,0%	100%

Fuente: Octavio Doerr, CEPAL sobre la base de información de la OMI y otros.

En transporte terrestre se ha observado un incremento importante de los actos delictivos sobre las cadenas logísticas. Preocupa que pese a los enormes impactos negativos que estos hechos provocan sobre el sector y para el desarrollo económico y social regional, no reciban la misma atención y recursos como sí lo hace el terrorismo o el narcotráfico, pese a existir evidencia de vínculos entre estos grupos. Más aún, tan sólo dos iniciativas de seguridad, como son la certificación BASC e ISO 28.000, consideran a los tramos internos de transporte dentro del ámbito de su aplicación, aún cuando el 17% de los conductores de transporte por carretera han sufrido algún ataque en los últimos 5 años (IRU, 2008).

Un estudio reciente de CEPAL, establece la urgencia de establecer medidas eficaces para asegurar la logística interna, destacando que en América Latina y el Caribe se encuentran dos de los tres países más riesgosos para la cadena logística terrestre (México y Brasil), siendo además un fenómeno presente en cada uno de los países de América Latina, sin excepción. La situación es particularmente preocupante en algunas zonas de Centroamérica donde los actos son realizados por las maras, grupos armados que operan en El Salvador, Guatemala y Honduras y que trabajan conjuntamente con los carteles de droga, impidiendo la integración efectiva de las cadenas logísticas mesoamericanas.

VI. Divergencias conceptuales que afectan la adopción e impacto de las medidas de facilitación y seguridad

Pese los enormes esfuerzos internacionales y regionales realizados para avanzar en la facilitación de los procesos así como en la implementación de medidas eficaces de seguridad, estos aspectos siguen ocupando un espacio en las agendas de competitividad y reclamando por soluciones eficaces a los temas que los aquejan. La facilitación tanto comercial como del transporte, representan junto con los costos de cruce de frontera, una buena proporción de los sobrecostos logísticos regionales y que muchas veces impiden una mayor integración productiva intrarregional, como se desprende del caso de estudio antes presentado sobre las exportaciones de tomate en Centroamérica. El recrudecimiento de actos delictivos sobre las cadenas logísticas en toda la región, particularmente en algunos tramos terrestres y fluviales, demanda la implementación de medidas integrales y coordinadas regionalmente para hacer frente al problema.

En este contexto, dentro de las principales causas que explican la ausencia de soluciones efectivas a los problemas de facilitación y seguridad en la región, se encuentra las divergencias conceptuales respecto al ámbito de aplicación

de las medidas de facilitación y seguridad, así como la diversidad de actores que participan de los procesos logísticos muchas veces con intereses legítimamente contrapuestos. Estas diferencias y la multiplicidad de iniciativas existentes, generan confusión entre los actores logísticos retrasando la incorporación de estas medidas, obstaculizan la armonización de los procedimientos y con ello, afectan la facilitación del comercio y agravan los costos logísticos regionales. A modo de ejemplo, tan sólo en abril de 2012, se alcanzó la compatibilidad entre los programas de seguridad C-TPAT (*Customs Trade Partnership Against Terrorism*) de los Estados Unidos con el AEO (*Authorised Economic Operator*) de la Unión Europea. Previo a este hecho, las empresas debían certificarse por separado ante cada programa, duplicando las inversiones necesarias para cumplir con cada una de sus recomendaciones, con las consiguientes pérdidas de tiempo y dinero.

Otra de las razones que dificultan la implementación de medidas eficaces son las asimetrías en el tratamiento legislativo y tributario al transporte a lo largo de la región, tanto entre modos de transporte como entre usuarios nacionales e internacionales, lo cual se ve reflejado en salvaguardas y medidas regulatorias arbitrarias que dificultan la armonización de procesos y que tienen como único fin una mal entendida protección al sector, sin considerar el impacto que estas medidas pueden tener sobre la propia competitividad nacional. Junto con ello, las actuales operaciones logísticas son cada vez más complejas y muchas veces las legislaciones nacionales no están preparadas para este cambio y dificultan (e incluso en algunos casos impiden) el transporte multimodal y con esto, la integración de cadenas logísticas regionales.

Finalmente, otro aspecto de importancia es la ausencia de una visión integral sobre los fenómenos que ocurren en las cadenas logísticas tanto nacionales como regionales. Es común observar que las acciones del Estado, a través de sus distintos organismos, se encuentran disgregadas y promueven concurrentemente múltiples iniciativas de facilitación, competitividad, seguridad o fiscalización sobre aspectos, recintos o modos de transporte puntuales, sin considerar su impacto sobre el resto de los componentes de la cadena. Además de generar una falsa sensación de progreso en competitividad, estas acciones dificultan la información y capacitación del sector logístico, impidiendo la generación de reformas integrales que resuelvan los temas de facilitación y seguridad en pos de una mayor competitividad nacional.

La confusión en los actores logísticos es otro elemento que dificulta la adopción de medidas. Esto queda de manifiesto cuando la CEPAL realizó una encuesta para conocer el grado de conocimiento sobre la implementación del Código PBIP en la región (Sánchez, 2004b). Los resultados arrojaron que sólo un 62,3% de los encuestados consideró

que las medidas aplicadas por el PBIP eran necesarias, un 35,7% las consideró excesivas y un 4,3% indicó que eran innecesarias. Asimismo, se observó que pese a la enorme difusión realizada, tanto por los organismos multilaterales como las autoridades nacionales y la prensa especializada, en muchos casos existía confusión entre los contenidos del Código PBIP y los de la iniciativa CSI (*Container Security Initiative*) promovida por la aduana de Estados Unidos. En el año 2011, un ejercicio similar fue llevado a cabo por la iniciativa *México Logístico* para analizar el riesgo en la cadena de suministro y las necesidades derivadas en el sector empresarial de México. En esta oportunidad, los resultados reflejaron también una confusión entre los agentes logísticos, los cuales ante la amplia oferta de estándares de seguridad no sabían distinguir el valor agregado de cada una de las iniciativas propuestas. El estudio además, constató la insatisfacción existente respecto al aporte real de los estándares de seguridad, indicando los encuestados que la mayoría de ellos tienen vacíos o que no consideran adecuadamente el contexto de operación de su empresa. Como solución a este hecho propusieron que el establecimiento de estándares de seguridad “modulares” permitiría una mayor flexibilidad y adaptabilidad al contexto real donde se desarrollan sus actividades (Cedillo-Campos, 2011).

Estos antecedentes dejan en evidencia que las divergencias conceptuales respecto al ámbito de aplicación de las iniciativas de facilitación y seguridad, pueden provocar serios impactos sobre la competitividad, cuando el énfasis de las medidas se focaliza únicamente en un aspecto en desmedro de otros. Las consecuencias que pueden generar este tipo de disposiciones divergentes son las siguientes:

- a) Dar origen a medidas para-arancelarias muy significativas para el comercio internacional, hasta el punto que los requerimientos de seguridad podrían alzarse como nuevas barreras al comercio exterior.
- b) Generar sobrecostos logísticos, que reducen la competitividad internacional, afectando la eficiencia de la economía y encareciendo el precio final de los bienes que la población consume.
- c) Obstaculizar los esfuerzos que hacen los Estados en implementar mejoras tendientes a la eliminación y simplificación de procedimientos administrativos, con el objetivo de lograr una mayor competitividad de sus productos al racionalizar los procedimientos y reducir con ello el costo y el tiempo asociado al proceso de transporte internacional.

Por tanto, parte de los grandes desafíos que la región enfrenta es generar soluciones atinentes al problema de la seguridad pero coherentes con el nivel de facilitación que demandan los actuales procesos de globalización e interdependencia logística. La experiencia internacional

muestra que promover instancias de colaboración e intercambio de información entre los distintos actores de la cadena logística, públicos y privados, es un elemento central para alcanzar soluciones técnicas y políticamente sostenibles en el tiempo.

VII. Facilitación y seguridad dentro de una política integrada y sostenible de logística

Dado que una cadena logística es tan segura como su eslabón más débil, se requiere de enfoques integrales de seguridad que consideren debidamente sus impactos sobre otros componentes de la competitividad y de la propia sostenibilidad del desarrollo nacional. Por ello, una política integrada de logística y movilidad, como la que propone CEPAL para América Latina y el Caribe, requiere considerar los aspectos vinculados a la seguridad de las operaciones en forma conjunta con la provisión de infraestructura, la regulación de los servicios y por cierto la facilitación de los procesos y procedimientos aduaneros y del transporte en el que intervienen diferentes Autoridades Públicas en los Estados. En este sentido, la política y sus planes sectoriales deben favorecer la búsqueda de soluciones sistémicas y complementarias con los esfuerzos del sector privado, ya que un enfoque integrado de los procesos de facilitación y seguridad de las operaciones logísticas, favorece la adopción de soluciones costo efectivas al compatibilizar los requerimientos tecnológicos, organizacionales y de capacitación de recursos humanos necesarios para llevar adelante estas tareas.

En el ámbito regional, dado que las bandas delictuales no reconocen fronteras y están continuamente moviéndose en busca de zonas con menores niveles de seguridad donde su accionar se vea facilitado, es fundamental incorporar cambios en las políticas públicas sectoriales para favorecer la coordinación de medidas a nivel subregional.

Desde el punto de vista del Estado, una inadecuada provisión de los servicios (tanto en términos de seguridad como de facilitación de los mismos) afecta la imagen del país e incrementa la sensación de inseguridad o de ineficiencia burocrática en la población, reduce los ingresos tributarios, desalienta el emprendimiento y la inversión privada, encareciendo además los precios de los bienes que la población nacional consume, afectando en definitiva, el crecimiento económico y desarrollo social. Todos estos aspectos justifican la incorporación de la facilitación y la seguridad dentro de las políticas públicas sectoriales y su debida articulación con otras carteras ministeriales relacionadas con la legislación y seguridad pública.

La seguridad en las cadenas de suministro y facilitación de los procesos, son también elementos de creciente importancia para el sector privado, ya que sus efectos

inciden en los costos operacionales, a través de un incremento del *lead time*, del volumen de inventarios, del valor de las primas de seguro, entre otros factores que encarecen los productos y los hacen menos competitivos internacionalmente. Por ello, gestionar adecuadamente las cadenas logísticas para cumplir con los estándares de seguridad sin afectar la facilitación de los procesos y los tiempos de procesamiento, son también tareas que debe llevar adelante el sector privado pues se ha observado que muchas ineficiencias en los procesos logísticos radican no tan solo en la relación de los organismos públicos con los privados, sino también en la relación entre privados motivadas por normativas o regulaciones internas de las compañías que no generan mayor valor a los procesos logísticos y obstaculizan toda la cadena logística.

Es recomendable que las medidas de facilitación y seguridad sean previamente discutidas por todas las partes interesadas o afectadas en una esfera multilateral, para favorecer la participación y alcanzar con ella el apoyo cabal de toda la comunidad logística. En este sentido, el marco normativo para asegurar y facilitar el comercio global de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), establece cuatro elementos indispensables para alcanzar un marco normativo que integre facilitación y seguridad son:

1. Avanzar en la armonización y facilitación de los procesos, promoviendo el uso del intercambio de información electrónica indistintamente si se trata de flujos de importación, exportación o tránsito.
2. Utilizar un enfoque de inteligencia en el análisis de riesgos, como una forma de reducir el número de inspecciones a realizar y con ello no afectar la facilitación del resto del comercio exterior.
3. Favorecer la inspección de la carga de alto riesgo sin apertura de los contenedores o desestibándolos, de manera de no hacer un rompimiento de la carga o sus embalajes y con ello, incrementar los tiempos de operación portuaria.
4. Otorgar ventajas y facilitación de procesos a aquellas aduanas y empresas que cumplan las normas mínimas relativas a la seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas internacionales.

En este sentido, una mayor seguridad logística, demanda mayor información y coordinación entre los componentes de la cadena logística, lo que en definitiva favorece la facilitación de los procesos, genera mejores operaciones logísticas y mayor competitividad. En este contexto, la encuesta realizada por *México Logístico*, muestra que implementar medidas de seguridad coordinadas y atingentes a la problemática que enfrenta el comercio exterior, genera beneficios adicionales en la efectividad de

sus operaciones logísticas, entre las cuales se encuentran (en orden de importancia):

1. Beneficios colaterales en las operaciones logísticas, como una mejor visibilidad a lo largo de la cadena de suministro y mejora en la reactividad en caso de interrupciones en la cadena.
2. Reducción en el número y valor de los incidentes (robos, contaminación de embarques, etc.).
3. Estandarización de operaciones que permiten una mejor interacción con los socios comerciales, generando relaciones comerciales más duraderas y rentables.
4. Reducción en las primas de seguros al tener evidencia del cumplimiento de uno o más estándares internacionales de seguridad.
5. Beneficios operacionales otorgados por agencias gubernamentales.

VIII. Conclusiones

La facilitación de los procesos, es un elemento estratégico para la competitividad nacional y donde América Latina y el Caribe tienen mucho por avanzar. Por esta razón resulta fundamental redoblar los esfuerzos institucionales para resolver estos temas en conjunto con la implementación de las medidas de seguridad necesarias para asegurar las cadenas logísticas. Un análisis integral de estos factores, permitirá detectar cuellos de botella, tanto físicos como organizacionales, que pueden afectar la facilitación de los procesos comerciales, así como determinar aquellas falencias que favorecen el actuar de las bandas delictivas o terroristas. El cumplimiento de las medidas de seguridad por tanto son de interés para toda la sociedad en sus distintas esferas (local, nacional, regional e internacional) ya que una aplicación sensata de estas medidas y coordinada con los procesos de facilitación, no solamente reducen los niveles de riesgo y vulnerabilidad de las cadenas logísticas, sino que además contribuyen a incrementar la conciencia respecto al problema de seguridad, ordenan la operación de los terminales de carga, propician mejores condiciones operativas e incrementan la eficiencia de los controles de las autoridades públicas. Teniendo, todos los elementos señalados, efectos positivos sobre la competitividad y productividad de la economía.

Es claro que una cadena logística es tan segura como su eslabón más débil. Por esta razón se requiere de una política integrada y sostenible de logística que dé solución a las distintas necesidades existentes, entre las que se cuentan por cierto las legítimas necesidades de facilitación y seguridad logística, con el fin de maximizar la eficiencia en la asignación de recursos económicos, humanos y tecnológicos necesarios para su implementación y cumplimiento.

IX. Bibliografía

- Barbero, Jose (2010) "Freight Logistics in Latin America and the Caribbean: An Agenda to Improve Performance", Technical Notes No. IDB TN 103, Infrastructure and Environment Department, Inter American Development Bank, Washington, D.C.
- Cedillo-Campos M. (2011) "Primera encuesta nacional Evaluación del Riesgo en Cadenas de Suministro", Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Reporte de Investigación GC-74-78/2011, México.
- Banco Mundial, BID y CEPAL (2010) "Cómo reducir las brechas de integración". Nota de discusión de políticas. Tercera reunión de Ministros de Hacienda de América Latina y el Caribe. Lima, Perú, mayo.
- Banco Mundial (2013) "Logística y transporte: gran camino por recorrer en Centroamérica". Artículo sitio web, 08 Febrero.
- IRU (2008) Analysis of the dramatic increase in pirate and organised crime attacks on truck drivers in European parking areas & on roads. International Road Transport Union, Geneva.
- Pérez-Salas, Gabriel (2013); "Seguridad de la cadena logística terrestre en América Latina", Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 161, CEPAL, Santiago de Chile, marzo.
- Pérez, Paula Carolina (2009) "Facilitación del transporte: Taller de expertos en Perú", Boletín FAL 278, CEPAL, Naciones Unidas, octubre.
- Port Harbors (2012) Reality dawns for 100% scanning, Journal of the International Association of Ports and Harbors, March, Japan.
- Sánchez, R; García Bernal, R; Manosalva, María Teresa; Rezende, Sidney; Sgut, Martín (2004) "Protección marítima y portuaria en América del Sur. Implementación de las medidas y estimación de gastos". Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 81, CEPAL, Naciones Unidas.
- Sánchez, Ricardo (2004b) "Protección Marítima y Portuaria en Sudamérica: la situación a mediados del 2004", Boletín FAL 215, CEPAL, Naciones Unidas, julio.
- Schwartz, Jordan; Guasch, José L., Wilmsmeier Gordon and Stokenberga. Aiga (2009); "Logistics, Transport and Food prices in LAC: Policy Guidance for Improving Efficiency and Reducing Costs" Sustainable Development Occasional Paper Series, No. 2, World Bank, Washington, D.C.