

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1953
30 de junio de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

PROPUESTA PARA UN PLAN DE ACCIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE DE LAS AMÉRICAS

El presente documento fue elaborado por José María Rubiato (dirección electrónica: jrubiato@eclac.cl) experto de la Unidad de Transporte de la División de Recursos Naturales e Infraestructura. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

00-06-552



900040642 - BIBLIOTECA CEPAL

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	v
INTRODUCCIÓN.....	1
MARCO CONCEPTUAL.....	2
El objeto de análisis	2
Las metas	3
La justificación.....	3
El horizonte de tiempo	3
ANTECEDENTES	4
Evolución prevista de los flujos en el continente.....	4
Acciones prioritarias de la ITHO.....	5
Mecanismo institucional	6
SISTEMAS INTERMODALES DE TRANSPORTE.....	7
Elementos necesarios para promover el transporte multimodal.....	7
Obstáculos al multimodalismo	8
Estrategias para el multimodalismo	9
Desarrollos en la región	9
ACCIONES PROPUESTAS.....	10
Interconexión de infraestructuras y servicios regionales de transporte.....	11
Cooperación institucional.....	13
Redes de conocimiento	13

RESUMEN EJECUTIVO

Esta propuesta es para discusión y su contenido no puede ser considerado como definitivo hasta contar con la aprobación y los aportes de las respectivas autoridades de transporte. Los cursos de acción que aquí se proponen tienen el mismo carácter provisorio y pueden ser objeto de planteamientos alternativos o complementarios.

Al proponer un plan de integración o de acción para la integración es necesario hacer unas reflexiones sobre el objeto del análisis, la meta que se persigue, la justificación de la iniciativa, así como los plazos en los que resulta factible y útil llevar a cabo la propuesta. El objeto de análisis requerido para la propuesta de plan de acción son los mercados de comercio de bienes y servicios de cada grupo subregional.

Lo relevante para la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO), en esta primera etapa, es mejorar los aportes o la funcionalidad del transporte con respecto al comercio entre los esquemas regionales. Se recomienda que la meta de la integración del transporte sea avanzar sin alterar la situación de partida de cada esquema regional ni apuntar hacia la apertura de los mercados. Se justifica el cumplimiento del plan de acción en la medida en que sus consecuencias sean positivas para el desarrollo de las operaciones de transporte en el continente con respecto a la situación presente, la cual no constituye una barrera al intercambio comercial en la mayoría de las instancias. El plazo que en esta propuesta se considera es el de 3 a 5 años con el propósito de llegar al año 2005 habiendo consolidado etapas en particular en cuanto a los mecanismos institucionales y las redes de conocimiento, acciones propuestas en el presente documento.

Son tres los antecedentes inmediatos que fundamentan la presente propuesta y permiten construir sobre consensos ya alcanzados, las orientaciones de la misma: las conclusiones del Perfil de Sistemas Regionales de Transporte de las Américas, la Declaración Ministerial de la III reunión ministerial celebrada en Nueva Orleans y la reciente definición de los llamados términos de referencia del Comité Ejecutivo de la ITHO.

Las necesidades, obstáculos y posibles estrategias para el desarrollo de sistemas de transporte intermodal en las Américas, son objeto de atención en los planos regionales y nacionales y constituyen referencias para la integración de los sistemas de transporte en el hemisferio.

El Plan de acción para la integración de los sistemas de transporte debe desarrollarse en torno a:

- 1) la definición de un objeto de trabajo: los ejes del transporte del comercio entre los grupos regionales del hemisferio;
- 2) la definición de acciones precisas: las necesarias para promover sistemas integrados de transporte ejemplares en los ejes de comercio considerados;
- 3) la creación de un sistema de conocimiento amplio y profundo de la realidad del sector, el que permita obtener información de los sectores interesados, y asegurar el seguimiento, la evaluación y adecuación de las medidas adoptadas.

En particular se recomienda la promoción de *clusters* de transporte que conformarían experiencias piloto de mejores prácticas o centros de excelencia en materia de calidad de servicio, interacción entre usuarios, prestatarios y autoridades; desarrollo tecnológico; interoperabilidad de modos de transporte; eficiencia en la transferencia, acopio y distribución de carga y pasajeros; uso de sistemas de información; cumplimiento de normas internacionales en materia ambiental, laboral y de seguridad.

INTRODUCCIÓN

El presente documento debe ser objeto de consideración por el comité ejecutivo de la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO) y responde a una solicitud expresa de los Ministros responsables de transporte reunidos en Nueva Orleans en diciembre de 1998 cuyo texto es el siguiente:

“Sobre la base de las discusiones de esta Reunión Ministerial y de las conclusiones y recomendaciones del "Perfil de los sistemas regionales de transporte en el hemisferio occidental", elaborado por la CEPAL, solicitamos que esa organización, en consulta con el Comité Ejecutivo de la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental, prepare un plan de acción para integrar los sistemas de transporte de la región para cumplir, de manera eficaz, los objetivos y la visión delineados con anterioridad, incluida la identificación de las políticas fundamentales de transporte que pudieran adaptarse, concentrándose particularmente en el papel vital de los puertos como vías de entrada y salida cruciales para el transporte intermodal de carga y de pasajeros. Este plan de acción, que deberá concluirse para que lo revisemos y emprendamos acciones en un año a partir de la fecha de esta Reunión Ministerial, deberá, en su análisis y en las políticas recomendadas, subrayar el papel importante que desempeña el transporte en el desarrollo económico y en el comercio y el turismo crecientes de los países del hemisferio occidental, incluidas las naciones pequeñas e insulares de la región.”

Esta propuesta es en este sentido para discusión y su contenido no puede ser considerado como definitivo hasta contar con la aprobación y aportes de las respectivas autoridades de transporte. Los cursos de acción que aquí se proponen tienen el mismo carácter provisorio y pueden ser objeto de planteamientos alternativos o complementarios.

Para la elaboración del presente documento, se han tenido en cuenta los principios de articulación y convergencia de los sistemas regionales de transporte en el continente que surgen de la Declaración Ministerial de la reunión de Nueva Orleans suscrita en diciembre de 1998, a su vez en gran medida basada en las observaciones y recomendaciones del Perfil de Sistemas de Transporte de las Américas preparado por la CEPAL para esa misma ocasión.

Por otra parte, se han considerado los desarrollos e iniciativas en curso en algunos de los sistemas regionales que inciden en las acciones que aquí se proponen. Especial mención, merecen en este sentido, los estudios y planes globales de infraestructura y servicios de transporte en curso de realización en los diez países de América del Sur y en el istmo centroamericano, que destacan por su amplitud y posibles repercusiones a mediano plazo.

Así mismo, es necesario mencionar que el contenido de las propuestas de acción se basa en el conocimiento actual de las operaciones de transporte en el intercambio entre sistemas de transporte. Sin pretender modificar las cuotas de participación de cada modo en este intercambio, se apunta aquí a una mayor interacción entre ellos en el marco del futuro desarrollo de servicios intermodales que permitan una mayor continuidad, fluidez y homogeneidad de las operaciones de transporte a lo largo del hemisferio.

Finalmente, hay que tener en cuenta que en una visión de desarrollo gradual, se considera factible alcanzar la construcción de un sistema americano mediante la articulación de los subconjuntos existentes sin alterar, en una primera etapa, el funcionamiento y evolución de los sistemas de transporte en cada esquema regional, hasta agotar las posibilidades de la articulación.

MARCO CONCEPTUAL

Al proponer un plan de integración o de acción para la integración es necesario hacer unas reflexiones sobre el objeto del análisis, la meta que se persigue y la justificación de la iniciativa, así como los plazos en los que resulta factible y útil llevar a cabo la propuesta.

Las consideraciones que se presentan aquí merecen toda una discusión y las vías elegidas pueden ser completadas o modificadas en función de las necesidades.

El objeto de análisis

De acuerdo al mandato establecido, el objeto de trabajo de este plan de acción serían las operaciones de transporte internacional de carga y de pasajeros en el continente. Cabe al respecto preguntarse si la definición del ámbito de trabajo es suficientemente precisa, o al contrario si presenta aspectos demasiado amplios que impidan un desarrollo acorde con el fin perseguido.

Si se definen las operaciones de transporte internacional como las que se inician en un territorio determinado y se destinan a otro, sin considerar la nacionalidad del transportista, la unidad de referencia de trabajo sería el país o la nación. Esta categoría entra en conflicto con lo que en el seno de la ITHO parece ser un consenso implícito en el sentido de que la referencia es la entidad regional como conjunto multinacional. Por lo tanto parece necesario reconsiderar el universo de trabajo en base a referencias de agrupaciones regionales y, en el caso del transporte, a las cinco zonas geográficas definidas en el Perfil de Sistemas Regionales de Transporte de las Américas.

Avanzando en esta misma línea de razonamiento, la progresión se topa con otro escollo en la medida en que la agrupación modal de los sistemas de transporte crea categorías de zonificación física que no coinciden entre ellas. De esta forma, la definición de las zonas marítimo portuarias, no coincidiría con las categorías retenidas para los sistemas de transporte terrestre, carretero y ferroviario y menos aún con las que podrían derivarse del análisis de los flujos aéreos.

Ante la disyuntiva parecería conveniente considerar la posibilidad de combinar en el análisis y, por lo tanto, en las propuestas, dos ejes de trabajo: 1) el de los esquemas regionales comerciales y 2) el de las zonas de operación modal. En esta aproximación, sería a la vez compleja e innecesaria en el caso de los sistemas de transporte ferroviarios y carreteros que coinciden con los esquemas de integración económica o comercial en que operan, excepto en el caso de la zona del Caribe.

La vía de salida propuesta aquí consiste en que las unidades de referencia para el plan de acción sean los mercados de comercio de bienes y servicios de cada grupo regional. En esta hipótesis, lo relevante para la ITHO, en esta primera etapa, es mejorar los aportes o la funcionalidad del transporte con respecto al comercio entre los esquemas regionales.

Son múltiples los beneficios de esta categoría de estudio:

- 1) permite medir los resultados del plan de acción en términos de facilitación, mayor eficiencia o incremento del intercambio comercial;
- 2) permite estudiar soluciones que tengan en cuenta las realidades regionales del transporte sin alterarlas “desde afuera” para mejorar los intercambios entre ellas;
- 3) permite analizar los flujos del comercio continental en términos de grandes ejes de transporte.

Las metas

¿Cuál sería el propósito de la integración de los sistemas de transporte de las Américas? Se pueden dar varias respuestas en función del ámbito y de la profundidad del proceso propuesto. El objetivo general de mejorar los intercambios comerciales de bienes y servicios entre esquemas regionales se puede lograr con distintos grados de integración de los sistemas de transporte.

Las metas concretas del sector transporte al servicio del comercio son en este sentido múltiples, entre ellas cabe por ejemplo mencionar, entre otras, y por orden creciente de profundización, las siguientes: acciones de cooperación para mejorar la transferencia de tecnología y levantar posibles trabas al comercio; adopción de normas técnicas uniformes en materia de equipamiento; acuerdos internacionales de gestión para articular los sistemas y permitir una mayor fluidez de las operaciones entre ellos; equiparación de reglamentaciones; medidas de apertura de los mercados regionales a operadores de otros esquemas del continente; creación de un mercado único o abierto en todo el continente.

Estas son materias que requieren una definición política una vez que se hayan estudiado sus consecuencias en los planos nacionales y regionales. En la propuesta que aquí se presenta, se ha considerado avanzar sin alterar la situación de partida de cada esquema regional ni apuntar hacia la apertura de los mercados de servicios de transporte.

La justificación

La justificación del plan de acción para la integración de los sistemas de transporte de las Américas radica en la voluntad expresa de sus autores más que en hechos o situaciones que la motiven. Son los efectos esperados los que llevan a la toma de decisión y no la necesidad de corregir un problema o superar un obstáculo. De hecho, no se conoce diagnóstico de situación o evolución del transporte hemisférico que identifique en este momento imposibilidades de circulación ni trabas al comercio directamente derivadas de las deficiencias del transporte. Los grados alcanzados de eficiencia en la operación de los distintos eslabones de transporte en el continente pueden ser considerados insuficientes o mejorables en términos de eficiencia de operación pero en ningún caso como obstáculos al crecimiento del comercio que ha sido el más elevado del mundo en los últimos cinco años.

Es necesario dejar sentada esta premisa ya que hace suponer que el grado de cumplimiento del plan de acción debe tener consecuencias positivas en el desarrollo de las operaciones de transporte en el continente con respecto a la situación presente. Dicho de otra forma, los efectos potenciales de cualquier medida destinada a mejorar el transporte para fomentar mayores flujos de comercio dentro de la región deberán ser evaluados con referencia a la situación actual, la cual no constituye una barrera al intercambio comercial.

El horizonte de tiempo

En los hechos se ha adoptado en los trabajos de la ITHO un ritmo bianual de encuentros ministeriales. El plazo que en esta propuesta se considera es el de 3 a 5 años con el propósito de llegar al año 2005 habiendo consolidado etapas que deberían permitir seguir avanzando en el proceso de integración en función de los avances que se puedan dar en el marco del Area de Libre Comercio de las Américas - ALCA. Este plazo permite en particular asentar los mecanismos institucionales y las redes de conocimiento que aparecen entre las acciones propuestas en el presente documento.

ANTECEDENTES

Son tres los antecedentes inmediatos que fundamentan la presente propuesta y permiten construir sobre consensos ya alcanzados las orientaciones de la misma: las conclusiones del Perfil de Sistemas Regionales de Transporte de las Américas, la Declaración Ministerial de la III reunión ministerial celebrada en Nueva Orleans y la reciente definición de los llamados términos de referencia del Comité Ejecutivo de la ITHO. Estos tres documentos llevan a definir el objeto de estudio de este plan de acción, las áreas prioritarias y el mecanismo institucional previsto para su desarrollo. A continuación se recuerdan estas tres categorías de elementos.

Evolución prevista de los flujos en el continente

Como se pudo observar en el perfil de los sistemas regionales de transporte de las Américas, la visión panorámica de los sistemas de transporte de la región permite destacar algunos rasgos del transporte del comercio internacional en el hemisferio:

- ◆ En el intercambio *entre* los grupos, domina el modo de transporte marítimo mientras que en el comercio *interno* a los grupos regionales, el transporte carretero es, en general y con la excepción del Caribe, el modo de transporte de mayor importancia, tanto en volumen como en valor.
- ◆ El comercio intra-continental más intenso entre grupos corresponde lógicamente al que intercambian las economías regionales de mayor envergadura, es decir las del Nafta y el Mercosur, que son por otra parte, en términos geográficos, las más extremas del continente; sin embargo, los flujos de comercio con el resto del mundo siguen siendo más importantes, en términos cuantitativos, que los que mantienen con sus socios continentales, con la notable excepción de los países del Nafta.
- ◆ El funcionamiento de los sistemas de transporte existentes viene asociado a esquemas de integración regionales, con una institucionalidad, cuerpos normativos, servicios e infraestructura propios.
- ◆ La evolución previsible de los sistemas de transporte en el continente al servicio del comercio hemisférico indica que se van a desarrollar ejes de transporte terrestre en el interior de los grupos regionales y ejes de transporte marítimo entre los grupos, estando estos ejes marítimos ligados a los del transporte del comercio extra-continental.

En este contexto, la ITHO, cuyo objetivo central consiste en la integración de los sistemas regionales de transporte existentes, debe orientar sus trabajos hacia el desarrollo de servicios intermodales marítimo-terrestres, teniendo en cuenta las particularidades y avances de cada esquema regional y sus conexiones con el resto del mundo.

Para ello, la ITHO puede adoptar una línea de acción que abarca tres grandes componentes:

- 1) la articulación institucional de los foros existentes, mediante la conformación de mecanismos de coordinación y marcos de referencia para la adopción de soluciones continentales;
- 2) la identificación y el levantamiento de obstáculos a la interoperabilidad de modos mediante la facilitación y normalización de las operaciones para asegurar la continuidad de las redes de servicios de transporte; y,
- 3) el desarrollo de un mejor conocimiento de la realidad de los flujos de transporte en el continente mediante el desarrollo de estudios, la creación de redes para el intercambio de conocimiento y la producción de estadísticas.

Acciones prioritarias de la ITHO

De la declaración ministerial de Nueva Orleans, se desprende que la ITHO apunta en la construcción de un sistema continental de transporte resultado de la convergencia de los sistemas regionales existentes y que, para ello, decide entablar acciones en la cooperación, la investigación y el desarrollo de un mejor conocimiento del transporte hemisférico.

En su preámbulo, la declaración establece su “compromiso de crear un sistema integrado de transporte en el hemisferio Occidental” y llama a la cooperación institucional cuando reconoce que “las instituciones regionales de transporte existentes deben trabajar más coordinadamente para desarrollar el sistema de transporte integrado que apoyará el crecimiento económico y el creciente comercio en el hemisferio en el próximo siglo.”

Se reafirma esa idea en los objetivos y estrategias declarados que se dirigen a “facilitar el comercio, el turismo y los viajes de negocios”, y a “desarrollar una infraestructura y sistemas de transporte integrados sobre la base del trabajo en curso de las instituciones regionales de transporte”.

Igualmente en el detalle de los objetivos, aparecen las metas de “Integrar las políticas y prácticas del transporte aéreo, terrestre y marítimo”; “compartir y transferir el conocimiento y la tecnología del transporte”; “Mejorar la seguridad y protección en el transporte, ... mediante la armonización de las normas ... y la coordinación de las medidas de protección y seguridad en el aire, tierra y mar entre los países del hemisferio occidental; “Establecer mejores enlaces entre las redes de información de transporte mediante el mejoramiento del intercambio y difusión de la información sobre transporte entre los países del hemisferio occidental”; “Mejorar la cooperación entre los países de la región en el uso de las tecnologías de transporte en los sistemas nacionales, subregionales y regionales a fin de mejorar la operación, la eficiencia y la seguridad de los mismos, reducir la congestión y el costo del transporte”.

Por otra parte, las acciones prioritarias que define, una de las cuales es precisamente el plan de acción para la integración que aquí se presenta, se pueden agrupar en acciones de cooperación como: la respuesta en caso de desastres naturales y mejores prácticas de seguridad, de investigación y conocimiento como las de desarrollo de un sistema estadístico de transporte; definición de mejores prácticas en materia de financiación de infraestructura y; las de capacitación e intercambio de información en materia de tecnologías de transporte.

En cuanto a su marco de existencia, la declaración ministerial, establece que la ITHO debe apoyar “las metas de la Cumbre de las Américas, incluida el Área de Libre Comercio de las Américas”. Y para ello, acuerda que “el Comité Ejecutivo provisional de la ITHO, establecido en 1996 e integrado voluntariamente por todas las naciones de la Cumbre de las Américas, prepare términos de referencia y en coordinación con las instituciones internacionales y regionales existentes”.

Finalmente afirma su subordinación, estableciendo que “el Comité Ejecutivo de la ITHO deberá, dentro de la estructura de negociación establecida del ALCA, garantizar que se preste atención especial al tratamiento de los temas de transporte que sean de interés común para el hemisferio”.

Tanto por su vocación como por las acciones que define, la Declaración Ministerial de Nueva Orleans indica que el comercio continental constituye efectivamente el marco de referencia, y que el camino a seguir para alcanzar la integración del transporte pasa por la cooperación entre los esquemas regionales existentes, es decir por la construcción de un sistema continental basado en las experiencias y realidades regionales existentes.

Mecanismo institucional

En los llamados términos de referencia del Comité Ejecutivo de la ITHO recientemente adoptados, se encuentran también elementos relevantes para la elaboración del plan de acción en términos de vocación de la ITHO, facultad de iniciativa, esfera de acción y marco de referencia.

El espíritu del foro queda definido cuando se establece que “la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO) es un foro de cooperación entre los Ministerios responsables del transporte de los países del proceso de la Cumbre de las Américas.” Su órgano ejecutivo tiene por función supervisar “la puesta en pie de las Áreas de Acción Prioritarias identificadas por los Ministros responsables del transporte de los países de la Cumbre de las Américas y también proporcionar un foro para la cooperación y el intercambio de información.”.

Esta definición implica que el Comité Ejecutivo no queda facultado para adoptar iniciativas propias que no hayan sido previamente acordadas por la instancia ministerial. También se puede interpretar que por ese mismo motivo, el ámbito de sus acciones se sitúa prioritariamente en la esfera de las propuestas de política y medidas antes que a las resoluciones de problemas.

El carácter promotor de la instancia se confirma cuando se establece que “las decisiones ... serán consensuadas por los países representados en una determinada reunión, o entre todos los países luego de consulta escrita por la Presidencia”. Si se tiene en cuenta que se trata de un foro que reúne a 34 países, el consenso propuesto estaría indicando que no se trata de un foro de negociación. Este punto es coherente con la referencia, en la Declaración de Nueva Orleans, al marco de la Cumbre de las Américas que prevé mecanismos de negociación en materia de servicios.

SISTEMAS INTERMODALES DE TRANSPORTE

A continuación se presenta un recuento de los obstáculos y posibles vías de solución para el desarrollo de sistemas de transporte intermodal en el continente. Este recuento está íntegramente basado en las observaciones realizadas en el marco de un seminario¹ sobre Redes de Transporte y Logística que, por el detalle y la sistemática presentación, constituyen un modelo en materia de síntesis de los aspectos a tener en cuenta. En una próxima versión del documento, se pretende ilustrar con ejemplos concretos los puntos aquí abordados.

Elementos necesarios para promover el transporte multimodal

La intermodalidad sólo se desarrollará en donde haya algunas ventajas económicas, financieras o del medio ambiente por ser explotadas. Algunas de esas ventajas son derivadas del entorno geográfico con flujos de carga de grandes distancias; algunas son el resultado de avances tecnológicos como los carros de ferrocarril de doble estiba; y, algunas se sustentan en oportunidades de servicios derivados de las interrupciones de la cadena de transporte, como el transbordo.

Concentración de tráfico: una masa o volumen crítico de tráfico es necesario para sostener las altas frecuencias, los bajos costos de servicios de transporte y las pesadas inversiones en infraestructura y soporte logístico. El intermodalismo ha sido menos exitoso para los países pequeños, las pequeñas compañías y los pequeños flujos de tráfico.

Alta calidad de servicio: se requiere una alta calidad de servicio en todos los modos de transporte de la cadena multimodal; si hay un eslabón débil, dicha calidad no podrá lograrse. Los modos individuales necesitan sustentarse en infraestructura y logística de alta calidad, con la finalidad de proporcionar un servicio seguro y confiable, lo cual es costoso. Por ello, para minimizar las inversiones requeridas, es necesario centrarse en la provisión de servicios multimodales en corredores específicos, en lugar de establecer objetivos demasiado ambiciosos buscando su disponibilidad en todas las rutas.

Centros de transferencia eficientes: los puntos de transferencia parecen ser uno de los principales cuellos de botella en las cadenas multimodales. Esto es en parte, debido a la incertidumbre acerca de quién deberá asumir la responsabilidad de desarrollarlos, y en parte, porque muchos de los puntos de transferencia actualmente en uso han sido adaptados de viejos patios ferroviarios e instalaciones portuarias que no fueron diseñadas para ese propósito y están deficientemente localizadas con relación a las necesidades existentes.

Estandarización de equipos y procedimientos operativos, documentación y sistemas de tecnología para el manejo de información. Acuerdos de la responsabilidad legal. La estandarización es crucial para el desarrollo intermodal en los flujos de carga internacionales.

Eliminación de impedimentos legales y de regulación: En años recientes, la desregulación ha sido muy exitosa en cuanto a abrir nuevas oportunidades de inversión para el transporte intermodal e incorporar al sector privado a esta actividad. Esto ha sido particularmente evidente en los Estados Unidos y en América Latina.

Estructuras organizacionales apropiadas dentro de la industria del transporte: el transporte multimodal ha sido más eficiente en las rutas de comercio caracterizadas por una concentración de

¹ Conclusiones y recomendaciones del Seminario de la OCDE sobre Redes de Transporte Intermodal y Logística organizado por la OCDE, SCT-IMT, celebrado en México del 3 al 5 de junio de 1997. Preparadas por Suzanne Farrell.

transportistas. Sin embargo, el proceso de concentración ha ocurrido de diferentes maneras en diferentes partes del mundo: en Estados Unidos, a través de la integración vertical; en Europa, las asociaciones y la libertad dada a los transportistas nacionales para formar alianzas globales. Las operaciones multimodales están concentrándose cada vez más en las manos de un pequeño número de compañías o consorcios, estableciendo la doble corriente de cómo se puede mantener la mejor competencia y cómo se puede garantizar el acceso al mercado a los nuevos participantes que tienen ideas innovadoras, pero que no establecieron una base de tráfico.

Sistemas de información eficientes: existe la necesidad de asegurar el seguimiento y la supervisión de la carga así como el movimiento entre los diferentes modos de transporte en una cadena multimodal. Esto ha tenido un progreso importante en los años recientes, pero todavía hay un campo en la cual hay mucho trabajo por hacer.

Obstáculos al multimodalismo

Conflictos de intereses: en una cadena distribución internacional existen muchos conflictos de intereses potenciales entre las diferentes partes intervinientes. Los conflictos de interés no sólo ocurren entre los diferentes modos en la cadena, los cuales están ansiosos por proteger su posición establecida y su actual parte del mercado, sino también entre operadores de transporte y gobiernos en países vecinos. Puede ser el resultado de la competencia por el empleo e inversiones, o de diferentes tradiciones culturales; también pueden ser reflejo de diferentes valores políticos y procedimientos de toma de decisiones, o ser causados por diferentes regímenes impositivos y de tarificación.

También existen conflictos de interés entre los gobiernos y las empresas del sector privado involucradas en el transporte multimodal: el primero, busca maximizar el beneficio, económico y medioambiental del intermodalismo y el segundo está más interesado en la rentabilidad. Más aún, también existen algunas tensiones entre los consumidores de servicios multimodales, entre aquellos que están buscando eficiencia y reducción de costos y aquellos que desean mantener su libertad de elegir.

Existe una clara necesidad para las autoridades de trabajar juntos para resolver esas diferencias, y crear así un ambiente en el cual la competencia pueda ser complementada por la cooperación, y un foro en el cual las diferentes partes puedan asistir juntas a identificar proyectos de beneficio mutuo.

Escasez de recursos financieros: El crecimiento del intermodalismo ha sido retardado por la escasez generalizada de recursos públicos para la inversión. Existen varias maneras de resolver este problema. Las asociaciones público - privadas parecen ser la solución más promisoría para el financiamiento de infraestructura de transporte, ya que combinan la experiencia del sector público en el desarrollo de infraestructura y elaboración de políticas con la visión comercial y la voluntad para aceptar riesgos de la empresa privada.

Obstáculos de regulación A pesar de la desregulación generalizada del transporte, que ha tenido lugar en los últimos años, aún permanecen varios obstáculos de regulación para el multimodalismo, tanto dentro de los propios países como en los cruces fronterizos.

Definición de responsabilidad Prevalece la confusión acerca de quién es el responsable cuando las cosas salen mal. Para prevenir esta clase de demandas, muchos de los grandes operadores multimodales están preparándose por su cuenta para asumir el riesgo. En suma, el aseguramiento de la carga está disponible y es ampliamente utilizado por los grandes usuarios. Sin embargo, los riesgos son más difíciles de absorber para los pequeños operadores y tienen un efecto psicológico importante en la actitud del cliente hacia el multimodalismo.

Conocimiento insuficiente de las necesidades del usuario: debido a que los servicios multimodales son proporcionados por firmas privadas competidoras en lugar de una gran empresa del gobierno, hay relativamente poca discusión o difusión de información acerca de las necesidades del cliente. En suma, algunos de los eslabones de la cadena están controlados por organizaciones, las cuales -cómo

los ferrocarriles estatales en el pasado- han puesto poca atención a los requerimientos de los clientes y pueden no estar totalmente enterados de los tipos de servicio para los cuales hay una demanda emergente por parte de los clientes.

Estrategias para el multimodalismo

Aspectos técnicos. Existe un amplio acuerdo acerca de los requerimientos técnicos para desarrollar estrategias multimodales: Enfocadas en las necesidades del cliente. Las estrategias de transporte multimodal deben ser regidas por los clientes. Consideración de todos los modos. Una vez que las necesidades de los clientes han sido definidas, las estrategias deben considerar la disponibilidad de cada uno de los diferentes modos para cubrir esas necesidades, identificando las ventajas comparativas de cada modo. La permutación de los diferentes modos debe ser considerada - si es necesario, incluir modificaciones a los servicios actualmente proporcionados - con la finalidad de seleccionar la combinación que mejor cubra las necesidades de los clientes.

Combinación de los flujos de carga. La estrategia debe buscar la combinación de flujos de carga para alcanzar el volumen o masa crítica requeridos para crear economías de escala, justificando el uso de los modos de transporte menos contaminantes, y hacer la mejor utilización de capacidad de transporte existente.

Levantamiento de cuellos de botella. La eliminación de cuellos de botella a menudo logra una gran expansión en la capacidad de la red a un costo relativamente bajo, así como la obtención de mejoras significativas en la calidad del servicio.

Estandarización. los desarrollos multimodales deben buscar los medios más eficientes para lograr la estandarización, ya sea una estandarización física (por ejemplo, de equipo o de dimensiones de los vehículos) o una estandarización de los procedimientos (por ejemplo documentación y sistemas de tecnologías para manejo de información)

Aspectos institucionales. Los asuntos institucionales están en un área en la cual se presentó un gran acuerdo. Ese no fue el caso con relación a la estructura institucional apropiada, donde las opiniones estuvieron divididas acerca del grado en el cual el liderazgo en las estrategias multimodales debe ser tomado por el sector privado o el sector público.

Desarrollos en la región

Los elementos necesarios, los obstáculos existentes y las estrategias para el desarrollo del transporte multimodal en el continente, reseñados brevemente en los párrafos anteriores, encuentran aplicaciones en curso en los países y esquemas regionales miembros de la ITHO.

En el Plano regional es necesario mencionar que el Estudio Centroamericano de Transporte ECAT y el Diagnóstico de los Servicios e Infraestructuras de Transporte de América del sur DITIAS son ejemplos de iniciativas de amplio alcance que apuntan al desarrollo de sistemas integrados de Transporte en esas dos subregiones. Ambos trabajos deberían haber logrado avances en el transcurso del año 2000.

En el plano nacional, se encuentran así mismo en curso de realización importantes iniciativas en este sentido, entre las que en forma no exhaustiva, se pueden mencionar las que llevan a cabo en Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Estados Unidos, México, Perú, Uruguay y Venezuela que han adoptado estrategias de promoción y desarrollo de sistemas integrados de transporte.

ACCIONES PROPUESTAS

La estructura propuesta aquí responde a la necesidad de desarrollar una planificación estratégica en el marco de un tema precisamente definido y contando con una información fidedigna.

Concretamente se propone que la integración de los sistemas de transporte se construya y desarrolle en torno a:

- 1) la definición de un objeto de trabajo: los ejes del transporte del comercio entre los grupos regionales del hemisferio;
- 2) la definición de acciones precisas: las necesarias para promover sistemas integrados de transporte en los ejes de comercio considerados;
- 3) la creación de un sistema de conocimiento amplio y profundo de la realidad del sector: el que permita obtener información de los sectores interesados, asegurar el seguimiento, la evaluación y adecuación de las medidas adoptadas.

De acuerdo con los lineamientos del marco conceptual, los antecedentes inmediatos y el diagnóstico general de la situación del transporte intermodal en el continente, mencionados, la propuesta de plan de acción se centra en los grandes ejes del comercio continental que habrán sido definidos para la interconexión de infraestructuras y servicios de los sistemas regionales de transporte. Para que este esfuerzo sea exitoso, requiere de la participación de los distintos sectores interesados en esferas empresariales, de usuarios y de investigación y cooperación técnica. La red de conocimiento propuesta es la que debería permitir la relación permanente con estos sectores.

Cada una de las áreas abarcaría iniciativas en forma de proyectos, medidas, definición de políticas y posibles acuerdos a desarrollar. Aunque presentadas separadamente, en realidad estas áreas constituyen partes integrantes de un mismo conjunto coherente; se alimentan unas a otras, se relacionan entre sí en múltiples niveles y apuntan a la integración del transporte mediante el establecimiento de mecanismos complementarios de definición, acción e información.

Se propone que la interacción entre las áreas se materialice en el desarrollo de centros de excelencia para la interconexión de los sistemas regionales. En efecto, la articulación de las operaciones regionales de transporte en el continente es materia esencialmente de terminales, terrestres, portuarios y aeroportuarios. Es decir de interfaces entre los sistemas de transporte en las fronteras externas de cada esquema regional.

Estas fronteras son las que delimitan los territorios aduaneros pero también son fronteras tecnológicas, de organización empresarial, de tamaño de mercados y de entornos de regulación, tributarios, laborales y medioambientales. La articulación debe ser por lo tanto sistémica para abarcar todos los factores relevantes considerando que la alteración de algunos de sus componentes tendrá efectos en los demás y en la eficiencia general del sistema.

La promoción de *clusters* de transporte es el mecanismo propuesto aquí para materializar este enfoque sistémico y crear núcleos de mejores prácticas tanto para asegurar la mejor interconexión entre los sistemas regionales como para que constituyan ejemplos a seguir dentro de cada sistema regional y de esta forma beneficien a los operadores y el sector en general en estos conjuntos regionales.

A continuación se esbozan para cada una de estas áreas los componentes de desarrollo de las mismas.

Interconexión de infraestructuras y servicios regionales de transporte

Se propone definir redes americanas de transporte que interconectan los sistemas regionales y analizar su funcionamiento tanto en términos de servicios e infraestructura como de entorno de las operaciones con el objeto de desarrollar sistemas integrados de transporte en estas redes continentales.

Las redes propuestas estarían compuestas por:

- ◆ Los corredores marítimos Pacífico y Atlántico.
- ◆ La plataforma de acopio y distribución en el Caribe y Panamá.
- ◆ Los sistemas fluviales y terrestres internos.

Los elementos a definir en cada corredor, plataforma o sistema interno serían:

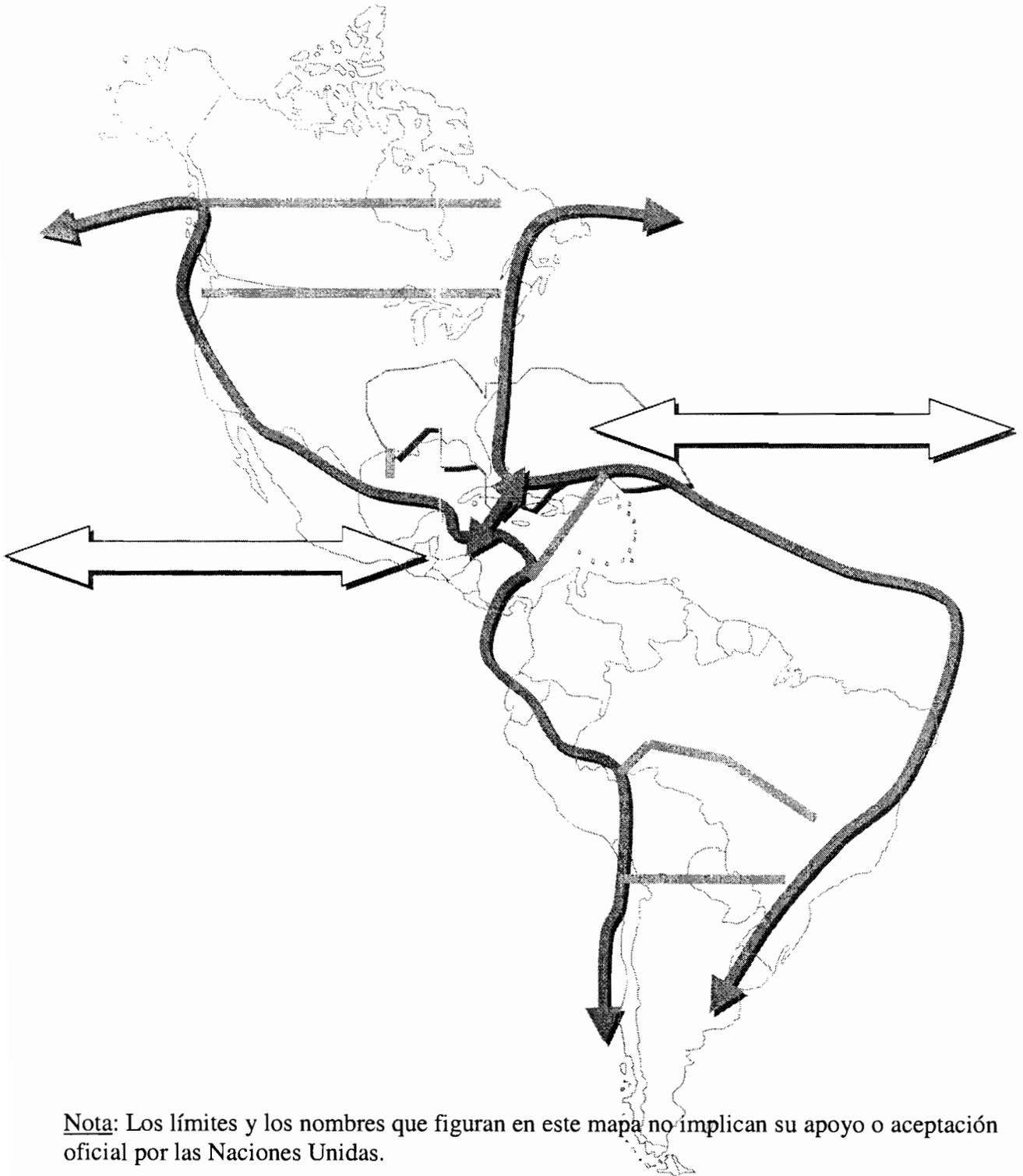
- ◆ Nodos de conexión regional: puertos, aeropuertos, terminales interiores de carga, puntos fronterizos. La definición de los nodos estaría a cargo de cada subregión.
- ◆ Enlaces entre sistemas regionales: flujos de comercio, servicios e infraestructuras de transporte. La definición de los enlaces podría ser solicitada a un organismo regional.
- ◆ Operadoras (empresas, pools de empresas, etc).

Los aspectos a analizar en cada elemento:

- ◆ Estructura de los mercados de servicios de transporte y prácticas comerciales.
- ◆ Marcos legales tributarios, laborales, de seguridad, medioambientales y fitosanitarios.
- ◆ Regulación de los operadores y gestión de las operaciones
- ◆ Organización empresarial de los operadores
- ◆ Tecnologías de transporte y sistemas de información
- ◆ Procedimientos administrativos de control
- ◆ Iniciativas regionales de corredores bioceánicos y ejes multimodales ferro-fluviales
- ◆ Volúmenes intercambiados factores explicativos y crecimiento anticipado

Las propuestas esperadas para el desarrollo de sistemas integrados:

- ◆ Promoción de *clusters* de transporte: los que conformarían experiencias piloto de mejores prácticas o centros de excelencia en materia de calidad de servicio, interacción entre usuarios, prestatarios y autoridades; desarrollo tecnológico; interoperabilidad de modos de transporte; eficiencia en la transferencia, acopio y distribución de carga y pasajeros; uso de sistemas de información; cumplimiento de normas internacionales en materia ambiental, laboral y de seguridad.



Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cooperación institucional

La cooperación institucional a cargo de las reuniones ministeriales y el Comité Ejecutivo de la ITHO debería orientarse a la consideración de los siguientes aspectos aplicables a los ejes definidos para la interconexión de los sistemas regionales de transporte en el hemisferio:

1) Estandarización y aplicación de normas compatibles o uniformes en materia de:

- ◆ Procedimientos operativos de registro y control
- ◆ Pesos y dimensiones de los equipos de transporte
- ◆ Documentación y sistemas de información administrativa
- ◆ Responsabilidad legal de los operadores de transporte
- ◆ Seguridad de las operaciones de transporte
- ◆ Protección del medio ambiente
- ◆ Normas impositivas sobre operadoras

2) Transferencia de tecnología y capacitación en materia de:

- ◆ Gestión empresarial de operaciones intermodales
- ◆ Operación de los terminales marítimos y terrestres
- ◆ Desarrollo y planificación de estrategias intermodales
- ◆ Financiación de equipos e infraestructuras intermodales

3) Medidas específicas para el desarrollo de *clusters* de transporte:

- ◆ Promoción de proyectos hemisféricos
- ◆ Apoyo financiero, técnico y tecnológico

Redes de conocimiento

Se propone la conformación de un sistema de intercambio de información y datos en tres niveles que haga uso de las estructuras de gestión de la información y documentación en las instituciones nacionales e internacionales existentes en el continente.

- 1) La red institucional: con acceso a proyectos y programas de asistencia técnica, planes de desarrollo de infraestructura y servicios, convenios internacionales, acuerdos bilaterales, medidas administrativas, resultados de reuniones, etc. mediante un sistema de información en línea entre autoridades y una red privada o de correo electrónico.
- 2) La red de información: con acceso a bases de datos, publicaciones y revistas, estudios, etc.
- 3) La red de investigación: con contactos a profesionales, centros de capacitación, de investigación, foros de discusión, asociaciones empresariales, etc.

