



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



www.eclac.cl

Año XXIV - Edición No. 172, Diciembre 2000

LA CONTRIBUCIÓN DE LA CEPAL A LA INTEGRACIÓN FÍSICA DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE EN SUDAMÉRICA: UNA RESEÑA HISTÓRICA

Durante más de un cuarto de siglo, la CEPAL ha estado a la vanguardia de la búsqueda de una mayor integración física entre los países sudamericanos, especialmente en el área del transporte, abarcando los sectores carretero, ferroviario, fluvial y multimodal.

Las actividades comprendidas se extienden desde la redacción de acuerdos hasta el diseño e implantación de medidas concretas. Han sido desarrolladas, a veces, individualmente, a solicitud de los gobiernos de países miembros, y otras veces en colaboración con otros organismos, como el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La integración física sudamericana siempre ha sido una de las principales preocupaciones de la antigua División (ahora Unidad) de Transporte de la CEPAL, desde los principios de su existencia, hace tres décadas. Inicialmente, el énfasis se orientó hacia el medio ferroviario, cuya contribución fue analizada en profundidad en el estudio *Los ferrocarriles internacionales de Sudamérica y la integración económica regional* (E/CN.12/914/Rev.1), publicado en 1972. Un par de años después, la CEPAL comprobó la factibilidad del transporte ferroviario transcontinental, acompañando un envío de cobre metálico en su viaje desde Chuquicamata, Chile, a São Paulo, Brasil, y analizó, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), los *Servicios de transporte terrestre internacional en los corredores Lima-Buenos Aires y Lima-São Paulo* (publicado como E/CN.12/L.107, que se refirió a la infraestructura y centró su atención en los servicios y aspectos institucionales).

Sin contar los numerosos estudios sobre el transporte multimodal y la facilitación del

transporte internacional en los países de América del Sur, en 1977, se publicaron los resultados de una serie de estudios destinados a determinar la adecuación de la infraestructura carretera en la subregión andina, cubriéndose además materias como las normas de peso por eje de los camiones. (Véanse *Perspectivas del transporte internacional por carretera en la subregión andina*, E/CEPAL/L.154, y adenda.) Un tema candente en esa época fue el desgaste a las carreteras de los países de tránsito, causado por los camiones de terceros países, el que fue analizado metodológica y cuantitativamente en el estudio *Transporte terrestre internacional: una justa compensación por el uso de la infraestructura de los países de tránsito* (E/CEPAL/L.168). La accesibilidad de los países mediterráneos siempre ha sido una preocupación especial de la CEPAL. En el caso del Paraguay, en 1981, se elaboró conjuntamente con la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), el estudio *Transporte internacional por ferrocarril (TIF) Paraguay-Atlántico* (E/CEPAL/R.252). Referente a Bolivia, varios análisis se elaboraron con la atención dirigida casi exclusivamente a materias institucionales; sin embargo, en 1984, el estudio *Sistema de tránsito para las mercancías de Bolivia a través del Perú* (LC/R.375) cubrió tanto los aspectos infraestructurales como institucionales, con un análisis especial del Puerto de Ilo.

A partir de mediados del decenio de 1980, aunque la División asignaba una mayor proporción de sus recursos a materias institucionales, como la privatización y la regulación, la integración física siguió figurando de forma destacada en el programa de trabajo de la División, publicándose en 1987, por ejemplo, el estudio *Transporte del comercio exterior de Paraguay a través del corredor Argentina-Chile* (LC/R.529). El creciente concesionamiento de la infraestructura y servicios de transporte hizo aumentar la importancia de considerar la distribución de los beneficios de proyectos de infraestructura, y no solamente su monto total, con fines de identificar hasta qué punto cada beneficiario debería contribuir a los costos de inversión. Esta materia, aún de mayor importancia si la infraestructura atendiera el transporte internacional, fue analizada en el estudio *La metodología de la tarificación del uso de la infraestructura y la eficiencia del sistema de transporte nacional* (incluido como capítulo del libro *Reestructuración y privatización de los ferrocarriles*, LC/L.727, del año 1993). Las deficiencias infraestructurales al servicio del transporte transcordillerano fueron identificadas en el documento *Una primera aproximación al estudio de los servicios de transporte en los espacios de integración: el caso de Argentina y Chile* (LC/R.1633), publicado en 1996.

A solicitud de BID/INTAL, se elaboró, en dos ocasiones distintas, un análisis del papel de los ferrocarriles en el transporte entre los países del Cono Sur, y de las necesidades de inversiones en ellos, tomando en cuenta su transferencia a manos de operadores privados. El informe correspondiente, *Los ferrocarriles del Cono Sur de América Latina y su contribución al comercio internacional*, fue publicado primeramente por INTAL en 1996, y en la actualidad se encuentra en proceso de actualización, para ser incluido en un libro que pretende publicar la CEPAL. En algunos aspectos, cubre el mismo terreno que el estudio *Los ferrocarriles internacionales de Sudamérica y la integración económica regional*, publicado un cuarto de siglo antes, en una época en que la privatización de los ferrocarriles, o de las carreteras, era una idea que no le había ocurrido a nadie. El estudio de 1996 y 1997, dedicó la atención a las dificultades económicas que enfrentan los proyectos de los llamados "corredores

bioceánicos", como los costos relativamente altos que implica transportar cargas hasta una altura de 4 000 metros en la Cordillera de los Andes, para luego bajarlas hacia los puertos del Pacífico. Se refiere además a la materia del financiamiento de los grandes proyectos infraestructurales de integración, cuyos beneficiarios podrían incluir no solamente distintos concesionarios de infraestructura o servicios, sino además productores y consumidores en países diferentes de donde se ubicaría la obra. La CEPAL considera de importancia trascendental para la integración física sudamericana el principio de la distribución justa, entre los beneficiarios, de los costos de inversión en tales obras.

El aporte a la institucionalidad del transporte en Sudamérica

La Unidad (ex División) de Transporte de la CEPAL lleva más de 30 años prestando apoyo a los procesos de construcción del marco institucional, operativo y normativo del transporte internacional de carga y pasajeros en América del Sur. Los numerosos estudios realizados, las soluciones analizadas y propuestas, el continuo contacto con las autoridades y sectores empresariales del transporte, así como los múltiples acuerdos preparados y negociados con el apoyo de la CEPAL, han contribuido a hacer del transporte en América del Sur un ejemplo de organización del sector que ha sido emulado en el resto del hemisferio americano.

A continuación se presentan algunos de los hechos más destacados de los procesos de integración del transporte en América del Sur en los que la contribución de la CEPAL ha resultado determinante como artífice de los acuerdos y mecanismos adoptados.

- La Reunión de Ministros de Transporte y Obras Públicas de los Países del Cono Sur ha sabido acompañar y promover el crecimiento de los servicios de transporte internacional de carga y pasajeros que ha permitido el considerable aumento de los intercambios comerciales, de turismo y de negocios que ha vivido la región en los años 90. La CEPAL ha participado desde 1967 en todos y cada uno de los acuerdos adoptados por este foro. En particular, cabe mencionar los sucesivos convenios de gestión del transporte internacional terrestre y sus anexos aduaneros, de seguros, de migración, adaptados a los países de la región a partir de soluciones desarrolladas en Europa con menores costos para los operadores y procedimientos simplificados de cruce de fronteras, a pesar de no contar en ese momento con una referencia de integración económica y comercial similar a las del viejo continente.
- El Sistema Integrado de Tránsito para la importación de mercaderías con destino a Bolivia, desarrollado y aplicado entre 1973 y 1976, y en uso actualmente, fue uno de los mayores avances en materia de facilitación del transporte, tanto en América del Sur como en todo el mundo. Por primera vez se instauraba la posibilidad de llevar a cabo un transbordo directo de la carga y, por lo tanto, el de diseñar operaciones de transporte intermodal. Las simulaciones, las pruebas en terreno, la negociación e interpretación del los convenios bilaterales, y la puesta en marcha del sistema se realizaron con el impulso de la CEPAL. Es así que, a solicitud de los gobiernos de Bolivia y de Chile, se elaboró el *Estudio de facilitación del tránsito de mercadería con destino a Bolivia a través del*

Puerto de Arica, (E/CEPAL/L.116), publicado en enero de 1975.

- En 1982, los estudios de caso realizados por la CEPAL para analizar la conveniencia de adoptar y aplicar en América del Sur el Convenio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre Transporte Multimodal Internacional y la cobertura efectiva de riesgos del transporte en el comercio de la región, permitieron determinar la necesidad de adoptar un régimen común de responsabilidad para el transporte internacional terrestre. Esta decisión dio lugar a la preparación y negociación del Convenio de Responsabilidad Civil del Transportista Terrestre – CRT suscrito en 1989. Años más tarde, en 1992, la CEPAL contribuyó una vez más a una mejor instrumentación del Convenio CRT con su desglose en modos carretero y ferroviario.
- En 1991, cuando se decidió crear la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, la entonces División de Transporte de la CEPAL preparó, conjuntamente con el Departamento de Servicios de la ALADI y el Departamento de Integración Física de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), el documento *La Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur: antecedentes de su creación*, (LC/R.1202), octubre de 1992. Los antecedentes y los borradores del reglamento de la Conferencia fueron adoptados en ese mismo año en la ciudad sede de la institución, es decir, en Santiago de Chile. Este reglamento ha servido en 1999 de modelo para la elaboración del correspondiente sistema de organización del Comité Ejecutivo de la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO) con el que colabora estrechamente la CEPAL.
- En 1994, la CEPAL asesoró al grupo de trabajo encargado de analizar la integración de las normas de gestión del transporte internacional terrestre en el Cono Sur y la Comunidad Andina. En ese mismo año la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur suscribió la propuesta de Bolivia, mediante la cual permite que los operadores de los países del Cono Sur operen en los países de la Comunidad Andina y viceversa. Una solución de articulación propuesta y diseñada por la CEPAL.
- Entre las iniciativas más recientes cabe destacar la participación activa de la CEPAL en la preparación de las normas de transporte multimodal posteriormente adoptadas en la Comunidad Andina, Mercosur y a nivel de Sudamérica. En 1996, la CEPAL propuso el desarrollo de un sistema de Estadísticas de Transporte para América del Sur que más tarde conjuntamente con la ALADI desarrollara bajo el nombre de proyecto SETAS que se encuentra en curso de desarrollo. Otras contribuciones destacables de la CEPAL incluyen la aproximación a la estandarización de pesos y dimensiones de vehículos, el diseño de una política regional de transporte aéreo, el análisis de los tráficos de quinta libertad, y el análisis de las condiciones para el desarrollo de corredores bioceánicos.

Desde los años 60, la CEPAL, ha acompañado los foros ministeriales regionales de transporte. Su presencia y participación activa en los trabajos de la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO) ha contribuido a definir el propósito y competencias de la ITHO, orientar sus trabajos, y definir mecanismos para alcanzar la articulación de los sistemas regionales de transporte. El documento presentado al Comité Ejecutivo de la ITHO se titula *Propuesta para un plan de acción para la integración de los sistemas de transporte de las Américas* (LC/R.1953), fue publicado en junio de 2000. En la lógica del regionalismo abierto, la CEPAL ha propuesto que la ITHO se nutra de los avances de los foros existentes, y que sus competencias sean las que decidan de común acuerdo estos foros. De esta forma, la CEPAL participa plenamente en la construcción de la institucionalidad continental.

La conservación vial como instrumento de apoyo a la integración

La conservación de caminos es un tema que ha preocupado a la CEPAL en las últimas dos décadas, debido a las negativas consecuencias que acarrea el mal estado de las redes viales, tanto porque perjudica la competitividad de los países y sus regiones, como por los obstáculos que acarrea para la integración continental.

Durante la década de los años 80, la CEPAL, en conjunto con el Banco Mundial, realizó tres seminarios latinoamericanos de mantenimiento de caminos (Santiago, Chile, en 1983, Curitiba, Brasil, en 1986 y Piriápolis, Uruguay, en 1988). En ellos se intercambiaron experiencias de orden técnico, organizacional y financiero de la conservación vial.

A contar de 1990, con el apoyo de la GTZ (Agencia de Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania), se inició un programa que, luego de analizar las falencias de los sistemas tradicionales, propuso nuevos esquemas financieros, institucionales y de gestión para la conservación vial. Es así que se planteó la creación de fondos de conservación vial financiados por cargos pagados por los usuarios y la introducción de contratos de mantenimiento por niveles de servicio o estándares, además de arreglos institucionales que los hicieran factibles. Los planteamientos fueron publicados en los libros *Caminos – Un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales* (LC/L.693/Rev. 1, septiembre de 1994) y *Legislación modelo de conservación vial* (LC/L.899, mayo de 1995).

A contar de 1994, con la incorporación de la *International Road Federation* (IRF), se inició un programa de asistencia técnica, a los países que lo solicitaran, para la implantación de los conceptos desarrollados en la fase previa. Hasta la fecha, cuatro países y dos estados de Brasil han creado fondos de conservación vial y en seis países se han otorgado contratos por niveles de servicio y en varios otros países se avanza en los estudios para implantarlos. Semestralmente se publica el Boletín *Reforma conservación vial*, que ya ha alcanzado su número 11, en el cual se informa sobre los avances del proceso de cambio de la conservación en el continente.

La Unidad de Transporte: sus integrantes y respectivas áreas de trabajo

Ian Thomson ithomson@eclac.cl Teléfonos (56-2) 210-2280 (56-2) 210-2281

- Jefe de la Unidad
- Especialista en transporte urbano y ferroviario
- Evaluación de desastres naturales

José María Rubiato jrubiato@eclac.cl (56-2) 210-2284

- Especialista en transporte multimodal y sistemas integrados de transporte
- Responsable de cooperación interinstitucional y apoyo a reuniones ministeriales

Jan Hoffmann jhoffmann@eclac.cl (56-2) 210-2131

- Especialista en transporte marítimo y puertos
- Desk Officer para el Caribe

Alberto Bull abull@eclac.cl (56-2) 210-2283

- Consultor
- Experto en carreteras, en el mantenimiento vial y en su financiamiento

Sidney Rezende srezende@eclac.cl (56-2) 210-2285

- Especialista en puertos y aspectos laborales del sector transporte
- Editor Boletín FAL

Myriam Echeverría mecheverria@eclac.cl (56-2) 210-2485

- Especialista en sistemas informáticos
- Estadísticas de transporte

Gabriel Pérez gperez@eclac.cl (56-2) 210-2240

- Consultor
- Especialista en estadísticas de transporte; Tecnologías aplicada al transporte y desarrollos en Internet; Base de datos de Transporte Internacional (BTI)

Bárbara Donoso bdonoso@eclac.cl (56-2) 210-2217

- Encargada de la documentación especializada sobre el tema de transporte de los servicios de información de la Unidad