

LA SITUACIÓN DEL TRANSPORTE EN LOS PAÍSES SIN LITORAL DE AMÉRICA LATINA A JUNIO DE 2009

En esta edición del Boletín FAL se analiza la situación del transporte en el Estado Plurinacional de Bolivia y Paraguay y la relación con sus países transitarios, actualizando la información del *Boletín 262* de junio de 2008. Los autores del documento son Georgina Cipoletta Tomassian, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez del área de Infraestructura y Transporte de CEPAL. Para mayores antecedentes, sírvase contactar a trans@cepal.org

La situación y las problemáticas que enfrentan los países en desarrollo sin litoral (LLDC, por sus siglas en inglés) son un tema de suma importancia para el sistema de Naciones Unidas. Es por ello, que la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de las Naciones Unidas (UN-OHRLS, por su sigla en inglés), en estrecha coordinación con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) analizan periódicamente la situación de los dos países LLDC de América Latina: el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay, con el fin de analizar y ayudar en la resolución de las problemáticas que los afectan y coordinar acciones con los países transitarios de ellos, como lo son Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay.

El presente informe, que fue presentado con anterioridad a los embajadores acreditados ante Naciones Unidas del Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay en julio de 2009, actualiza la información sobre estos países hasta el primer semestre de 2009 y propone una serie de actividades de seguimiento para alcanzar los objetivos del Plan de Acción de Almaty (para mayores antecedentes sobre este plan, véase *Boletín FAL 262*). El evento se desarrolló en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y fue organizado por la CEPAL, la UN-OHRLS y la oficina de las comisiones regionales de la sede. En la oportunidad además de los países antes mencionados, asistieron las delegaciones de dos países transitarios como Brasil y Chile, representantes de Alemania, Ecuador, Guatemala, México, Tailandia y numerosos funcionarios del sistema, generando un fructífero ambiente de colaboración e intercambio de propuestas futuras.

Dentro de los principales hallazgos de esta reunión, se destaca que los problemas que enfrenta el transporte en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay, son similares a los que enfrentan otros países sin litoral en desarrollo alrededor del mundo. Entre ellos se cuentan:

- problemas de coordinación;
- falta de confiabilidad de los sistemas de transporte;
- distancia a los puertos marítimos y dificultades para acceder a ellos;
- costosos procedimientos burocráticos, especialmente con respecto a la facilitación del transporte y el comercio;
- costos de transporte y logística excesivamente altos;
- infraestructura débil con crecientes cuellos de botellas;
- dependencia de la infraestructura de los países de tránsito, y
- falla en la efectiva implementación de acuerdos regionales diseñados para mejorar las condiciones del transporte y la infraestructura para los países LLDC.

También se observa, que el ambiente entre los países de tránsito y sin litoral en América Latina es positivo y, que en términos generales, existe la disposición en ambos grupos para avanzar en la solución de los desafíos de los sistemas de transporte de tránsito. Sin embargo, algunos asuntos importantes permanecen sin solución, incluyendo los siguientes: i) restricciones relacionadas con las reglas de tránsito; ii) persistentes problemas en los pasos de frontera, y iii) políticas restrictivas para el transporte, tales como la doble tributación de las cargas, excesivos requerimientos administrativos, el detenimiento de los contenedores en tránsito, las políticas de reserva de carga y, especialmente, las dificultades existentes para la ampliación de la Hidrovía Paraguay-Paraná, con la instalación de la señalización necesaria y las ayudas a la navegación.

Adicionalmente, el desarrollo en los países de tránsito y sin litoral está limitado por otra clase de problemas: la falta de un marco integral para el planeamiento y la implementación de las políticas públicas en materia de infraestructura, transporte, logística y facilitación, lo que ha tenido también un impacto negativo en la eficiencia en las cadenas logísticas al interior de los países. En América Latina es imperativo cambiar el foco de las políticas de transporte, desde una orientación modal hacia una integrada y multimodal, tanto para los países sin litoral como para los de tránsito.

1. Antecedentes sobre CEPAL y los países LLDC

La reunión regional preparatoria para la revisión de mitad de término de la implementación del Programa de Acción de Almaty, fue realizada en la ciudad de Buenos Aires, Argentina el 30 de junio de 2008, en cumplimiento de la resolución de la Asamblea General 61/212 del 12 de marzo de 2007. En dicha reunión, participaron representantes de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, el Paraguay, Perú y Uruguay. También estuvieron representados la UN-OHRLS, la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Argentina. Además, asistieron técnicos y expertos (para mayores antecedentes, véase *Boletín 262*).

Posteriormente, la CEPAL participó en la reunión de alto nivel sobre análisis de las necesidades de los países en desarrollo sin litoral y al examen de mitad de período del Programa de Acción de Almaty los días 2 y 3 de octubre de 2008, así como también en la sesión paralela denominada "Dimensión Regional de la Cooperación del Transporte de Tránsito".

Además, CEPAL ha estado y continuará desarrollando diversas tareas, incluyendo las siguientes:

- la propuesta sobre la necesidad de promover las "políticas integradas" en materia de infraestructura, transporte y logística, que fue presentada en el taller de trabajo sobre logística y facilitación, organizado por el Gobierno del Paraguay y el BID, en Asunción del Paraguay en junio de 2009;
- el establecimiento del panel regional de expertos en infraestructura, transporte, logística y facilitación, que reúne a 60 profesionales de países sin litoral y de tránsito. El proyecto M4 de la Cuenta del Desarrollo de Naciones Unidas, desarrollado conjuntamente por la UNCTAD y la CEPAL, que contribuyó a promover un ambiente de mutuo entendimiento, y a establecer una red de facilitación y mesas de trabajo público-privadas, provenientes de ambos extremos del corredor Asunción-Montevideo, y
- la publicación del documento "Los desafíos del sistema de transporte en los países sin litoral de América del Sur" tanto en español como en inglés como parte de la Serie de documentos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, disponible gratuitamente en nuestro sitio web.

En el futuro, CEPAL desarrollará nuevas tareas entre las que se destacan las siguientes:

- un estudio de costos logísticos en los países LLDC de América del Sur y su impacto sobre el desarrollo económico. El principal objetivo es desarrollar un análisis de costos logísticos, especialmente importantes para el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay, con el fin de evaluar su impacto sobre el desarrollo de dichos países (véase la sección sobre costos de transporte en países sin litoral, para ver los resultados preliminares);
- el seguimiento de la propuesta sobre servicios roll-on/roll off (RoRo), originado en el proyecto M4 (UNCTAD/CEPAL), para mejorar las condiciones del transporte entre el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y Uruguay;
- la Cooperación técnica hacia los países LLDC de América del Sur, y
- estrechar la cooperación entre la CEPAL y la UN-OHRLLS.

2. Evolución de la Iniciativa IIRSA y su relación con los países sin litoral

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), fue creada el año 2000, con el fin de integrar los 12 países de América del Sur¹ a través de la coordinación de grandes proyectos de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones. Su plan de acción está centrado en ejes de integración y desarrollo, donde los servicios de infraestructura y los procesos sectoriales de integración pueden ser desarrollados y mejorados con el fin de promover el desarrollo regional sostenible y competitivo.

Dentro de la estructura de IIRSA los gobiernos sudamericanos crearon una cartera de proyectos de infraestructura (514), que requerirían una inversión superior a los 69 mil millones de dólares (la cifra es estimativa). Según información del BID el sector transporte tiene la mayor parte del total (84% de los proyectos). La prioridad fue asignada a los proyectos viales que contabilizan el dos tercios del total del sector, seguido por los proyectos ferroviarios y finalmente los de puertos y aeropuertos. El sector energía contabiliza el 14,5%, principalmente asignado a las interconexiones eléctricas, generación hidroeléctrica y el sector de petróleo y gas natural; mientras que el sector de telecomunicaciones suma el 1,5% del total.

El propósito de IIRSA es identificar y superar las dificultades institucionales y regulatorias que obstaculizan el desarrollo de la infraestructura económica de la región, para lo cual trabaja en 7 procesos sectoriales: pasos de frontera, financiamiento, TICs, integración energética y sistemas operativos de transporte multimodal, aéreo y marítimo. A finales del año 2004, los países definieron la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) que reúne 31 proyectos de inversión (puentes, cruces de frontera, carreteras, ferrocarriles, gaseoductos y telecomunicaciones), por un total de 10.000 millones de dólares, a ser finalizada en 2010. Actualmente, 17 proyectos AIC por 6.500 millones de dólares estadounidenses están en marcha, y dos han sido concluidos.

El Estado Plurinacional de Bolivia está relacionada con 11 de los proyectos AIC, por alrededor de 1.660 millones de dólares

¹ 17 millones de kilómetros cuadrados, 380 millones de personas, PIB por encima de 1,9 billones de dólares estadounidenses.

aproximadamente; dos de ellos son de telecomunicaciones, que involucran a los 12 países. Al mismo tiempo hay 8 proyectos en marcha por 1.650 millones de dólares, dos proyectos están en preparación, y un proyecto conjunto Estado Plurinacional de Bolivia-Paraguay está en fase de licitación. El cuadro 1 presenta detalles de los proyectos mencionados.

Cuadro 1
PROYECTOS DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA EN LA AIC, 2005-2010

Nº Proyecto	Estado	Eje	Países	En millones de dólares	
7	Gasoducto Noreste	En ejecución	MERCOSUR-Chile	AR (BO)	1 000,0
8	Puente Salvador Mazza-Yacuiba	En preparación	Capricornio	AR- BO	10,0
10	Carretera Pailón-San José-Puerto Suárez	En ejecución	Interoceánico Central	BO (BR-CH-PE)	444,8
12	Infante Rivarola-Cañada Oruro	En licitación o concesión	Interoceánico Central	BO-PY	2,0
13	Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (primera etapa)	En ejecución	Interoceánico Central	BO (PY)	60,0
14	Carretera Toledo-Pisiga	En ejecución	Interoceánico Central	BO (CH)	93,0
15	Rehabilitación carretera Iquique Colchane	En ejecución	Interoceánico Central	CH (BO)	42,0
16	Rehabilitación del tramo El Sillar	En ejecución	Interoceánico Central	BO (CH-PE)	2,6
17	Centro de frontera de Desaguadero	En ejecución	Andino	BO-PE	7,5
30	Exportaciones por servicios postales	En ejecución	TICs	Todos	2,5
31	Acuerdo de Roaming de Sud America	En preparación	TICs	Todos	0,4
Total					1 664,8

Fuente: Los autores sobre la base de información de la IIRSA.

El Paraguay participa en cinco proyectos de la AIC, por 120 millones de dólares aproximadamente, dos de los cuales son de telecomunicaciones. En marcha, hay dos proyectos (por 62,5 millones de dólares) y otros dos están en fase de preparación (por 55,4 millones de dólares) como lo muestra el cuadro 2.

Cuadro 2
PROYECTOS DEL PARAGUAY AIC, 2005-2010

Nº Proyecto	Estado	Eje	Países	En millones de dólares	
9	Puente y paso de frontera Presidente Franco-Porto Meira	En preparación	Capricornio	PY-BR	55,0
12	Infante Rivarola-Cañada Oruro (Paso de frontera)	En licitación/ concesión	Interoceánico Central	BO-PY	2,0
13	Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (primera etapa)	En ejecución	Interoceánico Central	BO (PY)	60,0
30	Exportaciones por servicios postales	En ejecución	TICs	Todos	2,5
31	Acuerdo de Roaming de Sud America	En preparación	TICs	Todos	0,4
Total					119,9

Fuente: Los autores sobre la base de información de la IIRSA.

De los 514 proyectos de la IIRSA, a diciembre de 2008, el 68% presentaba avances:

- 10% (51 proyectos) han sido concluidos (con una inversión aproximada de 7.500 millones de dólares).
- 38% (196 proyectos) están en fase de ejecución (con una inversión aproximada de 30.700 millones de dólares).
- 20% (103 proyectos) están en preparación, (con una inversión aproximada de 17.400 millones de dólares).

El estado de proyectos de la cartera de la IIRSA, por eje y estado de ejecución, se presenta en los cuadros 3 y 4.

Cuadro 3
IIRSA PORTAFOLIO 2008. NÚMERO DE PROYECTOS SEGÚN ETAPA DE AVANCE

Eje de integración y desarrollo	Número de proyectos	Perfil	Pre-factibilidad	Factibilidad	Ingeniería	Ejecución	Terminado
Andino	65	15	1	1	4	33	11
Capricornio	69	11	10	18	4	21	5
Paraguay-Paraná Hidrovía	98	45	4	9	5	35	0
Amazonas	57	23	3	4	2	20	5
Escudo Guayanés	25	8	0	0	1	6	10
Sur	26	10	0	5	1	6	4
Interoceánico Central	49	11	2	5	6	21	4
MERCOSUR-Chile	102	34	3	9	3	43	10
Perú-Brasil-Estado Plurinacional de Bolivia	23	8	0	2	2	9	2
PSI (Procesos Sectoriales de Integración)	2	0	0	0	0	2	0
Total	514	164	23	52	28	196	51

Fuente: Los autores sobre la base de información de la IIRSA.

Cuadro 4
IIRSA PORTAFOLIO 2008. INVERSIONES ESTIMADAS POR EJE Y ETAPA DE EJECUCIÓN
(En millones de dólares)

Eje de integración y desarrollo	Inversión estimada	Perfil	Pre-factibilidad	Factibilidad	Ingeniería	Ejecución	Terminado
Andino	6 926,4	1 526,7	7,0	117,0	1 047,8	2 743,9	1 484,0
Capricornio	7 759,9	1 006,5	816,5	1 650,9	794,0	3 130,0	362,0
Paraguay-Parana Hidrovía	3 972,9	1 603,0	190,0	334,0	302,6	1 543,3	0,0
Amazonas	4 760,0	563,9	134,3	293,7	54,5	3 107,6	606,0
Escudo Guayanés	1 019,3	50,0	0,0	0,0	19,0	745,8	204,5
Sur	2 497,0	1 307,5	0,0	234,0	25,0	833,0	97,5
Interoceánico Central	4 213,8	461,0	191,0	914,8	591,0	1 974,3	81,2
MERCOSUR-Chile	25 022,6	6 039,8	1 400,0	7 621,5	335,0	6 167,3	3 459,0
Perú-Brasil-Estado Plurinacional de Bolivia	13 102,2	1 101,0	0,0	80,2	229,0	10 480,0	1 212,0
PSI (Procesos Sectoriales de Integración)	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0
Total	69 247,0	13 629,4	2 738,8	11 246,1	3 398,4	30 728,1	7 506,2

Fuente: Los autores sobre la base de información de la IIRSA.

El eje Interoceánico Central y el de Capricornio son los dos principales ejes que benefician al Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay. Hacia finales del año 2008, cinco de los 69 proyectos del eje Capricornio habían sido concluidos, 21 estaban en ejecución, y otros 21 estaban en etapas previas (perfil y pre-factibilidad), mientras que 22 proyectos estaban en la etapa de preparación.

En el eje Interoceánico Central, cuatro de los 49 proyectos estaban concluidos, 21 estaba en ejecución, 13 en etapa previa y 11 en fases de preparación más avanzada.

Con respecto a las inversiones, los proyectos del eje de Capricornio sumaban 362 millones de dólares en obras terminadas, 3.100 millones de dólares en ejecución y 3.300 millones de dólares en preparación. El eje Interoceánico Central contaba 81,2 millones de dólares en obras terminadas, 1.900 millones de dólares estaban en ejecución, y 1.700 millones de dólares en etapas previas.

3. Discriminación de costos y beneficios en la evaluación de proyectos transnacionales de infraestructura

Sobre la base del acuerdo de cooperación mutua entre CEPAL y la Corporación Andina de Fomento (CAF), la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, preparó un estudio sobre metodologías para la evaluación de proyectos transnacionales, con el fin de apoyar a la IIRSA. El producto de dicho estudio fue un documento titulado "La discriminación de costos y beneficios en la evaluación de proyectos transnacionales de infraestructura". La metodología provee un mecanismo de discriminación de costos y beneficios socioeconómicos en obras de infraestructura de tipo binacional o multinacional, que tiene especial interés en los países LLDC. En dicho contexto un análisis costo-beneficio social fue aplicado a los dos países que forman parte del mismo proyecto. El caso de estudio fue la carretera Concepción-San Matías, que pertenece a la conexión Cuiabá-Santa Cruz, que une al Estado Plurinacional de Bolivia con Brasil, dentro del grupo de proyectos número 4 del eje Interoceánico Central de la IIRSA.

4. Distribución modal y costos de transporte en países sin litoral: un análisis preliminar

La División de Recursos Naturales e Infraestructura esta llevando a cabo un estudio sobre el impacto de los costos de transporte y logísticos sobre el desarrollo de los países sin litoral y de tránsito en América Latina.

Para ello utiliza información estadística de la Base de datos de Transporte Internacional (BTI) de la CEPAL, que maneja información de las aduanas de 10 países de América Latina, sobre costos de transporte por modo y productos. Los resultados preliminares están en línea con las recomendaciones del documento publicado en marzo de 2009: "Los desafíos del sistema de transporte en los países sin litoral de América del Sur", las que remarcan la importancia de tomar medidas urgentes que faciliten el transporte y el comercio en estos países para compensar los costos excesivos que los países sin litoral deben afrontar.

CEPAL comenzó analizando tanto la distribución modal de las importaciones del Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay como de los países de tránsito para 2007. El transporte aéreo es utilizado por una importante proporción de las importaciones del Estado Plurinacional de Bolivia, un 1,3% del total de importaciones (cuatro veces más alto que el promedio del grupo). La segunda columna muestra la importancia del transporte marítimo para los países de tránsito, con un máximo de 93,2% para Brasil, seguido del Perú y Chile, respectivamente. En el caso del Paraguay, la importancia de la hidrovía Paraguay-Paraná se ve reflejada en el hecho de que un 43,5% de sus importaciones entran por esta vía (representada en el cuadro 5 como fluvial y lacustre). Finalmente, el transporte por ferrocarril es usado por solo el 12,2% de las importaciones del Estado Plurinacional de Bolivia, mientras que el transporte carretero (camión) es el modo más importante para el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay, con un 75,9% y un 48,3% del total transportado, respectivamente.

Cuadro 5
DISTRIBUCIÓN MODAL DE LAS IMPORTACIONES (TODOS LOS CUCI), 2007
(En porcentajes)

	Aéreo	Marítimo	Fluvial y lacustre	Ferroviario	Carretero
Argentina	0,3	75,5	0,0	0,7	17,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,3	0,0	10,5	12,2	75,9
Brasil	0,3	93,2	0,1	0,3	5,8
Chile	0,3	84,8	0,0	0,0	9,6
Paraguay	0,3	0,0	43,5	5,5	48,3
Perú	0,2	88,8	0,3	0,0	2,7
Uruguay	0,1	68,6	2,0	0,0	27,5

Fuente: BTI, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.
Nota: Los datos para el Paraguay corresponden al 2006.

Un análisis detallado por producto es fundamental para determinar la participación de los costos de transporte en el costo total de las importaciones (C.I.F.). La categoría 7 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión 3 (CUCI) que corresponde a maquinarias y equipamiento, son los tipos de productos que han sido tomados como ejemplo; debido a que en general, son importados, y representan un factor esencial para la producción de estos países. En el 2007, los costos de transporte representaron más del 6,1% del costo total de las importaciones de mercaderías consideradas bajo la CUCI 7 del Estado Plurinacional de Bolivia, mientras que el promedio en los otros países estuvo entorno al 3,8%. En el caso del Paraguay, los costos de transporte internacional representaron el 11,2% del total pagado (véase el cuadro 6).

Se debe tener en cuenta que los costos de transporte informados por las aduanas, incluyen solo el transporte internacional y no los costos internos de traslado. Este es un punto importante, ya que en algunos casos, el transporte interno puede representar una importante proporción del costo total y que puede ser reducido significativamente con medidas apropiadas a nivel doméstico.

La información de aduanas muestra el desglose por modo de transporte, revelando que el costo del modo aéreo no es mucho mayor en los países sin litoral; de hecho, el Paraguay ostenta el costo más bajo del grupo. En el caso del transporte marítimo, es clara la diferencia entre la costa oeste y este de América del Sur. Posiblemente, en el caso de los países sin litoral, el uso de los ríos y lagos como vías acuáticas incrementa sus costos en comparación con el promedio del transporte

marítimo, bajo las actuales condiciones. En particular, el alto valor para el Paraguay puede reflejar los sobrecostos causados por la infraestructura y el mantenimiento precario de la hidrovía Paraguay-Paraná. Este punto fue resaltado por el Panel de Expertos de la CEPAL en numerosas ocasiones. En el caso de los flujos por camión, el Estado Plurinacional de Bolivia paga los costos más altos: sobre el 5% del costo total, mientras el Paraguay está cerca de la media del grupo.

Finalmente, como puede observarse en el cuadro 6, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay tienen el costo promedio más alto, entre dos a tres veces más alto que los costos de los países en tránsito.

Cuadro 6
IMPORTANCIA DEL COSTO DE TRANSPORTE EN EL COSTO TOTAL DE IMPORTACIONES, 2007
(Solo CUCI 7, en porcentajes)

	Aéreo	Marítimo	Fluvial y lacustre	Carretero	Promedio
Argentina	3,8	2,9	-	3,4	3,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,0	-	8,3	5,0	6,1
Brasil	5,6	3,1	4,7	1,3	3,7
Chile	4,6	4,9	-	3,9	4,5
Paraguay	3,1	-	27,1	3,3	11,2
Perú	4,3	5,9	3,6	3,4	4,3
Uruguay	4,8	5,8	2,3	3,2	4,0
Total	4,5	4,5	9,2	3,4	5,7

Fuente: BTI, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

Nota: Los datos para el Paraguay corresponden al 2006.



A partir del año 2009, el Boletín FAL de la División de Recursos Naturales pasó a distribuirse mayoritariamente por vía electrónica, como parte del Programa de Mejora Continua de CEPAL para la reducción del uso de Papel.

Para recibir la versión electrónica del boletín, por favor registrar su correo electrónico en la siguiente dirección: <http://www.cepal.org/id.asp?id=36304>.