NACIONES UNIDAS
CEPAL
ISSN 1020-1017
BOLETÍN FAL
FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
www.cepal.org Edición Nº 262, junio de 2008

LA SITUACIÓN DEL TRANSPORTE EN LOS PAÍSES SIN LITORAL DE AMÉRICA DEL SUR

Autor: Gabriel Pérez S., Infraestructura y Transporte de CEPAL. Para mayores antecedentes, contactar a: trans@cepal.org.

El pasado 30 de junio de 2008, representantes de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, se reunieron en Buenos Aires, para analizar la situación de los países sin litoral y los de tránsito en la Reunión regional preparatoria del examen de mitad de período del Programa de Acción de Almaty, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la UN-OHRLLS[1].

El objetivo de la reunión fue analizar los avances del programa en los ámbitos de facilitación del comercio y transporte, desarrollo de infraestructura y políticas de transporte, tal como establece la resolución de la Asamblea General 61/212 del 12 de marzo de 2007.

En la oportunidad, CEPAL presentó el informe "Los desafíos del sistema de transporte en los países sin litoral de América del Sur" que pasa revista de la situación imperante en Bolivia y Paraguay, focalizándose en tres aspectos principales: i) infraestructura nacional y conectividad con los países vecinos, ii) evolución reciente en materia de tratados y leyes internacionales y iii) operaciones transfronterizas. El documento establece que, en general, las principales pérdidas de competitividad derivan de las carencias en la infraestructura (falta de dragado, deficiencias en materia de conexiones viales, entre otras) y de facilitación del comercio y el transporte en términos generales (como faltas de coordinación, engorrosos procedimientos en los pasos de frontera, excesivos trámites administrativos, etc.).

Existe evidencia de una relación directa entre costos de transporte y competitividad de las economías. En el caso de países como Bolivia y Paraguay, siendo más alto el costo del transporte internacional, también lo es el de la importación de insumos para las empresas y de los bienes de consumo final. Los ingresos que reciben por sus exportaciones, serán en consecuencia, menores en igualdad de circunstancias. Por otro lado, resultan menos atractivos como destino de la inversión externa en el sector exportador y al tener costos del transporte internacional más altos, se incrementa el precio de todos los bienes de capital importados, lo cual reduce la inversión, la tasa de transferencia de tecnología y, por consiguiente, se afecta el crecimiento económico.

Limão y Venables (2000) demuestran la incidencia de la geografía y el nivel de infraestructura del país en los costos de transporte, siendo la infraestructura —la propia y la de los países sin litoral y las rutas de transporte— un factor cuantitativamente importante de los costos del transporte y de los flujos de comercio bilateral. Un mejoramiento equivalente a una desviación estándar de la infraestructura en el puerto de destino disminuye los costos de transporte en un monto equivalente a una reducción de 6.500 kilómetros de viaje por mar o 1.000 kilómetros de viaje por tierra. La falta de litoral aumenta de manera significativa los costos del transporte (en un país sin litoral situado en la media en comparación con una economía con litoral situada en la media). Sin embargo, un mejoramiento de la infraestructura de la economía sin litoral desde la media para los países sin litoral hasta el percentil 25 reduce en 12 puntos porcentuales esta desventaja, y una mejora equivalente de la infraestructura en la economía de tránsito reduce en otros siete puntos porcentuales la desventaja. Finalmente al calcular la elasticidad del comercio en relación con los costos del transporte; se observó que la elasticidad es alta (alrededor de -2,5). Esto significa que en un país sin litoral situado en la media el volumen de comercio es equivalente a solo el 30% del existente en una economía con litoral situada en la media. Una mejora de la infraestructura al percentil 25 aumenta al 40% ese volumen.

El área de Infraestructura y Transporte de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL presentó los resultados de la consulta realizada a su Panel Regional de Expertos en infraestructura, transporte, logística y facilitación del transporte, donde participan profesionales y consultores tanto de países sin litoral como de países de

[1] 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.

tránsito, quienes en esta ocasión calificaron las distintas medidas que el Programa de Acción de Almaty en función de su importancia[2] y viabilidad[3]. De los 65 integrantes del panel, 30 completaron satisfactoriamente la encuesta y en ella participaron expertos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

Con estos antecedentes se pudo elaborar una visión privada y de profesionales independientes en relación a los postulados del Plan de Acción de Almaty. Dicha visión fue presentada a las delegaciones de gobiernos nacionales, encontrándose que en general existe bastante concordancia en los diagnósticos y prioridades establecidas.

Uno de los aspectos centrales del Plan Almaty, guarda relación con las políticas de tránsito para los países sin litoral, donde la mayoría de los expertos otorgaron una elevada importancia a los corredores de transporte y a la implementación de normativas comunes. Se destacó el papel de IIRSA[4] en el debate de estos temas y se subrayó la relevancia de que los gobiernos y los actores del sector privado de la región fueran concientes de la necesidad de articular planes de infraestructura consensuados nacional y regionalmente. Se recalcó asimismo, la urgencia de establecer políticas nacionales y regionales en materia de transporte inspiradas en visiones integrales, que considerasen las características propias y las asimetrías existentes entre los países.

Representantes de países de tránsito hicieron referencia a la necesidad de lograr un mayor avance en el ámbito bilateral y multilateral en materia de mecanismos que traduzcan la voluntad política en medidas prácticas que contribuyan al Programa de Acción de Almaty. Coincidieron además, en que los países de tránsito hacían permanentes esfuerzos, dentro del marco institucional existente, para facilitar el comercio y el transporte de los países mediterráneos de la región.

En cuanto al desarrollo y mantenimiento de la infraestructura, se señaló que era fundamental el incremento de la inversión pública y el impulso al transporte multimodal en los países en desarrollo sin litoral. Resaltaron, además, la importancia y viabilidad de las alianzas público-privadas en este ámbito.

Respecto de la infraestructura ferroviaria, la mayor parte de los consultados indicó que el mejoramiento y mantenimiento de las vías y del material rodante era el aspecto más importante en esta área, junto con la adhesión a los convenios internacionales, aunque consideraron la aplicación de esta última medida mucho más viable que la primera.

En cuanto a la infraestructura vial, hubo unanimidad entre los expertos en señalar la importancia y la viabilidad de los corredores de tránsito. Los resultados de la encuesta mostraron además la importancia de la adhesión y fiel cumplimiento de los convenios internacionales para la liberalización del sector transporte. Se propuso también ahondar en el análisis de la facilitación aduanera, incrementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera de facilitar el cruce de fronteras y establecer estándares sanitarios sudamericanos que facilitasen este proceso.

En infraestructura portuaria e hidrovías, los expertos subrayaron que la mejora de las instalaciones y los servicios portuarios para los bienes en tránsito era tan importante como la cooperación y la coordinación entre las instituciones de los sectores público y privado. Cabe observar que, si bien se atribuyó a los programas de capacitación e intercambio de experiencias una importancia menor en comparación con las otras medidas, se les otorgó el grado más alto de viabilidad. Respecto de las hidrovías, la rehabilitación y ampliación de la infraestructura fue la iniciativa más importante para la mayoría de los expertos.

Finalmente con relación a la infraestructura aérea, la iniciativa más importante y viable, a juicio de los participantes, es el desarrollo de programas de capacitación especiales junto con la ampliación de la infraestructura y la celebración de acuerdos de uso común del parque aéreo. Los expertos recomendaron continuar con la firma de acuerdos bilaterales para la aplicación de políticas de cielos abiertos y con el proceso de atracción de inversionistas privados, todo lo cual permitiría, a su juicio, mejorar la falta de frecuencias y de servicios en algunas zonas alejadas e incrementar la calidad y seguridad de las instalaciones aeroportuarias.

En el ámbito del comercio internacional y facilitación del comercio, se destacó la importancia de las convenciones internacionales y los acuerdos regionales, subregionales y bilaterales como medio principal para lograr la simplificación, normalización y transparencia de las normas y procedimientos. También se planteó la necesidad de un trato diferenciado para los países mediterráneos y eliminar restricciones y normas comerciales, arancelarias y no arancelarias existentes que no respondían a las necesidades actuales del comercio y dificultaban el acceso a los mercados.

La gran mayoría de los expertos señaló que el acceso a mercados más amplios mediante la facilitación del comercio y el transporte a partir de acuerdos bilaterales o multilaterales, era lo más importante y, si bien reconocieron que se habían registrado progresos en el diálogo al amparo de organismos multilaterales, indicaron que aún hacía falta un mayor fortalecimiento institucional, así como la definición y difusión de políticas integrales en la materia.

En cuanto a medidas de apoyo internacional, todos los expertos indicaron que lo más importante era el fomento a la capacidad institucional, seguida del apoyo técnico. Las conexiones de la red de infraestructura regional, sobre todo ferroviaria y de carreteras concertaron la máxima importancia. Recomendaron que las medidas de apoyo financiero también se dirigieran de manera preponderante a las mejoras en la facilitación del comercio y el transporte, especialmente en el sector aduanero.

Conclusiones de la reunión

Tomando como base los antecedentes aportados por el informe, la encuesta al panel de expertos y las deliberaciones de los representantes de gobiernos presentes en la reunión, se puede establecer que el plan de acción regional debería concentrarse en aquellas actividades establecidas como de alta importancia y viabilidad política y financiera de materializarse. El establecimiento y fortalecimiento de las alianzas entre el sector público y privado, permitiría un intercambio efectivo de información y conocimiento, que incida activamente en mejoras en la competitividad de los países sin litoral y de tránsito.

---

2 Importancia es la capacidad de la propuesta para favorecer, apoyar y promover los objetivos del Programa de Acción.
3 Viabilidad es la posibilidad real de implementación de cada una de las recomendaciones del Programa desde un punto de vista político, técnico, económico e institucional.
4 Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.

Se destaca también, que los sectores productivos no solamente requieren mayor infraestructura y acceso expedito a las instalaciones del país vecino, sino que también demandan medidas de facilitación del transporte y del comercio, muchas de las cuales son internas al propio país y que no requieren de grandes inversiones para materializarse, pudiendo tener un impacto en la competitividad del país tanto o más importante que las grandes inversiones.

Todas estas deliberaciones servirán de aporte sustantivo al análisis de las necesidades de los países en desarrollo sin litoral y al examen de mitad de período del Programa de Acción de Almaty, que se llevará a cabo en la Asamblea General de las Naciones Unidas, los días 2 y 3 de octubre de 2008.

La situación de Bolivia

Las tasas de crecimiento del comercio internacional de Bolivia han ido aumentando desde 2003. Entre ese año y el 2006, el valor de las exportaciones se duplicó con creces, mientras que el ritmo de crecimiento de las importaciones ha sido más lento. El comercio exterior de Bolivia depende considerablemente de la exportación de productos primarios, representando en 2006 el 76,3% en términos del valor.

La estructura de sus productos de exportación se presta para el transporte a granel, el cual requiere servicios de transporte en grandes volúmenes para crear economías de escala y reducir de esta forma los costos de transporte. En el caso de los productos de importación, su estructura es más diversificada y está constituida sobre todo por manufacturas.

Los principales socios comerciales de Bolivia se localizan en América Latina (65,6% del total de sus exportaciones) y Brasil es el principal destino de las exportaciones bolivianas (37,7%), seguido por Estados Unidos (9,8%) y Argentina (9,26%). En el caso de las importaciones, nuevamente Brasil es principal país de origen (20,41%), seguido por Argentina (15,84%) y Estados Unidos (12,12%). Esta distribución geográfica subraya la importancia de los corredores de transporte terrestre hacia Brasil y Argentina y la necesidad del buen funcionamiento de los corredores de comercio entre Bolivia y los puertos del Pacífico.

Debido a su situación geográfica, Bolivia realiza sus operaciones de importación y exportación por medio de varios puertos extranjeros. Los principales puertos en la costa del Pacífico son Arica, Iquique, Antofagasta y Mejillones (Chile), e Ilo y Matarani (Perú). En la costa del Atlántico, los cargamentos bolivianos generalmente se movilizan en los puertos de Santos (Brasil), Rosario y Buenos Aires (Argentina) y Nueva Palmira (Uruguay).

Bolivia ha suscrito varios acuerdos para el uso de puertos en países vecinos, en virtud de los cuales recibe derechos especiales de acceso: con Perú y Chile en la costa del Pacífico, y con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a lo largo de la hidrovía Paraguay-Paraná, que le brinda acceso al Océano Atlántico.

La infraestructura de transporte en Bolivia

En lo que respecta a la infraestructura caminera, Bolivia cuenta con una red de carreteras de 60.762 kilómetros de longitud, de los cuales alrededor de 4.514 kilómetros están pavimentados, buena parte de los cuales tienen problemas de mantenimiento y pavimentación. En su estado actual, la red secundaria de carreteras es sumamente vulnerable a las condiciones climáticas.

La importancia del transporte fluvial en Bolivia ha ido aumentando en los últimos años, en gran parte debido al incremento de la producción de soja en las tierras bajas orientales, contando en la actualidad con más de 14.000 kilómetros de ríos navegables. Los principales puertos fluviales son Central Aguirre y Gravetal, ambos situados en el Canal Tamengo. Para facilitar la exploración de mineral de hierro en las tierras bajas orientales, se está estudiando la construcción de un puerto y una conexión ferroviaria. Este proyecto, denominado Puerto Busch, aseguraría la circulación sin obstáculos de carga al Atlántico y permitiría superar varias barreras físicas que actualmente obstruyen las actividades de transporte fluvial desde Puerto Suárez, punto que provee una interconexión trimodal con acceso desde Bolivia, Brasil y el norte de Paraguay y cuenta con instalaciones para el manejo de carga a granel y carga ordinaria.

Los proyectos de mejoramiento del transporte fluvial en Bolivia dependen, en gran parte, de la cooperación de Paraguay y Brasil, pues las barreras físicas que dificultan el transporte en Paraguay también afectan el transporte fluvial en Bolivia. En la actualidad no existen soluciones viables para distribuir los costos previstos de eliminar las barreras naturales (especialmente el fango) ni se dispone de instrumentos eficaces para recuperar la inversión necesaria y asegurar el mantenimiento a largo plazo del río.

Distribución modal de Bolivia

La distribución entre modos de transporte internacional en Bolivia se basa en gran medida en las cadenas de transporte intermodal, la cual varía según el destino y los bienes transportados. La combinación más usada es la de transporte por carreteras y transporte marítimo, seguida por la de transporte ferroviario y marítimo. La combinación de transporte fluvial y marítimo se usa principalmente para exportaciones destinadas a otros países de América del Sur, que constituye la más importante en cuanto a volumen de carga y, por tanto, demanda la creación de instalaciones portuarias adecuadas y la facilitación de los flujos de transporte fluviales.

La situación de Paraguay

Si bien entre los años 2002 y 2006 el volumen de las exportaciones paraguayas se duplicó, el valor de las importaciones se triplicó con creces, acentuando su saldo comercial negativo. Las exportaciones de Paraguay son principalmente productos primarios, que en 2006 representaron más del 70% en términos del valor. El desarrollo del sector de exportación de manufacturas es más bien escaso.

En 2006, la soja (23,04%) y la carne bovina (21,36%) fueron los principales productos de exportación en términos del valor, seguidos del maíz y los productos de soja. La estructura de exportación pone de relieve la preponderancia de los productos con un coeficiente peso-valor bajo, los cuales están sumamente expuestos a los costos de transporte, pues una fluctuación pequeña puede tener un efecto significativo en su nivel de competitividad. Los productos de importación, por su parte, consisten principalmente en productos manufacturados. Los productos y la maquinaria relacionados con la producción agrícola son particularmente importantes.

El destino principal de las exportaciones paraguayas es el MERCOSUR con 917 millones de dólares, siendo Uruguay (22,04%), Brasil (17,20%) y la Federación de Rusia (11,95%) los principales destinos. Mientras que sus importaciones provienen principalmente de América Latina (40,5%) y Asia (41,4%). La preponderancia de Uruguay y Brasil como países destinatarios subraya la importancia de los corredores de comercio hacia esos países, sobre todo en el caso de Uruguay, con el cual existe una conexión directa por medio del sistema hidrográfico Paraguay-Paraná, ya que la conexión terrestre requiere del paso por Argentina.

La infraestructura de transporte en Paraguay

El Paraguay en el 2007 contaba con una red vial principal de 31.264 kilómetros, de los cuales sólo un 14% se encontraban pavimentados. El resto se dividía en caminos enripiados (12%) y de tierra (74%). La falta de infraestructura caminera se está transformando en un problema grave, ya que dificulta el transporte de productos agrícolas, causando atrasos y daños a los productos, sobre todo en condiciones climáticas extremas.

Mediante la asistencia de bancos regionales de desarrollo se ha logrado un progreso importante en la pavimentación de los caminos troncales que conectan las principales zonas de producción del país.

En la actualidad, Paraguay cuenta con 31 puertos y terminales a lo largo del Río Paraguay y 51 en el Río Paraná (la mayoría son puertos muy pequeños en los que sólo se transporta carga local o intrarregional). La mayor parte del tráfico portuario pasa por Asunción, Petropar/Villa Elisa, San Antonio/Villeta y Concepción en el Río Paraguay y Encarnación, Paloma/Triunfo, Tres Fronteras y Don Joaquín/Paredón en el Río Paraná. La mayor parte del cabotaje nacional tiene lugar en puertos públicos.

Los principales puertos de exportación de Paraguay son los de Montevideo y Nueva Palmira (Uruguay), Buenos Aires (Argentina), Santos (Brasil) e Iquique (Chile). Las importaciones desde Asia constituyen la mayor parte de la carga (equipo electrónico, entre otros) la cual se traslada principalmente por carretera, aunque este tipo de transporte afronta importantes desequilibrios comerciales a lo largo de estas rutas.

La distribución modal del transporte en Paraguay, muestra que el transporte fluvial desempeña un papel predominante en su comercio, seguido por el transporte por carreteras. El movimiento de importaciones por ferrocarril es más bien insignificante, debido a la falta de desarrollo de una red ferroviaria en Paraguay y a la deficiencia de las conexiones con sus países vecinos (diferencias en el ancho de las vías, que exige el trasbordo de las mercaderías en la frontera con Brasil y en el caso de Argentina el cambio de locomotora).

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2046