



INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL EN AMÉRICA DEL SUR

REUNIÓN DE COORDINADORES NACIONALES

Evolución de los trabajos Procesos Sectoriales de Integración y Visión Estratégica de América del Sur

Comité de Coordinación Técnica (CCT)

**Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Corporación Andina de Fomento (CAF)
Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)**



BID



**Brasilia, República Federativa de Brasil
11 de diciembre de 2002**

Introducción

Este informe presenta una síntesis preliminar de la evolución de los trabajos realizados desde la última reunión del CDE hasta la fecha en el marco de los Procesos Sectoriales de Integración y de la Visión Estratégica para América del Sur.

En el caso de los Procesos Sectoriales de Integración, la información que se incluye a continuación se ha basado en los Términos de Referencia de los respectivos estudios que están siendo desarrollados y, cuando es aplicable, en un breve resumen de los avances alcanzados hasta la fecha en el marco de dichos estudios. En cuanto a la Visión Estratégica, se describen brevemente el mandato recibido de la Tercera Reunión del CDE, la lista de principios orientadores, y la estructura general de los estudios que está desarrollando el CCT en ese campo.

Grupo Técnico Ejecutivo (GTE) Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionales

Los avances alcanzados hasta la fecha en el desarrollo de las tareas de este GTE se basan en los resultados técnicos obtenidos con posterioridad a su primera reunión y en función de las misiones técnicas realizadas por el gerente y las instituciones del CCT en relación al análisis del entorno regulatorio, normativo e institucional del sector energético de los países que integran la Iniciativa.

Asimismo, debe destacarse que se ha iniciado recientemente un proceso de consulta y coordinación con los organismos regionales especializados en el sector, en respuesta al mandato recibido de los Presidentes de América del Sur a través del Consenso de Guayaquil. Al respecto, es importante reafirmar que este proceso muestra claramente las fuertes sinergías existentes entre las instituciones para consolidar y coordinar sus actividades, evitando la duplicación de esfuerzos y permitiendo una asignación más eficiente de los recursos técnicos y financieros disponibles. Se ha acordado entre el CCT y los organismos regionales profundizar esta coordinación a fin de trabajar mancomunadamente en el desarrollo del plan de trabajo del GTE a ser presentado en el marco de la Cuarta Reunión del CDE.

Se detallan a continuación algunas consideraciones generales y condiciones básicas en torno del avance del proceso de integración energético regional, así como las líneas de acción generales que formarían parte del plan de trabajo de este GTE.

En materia de consideraciones generales, se destacan los siguientes aspectos:

Los procesos de reforma sectorial desarrollados en los países de América del Sur se concentraron principalmente en la problemática interna con una menor consideración de los temas vinculados a los intercambios regionales:

- Condicionantes de características técnicas, económicas, políticas, sociales, culturales, etc. han generado mercados nacionales con diferencias en sus estructuras normativas.
- En consecuencia la armonización de los marcos regulatorios resulta imprescindible en el camino hacia una integración sectorial.
- La integración energética regional debe asumirse como un proceso gradual que necesita del compromiso político de los países.

- La confianza de los países en lo que se refiere a la dependencia del abastecimiento de sus demandas desde fuentes externas constituye un tema crucial del proceso de integración.
- Los acuerdos bilaterales pueden representar una fase inicial en el camino hacia una integración regional. Ayudan al desarrollo de niveles adecuados de confianza entre los países.
- La integración regional avanzará donde existan negocios a desarrollar e institucionalidad suficiente para hacerlos factibles.

Tomando en consideración los aspectos generales recién indicados, el impulso del proceso de integración regional necesita de normativas nacionales que tomen en cuenta los siguientes elementos:

- permitan los intercambios internacionales
- promuevan la eficiencia y la no discriminación
- respeten los contratos bilaterales entre agentes de distintos países
- incluyan en el despacho económico las ofertas y demandas agregadas en las interconexiones internacionales
- respeten los criterios generales de seguridad y calidad en las interconexiones
- garanticen el acceso abierto al transporte y a la información

Por lo tanto, en un escenario regulatorio que reuniera algunas de las características recién mencionadas, la integración ofrecería los siguientes beneficios:

- Optimización del “stock” de capital dedicado al suministro energético
- Apoyo recíproco entre sistemas nacionales. Mejora de la calidad y seguridad del abastecimiento
- Optimización del uso de la infraestructura existente y de los recursos renovables
- Transferencia firme de recursos primarios
- Reducción del impacto ambiental por mejor uso y ubicación de los centros de producción
- Incremento del tamaño de los mercados facilitando la competencia y la participación de inversores privados
- Sustitución de combustibles líquidos (e.g., diesel, bunker), con gran valor en el mercado internacional
- Ayuda a la remoción de distorsiones entre los mercados de diferentes fuentes energéticas
- Reducción de costos del suministro de energía

En resumen, se entiende que la integración regional energética forma parte de un proceso gradual en pos del objetivo final de construir en el largo plazo un mercado energético regional. Como parte de este proceso gradual se han identificado una serie de condiciones básicas para una integración energética, destacándose las siguientes:

- **Un ambiente político y económico favorable**, que promueva la concurrencia de inversiones para el desarrollo de infraestructura dedicada al comercio de energéticos por redes en la región y que a su vez permita sostener los compromisos de los países con el proceso de integración.
- **Una institucionalidad regional adecuada**, que permita que las decisiones de Gobierno se apoyen en decisiones de Estado, dotándolas de alcance regional o supranacional y, por lo tanto, de estabilidad.
- **La no discriminación entre agentes del mercado interno y los internacionales**, que asegure la igualdad de tratamiento de los agentes externos respecto de los nacionales, tanto para la demanda como para la oferta.
- **Mecanismos que permitan el uso eficiente de las interconexiones**, respetando los derechos que se otorguen a quienes las desarrollen y asegurando que el flujo que se produzca por las mismas converja al despacho óptimo del conjunto.

- **Precios de energía eficientes**, que deriven de asegurar condiciones competitivas en el mercado de gas natural y de generación de energía eléctrica y metodologías de formación de precios que respondan a costos económicos. Debe evitarse la asignación de cargos a las exportaciones e importaciones de energía por costos no atribuibles a ellas.
- **Libre acceso al sistema de transporte**, respetando el acceso abierto a la capacidad no asignada como firme y sin discriminaciones que tengan relaciones con la nacionalidad y el destino (interno o externo) de la energía.
- **Tarifación y expansión del transporte**, que evite la superposición de peajes por uso de las instalaciones de transportes, propendiendo a una tarifación representativa de los requerimientos que introduce el intercambio internacional.
- **Fortalecimiento de la existencia de compromisos comerciales de largo plazo**, que permitan disponer de garantía de suministro que los agentes compradores requieren de los agentes vendedores de otro país.
- **Asegurar la confiabilidad de suministro establecida en cada país**, que significa respetar los criterios generales de seguridad y calidad del abastecimiento de cada país definidos para la operación de sus propias redes y sistemas.

Los diferentes trabajos técnicos concluidos y en proceso de elaboración por parte de las instituciones del CCT, así como los provenientes de otros organismos regionales, muestran claramente que a pesar de las diferencias de los modelos implementados en cada país y las consecuentes asimetrías que las mismas producen, la región registró un incremento en el intercambio internacional tanto en materia de electricidad como de gas natural durante la última década. Por ejemplo, estudios efectuados por la CIER indican que las interconexiones entre ARG/BRA (4000 MW), PER/ECU/COL (400 MW), VEN/COL (1000 MW), BRA/URU (500 MW) y CHI/PER (200 MW) generan una reducción de los costos operativos de aproximadamente US\$1000 millones por año.

En parte, ello explica que el incremento en el intercambio de energía eléctrica es función de una mayor participación de Argentina, Uruguay y Paraguay en transacciones internacionales; la entrada de nuevas interconexiones, tanto eléctricas como de gas natural; y que el gas natural muestra un mayor nivel de penetración en la matriz energética de la región, desplazando a otros combustibles.

Los aspectos indicados con anterioridad han permitido efectuar algunas precisiones mayores sobre las características del proceso de integración y los acuerdos necesarios para su avance y consolidación, entre las que se destacan las siguientes:

- El proceso de construcción de Mercados Regionales es un mecanismo decisorio *top down* pues parte de la decisión política de los gobiernos.
- Esta decisión debe “anclarse” en políticas de Estado que den seguridad jurídica en el largo plazo y respaldo a la inversión indispensable en infraestructura.
- Es necesario un proceso de construcción de institucionalidad que obligue al arribo de acuerdos en los que se refiere a contenidos, nuevas instituciones y procedimientos.
- En América del Sur, los ámbitos subregionales donde alojar los acuerdos de integración de los Mercados Energéticos son la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR.

Con relación a este último punto se detallan a continuación algunos de los aspectos generales que comprenden los acuerdos multilaterales existentes a nivel de la Comunidad Andina y el MERCOSUR:

Comunidad Andina

- Acuerdo Interministerial de Cartagena para la Interconexión Regional de los Sistemas Eléctricos y el Intercambio Internacional de Energía Eléctrica.
- Decisión de la CAN

- ✓ No discriminación de precios entre mercados nacionales e internacionales ni en el tratamiento a los agentes internos y externos.
- ✓ Libre acceso a las líneas de interconexión internacional.
- ✓ Uso físico de las interconexiones consecuencia del despacho económico coordinado de los mercados en forma independiente de los contratos de compraventa, los que serán únicamente de carácter financiero.
- ✓ Los países asegurarán condiciones competitivas con precios y tarifas que reflejen costos económicos.
- ✓ Se permitirán las transacciones internacionales de electricidad de corto plazo.
- ✓ Los países miembros promoverán la participación de la inversión privada en el desarrollo de infraestructura de transporte para las interconexiones internacionales.
- ✓ No se impondrán subsidios, aranceles ni restricciones específicas a la exportación o importación intracomunitaria de electricidad.
- ✓ Creación del Comité Andino de Organismos Reguladores de Servicios de Energía Eléctrica, encargado de promover normas incluyendo Convenios o Resoluciones de la Secretaría General.

MERCOSUR

- Memorándum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica en el MERCOSUR (aprobado por Decisión del Consejo del Mercado Común N° 10/98)
 - ✓ Condiciones competitivas del mercado de generación, sin la imposición de subsidios y con precios que reflejen costos económicos eficientes.
 - ✓ No discriminación con relación a los agentes de la demanda y de la oferta entre Estados Partes.
 - ✓ Permitir a distribuidores, comercializadores y grandes demandantes contratar libremente sus fuentes de abastecimiento que podrán localizarse en cualquiera de los Estados Partes del MERCOSUR.
 - ✓ Permitir y respetar la realización de contratos de compra y venta libremente pactados entre vendedores y compradores de energía eléctrica. Compromiso a no establecer restricciones diferentes a las establecidas para los contratos internos.
 - ✓ Asegurar la garantía de suministro que requieran los compradores de los vendedores de otro Estado Parte.
 - ✓ No discriminación de productores y consumidores cualquiera sea su ubicación geográfica.
 - ✓ Posibilitar que dentro de cada Estado Parte el abastecimiento de la demanda resulte del despacho económico incluyendo ofertas de excedentes de energía en las interconexiones internacionales.
 - ✓ Respetar los criterios generales de seguridad y calidad de abastecimiento de cada Estado Parte.
 - ✓ Garantizar el acceso abierto a la información de los sistemas eléctricos y de los mercados.
- Memorándum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Gasíferos e Integración Gasífera en el MERCOSUR (aprobado por Decisión del Consejo del Mercado Común N° 10/99)
 - ✓ Condiciones competitivas en el mercado de producción de gas natural.
 - ✓ No discriminación con relación a los agentes de la demanda y de la oferta entre Estados Partes.
 - ✓ Asegurar que los precios y tarifas correspondientes a transporte, distribución y almacenaje respondan en sus respectivos mercados a costos económicos.
 - ✓ No existencia de subsidios que puedan afectar la competitividad de los bienes exportables y sin discriminación entre usuarios de similares características.

- ✓ Inclusión de los costos ambientales y sociales de manera de maximizar el desarrollo sustentable.
- ✓ Permitir a distribuidores, comercializadores y grandes demandantes a contratar libremente sus fuentes de abastecimiento en cualquiera de los Estados Partes del MERCOSUR.
- ✓ Permitir y respetar la realización de contratos de compra y venta libremente pactados entre vendedores y compradores de energía eléctrica. Compromiso a no establecer restricciones diferentes a las establecidas para los contratos internos.
- ✓ Respetar el acceso a la capacidad remanente de las instalaciones de transporte y distribución.
- ✓ Asegurar la garantía de suministro que requieran los compradores de los vendedores de otro Estado Parte.
- ✓ Respetar los criterios generales de seguridad y calidad de abastecimiento de cada Estado Parte.
- ✓ Garantizar el acceso abierto a la información de los sistemas gasíferos y de los mercados.

Tomando en consideración todos los elementos mencionados, el Plan de Trabajo del GTE a ser diseñado y presentado en el marco de la Cuarta Reunión del CDE, concentrará sus esfuerzos iniciales en las siguientes líneas de acción:

- Coordinación de actividades con organismos regionales e internacionales especializados. En cumplimiento del mandato recibido de la Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur, se ha iniciado un proceso de interacción con estos organismos a fin de compartir esfuerzos y aportes técnicos en el desarrollo de las tareas que formarán parte del Plan de Trabajo del GTE.
- Coordinación con actores relevantes y claves del ámbito privado en el sector energético regional e internacional. Continuar el relevamiento de “casos” que permitan identificar las restricciones para el desarrollo de inversiones de infraestructura de integración, así como la obtención de las opiniones de estos actores sobre los informes que vaya generando el GTE en torno de temas regulatorios.
- Acompañamiento a los procesos subregionales de integración en el campo energético. Estas actividades abarcan cuatro escenarios de actuación: (i) la Comunidad Andina de Naciones (CAN); (ii) el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); (iii) el diálogo inter-subregional CAN/MERCOSUR; y (iv) la inserción efectiva y activa de Guyana y Surinam en el proceso de integración energética regional.
- Apoyo técnico a Gobiernos específicos en torno a la adecuación de sus regulaciones a los lineamientos a ser definidos a nivel regional. Para ello, se coordinarán acciones con los GTEs sobre Ejes de Integración y Desarrollo con el objeto de resolver restricciones de tipo regulatorio o institucionales en el desarrollo de proyectos específicos.
- Realización de talleres regionales especializados sobre temas claves que formarían parte del Plan de Trabajo, tales como:
 - ✓ El Planeamiento Energético Regional. Alcance. Redes de transmisión y uso de fuentes primarias. Coordinación de las actividades nacionales
 - ✓ La Seguridad de Abastecimiento Interno y las Autorizaciones Administrativas para las Exportaciones. Convergencia de Criterios
 - ✓ Aspectos Comerciales de las Transacciones Internacionales. Alternativas de metodologías para la remuneración de los enlaces internacionales. Resolución de conflictos. Formación y Ejecución de Garantías. Mercados *Spot* y Contratos de Largo Plazo
 - ✓ Aspectos Operativos de Mercados Integrados. Coordinación del Despacho. Fuerza Mayor. Servicios

Sistemas Operativos de Transporte Aéreo

El estudio relacionado con este proceso sectorial se encuentra en su etapa final de revisión y análisis por parte de las instancias técnicas correspondientes del CCT. Este trabajo persigue los siguientes objetivos:

- Identificación de las limitaciones impuestas en el marco de política aérea en lo que respecta a los derechos bilaterales de tráfico entre los países de la región, incluyendo el tráfico internacional y el subregional, y la presentación de propuestas de acción orientadas hacia una flexibilización del tráfico dentro de la región.
- Identificación de aquellas restricciones derivadas de la falta de integración de los marcos regulatorios de los países y la elaboración de recomendaciones concretas.

Los objetivos impuestos se orientan al desarrollo del transporte aéreo en la región de América del Sur de una manera integrada. Para ello, el estudio incluye la realización de un análisis y diagnóstico de la situación actual en el sector de transporte aéreo en la región, en cada uno de los dos aspectos del estudio, en el marco de los acuerdos bilaterales que rigen el tráfico entre los países, y en la compatibilidad de los esquemas regulatorios que imperan en cada estado.

En el plano de política aérea, se investigan los convenios que rigen los tráficos entre los países de la región en estudio, en miras a una identificación de las limitantes existentes tanto en rutas, como en capacidades, derechos de tráfico y limitaciones a la nacionalidad de los operadores. Asimismo, se contemplan las demandas de los operadores aéreos así como las tendencias de mercado que justifiquen los cambios, pero que se vean limitados por tales restricciones. En función del análisis, se presentan los puntos de mejora propuestos y las recomendaciones de solución.

En resumen, las tareas involucradas en el estudio incluyen:

- En cuanto a los Acuerdos bilaterales de tráfico:
 - ✓ Análisis de los acuerdos bilaterales vigentes entre cada uno de los países, y su relación hacia terceros países dentro de la región.
 - ✓ Identificación de limitaciones a la inversión de terceros países.
 - ✓ Relevamiento de la demanda, consultas a las líneas aéreas, identificación de condicionantes al desarrollo.
 - ✓ Limitantes al tráfico subregional.
 - ✓ Limitaciones a las inversiones extranjeras en las operaciones aéreas.
 - ✓ Elaboración de recomendaciones.
- Compatibilidad de los marcos regulatorios
 - ✓ Relevamiento de los principales operadores aéreos e identificación de su problemática.
 - ✓ Análisis de las regulaciones locales vigentes e identificación de oportunidades de mejora.
 - ✓ Propuesta de recomendaciones.
 - ✓ Estimación de los sobrecostos ocasionados por la falta de compatibilidad (tales como análisis costo-beneficio).

En torno a estas pautas de trabajo, el estudio generaría los siguientes resultados esperados: (i) análisis de cada uno de los acuerdos bilaterales: identificación de los elementos restrictivos; (ii) propuesta de mejora como guía de fijación de política aérea; (iii) identificación de los elementos restrictivos en los marcos regulatorios locales; (iv) propuesta de compatibilización de las regulaciones existentes; (v) análisis económico de costo-beneficio que justifique la propuesta.

Tal como se indicara al inicio de esta sección, una vez completado el proceso de revisión y análisis técnico del estudio por parte del CCT, se comenzará la preparación de una propuesta de Plan de Trabajo para el GTE respectivo a ser presentada a consideración del CDE en el marco de su Cuarta Reunión.

Sistemas Operativos de Transporte Marítimo

El desarrollo de las tareas relacionadas con este campo incluyen la realización de dos estudios: uno, referido en forma específica al área del cabotaje marítimo en América del Sur, y, un segundo, relacionado con el análisis de la competitividad de la cadena logístico-portuaria.

Cabotaje Marítimo

En cuanto al tema del cabotaje marítimo, en un análisis retrospectivo se puede constatar que los países sudamericanos, en casi su totalidad, adoptaron a partir de los años 40 distintos regímenes de reserva para la bandera nacional en el transporte de cabotaje. Estos regímenes, históricamente, han influenciado el grado de desarrollo del transporte de cabotaje marítimo. En alguna medida, las limitaciones provenientes de los mismos, pueden restar competitividad a los países e inducir a un desaprovechamiento de capacidad de bodega generando una importante capacidad ociosa de los tráficos, por cuanto por las costas de los países existe una alta proporción de circulación de buques de los países de la región con disponibilidad de espacios de bodega, los cuales no pueden ofertarlos por las restricciones vigentes. Ello afectaría a los usuarios, los cuales o bien optan por servicios de transporte alternativos o bien quedan limitados a pagar un mayor flete, ambas alternativas con precios más altos que afectan su competitividad y disminuyen la conectividad al interior de la región.

En la década de los años 90 esta materia fue abordada en la Unión Europea y después de acordar la eliminación de asimetrías en la industria del transporte por agua, se procedió a efectuar una apertura multilateral en el transporte de cabotaje, limitando esta liberalización para los armadores comunitarios que exploten buques registrados en un estado miembro. Por tanto, las empresas navieras de la Unión Europea pueden combinar servicios internacionales con servicios de cabotaje. Así, pueden lograr las economías de escala que después les permiten ser más competitivos, también en el marco internacional no comunitario. Esta competitividad es finalmente traspasada a los dadores de carga.

La prestación de servicios de transporte marítimo de cabotaje regional de manera eficiente y competitiva incrementa el comercio, beneficia a los consumidores y promueve el crecimiento económico.

En base a lo expuesto, el estudio se orienta a proveer el fundamento económico y las herramientas que posibiliten a los países sudamericanos acordar las pautas de manejo del cabotaje del transporte por agua. A estos efectos, se entiende como cabotaje, a los servicios de transporte marítimo de mercaderías entre puertos de un mismo estado. Para ello, el estudio comprende las siguientes tareas:

- Recopilación de la información
 - ✓ La legislación vigente que regula el cabotaje en los países sudamericanos.
 - ✓ Los regímenes de incorporación de bandera nacional de cada uno de los países incluyendo los costos y las restricciones vigentes.
 - ✓ Evaluación de la flota: tamaño, antigüedad, grado de utilización, eficiencias e ineficiencias operativas propias o debidas a factores ajenos al armador (mercado, operación portuaria, capacidad portuaria, restricciones a la navegación, etc.), capacidad de los armadores para evolucionar (capacidad de inversión, de hacer asociaciones transnacionales, etc.)
 - ✓ Volúmenes de carga transportados en la actualidad por cabotaje.
 - ✓ Oferta marítima regional que podría beneficiarse con la apertura de los tráficos de cabotaje.

- Profundizar los análisis ya existentes, para determinar las asimetrías vigentes en los regímenes de bandera nacional de cada país y los volúmenes actuales y potenciales.

Esta tarea implica el procesamiento de la información obtenida y la correspondiente a estudios ya realizados para determinar la comparación de las asimetrías y, luego, cual es el mercado de cargas a captar, en un proceso de sustitución del modo de transporte terrestre al acuático.

- Cuantificar el impacto de estas restricciones para las economías de los países.

Ello implica determinar el impacto económico para los usuarios versus el impacto económico para las flotas nacionales existentes. En este análisis se comparan los beneficios y las pérdidas por país, determinando las posibles asimetrías en la aplicación de estas medidas.

- Proyectar el impacto de una modificación al régimen vigente, en términos legales, económicos, operativos, organizativos y en el mejoramiento de la eficiencia de los itinerarios.

Esto incluye una proyección de los beneficios analizados y determinar el valor actual neto.

- Preparar los instrumentos necesarios para lograr una propuesta de régimen uniforme en la materia, con las alternativas que sean posibles, una agenda tentativa de eliminación de asimetrías y un proyecto de acuerdo aplicable a los niveles bilateral, subregional y/o sudamericano.

A pesar que el estudio se encuentra en proceso de revisión y análisis por parte de las instancias técnicas del CCT, se presenta a continuación un breve resumen de las principales conclusiones alcanzadas y que servirán de base para el diseño del Plan de Trabajo respectivo.

El origen de las restricciones de acceso en el cabotaje en América del Sur se remonta a los períodos coloniales, cuando existía la exclusividad de la participación de las banderas reales en el cabotaje y en el comercio internacional. A partir de los procesos de independencia, los países inicialmente implantaron, en general, restricciones a la participación de banderas extranjeras como medidas de ejercicio de la soberanía.

Durante los siglos XIX y XX, los países, en forma alternada, han desarrollado procesos de apertura y restricción en los cabotajes nacionales, en función de la evolución de la demanda, capacidad de oferta de bodega local y de las presiones de los grupos de interés de los navieros y dadores de carga. locales. En el siglo XX con la aparición de la competencia del transporte ferroviario y automotor, el transporte de cabotaje por agua perdió en algunas rutas su exclusividad. En los últimos 10 años, se observa en la región una tendencia gradual hacia la apertura del transporte marítimo internacional y recientemente en el cabotaje.

En la actualidad, en esta materia, existen básicamente dos posiciones en la mayoría de los países: por un lado, los intereses que responden al sector naviero prefieren la exclusividad de la bandera y/o capital nacional en el transporte de cabotaje; por otro lado, los intereses de los dadores de cargas y de los puertos, prefieren avanzar en la apertura. Esta diferencia de criterio y otros matices, en la actualidad, también se observan en distintos países y bloques internacionales.

Por ejemplo, en Estados Unidos se han aplicado en el cabotaje restricciones de acceso muy estrictas, a través de la llamada Jones Act, que abarca no solo el uso de la bandera de ese país, sino que la embarcación haya sido construida en el país. En este país, asimismo, están vigentes restricciones de acceso en el transporte internacional.

En el otro extremo se encuentra la Unión Europea que acaba de realizar en 2001 una apertura multilateral del cabotaje. Asimismo, en la Unión Europea se ha procedido a la eliminación de las reservas de cargas y de los

acuerdos de reserva bilaterales en el transporte internacional. En países como el Reino Unido la apertura del cabotaje es total. Asimismo, en Asia, en algunos países la apertura del cabotaje está evolucionando muy favorablemente.

En América del Sur existen distintos matices en lo que respecta a las restricciones al cabotaje. En algunos países existen muy amplios mecanismos que flexibilizan el acceso y otros poseen regulaciones muy rígidas. En los bloques, tradicionalmente ha tenido mucha influencia la legislación estadounidense, por ejemplo en lo que se refiere a las restricciones de acceso en el cabotaje y reserva de cargas. Esta influencia se sigue manteniendo en gran parte en el caso del MERCOSUR. Por el lado de la CAN se ha avanzado significativamente en materia de eliminación de reservas de carga y en las restricciones al transporte regional, tomando en gran parte el modelo de la Unión Europea.

En el MERCOSUR, si bien se ha avanzado parcialmente en la eliminación de las reservas de cargas, en algunos países se mantiene este tipo de restricciones. Por otro lado, en el marco del MERCOSUR, aún existen limitaciones de parte de los países en el tráfico regional a través de acuerdos bilaterales.

Al nivel sudamericano, existen importantes asimetrías entre los países tanto en lo que respecta a la intensidad del control del estado rector a la bandera local, como también en los marcos legales generales de la actividad de la marina mercante. En muchos de los casos, también existe en esta materia un alto grado de obsolescencia.

Más allá de estas asimetrías entre los países también se observan las significativas diferencias entre la CAN y el MERCOSUR en lo que hace a la libertad en el transporte entre los países de cada bloque. En el primer caso se está consolidando un proceso de apertura, mientras que en el MERCOSUR existen tendencias hacia la aplicación de mayores restricciones. En base a ello, se verifica el riesgo de que en el futuro se profundicen y polaricen las diferencias.

Los mecanismos multilaterales de restricción al acceso de banderas extrarregionales en el área latinoamericana han estado en discusión desde hace 40 años. En el marco de la ALALC y de la ALADI, en la década del 70, se llegó a aprobar, con las ratificaciones necesarias, un acuerdo multilateral sobre el tema. No obstante la vigencia de este acuerdo, el mismo no fue puesto en práctica. Sin embargo, se pusieron en vigencia algunos acuerdos bilaterales, en particular los vigentes en el MERCOSUR.

Estas diferencias entre los países, como también entre los bloques se constituyen en un escollo para la integración, lo cual hace necesario analizar las alternativas posibles de conciliar las políticas y las metas en los respectivos niveles políticos y en los grupos técnicos respectivos. A su vez, es necesario proceder a la eliminación gradual de las asimetrías existentes en materia legislativa.

La alternativa de progresar en el análisis de una apertura de los tráficos nacionales, posiblemente a través de acuerdos a nivel regional puede ser una alternativa importante que favorezca los procesos de integración. Sin embargo, existe también la alternativa de proceder al tratamiento de estos mecanismos de reserva a los tráficos de exportación con medidas a nivel de cada país.

De optarse por avanzar en un proceso de apertura regional en el cabotaje, se podría posibilitar en una primera fase otorgar el beneficio de compartir este mercado exclusivamente a las unidades de los países sudamericanos, puesto que una apertura internacional sin requerir reciprocidad en la materia, además de los impactos profundos que pudieran causarse en la organización de mercado y en el nivel de empleo en los sectores nacionales respectivos, no posibilitaría a los armadores de la región obtener beneficio alguno en otra región. En una segunda fase, sería posible considerar una apertura más amplia, tomando en cuenta medidas de reciprocidad de otros bloques o países.

Paralelamente, al margen de considerar el cabotaje, podría considerarse la eliminación de los acuerdos bilaterales, y de toda otra restricción al *cross trade* entre los países de la región por sus efectos en la oferta de mercado, los que redundan en un encarecimiento del mismo y limitan los derechos de los países de la región y también de terceros. Al respecto, sería también recomendable reforzar los mecanismos de reciprocidad en esta materia, para resguardar los intereses de los navieros de la región en el resto del mundo.

Otra acción que podría ser recomendable es la eliminación de los regímenes vigentes de reserva de cargas en la región, también sujeto ello a la reciprocidad. Estas medidas de apertura podrían generar importantes beneficios para los dadores de carga, por cuanto estos contarían con una mayor oferta y cantidad de frecuencias en los tráficos. Esto último también beneficiaría a los armadores de la región puesto que en la actualidad el volumen de bodega de cabotaje desaprovechado por las restricciones existentes es muy alto.

La combinación de los efectos de restricción del cabotaje nacional, reserva de cargas y de los tráficos regionales produce un efecto multiplicador en la limitación de la oferta y en las frecuencias. En el contexto regional actual, producir un cambio podría representar un aliciente significativo a los usuarios de la región, los cuales podrían bajar sus costos generalizados de transporte. En este sentido, desde el punto de vista institucional, es importante la consideración de que estas medidas impactarían muy favorablemente en el sector productivo.

La apertura del cabotaje nacional para prestadores de servicios de la región constituiría un primer paso hacia una mayor eficiencia y calidad en el transporte regional. Las soluciones para la situación actual no dependen solamente de medidas gubernamentales ni tampoco del establecimiento de acuerdos entre los países de la región, dado que existe una vasta agenda de reforma y modernización a nivel de cada país, involucrando al sector privado nacional y extranjero.

La economía de escala de las operaciones constituye también un factor importante en la medida en que determina la viabilidad de empresas de la región en el mercado internacional. La cooperación, coordinación y, asimismo, la fusión entre empresas regionales puede ser una salida en el mediano plazo para el problema de escala. En la actualidad, este mercado del cabotaje sudamericano asciende a un nivel de facturación de casi US\$1.000 millones.

El volumen de cabotaje operado en la región asciende a más de 110 millones de toneladas de carga. Esto equivale a un movimiento portuario del doble de esa cifra. Sobre la base de las estimaciones más conservadoras realizadas, los aumentos potenciales inmediatos del movimiento de cargas pueden ascender a un aumento del volumen transportado de más de 8 millones de toneladas, con una baja estimada en los precios de fletes desde el 4% al 20%, dependiendo del tipo de carga. Por ello, podría afirmarse de manera conservadora que el ahorro anual en este escenario sería de más de US\$100 millones. Este ahorro anual tendría un impacto directo en el sector exportador de la región. Asimismo, de aplicarse una serie de medidas adicionales de tipo institucional, legal y técnico, los ahorros podrían ser mucho más significativos.

Finalmente, se destacan los beneficios al medio ambiente de este tipo de medidas, las cuales al implicar que más de 8 millones de toneladas de carga cambiarían del modo del transporte terrestre al acuático, se producirían significativos ahorros fundamentalmente por baja de emisiones de gases, reducción de accidentes y disminución del deterioro en las redes viales.

Logística Marítima

En materia de logística marítima, el propósito del estudio consiste en analizar la competitividad de la cadena logístico-portuaria en los países de América del Sur, considerando esta cadena y su competitividad en una doble dimensión:

- Como instrumento al servicio del comercio; y

- Como fin en sí misma, en el que un puerto se convierte en un centro de prestación de servicios que genera un alto valor en términos de producción y empleo en el área en la que está ubicado.

El análisis está centrado en aquellos puertos especializados en mercancía general “contenerizada”, por ser éste el tráfico más volátil y dinámico.

Este propósito determina los principales objetivos del estudio, que son los siguientes:

- Conocer la composición de la cadena logístico-portuaria y su funcionamiento;
- Identificar las causas de los sobrecostos, demoras y problemas de seguridad -los comúnmente denominados “cuellos de botella” de la cadena logística.
- Proponer posibles líneas de actuación por parte de los agentes públicos y privados con competencia para intervenir en el curso de los acontecimientos.

En base a estos objetivos, la evaluación de la cadena logístico-portuaria conlleva ineludiblemente un juicio de valor y una comparación con un estándar. Por ello, el análisis sigue la filosofía del *benchmarking*, que permite comparar los resultados obtenidos con algún tipo de estándar de referencia que permita evaluarlos en términos relativos. Se intenta seguir esta técnica de análisis a todos los niveles, tanto cuantitativos como cualitativos, procurando ilustrar con casos concretos los argumentos expuestos. En ocasiones, la situación de los países y puertos sudamericanos se evalúa a partir de las tendencias internacionales generales. En otros casos, se utiliza como referente la situación en España y, en particular, en el puerto de Valencia.

Este estudio se encuentra aún en pleno proceso de desarrollo habiéndose completado las tareas de campo y visitas a los puertos, y estando en preparación el informe final, cuya conclusión se espera durante el primer trimestre del año 2003.

Sistemas Operativos de Transporte Multimodal

El estudio que está siendo desarrollado en este campo tiene como objetivo general impulsar el análisis de la problemática legal/regulatoria del transporte multimodal en la región, con el fin de alcanzar un marco legal armonizado para el transporte internacional multimodal de mercaderías. El objetivo específico del estudio es identificar acciones concretas que permitan avanzar en la creación de un marco regulatorio efectivo, que facilite la operación del transporte multimodal y la integración a nivel regional.

Para ello, el estudio abarca las siguientes actividades:

- Identificar la importancia que cabe al Transporte Multimodal en el actual contexto de las relaciones del comercio internacional.
- Recopilar la normativa vigente en la región vinculada a la materia.
- Analizar la normativa vigente en la región de América del Sur vinculada a la materia, en cuanto a los contenidos que se desprenden de la misma, referidos, entre otros temas, a: definiciones, ámbito de aplicación, operador de transporte multimodal, contrato de transporte multimodal, documento de transporte multimodal y su valor probatorio, responsabilidad del operador de transporte multimodal, límite de responsabilidad, responsabilidad del expedidor, prescripción, jurisdicción y arbitraje.
- Realizar un análisis crítico de los procesos inherentes al comercio internacional, tomando en cuenta los aspectos institucionales, legales, de procedimiento, y económicos, y la incidencia de los mismos en el desenvolvimiento del Transporte Multimodal.
- Analizar otras cuestiones de índole técnica, de política de transporte o de carácter operacional, que puedan ser adecuadamente consideradas en un marco jurídico dirigido al Transporte Multimodal, que

posibiliten su conveniente desarrollo y aplicación. Esta tarea incluye un relevamiento de los criterios rectores de los usuarios, prestadores de servicios y transportistas en esta materia.

- Efectuar un análisis comparativo respecto de otros instrumentos análogos con relación a los existentes en la región.
- Evaluar el comportamiento de los distintos foros regionales en donde se deben analizar los problemas, la búsqueda de soluciones y, consecuentemente, la eventual elaboración de un nuevo régimen jurídico o la adecuación y armonización de los actualmente existentes.
- Evaluar la situación real en cuanto a la puesta en vigencia de la normativa acordada en los distintos foros de la región.
- Redactar propuestas de normativas uniformes, armonizadas o técnicamente compatibles para la región.
- Identificar la eventual necesidad de realizar adecuaciones a la normativa internacional vigente para los países de la región y las acciones para alcanzar ese objetivo, señalando las posibilidades de obtener resultados favorables.

Sobre esta base, se espera contar con un análisis de la situación y de la problemática existente con relación al marco jurídico aplicado por los países de la región en la operación del Transporte Multimodal, y contar con elementos de juicio para la eventual elaboración de un marco regulatorio para el Transporte Multimodal a nivel regional. Dichas propuestas incluirían acciones concretas que permitan avanzar en el diseño de ese marco y eventualmente, en su efectiva implementación por parte de los países de América del Sur.

Este estudio se encuentra aún en pleno proceso de desarrollo y se espera su conclusión durante el primer trimestre del año 2003.

Armonización de las Políticas Regulatorias, de Interconexión, de Espectro, de Estándares Técnicos y de Universalización de Internet

El estudio que se está desarrollando en este campo tiene como objetivo profundizar el análisis del estado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en América del Sur y elaborar los detalles del Plan de Trabajo de IIRSA en lo referente a este campo. Por ello, el estudio se orienta a plantear acciones concretas para el esfuerzo concertado de los países de América del Sur en los que la cooperación multinacional pueda hacer un aporte efectivo y eficiente para cumplir con el mandato de armonización de políticas regulatorias y el fomento de programas de universalización de Internet.

Las actividades del estudio tendientes al diseño del Plan de Trabajo para las TICs se concentran en tres grandes áreas:

- Acciones dirigidas a fomentar un mayor grado de competencia entre empresas operadoras y proveedoras de servicios en el sector de telecomunicaciones para promover la expansión de las redes en general.
- Acciones para fomentar la expansión de las redes de telecomunicaciones para aumentar el acceso a las TICs a grupos tradicionalmente marginados.
- Acciones para aumentar el contenido de relevancia para América del Sur, con énfasis, en una primera etapa, en la provisión de servicios de gobierno en línea (*e-government*), con el propósito de aumentar el valor de la red y mejorar la capacidad de los gobiernos para proveer servicios a los ciudadanos.

Estas acciones deberán tomar en cuenta y estar articuladas con otras iniciativas con objetivos similares que actúan en este campo en la región.

Dentro de este alcance técnico, el estudio debe:

- Establecer cuales son las deficiencias actuales y proponer actividades en las tres áreas prioritarias: las políticas y el marco normativo tendiente a promover el desarrollo de las redes de telecomunicaciones; el acceso universal; y el desarrollo de contenidos;
- Estar basado en un análisis de la documentación y experiencia existente, y en el cúmulo de buenas prácticas desarrolladas en la región y en otros países;
- Comprender propuestas de inversión y cooperación técnica tanto a nivel de país (proyectos nacionales) como a nivel regional o subregional (proyectos regionales); y
- Proponer mecanismos para medir resultados en las tres áreas mencionadas.

Los avances alcanzados en el estudio hasta la fecha destacan la importancia de fortalecer y apoyar iniciativas con incidencia en la integración y la competitividad regional, con énfasis en cuatro áreas prioritarias:

- Agendas de Conectividad o programas integrales de promoción del uso de TIC en los sectores público y privado.
- Promoción de la competencia en el sector de telecomunicaciones como el mejor mecanismo para aumentar los servicios de telecomunicaciones.
- Expansión de conectividad a comunidades rurales y personas carenciadas.
- Programas para aumentar el contenido y los servicios públicos disponibles en Internet para aumentar el valor de la experiencia ciudadana en el uso de la TIC.

Respecto a la situación actual de la TIC en América del Sur, según el informe del Foro Económico Mundial, los países que integran IIRSA ocupan del puesto 32 al 65 en el uso de la TIC, sobre un total de 75 países considerados. Al respecto, vale la pena destacar algunos aspectos relevantes.

En cuanto a las Agendas de Conectividad, existen países que cuentan con una estrategia integrada, bien definida y donde la misma se encuentra en ejecución (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela). Otros países han definido su estrategia y han iniciado su implementación en forma incipiente o están prontos a iniciar su implementación (Bolivia, Guyana y Ecuador). Paraguay, Perú y Surinam ocupan un tercer nivel de países, los cuales están en proceso de definición de su Agenda de Conectividad.

A pesar de tener las mismas limitaciones y necesidades, hablar el mismo idioma en la mayoría de los países y contar con una idiosincrasia semejante, no existen aún iniciativas para desarrollar soluciones compartidas de carácter regional o bilateral. Al respecto, existe un amplio espacio de aprendizaje compartido para que los países puedan recoger experiencias unos de otros, y se verifica una fuerte sinergia potencial a través de la concertación de esfuerzos.

En cuanto al ámbito de las Telecomunicaciones, casi todos los países tienen en principio buenos marcos legales y regulatorios, pero en la práctica, en algunos casos se verifica una tendencia a reglamentar en exceso, a la existencia de una legítima independencia regulatoria, y no se cuenta con suficientes elementos de interrelación que permitan conocer las preocupaciones y necesidades de las empresas privadas que operan en el sector. Por otra parte, existe una gran necesidad de personal capacitado para reglamentar en un ambiente de competencia, ya que existe un importante grado de inexperiencia en la reglamentación económica y, más específicamente, en el establecimiento de costos de la red y de los servicios de

telecomunicaciones. Asimismo, se percibe que no existe en general una participación adecuada de consumidores y usuarios en los procesos regulatorios.

En relación al tema de la conectividad en zonas marginales, los concursos públicos han ganado reconocimiento como mecanismos eficientes y transparentes y para auspiciar la sostenibilidad. En algunos países, se han establecido telecentros con diseños institucionales caros y que dificultan la sostenibilidad. Los diseños y los resultados de estos concursos son muy variados (tamaño de subsidio, éxito, operación y supervisión). Esas diferencias merecen mayor análisis y diálogo sobre técnicas de apoyo estatal. Por otra parte, algunos países están desarrollando fórmulas novedosas de apoyo a las PyMEs usando los telecentros para transmitir información, adiestrar empresarios, como ventanilla de servicios públicos y para apoyar cadenas productivas. En este sentido, los países podrían beneficiarse de un mayor diálogo e intercambio sobre estas iniciativas, y, eventualmente, explorar posibilidades de articulación de cadenas productivas a nivel regional.

En varios países, especialmente en Brasil, se está experimentando con la promoción de la compra de Software Libre por parte del Estado, como una forma de abaratar costos de acceso y disminuir la dependencia en una sola tecnología. De todos modos, en general, el diálogo con la sociedad civil en este campo es limitado, lo cual genera desconfianza y puede debilitar los esfuerzos de los gobiernos.

Finalmente, en cuanto al contenido para aumentar el valor de las redes, en la mayoría de los países se han puesto en funcionamiento portales de gobierno en línea. Sin embargo, con la excepción de Brasil y Chile, los portales no ofrecen una visión integrada del Estado y una orientación hacia las necesidades del ciudadano.

Los portales ofrecen acceso al gobierno central y, en casos muy excepcionales, a otros poderes públicos y gobiernos regionales o municipales. Salvo contadas excepciones, no se verifica un ofrecimiento de información, trámites y servicios para grupos poblacionales definidos, minorías y sectores menos favorecidos, así como se percibe una ausencia de contenidos y servicios para niños y jóvenes. Los portales se limitan a ofrecer información y en algunos casos instrucciones sobre donde y como realizar trámites. Al respecto, Chile y Colombia han iniciado interacción directa, ofreciendo trámites y servicios en línea.

Por otra parte, el contenido de información es limitado y hay una oferta muy restringida en áreas de educación, salud y medicina, agrícola y de oportunidades de trabajo. En algunos casos no se tiene un único portal del Estado, sino sitios independientes y desconectados. Asimismo, en casos como el de Brasil se ofrece la opción de votación electrónica y existen en otros países alternativas para que el ciudadano opine y presente sus quejas y reclamos en línea en un proceso de participación ciudadana y democracia electrónica. Brasil, Chile y Colombia cuentan con un Portal de Gobierno en Línea con información general, servicios, trámites y procesos de contratación estatal en diferentes niveles de ejecución. Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela cuentan con un Portal de Gobierno en Línea con información general, sobre servicios, trámites y algunos procesos de contratación estatal. Ecuador, Surinam y Guyana no tienen aún un Portal de Gobierno en línea.

En base a estas conclusiones preliminares, puede indicarse que los importantes desarrollos que se observan a nivel de país se han llevado a cabo hasta ahora en forma independiente, con diálogo limitado y un mínimo de intercambio de conocimientos, experiencias y productos. No obstante, se presentan muchas oportunidades de interacción en beneficio común con importante potencial de ventajas para la región. En términos generales, se percibe que las propuestas que podrían constituirse en líneas de acción de un Plan de Trabajo pretenderían identificar áreas donde existen economías de escala, externalidades y/o bienes públicos regionales. El propósito sería aprovechar la capacidad de concertación de la Iniciativa IIRSA, para llevar a cabo acciones regionales donde el valor es mucho más alto que el del desarrollo de esas acciones a nivel nacional.

Se estima que el estudio será finalizado en el curso del primer trimestre de 2003 con el fin de preparar el Plan de Trabajo a ser propuesto al CDE en su Cuarta Reunión.

Facilitación de Pasos de Frontera

El estudio tiene por objeto profundizar el conocimiento adquirido en este campo, a fin de elaborar un conjunto de propuestas de políticas y cursos de acción diferenciados que contribuyan a la sustentabilidad y eficiencia del modo carretero en América del Sur y, por ende, a favorecer la competitividad de las producciones nacionales y del comercio intrarregional. Por ello, se aborda una serie de cuestiones diferenciadas que involucran los aspectos económicos, legales e institucionales, informáticos y de operación y logística del transporte.

El trabajo deberá ampliar el conocimiento sobre el transporte carretero internacional identificando: (i) el comercio de bienes y el movimiento de personas por modo automotor entre los países; (ii) los procesos inherentes al comercio internacional carretero y el tratamiento de sus aspectos legales e institucionales; (iii) los aspectos de la cadena logística del comercio internacional carretero que resientan la competitividad de las producciones nacionales; (iv) la red vial utilizada y su estado y los programas de expansión y mejoramiento de la misma, en particular, la red cercana de acceso al paso fronterizo propiamente dicho; (v) las características con que se desenvuelve el transporte internacional de pasajeros y de cargas por automotor, la participación de las banderas nacionales en el comercio bilateral, la identificación y cuantificación de las asimetrías existentes; (vi) las limitaciones que la infraestructura, modalidad operativa, servicios disponibles, etc., imponen al comercio, restando eficiencia al paso; y (vii) identificación de los aspectos básicos que tornan un paso fronterizo eficiente, con base en el volumen de transporte que lo utiliza y sus características.

Asimismo, se realiza un diagnóstico pormenorizado de la operatoria verificada en un conjunto seleccionado de pasos de frontera, identificando aquellos aspectos sujetos a mejora y recomendando los lineamientos, generales o específicos, tendientes a lograr una mayor eficiencia en el transporte internacional terrestre. El diagnóstico resultará en una tipología de los pasos de frontera, en una metodología de análisis y evaluación de los mismos y en recomendaciones acerca de los contenidos en materia de operación y funcionamiento común.

Para ello, el análisis abarca, en enumeración no taxativa: (i) los aspectos referidos a la infraestructura y equipamiento existente identificando su funcionalidad y adecuación; (ii) las condiciones para que el sector privado participe en la ampliación, modernización y gestión de la infraestructura y administración de los pasos; (iii) las pautas operativas de funcionamiento y proceso de los controles que se realizan; especialmente los que redunden en ineficiencias; la factibilidad de la integración de los controles, los costos de los servicios prestados; (iv) la especialización de los pasos en función de los productos transportados; (v) los aspectos legales, institucionales, informáticos y de organización y método de los controles y rutinas administrativas y la interacción entre los sectores público y privado para ganar eficiencia; (vi) los aspectos vinculados a la actividad económica de las poblaciones allí radicadas; (vii) las pautas operativas de los agentes privados que intervienen en el comercio internacional carretero; y (viii) el impacto del funcionamiento del paso de frontera sobre la competitividad del comercio internacional carretero intrarregional.

Las actividades, tendientes a lograr los objetivos arriba mencionados, consisten en desarrollar los siguientes aspectos:

- Reseña analítica de los estudios y antecedentes disponibles.
- Matriz de intercambio de cargas y pasajeros por modo carretero entre los países de la región.
- Análisis de los aspectos referidos a la cadena logística del comercio internacional carretero, identificando los componentes procedimentales, legales, institucionales y económicos que impactan sobre la competitividad de las producciones nacionales en el comercio intrarregional.

- Realizar un inventario, caracterización y priorización de los pasos fronterizos que se encuentran sobre los Ejes de integración y desarrollo definidos en IIRSA. Realizar un inventario de las instituciones nacionales, regionales y locales, tanto del sector público como privado.
- Caracterización del transporte internacional de pasajeros por automotor: Organización empresaria.
- Caracterización del transporte internacional de cargas: Organización empresaria en los distintos países. Aspectos endógenos y exógenos que resienten la eficiencia empresaria.
- Identificación y cuantificación de las asimetrías existentes en el transporte carretero internacional (impositivas, crediticias, laborales, etc.). Este análisis pondrá énfasis en los aspectos más importantes, las causas que las explican (endógenas, exógenas, legales, institucionales, fiscales, crediticias, laborales, de precios relativos, etc.) y sus impactos.
- Caracterización del rol del sector privado en la provisión de infraestructura y servicios fronterizos. Experiencias y posibilidades.
- Diagnóstico pormenorizado para un conjunto de pasos de frontera, que abarca los siguientes aspectos:
 - ✓ Impacto del funcionamiento de los pasos de frontera analizados sobre la competitividad del comercio internacional regional.
 - ✓ Análisis de la actividad económica de las poblaciones existentes en los pasos, su vinculación con el movimiento internacional de pasajeros y cargas y el impacto esperado sobre las economías locales en caso de una reconversión desde pasos no integrados a pasos fronterizos total o parcialmente integrados.
 - ✓ Análisis de factibilidad de implementar un sistema de operación privada o mixta de los centros de frontera, que abarque la construcción y explotación, mediante el pago de los servicios por parte de los operadores del transporte usuarios de los mismos.
 - ✓ Análisis y elaboración de la información de campo recolectada.
 - ✓ Identificación de los cursos de acción, mediatos e inmediatos, sugeridos para incrementar la fluidez y eficiencia del transporte carretero y el comercio regional, incluyendo recomendaciones sobre inversiones en infraestructura, capacitación, posibles cambios legales, convenios bilaterales o simples memorandos de entendimiento entre los dos países, acuerdos con operadores privados y acuerdos entre los distintos servicios públicos de cada país involucrados en la gestión de la frontera.

Los resultados esperados son mejorar el conocimiento existente sobre el transporte internacional carretero en América del Sur, elaborar una metodología de análisis de pasos de frontera, ponerla en práctica en un grupo de pasos seleccionados y disponer de un conjunto de recomendaciones de índole general y particular debidamente cuantificadas y evaluadas que contribuyan a una mayor fluidez y eficiencia del transporte carretero y sienten las bases para encarar la reversión de las disfuncionalidades que lo afectan.

En el desarrollo del estudio, hasta la fecha se han concluido las tareas de campo en pasos de frontera seleccionados. Los pasos visitados fueron: Tambo Quemado (CH-BO); Desaguadero (BO-PE); Huaquillas - Aguas Verdes (PE-EC), Santa Elena - Pacaraima (BR-VE); Santo Tomé -Sao Borja (AR- BR); Paso de los Libres - Uruguayana (AR - BR); Santana do Livramento - Rivera (UR - BR) y Fray Bentos - Puerto Unzué (UR-AR).

Asimismo, se ha concluido la recopilación y elaboración de la información primaria y secundaria existente. En enumeración no taxativa el informe contendrá:

- Aspectos relativos al comercio internacional total, regional y por automotor de los países de la región: Indicadores socio económicos relevantes;

- Comercio Mundial de los países de Sudamérica en valor y volumen (1998 - 2000);
- Comercio Mundial por modo de transporte en volumen y valor (1998 - 2000);
- Importancia del comercio de cada país con los países vecinos y los bloques regionales. Total de modos y modo carretero - En volumen y valor - año 2000;
- Matriz de comercio regional Total - en volumen y valor - 1998 - 2000;
- Valor promedio de la tonelada transportada en cada vinculación 1998 - 2000;
- Matriz de comercio regional carretero en volumen y valor - 1998 -2000: valor promedio de la tonelada transportada en cada vinculación - 1998 - 2000;
- Incidencia del comercio carretero en el comercio internacional total entre cada país. En volumen y Valor 1998 - 2000;
- Intercambio comercial total y por modo carretero entre la CAN y el MERCOSUR;
- Distribución del comercio entre los bloques CAN y MERCOSUR + CHILE y el resto del mundo - En porcentaje de las exportaciones e importaciones totales de cada bloque;
- Comercio bilateral total. Principales productos comerciados en volumen y valor en cada vínculo bilateral. Año 2000;
- Comercio Bilateral carretero: Principales productos que componen las exportaciones por carretera de cada país al resto de los países de Sudamérica. Año 2000;
- Comercio Bilateral por principales pasos de frontera, en valor y volumen 1998 - 2000;
- Ránking de pasos de frontera en función del volumen transportado;
- Flotas de camiones habilitados en el transporte internacional bilateral;
- Transporte de pasajeros internacional por vínculo bilateral. Estimación de la oferta y demanda existente.
- Caracterización del transporte carretero de la región: Aspectos legales, flotas de transporte habilitadas, asimetrías existentes, pautas operativas de los transportistas, nuevas tecnologías en materia de transporte inteligente e incidencia del transporte en la competitividad de las producciones nacionales;
- Infraestructura vial de los países de la región, Ejes IIRSA: descripción para cada país con indicación de carpeta, estado y TMDA de cada tramo de los Ejes. Identificación de proyectos incluidos o no en IIRSA;
- Pasos de Frontera: Aspectos legales e institucionales, caracterización de los principales obstáculos que conspiran contra la fluidez del transporte internacional; identificación y caracterización de los pasos de frontera de la región. Para presentar sus principales características en formato homogéneo, se ha elaborado, para la gran mayoría de ellos (casi un centenar) con independencia de su importancia, una tabla que contiene (cuando corresponde) los siguientes atributos: países que vincula; localidad fronteriza y sus características; otras localidades cercanas; ubicación; aspectos geográficos; temporalidad; vías de acceso principales, con su carpeta de rodado y estado; controles migratorios; aduana y controles sanitarios a las cargas; seguridad; volumen de tránsito anual; importancia en el comercio bilateral y regional; aspectos del comercio y el transporte carretero internacional, grado de integración de los controles y dependencia económica de las poblaciones aledañas respecto al transporte internacional;

- Metodología de Análisis y evaluación de pasos de frontera;
- Detalle del funcionamiento, dotaciones, infraestructura y equipamiento de los pasos visitados. Evaluación de desempeño. Identificación de las acciones que se estimen necesarias en cada caso; y
- Conclusiones y Recomendaciones.

Este estudio se encuentra aún en pleno proceso de desarrollo y se espera su conclusión durante el primer trimestre del año 2003.

Instrumentos para el Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional

El CCT preparó una nota sobre mecanismos innovadores de financiamiento, la cual fue acogida por los representantes del CDE en la reunión de Brasilia. En el marco de esta misma reunión, se llevó a cabo el Taller de Trabajo sobre Instrumentos para el Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional, en el que participaron funcionarios de agencias de financiamiento y empresas del sector privado, para compartir experiencias en el diseño y ejecución de esquemas de financiamiento para proyectos de infraestructura. Con este taller se dio inicio a los trabajos de este proceso sectorial que busca generar alternativas dirigidas a superar los factores adversos que dificultan la financiación de proyectos de este tipo.

Los temas tratados en el taller de trabajo incluyeron: la gestión de la inversión pública en infraestructura ante el actual contexto macroeconómico en América del Sur; el financiamiento público y privado de los proyectos transnacionales de infraestructura; mecanismos nacionales, bilaterales, regionales y multilaterales y los obstáculos existentes para su utilización eficiente y efectiva; tipos de riesgo y su mitigación; la importancia de los marcos regulatorios y los organismos de regulación de los sectores de energía, telecomunicaciones y transporte en el flujo de financiamiento; e innovación para la superación de los factores de riesgo que dificultan el financiamiento de la infraestructura en América del Sur.

Las presentaciones realizadas durante el taller se pueden encontrar en la página web de IIRSA en el siguiente enlace: http://www.iirsa.org/esp/evento1_prg.shtml

Otras actividades relacionadas con el tema incluyen la realización del seminario sobre “Financiamiento de Proyectos de Infraestructura”, con ocasión de la Asamblea Anual del BID en Fortaleza, Brasil.

Actualmente, el CCT está preparando estudios en las áreas de metodologías para la identificación y priorización de proyectos y estructuras financieras para proyectos transnacionales de infraestructura en el contexto de IIRSA. La finalización de estos estudios está programada para el primer trimestre de 2003.

A continuación, se presentan algunos elementos de análisis que van surgiendo de los estudios que se encuentran en preparación.

Respecto a la problemática de las estructuras financieras para proyectos transnacionales se destacan los siguientes puntos:

- En proyectos transnacionales en, por ejemplo, el sector de telecomunicaciones o energía, en el que existen dos empresas que, gracias a la interconexión, se intercambien un fluido o servicio -por ejemplo, electricidad producida en un país y vendida en el otro-, la estructura tradicional de financiación de proyectos puede ser la más adecuada, pues existirá normalmente una compañía privada patrocinadora

(*sponsor*) que lidere el proyecto, actúe como concesionaria y consiga la financiación internacional precisa. En esos casos, el principal problema derivado de la naturaleza transnacional del proyecto estribará en el logro de los acuerdos técnicos intergubernamentales que faciliten la interconexión. Por el contrario, en proyectos en los que no existan esos líderes empresariales naturales y en los que se produzcan muchos beneficios indirectos y difusos serán precisos mayores apoyos públicos.

- Si esas “externalidades” y beneficios indirectos de un proyecto se distribuyen de forma desigual entre los países implicados, esa asimetría puede provocar el desinterés de los países menos beneficiados y entrañar graves dificultades para la realización de los proyectos, aunque sean financiera y económicamente viables desde una perspectiva global.
- Para paliar la cuestión de la asimetría, desde un punto de vista económico, cada proyecto deberá ser considerado de forma unitaria, como una explotación única sujeta al principio de “unidad de caja”, con independencia de que la infraestructura esté localizada en dos o más países. Desde el punto de vista legal, el proyecto debe acometerse en el marco de un Convenio o Acuerdo internacional entre los países participantes, que podría contemplar la constitución de una autoridad transnacional concedente (una Agencia pública especial o *Special Purpose Public Agency*), con forma de Consorcio o de sociedad mercantil. La SPPA debería tener personalidad jurídica propia y regirse por Estatutos o Normas Fundacionales detallados.
- Las posibles externalidades negativas que pueda generar el proyecto (por ejemplo, deterioro del medio ambiente, destrucción de suelo productivo, necesidad de traslado de poblaciones o grupos sociales, etc.) deben ser “internalizadas” y consideradas como un costo más del proyecto.
- Las ayudas y apoyos públicos precisos para hacer viable un proyecto (subvenciones de capital, participaciones accionarias, garantías estatales, etc.) deberán repartirse entre los gobiernos implicados en función de cómo se distribuyan las externalidades positivas que genere.
- Las reglas anteriores podrían generar un problema teórico de incentivos -la tentación para cada gobierno de subvalorar los beneficios inducidos propios y sobreestimar los ajenos, para así actuar como “polizón” (*free rider*) y beneficiarse de un proyecto transnacional.
- En los proyectos transnacionales analizados el uso de una estructura desagregada (*unbundled*) puede resultar conveniente. Dichas estructuras se basan en la separación (*unbundling*) entre la financiación y las demás actividades del proyecto (construcción, explotación y mantenimiento). En ellas, la financiación y puesta en práctica del principio de “caja única” corre a cargo de una sociedad-vehículo especial (*Special Purpose Vehicle*) de derecho privado. Las estructuras desagregadas pueden tener dos ventajas: de una parte, fomentan la participación de un mayor número de operadores locales; de otra, el establecimiento de una SPV privada que centralice los apoyos públicos otorgados por los gobiernos implicados para que el proyecto sea viable, puede servir para canalizar de forma implícita las compensaciones intergubernamentales. Para evitar que dichos apoyos y ayudas públicas entrañen transferencias transfronterizas -esto es, que un gobierno otorgue ayudas a una SPV domiciliada en otro país- podría ser recomendable que la sociedad se localice en el país beneficiario de las mayores externalidades.
- Sería deseable que una parte significativa de la financiación de los proyectos se capte en moneda local. Sin embargo, el largo plazo de financiación de los proyectos IIRSA y el escaso desarrollo de los mercados de capitales locales obligará previsiblemente a recurrir a la financiación en divisas. En general, los fondos captados en moneda local deberían destinarse a los plazos más cortos de la financiación requerida.

- Para minimizar el riesgo de cambio inherente a la financiación del proyecto en divisas, y bajo el supuesto de que los peajes e ingresos del proyecto estén ajustados respecto a la inflación, podría ser recomendable estudiar la viabilidad de que alguna institución pública otorgue a favor del proyecto una cobertura de las fluctuaciones del tipo de cambio real (esto es, del tipo de cambio nominal ajustado por las diferencias de inflación). Para el que la otorgue, esa novedosa modalidad de cobertura -de la que hay algún precedente reciente en la región- resultaría muchos menos arriesgada que el tradicional seguro de cambio, basado en el tipo de cambio nominal.
- Pese a las ventajas teóricas del *unbundling* como esquema alternativo de financiación, en las circunstancias financieras actuales sería muy difícil colocar en los mercados instrumentos basados en el *cash flow* de proyectos de infraestructura. Así pues, en la coyuntura actual, la presencia de un consorcio sólido de empresas privadas dispuestas a explotar el proyecto en régimen de concesión -y a otorgar, en su caso, la garantía de sus casas matrices- puede resultar esencial para que su financiación privada resulte viable. Tampoco debiera descartarse la financiación pública íntegra de los proyectos, al menos en tanto los flujos de financiación privada hacia la región no recobren el impulso que tuvieron en años recientes.
- Cualquiera sea el esquema de financiación elegido, la participación de las instituciones que integran el CCT se constituirá en un aspecto clave para garantizar la viabilidad financiera de los proyectos de IIRSA.

Visión Estratégica de América del Sur

En el marco de la Tercera Reunión del CDE se generó un mandato específico en torno al desarrollo de una Visión Estratégica Compartida para la Integración de la Infraestructura de América del Sur.

Como parte de ese mandato se determinó un esquema de trabajo para dicha tarea:

- Cada institución del CCT llevará a cabo un trabajo de visión estratégica para Sudamérica, que refleje los Principios Orientadores aportados por el CDE y las especificidades de su presencia y actuación en la región.
- Consolidación en el CCT de los elementos comunes de los respectivos trabajos de visión estratégica realizados por las instituciones.
- Presentación al CDE del trabajo consolidado de Visión Estratégica para Suramérica elaborado por el CCT en el marco de la Cuarta Reunión del CDE, a fin de contribuir al desarrollo y la toma de decisiones en la Iniciativa IIRSA y servir de aporte para los procesos de planificación nacionales que cada gobierno lleva a cabo.

A modo recordatorio, se incluyen a continuación los principios orientadores para la formulación de una Visión Estratégica de América del Sur aprobados por el CDE.

- *Regionalismo abierto*: América del Sur es concebida como un espacio geo-económico plenamente integrado, para lo cual es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura y en los sistemas de regulación y operación que sustentan las actividades productivas de escala regional. Al mismo tiempo que la apertura comercial facilita la identificación de sectores productivos de alta competitividad global, la visión de América del Sur como una sola economía permite retener y distribuir una mayor parte de los beneficios del comercio en la región y proteger a la economía regional de las fluctuaciones en los mercados globales.

- *Ejes de Integración y Desarrollo:* En concordancia con la visión geo-económica de la región, el espacio suramericano es organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, en las cuales se busca establecer un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas de cada franja o Eje de Integración y Desarrollo. La provisión de estos servicios de infraestructura busca promover el desarrollo de negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales. Los Ejes de Integración y Desarrollo representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible amplio de la región. Este ordenamiento y desarrollo armónico del espacio suramericano facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de transporte, energía o telecomunicaciones.
- *Sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional:* El proceso de integración económica del espacio suramericano debe tener por objetivo un desarrollo de calidad superior que sólo podrá ser alcanzado mediante el respeto a los cuatro elementos de la sostenibilidad: (i) Sostenibilidad económica, proporcionada por la eficiencia y la competitividad en los procesos productivos; (ii) Sostenibilidad social, proporcionada por el impacto visible del crecimiento económico sobre la calidad de vida de la población en general; (iii) Sostenibilidad ambiental, que implica el uso racional de los recursos naturales y la conservación del patrimonio ecológico para generaciones futuras; y (iv) Sostenibilidad político-institucional, que consiste en la creación de condiciones para que los diversos agentes públicos y privados de la sociedad puedan y quieran contribuir al proceso de desarrollo e integración.
- *Aumento del Valor Agregado de la Producción:* El desarrollo y la integración regional no deben ser simplemente para producir más de lo que tradicionalmente hemos producido, sino que debe ser un proceso de mejoramiento constante de la calidad y productividad de los bienes y servicios (mediante la innovación y la generación de conocimiento) para que la economía genere cada vez más riqueza para la sociedad. Como parte del proceso de integración regional, nuestras economías deben reorientarse para conformar cadenas productivas en sectores de alta competitividad global, capitalizando las diversas ventajas comparativas de los países de la región y fortaleciendo la complementariedad de sus economías para generar valor agregado en la producción que se traduzca en beneficios amplios para todos.
- *Tecnologías de la Información:* El uso intensivo de las más modernas tecnologías de informática y comunicaciones permite promover una transformación total de los conceptos de distancia y espacio a fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región y acercar la economía suramericana a los grandes motores de la economía mundial. La difusión y uso intensivo de estas tecnologías apoya una transformación no sólo de los sistemas productivos de la región, sino también del funcionamiento general de la sociedad, incluyendo los sistemas educativos, la provisión de servicios públicos y de gobierno, y la organización misma de la sociedad civil.
- *Convergencia Normativa:* Como parte de los requisitos para viabilizar las inversiones en infraestructura regional, es necesaria la voluntad política de los gobiernos para promover y facilitar el diálogo entre las autoridades reguladoras y de planificación de los países con el fin de lograr compatibilidad entre las reglas que rigen y orientan las actuaciones de la iniciativa privada en la región. Este diálogo entre autoridades contribuye también a la convergencia de visiones y programas entre los países más allá de lo específicamente relacionado con la infraestructura.
- *Coordinación Público-Privada:* Los desafíos del desarrollo de la región plantean la necesidad de coordinación y liderazgos compartidos entre los gobiernos (en sus distintos niveles) y el sector

empresarial privado, incluyendo tanto la promoción de asociaciones estratégicas público-privadas para el financiamiento de proyectos de inversión, así como consultas y cooperación para el desarrollo de un ambiente regulatorio adecuado para la participación significativa del sector privado en las iniciativas de desarrollo regional e integración. Esta noción de liderazgo compartido es la base para un diálogo constante en gobiernos y empresarios en apoyo a la función planificadora y orientadora de los primeros, y facilitando las responsabilidades de financiamiento, ejecución y operación de proyectos de los segundos. La concepción del desarrollo como una responsabilidad compartida de gobiernos y empresarios promueve el diseño de fórmulas innovadoras de financiamiento, ejecución y operación de proyectos “estructurantes” (aquellos que hacen posible la viabilidad de otros proyectos), compartiendo riesgos y beneficios y coordinando las acciones de cada parte.

Tomando como base los lineamientos detallados con anterioridad, las instituciones integrantes del CCT iniciaron el proceso de preparación de sus respectivos estudios, esperándose llevar a cabo una tarea de consolidación de dichos estudios con miras a la presentación de una propuesta consolidada de Visión Estratégica en el marco de la Cuarta Reunión del CDE.

Se presenta a continuación una breve síntesis del enfoque de los estudios que se encuentran en ejecución, el que comprende:

- Revisión de los fundamentos para la construcción de escenarios para América del Sur, incluyendo los siguientes elementos: desempeño comparado; contexto mundial; y aspiraciones de los sudamericanos.
- Construcción de niveles exploratorios.
- Preparación de propuesta de Visión Estratégica para América del Sur y de la agenda de trabajo resultante.
- Evolución desde la Visión Estratégica hacia las estrategias en materia de infraestructura: la agenda para IIRSA. Flujos y demandas de infraestructuras y, capacidades y procesos de IIRSA para la implementación de la agenda.