

ALADI/SEC/di 1757
10 de junio de 2003

INFORME DE SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES SOBRE LA INICIATIVA DE TRANSPORTE PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

ESTADO DE SITUACIÓN

La Iniciativa de Transporte para el Hemisferio Occidental es un foro de cooperación y convergencia que apunta a la construcción de un sistema continental de transporte que apoye el desarrollo del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

El desarrollo de los trabajos que se han venido realizando en el ámbito del Comité Ejecutivo de la ITHO, consolidan el área temática prioritaria consagrada por los Señores Ministros de Transporte de las Américas en su Declaración de Nueva Orleans y responde al siguiente detalle:

Área N° 1. - Plan de Acción para la Integración

Teniendo en cuenta el objetivo principal de la Iniciativa y la propia dinámica de los avances que se registren en materia de transporte en la región, luego de los trabajos que se han realizado y las conclusiones identificadas, se ha decidido que el Plan de Acción de la ITHO debe propiciar el desarrollo de una cooperación institucional permanente entre las distintas instancias responsables en cada región, el estudio de las mejores prácticas de transporte en los ejes de intercambio comercial entre las cinco regiones y el desarrollo de una red de conocimiento en transporte que sirva de puente de comunicación e intercambio de la ITHO con los sectores empresariales y usuarios y las instituciones de investigación de transporte en el continente.

En las reuniones que se han celebrado hasta el momento, las distintas delegaciones han realizado importantes elementos de análisis y discusión y han emitido opinión. En función a estos aportes, la consideración de los referidos tres temas principales de esta área de trabajo, registra el siguiente Estado de Situación General:

Tema N° 1.- Cooperación institucional

El objetivo es establecer un mecanismo permanente de colaboración entre instituciones regionales responsables de la normativa internacional de transporte, con el propósito de asegurar el seguimiento de los avances en cada subregión y

desarrollar un proceso de convergencia de los sistemas normativos y marcos operativos regionales.

La instancia de ejecución de los trabajos tendientes a cumplir con este objetivo es a través de líderes responsables de grupos de trabajo conformados por expertos designados a esos efectos.

Los Grupos de Trabajo constituidos y sus responsables, responden al siguiente detalle:

Grupo A.- Armonización de las normas, reglamentaciones y prácticas del transporte por carretera – Líder Delegación de Uruguay.

Grupo B.- Seguridad de las carreteras – Líder Delegación de Perú.

Grupo C.- Transporte de mercancías peligrosas – Líder Canadá.

Grupo D.- Transporte Marítimo – Líderes ALADI y CEPAL.

Respecto al Grupo A, la Delegación de Uruguay presentó un informe inicial que contiene conclusiones preliminares derivadas de una primera ronda de consultas realizadas. En ese sentido, el informe señala la importancia de la armonización normativa y la necesidad que la misma se sustente en los principios de reconocimiento del transporte internacional terrestre como un servicio de interés público y el de reciprocidad en las operaciones de transporte; e indica que el contenido de todo proceso de armonización necesariamente debe comprender la eliminación de las asimetrías que obstan contra un adecuado funcionamiento del mercado de transporte. El referido informe sugiere que en mérito a los antecedentes y experiencia generada a lo largo de varios años en esta materia, el TM 80 y la ALADI deberían ser el mecanismo institucional a utilizar para desarrollar el proceso de armonización normativa que se intenta materializar.

En lo que tiene relación con el Grupo B, la Delegación de Perú también presentó un informe inicial en el que da cuenta de sus trabajos preliminares en el tema que lidera y en el que se compromete a procesar la información que reciba con el objeto de generar las condiciones necesarias para poder identificar conclusiones y acciones concretas.

Sobre la actividad del Grupo C, la Delegación de Canadá dio cuenta de las serias dificultades iniciales que debió enfrentar para establecer una línea de trabajo clara en este tema, fundamentalmente porque se trata de un asunto con gran diversificación temática e interdependiente a la vez. En consecuencia, optó por presentar una propuesta de trabajo en la que se fomentará la implementación de un intercambio de información permanente entre los países miembros a los efectos de asegurar un adecuado nivel de actualización y de conocimiento, para después encarar el establecimiento de un proceso de coordinación. Al momento actual esta propuesta está a consideración de los países, los cuales deberían fijar opinión y posición en la próxima reunión del Comité.

Respecto a la tarea del Grupo D, la ALADI y CEPAL presentaron un informe inicial en el que se adjuntaron una importante cantidad de estudios recientes de ambas entidades. En dicho informe y respaldándose en las conclusiones de los estudios que se adjuntan, fundamentalmente se da cuenta de la imperiosa necesidad de encarar una serie de reformas en el ámbito de los actuales mecanismos de distribución utilizados en la región, tanto en sus aspectos normativos como operativos. En la próxima reunión del Comité, los países deberían emitir opinión y fijar posición de trabajo sobre este tema.

Tema N° 2.- Ejes de intercambio

El objetivo es analizar el funcionamiento de los servicios e infraestructuras de transporte del intercambio comercial entre los esquemas regionales, para detectar las mejores prácticas desarrolladas en las operaciones de transporte.

La instancia de ejecución de este trabajo esta a cargo de la ALADI y de la CEPAL.

La tarea consiste en analizar los ejes de transporte de determinados productos, seleccionados en función a sus términos de volumen y valor, que son intercambiados entre los esquemas de la región. Estos análisis comprenden: a) la estructura de los mercados de servicios de transporte y prácticas comerciales; b) los marcos legales tributarios, laborales, de seguridad y medioambientales; c) la regulación de los operadores y la gestión de éstos; d) la organización empresarial de los operadores; e) las tecnologías de transporte y sistemas de información; y f) los procedimientos administrativos de control.

Sobre el tema, la ALADI, CEPAL y OEA han presentado una serie de estudios recientes en los que se identifican los principales corredores de comercio de América del Sur, América Central y América del Norte.

Tema N° 3.- Red de conocimiento

El objetivo es conformar un espacio abierto de diálogo e intercambio de experiencias, que permita divulgar un adecuado conocimiento del estado de situación y de los avances que se registren en el transporte del hemisferio occidental.

La instancia de ejecución de esta tarea se encuentra a cargo de la CEPAL y del Instituto de las Américas.

La tarea consiste en divulgar información en línea, mediante un sitio en internet que reúna enlaces a páginas de interés de los sectores públicos, privados y académicos; y también a través de la realización de encuentros, foros de análisis y discusión en línea y celebración de video-conferencias.

Al momento, la CEPAL y el BID han presentado una propuesta cada uno sobre este tema.

La CEPAL propuso la implementación de un sitio web de la ITHO, conteniendo portales especializados, noticias, documentos, análisis, información sobre eventos y elementos de capacitación. Dentro de cada uno de estos portales se sugirió la introducción de perfiles específicos que incrementarían el nivel de contenido del sitio. Por su parte, el BID propuso la creación del "Foro Electrónico" mediante una exposición que, en términos generales, puso en evidencia una serie de pretensiones que implican la modificación de normas nacionales vigentes y en aplicación.

Ambas propuestas están siendo analizadas por las delegaciones y éstas deberían fijar opinión y posición en la próxima reunión del Comité.

Área N° 2. - Sistema de Estadísticas de Transporte para las Américas

La Presidencia del Comité Ejecutivo a cargo de la delegación de Canadá, oportunamente presentó un papel de trabajo en el que trató de identificar un estado aproximado de situación en función al intercambio de información que los países se comprometieron a realizar.

En función al cumplimiento del compromiso asumido, la referida Delegación presentó un segundo documento de trabajo en el que luego de una introducción y un análisis y procesamiento de la información recibida, propone una acción inmediata y una conclusión.

Los dos elementos más importantes a tener en cuenta respecto a este tema resultaron ser: a) la importancia de poder disponer de un sistema estadístico de transporte para toda la región que comprende a las tres Américas; b) la imperiosa necesidad de emprender una acción de coordinación debido a la gran cantidad y dispersión de esfuerzos que existen en esta materia en aquella región. En estos términos está formulada la propuesta de Canadá y para la próxima reunión del Comité, los países deberían presentar opinión y posición con respecto a la misma.

Área N° 3. - Plan de Respuesta a los desastres

Las condiciones geológicas e hidrometeorológicas de la región, afectan considerablemente a la infraestructura regional con desastres de diversa escala.

Hasta el momento, no se han tomado medidas preventivas que mitiguen el daño que se registra, fundamentalmente porque no hay programas preventivos de carácter estructural y no estructural en las políticas gubernamentales que se ocupan de la materia.

A la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de su Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, se le ha encomendado encarar la realización de los estudios necesarios que permitan reducir la vulnerabilidad de la infraestructura del sistema de transporte de la región, por medio de la elaboración de proyectos y la ejecución de las obras de protección y correctivas necesarias.

Hasta el momento, los trabajos han registrado el siguiente grado de avance:

A.- Se ha determinado que los factores más comunes de amenaza en la región, pueden resumirse en: a) alta precipitación pluvial; b) huracanes (efectos directos e indirectos); c) suelos inestables; d) alta sismicidad; e) erupciones volcánicas; y f) deforestación. Todos estos factores provocan inundaciones, deslizamientos, avalanchas, desprendimientos, erosión y destrucción de rellenos, llegando varias veces, a ser la principal causa de colapso de la infraestructura existente.

B.- Se ha presentado ante las delegaciones de los países, un borrador de formulario mediante el cual aquellos deben presentar la información que se requiere y que tiene relación con la reducción de la vulnerabilidad de la infraestructura de transporte a los desastres naturales. Una vez aprobados los formularios, la idea es implementar una red de reportes y recolección permanente de información nacional, de forma tal que el Comité Ejecutivo de la ITHO disponga de elementos suficientes como para adoptar decisiones respecto a la implementación de proyectos concretos en esta área de trabajo.

Área N° 4. - Compendio de las mejores prácticas de seguridad y respuesta a incidentes

Durante la Reunión Ministerial de 1998 en Nueva Orleans, los Ministros encomendaron la elaboración de un compendio sobre Mejores Prácticas de Seguridad

y Respuesta a Incidentes que abarcara la consideración de todos los modos de transporte.

Con este compendio se pretende abarcar las medidas diseñadas para evitar o reducir las consecuencias de choques o accidentes y asegurar una respuesta rápida, completa y efectiva una vez que el evento ha tenido lugar.

El monitoreo de los trabajos de esta área se encuentra a cargo de la delegación de EE.UU., la cual entregó un primer borrador del compendio. En este borrador se plasmaron una serie de sugerencias en las que fundamentalmente se indicó que el principal objetivo del problema debe ser la prevención y que las estrategias y medidas deben ser aplicadas al mismo tiempo para alcanzar efectividad. Este enfoque se identificó como el de las “cuatro E” (en inglés) y consiste en; a) educación e información; b) aplicación y regulación; c) ingeniería y tecnología; d) incentivos económicos.

El formato del documento aborda los desafíos y estrategias y recomienda mejores prácticas para casi todos los modos de transporte, bajo los dos mayores temas; el de prevención de choques y el de medidas de respuesta a choques e incidentes.

Hasta el momento, la delegación de Canadá ha sido la única que manifestó opinión respecto a su alcance y contenido y propuso extender el primero, el alcance, sugiriendo incluir expresamente mejores prácticas de seguridad y preparación para la emergencia del transporte.

Esta sugerencia se basa en que existen tendencias y amenazas emergentes y actuales que presentan desafíos extraordinarios para el transporte y en que aunque existe concordancia con respecto a la seguridad en las áreas de prevención y respuesta a incidentes, es necesario enfatizar que existen diferencias críticas que requieren atención por separado.

La sugerencia presentada por la delegación de Canadá ya ha sido expresamente aceptada por la delegación de EE. UU.

Área N° 5.- Informe sobre las mejores prácticas para financiación de la infraestructura de transporte

El seguimiento de esta área se encuentra a cargo del BID y el B.M.

Hasta el momento, el BID presentó un documento resumen de lo que a su juicio resultan ser las mejores prácticas y mecanismos innovadores para la financiación del desarrollo, la mejora y el mantenimiento de la infraestructura de transporte.

De acuerdo a dicho documento, aquél mecanismo que canalizaba la provisión de fondos para infraestructura del BID a través del sector público, hoy día tiene por objetivo dar lugar a la participación privada, por lo que los procedimientos, normas regulatorias, diseños de contratos y fórmulas de aplicación, deben ser corregidas inmediatamente y propender a permitir aquella participación.

Agrega el documento, que en el nuevo contexto, el BID estableció la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Departamento del Sector Privado (PRI), órganos dedicados exclusiva y fundamentalmente a promover y apoyar el desarrollo del sector privado en los

mercados de capital de sus países miembros, invirtiendo, prestando, innovando y accionando recursos para impulsar un desarrollo económico sustentable adicional.

Los enfoques innovadores que promueven estas unidades de trabajo, en general poseen las siguientes características:

- Innovación: se financian sólo aquellos programas que demuestren nuevos enfoques efectivos para el desarrollo del sector privado.
- Sustentabilidad: los beneficiarios deben demostrar un plan creíble para la financiación sustentable de proyectos.
- Efecto de demostración: las actividades financiadas deben ser aplicables a otros sectores y otros países beneficiarios.
- Concentración en el sector privado y en pequeñas y micro empresas: las actividades financiadas deben claramente impulsar el desarrollo del sector privado en la región, con énfasis en pequeñas empresas.
- Alianzas: los proyectos siempre son realizados con socios. Una de estas unidades requiere de sus contrapartes una co-financiación mínima del 30% del costo del proyecto, siendo la mitad de esta co-financiación en contribuciones monetarias. El promedio de co-financiaciones en 1999 fue del 51%.

Finalmente, el documento indica que el BID puede financiar proyectos de transporte por modos, aunque como los recursos son limitados, la participación del Banco en grandes proyectos de transporte puede ser principalmente de naturaleza catalítica para alentar mayor asistencia financiera de otras fuentes y para proveer financiamiento en aquellas áreas donde otros recursos son menos probables de encontrar disponibles.

En este sentido, se señala que la política del Banco cubre el financiamiento de préstamos y cooperación técnica para:

- Colaborar en el fortalecimiento institucional del sector transporte en los países miembros, incluyendo adiestramiento y desarrollo de recursos humanos.
- Organizar, racionalizar y/o perfeccionar servicios de transporte para el desplazamiento de pasajeros y de carga entre los diferentes asentamientos humanos, centros de producción y centros de consumo.
- Mantener, rehabilitar y ampliar la infraestructura existente para utilizar, en la mejor forma posible, los modos de transporte que más favorezcan el proceso de desarrollo económico de los países miembros del Banco.
- Apoyar la industria del transporte.

Área N° 6. - Seminarios para aumentar la capacitación

Hasta el momento, en esta área temática sólo se ha registrado la presentación de un informe por parte de la OEA. y la presentación de dos documentos oficiales (de Brasil y de Estados Unidos).

En términos generales, el documento de la OEA. informa que la capacitación es un área prioritaria y que su tarea se concentra en el ámbito de la Comisión Interamericana de Puertos. Esta Unidad tiene un programa de acción en el que se incluyen cursos en las diferentes áreas técnicas, los cuales han permitido especializar a un importante contingente de técnicos y profesionales portuarios de las Américas. Dichos programas se han caracterizado por brindarse en forma convencional, con expertos instructores en los temas en cuestión y visitas de observación, o por dictarse en los propios lugares de trabajo.

Por su parte, el documento presentado por Brasil, da cuenta de las actividades que realiza habitualmente en materia de divulgación y cooperación e informa que los

temas de más frecuente tratamiento tienen relación con la política de transportes y los programas de infraestructura, con el programa de los corredores estratégicos de transporte, con la privatización y oportunidades de inversiones en el sector de carreteras y puertos, con la legislación y seguimiento del transporte de productos peligrosos y con las políticas del transporte urbano. El citado documento, culmina su aporte manifestando expresamente la predisposición e interés del Ministerio de Transporte de Brasil, para desarrollar actividades de colaboración e intercambio de estudios e información con el resto de las autoridades sectoriales de las Américas.

Finalmente, el documento presentado por Estados Unidos fue recibido por el Comité Ejecutivo, estimándose que su divulgación se formalizará en la próxima reunión ordinaria del mismo.

Área N° 7. - Intercambio de Información sobre las Tecnologías del Transporte

A raíz de la declaración de prioridad que la Declaración Ministerial otorgó al "Intercambio de Información sobre las Tecnologías del Transporte", el Departamento de Transporte de los Estados Unidos formó un Departamento de destaque especial sobre el tema conformado por los administradores de todos los modos de transporte.

Este nuevo Departamento, elaboró y presentó en el ámbito del Comité Ejecutivo, un documento sobre este asunto, "el documento blanco", el cual incluye recomendaciones sobre mecanismos de intercambio de información que pueden ser desarrollados y reforzados para incrementar el flujo vinculado al transporte de la región.

Básicamente, las recomendaciones del referido documento pueden establecerse de la siguiente forma:

- a) Identificar mecanismos que estén en condiciones de mejorar el intercambio de información relacionado a las tecnologías y prácticas de transporte, considerando las fuentes y redes de información de base informática, los centros de transferencia de tecnología y capacitación y los recursos de las organizaciones internacionales de la región.
- b) Dar prioridad al enfoque de fuentes y redes de información en base informática, propiciando que los países del Hemisferio Occidental trabajen juntos en el establecimiento de un sitio web que sirva de *hub* de comunicación, almacenaje e intercambio de información.
- c) Respecto al tema de financiamiento, encaminar todas las actividades sugeridas sobre este tema, bajo programas y/u organizaciones ya existentes en la región.
- d) Solicitar a los países del Hemisferio Occidental que proporcionen información para la Apéndice I del Libro Blanco – Lista de Fuentes de Información con Base Informática -, con el objeto de que, una vez desarrollado, este apéndice se convierta en un catálogo de referencia para toda la región.

El Documento Blanco ha sido distribuido en la Reunión del Comité Ejecutivo que se celebró en abril de 1999 y desde entonces, el Departamento de Transporte de los Estados Unidos, recibió opiniones sobre su alcance y contenido de Brasil y Canadá.