

Capítulo 6

La integración en el área de transporte como motor de la integración regional en América del Sur

A. Introducción

El vasto territorio de América del Sur que abarca las mayores economías de América Latina, con excepción de México, sigue siendo un espacio fragmentado, a pesar de la importancia creciente de los mercados subregionales para las economías nacionales. Todos los países sudamericanos son miembros plenos o asociados de esquemas de integración subregional: el Mercosur, la Comunidad Andina y la Comunidad del Caribe (CARICOM). En 2000, el comercio entre estos países fue de casi 30 000 millones de dólares (sin incluir el petróleo y sus derivados), equivalente a un promedio de 26% del comercio de diez de los países, aunque con una variación significativa entre ellos. Es incontestable que los flujos del comercio intrarregional¹ tienen lugar, principalmente, entre los miembros de los esquemas de integración, y están concentrados en algunos países: más del 50% de ese comercio se produjo en intercambios bilaterales entre cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, con origen o destino a Brasil. Los principales importadores de bienes intrarregionales son Brasil y Argentina (53%), mientras que sus exportaciones conjuntas a la región representaron aproximadamente 45% del comercio regional en 2000.

Brasil ha actuado como un poderoso inductor del desarrollo regional, por medio de su enorme y dinámica economía, y de un programa coherente de iniciativas di-

plomáticas con vistas a la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA).² El punto crucial para el avance hacia el ALCSA radica en las negociaciones en curso entre el Mercosur y la Comunidad Andina, en un largo proceso que fue iniciado en febrero de 1995 y deberá concluir el 31 de diciembre de 2003 (véase el capítulo V).³ Empero, para la construcción de un espacio regional común entre países sin lazos comerciales fuertes no basta la liberalización del comercio mutuo. La creación de flujos de comercio e inversiones requiere esfuerzos cooperativos y la definición de una estrategia para hacer viables las relaciones económicas potenciales. Las exportaciones hacia el Mercosur representan cerca de 4% de las exportaciones andinas al mundo, mientras que, como mercado proveedor, el Mercosur equivale a 8% de las importaciones andinas (incluido el petróleo); por otra parte, las exportaciones hacia la Comunidad Andina equivalen a solamente 3.5% de las exportaciones del Mercosur hacia el mundo y las importaciones procedentes de la Comunidad Andina representan 3% de las importaciones del Mercosur.

Esa visión estratégica fue predominante en las dos reuniones de Presidentes de América del Sur realizadas en Brasilia, Brasil, y en Guayaquil, Ecuador, en 2000 y 2002, respectivamente, en las que se identificaron la integración y el desarrollo de la infraestructura de

1 En este capítulo el término "región" se refiere a América del Sur.

2 El ALCSA fue propuesta por el gobierno de Itamar Franco en 1994, durante la VII Reunión del Grupo de Río.

3 Véase la página web de la Comunidad Andina (<http://www.comunidadandina.org>).

transporte como líneas complementarias de acción. En el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA), elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con aportes de la Corporación Andina de Fomento (CAF), los gobernantes enfatizaron el papel de la energía, las redes de transporte y las comunicaciones para la integración de los países sudamericanos. En el campo de los transportes, los países tienen como prioridad la conformación de redes multimodales que articulen mejor la utilización de las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas, faciliten el tránsito fronterizo de personas, vehí-

culos y cargas, y contribuyan a dinamizar el comercio y las inversiones en el conjunto de la región. En la reunión de Brasilia, se identificaron 162 proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones, mientras que en la reunión de Guayaquil los Presidentes dieron prioridad a los llamados ejes de integración y desarrollo.

En este capítulo se revisa la estructura del comercio en América del Sur según las modalidades de transporte predominantes y los costos asociados, utilizando la Base de datos de transporte internacional (BTI) de la CEPAL, para posteriormente destacar los avances en la ejecución del Plan de Acción para la IIRSA.⁴

B. El comercio y el transporte entre los países de América del Sur

1. El comercio entre los países de América del Sur

La participación de los mercados sudamericanos en el valor de las exportaciones totales de cada país de América del Sur varía de menos de 20% hasta más de 50%.⁵ Bolivia, Chile y Perú, a pesar de su proximidad con los países de la región, envían más del 80% del valor de sus exportaciones hacia terceros países. Brasil, Colombia y Ecuador exportan entre un 20% y un 30% de sus bienes hacia la región mientras que más del 40% de las exportaciones de Argentina, Uruguay y Paraguay se envían a los otros vecinos sudamericanos.⁶ Paraguay exporta una proporción considerable de sus productos a la región, en gran parte debido a su situación de país mediterráneo (véase el mapa VI.1).

La composición de las importaciones de América del Sur es algo distinta. Por ejemplo, las de Venezuela y Brasil provenientes de los países de la región equivalen a menos de 20% del total de sus importaciones, mientras que las de Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú provenientes de otros países sudamericanos fluctúan entre 40% y 50%. En una posición intermedia están Chile y Colombia, dado que Paraguay y Uruguay son los que más dependen de las importaciones intrarregionales (más de 50%) (véase el mapa VI.1).

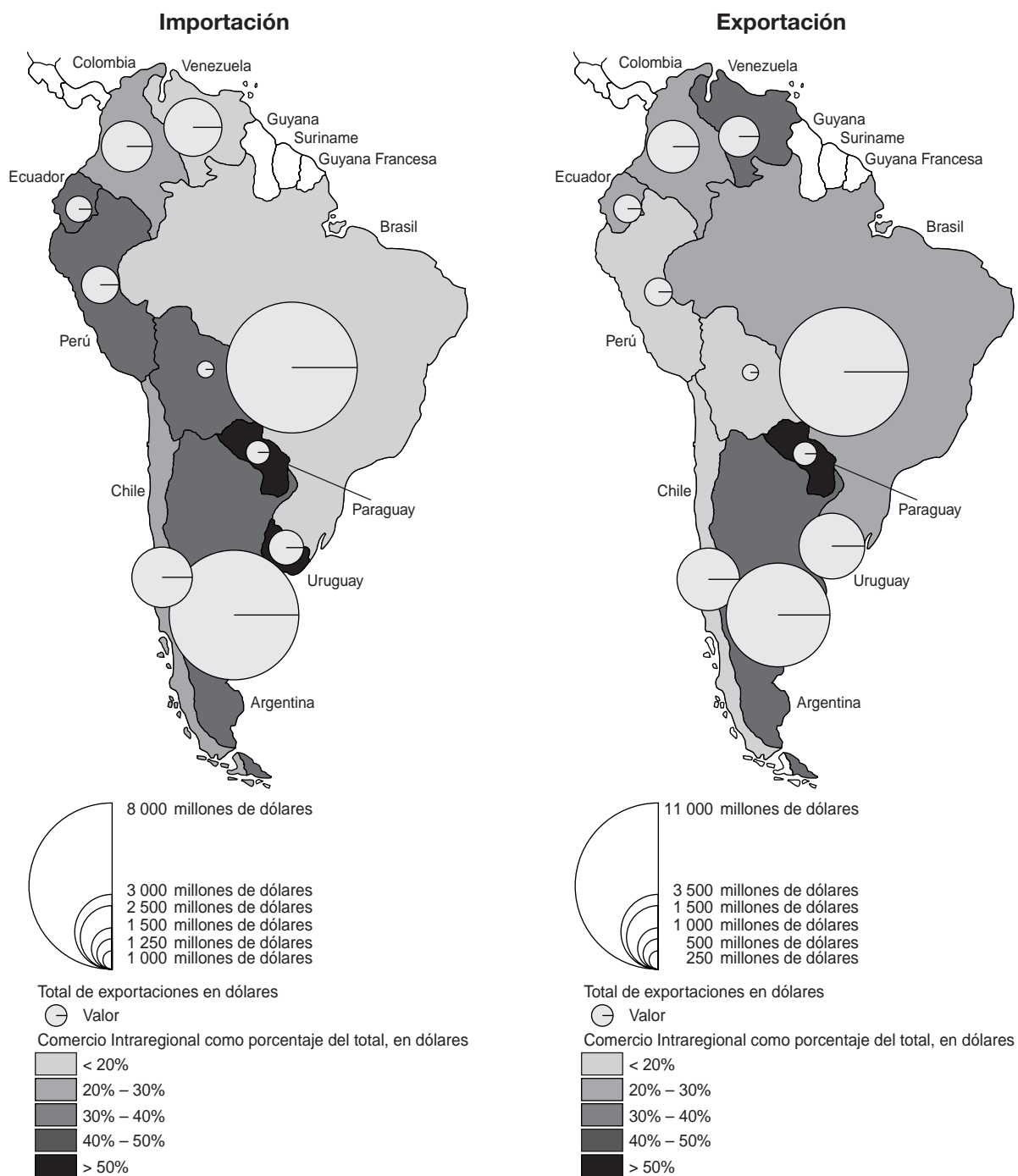
Los flujos (en concepto de fletes) entre países sudamericanos se concentran en la gran zona del Cono Sur como consecuencia del predominio del comercio entre los países del Mercosur. Las exportaciones de los miembros del Mercosur a los demás países sudamericanos representaron el 82% del valor de todas las exportaciones intrarregionales, mientras que los mismos países recibieron el 74% de las importaciones originadas en la región. Como se ha señalado, el comercio intrarregional está muy concentrado: en 2000, una única dirección de comercio (Argentina–Brasil) fue equivalente a casi 37% del comercio entre los países de América del Sur. Este dato es aún más significativo cuando se compara con un total posible de 36 intercambios bilaterales entre estos países. De éstos, los diez más importantes representan cerca de 79% del valor del comercio intrarregional de mercancías; Brasil participa en seis de ellos, Argentina en dos (excluido el ya mencionado Argentina–Brasil) y Colombia en otros dos (véase el cuadro VI.1). La exitosa experiencia de la integración en el Cono Sur estuvo también asociada a una creciente concentración de los flujos del comercio sudamericano, dado que en 1980 los diez intercambios bilaterales más importantes representaban solamente un 67% de ese comercio (BID, 2000, p. 19).

4 Véase Hoffman, Pérez y Wilmsmeier (2002).

5 En el análisis del comercio internacional que se presenta en este capítulo no se han incluido los productos de la sección 3 (combustibles y lubricantes minerales) de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), dado que resulta difícil identificar con precisión el origen y el destino de los flujos comerciales de estos productos.

6 El puerto de Montevideo concentra una cantidad significativa de envíos que se redistribuyen a los demás países de la región.

Mapa VI.1
AMÉRICA DEL SUR: PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL EN LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES
(Porcentaje del comercio total en dólares y valor total del comercio en la misma denominación)



Fuente: CEPAL, Base de datos de transporte internacional (BTI).

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro VI.1
COMERCIO INTRARREGIONAL EN EL AÑO 2000 (VALOR)
(En miles de dólares y porcentajes)

Par de países	Comercio total	Participación en el total del comercio intrarregional (en porcentaje)
1 Argentina–Brasil	10 831 785	36.6
2 Brasil–Uruguay	2 713 582	9.2
3 Brasil–Chile	1 940 182	6.6
Total de los tres primeros	15 485 550	52.3
4 Colombia–Venezuela	1 859 487	6.3
5 Argentina–Chile	1 658 994	5.6
6 Argentina–Uruguay	1 429 299	4.8
7 Brasil–Venezuela	837 578	2.8
8 Colombia–Ecuador	763 453	2.6
9 Brasil–Paraguay	732 915	2.5
10 Brasil–Perú	667 870	2.3
Total de los diez primeros	23 435 146	79.2
Flujos comerciales intrarregionales (total)	29 584 501	100.0

Fuente: CEPAL, Base de datos de transporte internacional (BTI), 2002.

Nota: En todos los datos no se incluyen los productos básicos del grupo 3 de la CUCI.

El análisis conjunto de flujos de comercio, interconexiones eléctricas, telecomunicaciones, transporte de carga y de pasajeros en América del Sur, realizado por el BID, permitió identificar algunos ejes de mayor volumen de intercambio en los que se canaliza la interacción espacial de la región, cuatro de los cuales parten de Brasil: eje central del Mercosur (Brasilia–São Paulo–Buenos Aires–Montevideo–Santiago),⁷ eje transversal sur (São Paulo–La Paz); eje de la hidrovía Paraguay–Paraná; eje marítimo del Atlántico; y eje Colombia–Venezuela. Estos ejes se complementan con otros de volumen menor, pero que pueden representar un importante potencial de desarrollo en el futuro, entre los que se destacan el eje marítimo del Pacífico y el triángulo La Paz–Iquique–Santa Fe (BID, 2000, pp. 21–31).

Estos ejes enfrentan varios problemas que deben superarse para concretizar su desarrollo prospectivo. La integración por medio de la red vial debe vencer desde las barreras naturales, tales como la Cordillera de los Andes, la Selva Amazónica y la Cuenca del Orinoco, hasta la superposición de diversos tipos de uso de la infraestructura establecida. La red ferroviaria se encuentra bastante deteriorada y las redes fluviales

sudamericanas, a pesar de presentar un enorme potencial de transporte, tienen un aprovechamiento relativamente pequeño.

2. Los costos del transporte en el comercio entre países sudamericanos

La selección de un modo de transporte determinado depende de la calidad y el costo. Aunque la primera es difícil de medir, puede suponerse que, en alguna medida, está expresada en el segundo. Otra consideración en la selección de un modo de transporte es el riesgo en cuanto a la integridad de la mercancía. El riesgo tiene que ver, entre otras cosas, con los plazos de entrega, la probabilidad de robo y la sensibilidad a los cambios ambientales (como la temperatura, por ejemplo). Entre las diversas variables que determinan el costo unitario del transporte, el volumen es, sin duda, la más importante, pese a que también hay que considerar otros componentes de la demanda y la oferta de cada producto. Los costos del transporte marítimo y carretero tienen una elasticidad proporcional al volumen transportado,

⁷ El eje central del Mercosur concentra los mayores flujos de la región en términos absolutos. En 1998 se transportaron 10 millones de toneladas de carga, casi la totalidad por camión (BID, 2000, p. 27).

aunque el primero presente mayores economías de escala. El costo por tonelada del transporte aéreo es el más elevado y el que exhibe menos economías de escala, de manera que los productos de gran valor y bajo volumen suelen transportarse por esta vía.

Cabe destacar que los bienes homogéneos compiten en los mercados internacionales sobre la base de precios más bajos y, por lo tanto, su competitividad es bastante sensible a ligeras variaciones de los costos del transporte. En cambio, para los productos de alto valor agregado, en los que el uso de los sistemas de logística –como la entrega justo a tiempo (*just-in-time*)– es más intensivo (tal es el caso de las partes para automóviles o los productos electrónicos), la puntualidad, la confianza y la seguridad son más importantes que los efectos de una reducción de los costos directos de transporte.

Los datos empíricos compilados por la Unidad de

Transporte de la CEPAL (Base de datos de transporte internacional) indican que, para varios productos, la varianza de los costos de transporte por tonelada de producto en el comercio entre países sudamericanos es muy elevada, según cuál sea el modo de transporte utilizado.⁸ Por ejemplo: en 2000, el costo de seguro y flete promedio por tonelada de pescado transportado por vía aérea fue de 660 dólares (15.6% del valor cif del producto), mientras que el costo de seguro y flete del mismo producto transportado por agua fue de 134 dólares por tonelada, si bien en una proporción similar del valor cif (15.5% del valor cif).⁹ La mayor parte del pescado transportado por vía aérea es fresco, por el cual el comprador está dispuesto a pagar un precio mayor que el del producto congelado. Estos costos se reducen aún más cuando se recurre al transporte vial: 46 dólares por tonelada (4.6% del valor cif) (véase el cuadro VI.2).

Cuadro VI.2
DIFERENCIAS DE COSTOS DE TRANSPORTE
(En toneladas métricas, dólares y porcentajes)

Producto	Modo de transporte	Costo de transporte por tonelada (cif-fob)/cif	(CIF-FOB)/CIF	Valor por tonelada
Pescado, fresco, refrigerado, congelado	Aéreo	660	15.6%	3 577
	Marítimo	134	15.5%	731
	Camión	46	4.6%	967
Legumbres, frescas, conservadas simplemente	Aéreo	718	31.7%	1 550
	Marítimo	66	9.4%	639
	Camión	23	7.5%	282
Frutas, nueces, frescas, secas	Aéreo	671	26.1%	1 900
	Marítimo	72	22.1%	255
	Camión	39	10.8%	321
Máquinas para oficina	Aéreo	2 124	3.8%	53 234
	Marítimo	271	2.1%	12 863
	Camión	418	2.0%	20 799
Productos medicinales y farmacéuticos	Aéreo	2 385	2.0%	118 793
	Marítimo	120	4.7%	2 435
	Camión	183	2.1%	8 555

Fuente: CEPAL, Base de datos de transporte internacional (BTI), 2002.

Nota: Los datos no incluyen los productos básicos del grupo 3 de la CUCI.

8 Véase también el Boletín FAL N° 191, julio de 2002.

9 Hay una descripción de las reglas internacionales de interpretación de los términos comerciales (Incoterms) de la Cámara de Comercio Internacional (CCI) en la página web <http://www.iccwbo.org/incoterms/preambles.asp>. En la BTI, los términos "fob" y "cif" se utilizan con un sentido más amplio, ya que no es posible abarcar todos los tipos de acuerdos entre importadores y exportadores. El término "fob" se emplea para definir el valor de un bien antes de que sea exportado y "cif" para definir su valor a su llegada al país importador, tras el pago de los gastos de seguro y el transporte internacional.

En promedio, los países de América Latina pagan casi 8% del valor de sus importaciones por concepto de flete y seguro, es decir, casi tres puntos porcentuales más que el promedio mundial.¹⁰ Estos costos son significativamente más altos que los de las regiones industrializadas del mundo, si bien están por debajo del promedio de las regiones en desarrollo (véase el cuadro VI.3). Por ejemplo, en Europa, el seguro y el flete fluctúan entre 1.5% y 2.5% del valor cif de los bienes más caros y entre 3% y 7% para los bienes más baratos.¹¹ Del mismo modo, los valores promedio del costo de seguro y flete, como porcentaje del valor cif total para distintos medios de transporte, suelen ser menores cuando se originan en un país industrializado. La proporción media del costo de seguro y flete para transportar legumbres, frutas y nueces entre Alemania y Francia es considerablemente menor que entre dos países de América del Sur, en distancias similares (véase el cuadro VI.4).

Tradicionalmente, el transporte marítimo ha sido el modo más utilizado para la carga en América del Sur, aunque en los últimos años se observa un aumento de la demanda de transporte carretero y aéreo. Si se toman en cuenta todos los movimientos comerciales de la región, el modo marítimo y el terrestre tienen una participación similar en el valor total de los fletes intrarregionales (44.4% y 42.5%, respectivamente). La proporción correspondiente al transporte aéreo ronda el 10% del valor de todo el comercio entre los países sudamericanos. En lo que se refiere al volumen (toneladas métricas) de la carga transportada en la región, la participación de transporte marítimo es de alrededor de 55% de todos los movimientos intrarregionales, mientras que el carretero sólo da cuenta de la tercera parte. En cuanto al transporte aéreo, el volumen de bienes transportados entre países de América del Sur no llega a 1% del total. El transporte ferroviario no desempeña

Cuadro VI.3
**COSTOS DE FLETE Y SEGUROS COMO PORCENTAJE DE LAS IMPORTACIONES (CIF),
TODOS LOS MODOS DE TRANSPORTE**

Zona	1980	1990	1999
Economías de mercado desarrolladas	6.64	5.22	4.50
América Latina y el Caribe	8.85	8.17	7.94
Todo el mundo	6.64	5.22	5.39
Países en desarrollo	10.44	8.60	8.21

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Review of Maritime Transport*, Ginebra, 2001.

Cuadro VI.4
**DIFERENCIAS DE COSTOS DE TRANSPORTE DE LEGUMBRES, FRUTAS Y
NUECES EN AMÉRICA DEL NORTE Y EUROPA**
(Porcentaje del precio cif)

	Alemania	Francia	Estados Unidos	Canadá	México
Alemania		4.8	3.8	25.0	12.5
Francia	5.7		15.7	24.1	
Estados Unidos	6.8	10.3		6.2	4.8
Canadá	12.5	19.7	6.0		5.6
México	20.4	27.9	6.9	6.5	

Fuente: R.A. McDougall, A. Elbehri y T.P. Truong (1998), *Global Trade Assistance and Protection: The GTAP 4 Data Base*, Center for Global Trade Analysis, Purdue University.

10 La demanda de servicios de transporte deriva del comercio y este último es influido por ciertas variables que también tienen un impacto en el costo del transporte.

11 Véase Aberle (2001).

un papel importante, ni por el valor ni por el volumen de los bienes (aproximadamente 1%). Aunque el transporte fluvial de carga es mínimo, reviste bastante importancia para los dos países sin litoral, es decir, Bolivia y Paraguay.

Una de las consecuencias del uso intensivo de los medios de transporte por carretera y por vía aérea es la casi saturación de la red de transportes alrededor de las zonas metropolitanas debido a la concentración regional del tráfico, en tanto que otras áreas de estos países todavía carecen de redes adecuadas de acceso al transporte. En consecuencia, en el futuro cercano la situación actual de la infraestructura de transporte puede obstaculizar las iniciativas para mejorar la competitividad internacional de los productos sudamericanos.

Los modos de transporte en el comercio sudamericano

Tanto en lo que respecta a su valor como a su volumen, los bienes intercambiados entre los países del Mercosur y Chile se transportan principalmente por camión o por vía marítima. Si se tiene en cuenta el valor, el transporte por camión representa más de 54% de todo el comercio intrarregional, mientras que el transporte marítimo equivale a aproximadamente 36%. Cuando se analizan los flujos comerciales en función del volumen las proporciones se invierten: más de 54% de los bienes se transportan por vía marítima mientras que el 42% se traslada por camión. Corresponde a Brasil el 54% del valor de las exportaciones a otros países del bloque por vía marítima (cerca de 49% del volumen), mientras que Uruguay ocupa el segundo lugar. En cambio, Chile representó casi 33% de los fletes por camión (si se considera el volumen de los bienes) que, en su mayor parte, se originan en Argentina y Brasil.

En función del valor, el transporte aéreo representa cerca del 9%, mientras que su volumen apenas supera el 1%. El comercio bilateral entre Brasil y Argentina representó más de 38% de todo el transporte aéreo de carga dentro del Mercosur en términos de valor y más de 92% en volumen. Argentina es el mayor usuario del transporte aéreo para sus exportaciones a los demás países del Mercosur (cerca de 45% del valor y más de 93% del volumen). Le sigue Uruguay con casi 26% del valor de los bienes transportados por vía aérea en-

tre países del Mercosur, que en su mayor parte se envían a Brasil.

Por otra parte, el intercambio comercial entre los países de la Comunidad Andina representa aproximadamente 13% del valor y poco más de 8% del volumen del comercio entre países sudamericanos. La estructura modal de estos flujos comerciales es muy similar a la del Mercosur. La mayor parte de la carga se transporta por vía marítima y por camión. El transporte marítimo es el más importante en volumen (cerca de 50%) mientras que las mercancías transportadas por camión representan la mayor proporción del valor (47.5%). El transporte aéreo desempeña un papel similar al que cumple en el comercio entre los países del Mercosur. Colombia y Venezuela son los socios comerciales más importantes y generan intensos flujos de comercio bilateral entre ambos.¹²

Las transacciones entre los dos bloques de integración subregionales, en ambas direcciones, se realizan principalmente por agua (más de 70% del valor). Además, la proporción de bienes transportados desde el Mercosur a la Comunidad Andina es mayor que la de los que recorren el camino inverso.

Costos del transporte en el comercio dentro de los esquemas de integración subregional y entre ellos

Los costos promedio de los fletes y seguros en toda la región sudamericana, calculados a partir de la BTI de la CEPAL, considerando todos los modos de transporte, varían en torno de 5% de los precios cif de importación (excluidos el petróleo y sus derivados). Los costos de flete y seguros varían entre países y entre medios de transporte. En general, estos costos son mucho más bajos para las transacciones entre países de un mismo bloque regional: entre 3.2% y 3.6% del precio cif del comercio por vía aérea dentro del Mercosur y dentro de la Comunidad Andina, y entre 5.1% y 11.7% para el comercio Mercosur–Comunidad Andina y viceversa en el mismo modo de transporte. Además, los costos de transporte aéreo, marítimo y vial son, en promedio, sistemáticamente más elevados desde los países de la Comunidad Andina hacia el Mercosur que en sentido contrario. La excepción es el transporte fluvial (véase el cuadro VI.5).

12 La distribución modal de las exportaciones colombianas a los demás países de América del Sur, desde el punto de vista de su valor, es la siguiente: transporte terrestre, 51%; transporte marítimo, cerca de 37% (que, en función del volumen, representó el 50%); y transporte aéreo, aproximadamente 12% del valor de todas las exportaciones enviadas por Colombia a sus vecinos. El valor de los bienes enviados de Colombia a Venezuela por carretera fue 63% mayor que el transportado en sentido inverso.

Cuadro VI.5
**COSTOS PROMEDIO DEL TRANSPORTE EN AMÉRICA DEL SUR,
 DESGLOSADOS POR MODO^a**
(Porcentaje del valor cif)

Modo de transporte	Importaciones ^a			
	Exportación de transporte	Comunidad Andina	Mercosur ^b	Promedio
Aéreo	Comunidad Andina	3.6	11.7	6.1
	Mercosur	5.1	3.2	3.6
Marítimo	Comunidad Andina	4.5	9.0	6.2
	Mercosur	5.7	5.6	5.6
Ferroviario	Comunidad Andina	4.0	11.2	10.9
	Mercosur	11.5	6.3	6.3
Fluvial	Comunidad Andina	10.2	8.2	10.0
	Mercosur	15.5	5.0	6.4
Camión	Comunidad Andina	2.8	10.4	3.3
	Mercosur	3.4	4.9	4.9
Promedio		4.6	5.3	5.1

Fuente: CEPAL, Base de datos de transporte internacional (BTI), 2002.

^a No están incluidos los productos básicos del grupo 3 de la CUCI y las importaciones a Venezuela.

^b Los datos del Mercosur incluyen los de Chile.

Como era de esperar, la estructura de los costos de transporte refleja en parte la intensidad de los flujos bilaterales. En efecto, los costos de flete y seguros, en todos los modos de transporte, son menores para los productos intercambiados entre los países del Mercosur y

Chile.¹³ En particular, los costos de transporte marítimo de las importaciones provenientes de la Comunidad Andina pueden ser de dos a tres veces más altos que los de los que proceden del Mercosur.

C. Más allá de la liberalización comercial: la integración física como estrategia de integración económica

El tema del transporte ha recuperado su protagonismo en el debate de los instrumentos para la promoción del comercio y las inversiones en un mundo de aranceles bajos y progresiva eliminación o armonización de barreras no arancelarias. Es innegable que existe una relación positiva entre el crecimiento del comercio y los

costos de transporte, dado que a mayor volumen corresponde un menor costo por tonelada transportada. En realidad, el costo del transporte equivale al precio de un servicio que se determina por su demanda y oferta. Sin embargo, según sea la elasticidad de la demanda y de sustitución, el costo de transporte puede afectar al

¹³ Amjadi y Winters (1997) llegaron a la conclusión de que los costos de transporte dentro del Mercosur y entre el Mercosur y Chile eran inferiores en unos seis puntos porcentuales a los costos de flete y seguros promedio en el comercio de los mismos países y el resto del mundo.

volumen y a la composición del comercio de un país. Si el volumen de intercambios comerciales es bajo, la economía se enfrenta a un dilema que difícilmente podrá resolver el mercado, puesto que una reducción del costo de transporte fomentaría directamente las exportaciones e importaciones, con un efecto equivalente a una rebaja arancelaria, aunque la reducción del costo de transporte deriva del aumento del comercio. Es decir, debe darse un factor exógeno, asociado a cambios tecnológicos o a la utilización de instrumentos de política pública, para solucionar la disyuntiva. Por la misma razón, los análisis recientes destacan que varias fallas e imperfecciones del mercado, que afectan a los costos del transporte, tienden a concentrar la actividad industrial y económica, en general, en ciertas áreas que acaparan la infraestructura humana y física adecuada (Venables y Gasiorek, 1998).¹⁴ El eje central del Mercosur (Brasilia–Buenos Aires–Montevideo–Santiago) es una prueba clara de economías de aglomeración que refuerzan la especialización económica existente.

El comercio dentro de los esquemas subregionales en el continente sudamericano (Comunidad Andina, CARICOM y Mercosur) se ha incrementado en la última década y se ha mantenido como rumbo viable del comercio, a pesar de las crisis económicas y financieras que atraviesan las economías de los países miembros (véase el capítulo V). De la misma manera, también se expandió el comercio entre los países de subregiones distintas, aunque muy concentrado en los flujos con origen y destino en la economía más grande y diversificada, Brasil. En las exportaciones sudamericanas todavía predominan los bienes con alta densidad de costos de transporte (productos primarios). Este fenómeno, sumado a la importancia de las barreras geográficas entre países vecinos y el bajo nivel de competencia entre los distintos modos de transporte, ha traído aparejado el predominio del transporte marítimo y carretero en el comercio entre países sudamericanos.

Por otra parte, no se puede concebir el problema de los transportes de manera aislada. Las necesidades de integración entre los modos de transporte y los servi-

cios logísticos para atender a sistemas de producción geográficamente dispersos son cada vez mayores. A medida que crece la importancia de los sistemas multimodales, el análisis fragmentado de los modos de transporte es reemplazado por una perspectiva de sistemas.¹⁵ En la actualidad, las soluciones deben incluir también componentes regulatorios.¹⁶ Las experiencias regionales han demostrado que un proceso de liberalización de los servicios de transporte debe estar acompañado de un marco regulatorio para que la participación creciente del sector privado pueda contribuir a mejorar la calidad y reducir los costos de los servicios.¹⁷ Cuando no existe un marco regulatorio adecuado, los sistemas de transporte experimentan una tendencia natural a conformar esquemas monopólicos que inciden en la estructura de los costos de los servicios de transportes.

Asimismo, una acción efectiva para la promoción de flujos de comercio debe incluir otros componentes de facilitación del comercio, con vistas a la disminución de los tiempos de trámite fronterizo mediante el uso de tecnologías modernas de la información en el sector. Esto contribuiría a mejorar la competitividad y la eficiencia de los transportes en los planos regional e internacional.

En otras palabras, la integración es una estrategia para mejorar redes, líneas y nodos de transporte, a partir de una perspectiva multisectorial integrada y enfocada hacia la facilitación y promoción de las relaciones económicas en el continente.

En este contexto, reviste importancia significativa para la integración regional la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA), en la que se hace hincapié en las inversiones de infraestructura y el marco regulatorio y se considera que el desarrollo de las redes de transporte, energía y telecomunicaciones constituye un objetivo integrado. El propósito final de la IIRSA es hacer de América del Sur una región más competitiva y desarrollar su espacio geográfico. Los elementos de programación estratégica son los ejes de integración y desarrollo por

14 Hay información más detallada en Krugman (1998).

15 En la Convención de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías se define el transporte internacional multimodal como "el porte de mercancías por dos modos diferentes de transporte por lo menos, en virtud de un contrato de transporte multimodal, desde un lugar situado en un país en que el operador de transporte multimodal toma las mercancías bajo su custodia hasta otro lugar designado para su entrega en un país diferente" (Glosario de Estadísticas de Transporte, Grupo de Trabajo entre Secretarías sobre Estadísticas de Transporte, EUROSTAT, Conferencia Europea de Ministros de Transporte, Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas, segunda edición, 1997).

16 Por ejemplo, incluir la estandarización de las normas de seguridad para los camiones en toda la región.

17 Entre las medidas para reducir los costos de transporte se puede incluir la armonización de regulaciones y la aplicación de políticas de competencia con el objeto de desarrollar un único mercado de transporte regional. Esto podría reforzarse mediante la liberalización de los servicios de cabotaje en el sector del transporte marítimo y carretero de cargas, mediante la creación de un mercado regional de cabotaje.

medio de los cuales se busca: a) la densificación de la actividad económica, b) el desarrollo regional y c) la integración física y económica de los países vecinos.

La IIRSA es una iniciativa multinacional que por primera vez involucra a los doce países soberanos de América del Sur. Es multisectorial porque no sólo participa el sector transporte sino también el sector energético y fundamentalmente el sector de telecomunicaciones. También es multidisciplinaria porque abarca aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales, ambientales y otros. La IIRSA contempla mecanismos de coordinación entre los gobiernos, las instituciones financieras multilaterales y el sector privado con miras a combinar la visión política y estratégica de América del Sur, concertar los planes y programas de inversión y jerarquizar los ejes de integración y desarrollo, así como los proyectos específicos de cada uno de éstos. La iniciativa tiene un horizonte inicial de 10 años y se encuentra en su segunda etapa, de profundización y consolidación, habiendo concluido su etapa fundacional.

Se identificaron nueve ejes de integración y desarrollo para el establecimiento de redes y nodos de transporte transdamericanos:

1. Eje Mercosur–Chile (São Paulo–Montevideo–Buenos Aires–Santiago)
2. Eje Andino (Caracas–Bogotá–Quito–Lima–La Paz)
3. Eje Venezuela–Brasil–Guyana–Suriname
4. Eje interoceánico Brasil–Bolivia–Paraguay–Perú–Chile (São Paulo–Campo–Santa Cruz–La Paz–Ilo–Matarani–Arica–Iquique)
5. Eje multimodal Orinoco–Amazonas–Plata
6. Eje multimodal del Amazonas (Brasil–Colombia–Ecuador–Perú)
7. Eje Talcahuano–Concepción–Neuquén–Bahía Blanca
8. Eje Porto Alegre–Jujuy–Antofagasta
9. Eje Perú–Brasil (Acre–Rondônia)–Bolivia.

Al mismo tiempo se identificaron cinco procesos sectoriales de integración, compuestos por:

1. Sistemas operativos de transporte multimodal
2. Transporte aéreo
3. Sistemas operativos de transporte marítimo
4. Conformación de mercados eléctricos regionales
5. Instrumentos para el financiamiento de proyectos de integración física regional.

Para llevar a cabo el Plan de Acción se estableció la siguiente organización institucional: un Comité de

Dirección Ejecutiva (CDE), de carácter político, integrado por representantes de alto nivel designados por los gobiernos de América del Sur. También se estableció un Comité de Coordinación Técnica (CCT) compuesto por representantes del BID, de la CAF y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), cuyos objetivos consisten en: i) identificar una cartera de proyectos fundados en una visión unificada; ii) definir recomendaciones respecto a la intervención del Estado para la mitigación de "fallas de mercado" y sus riesgos; iii) promover la participación del sector privado en la operación y el financiamiento de proyectos y iv) promover, identificar, cuantificar y seleccionar los recursos financieros públicos y/o privados para el desarrollo de los proyectos. Finalmente, se decidió la creación de Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE) que están integrados por funcionarios y expertos designados por los gobiernos de América del Sur; se constituye uno para cada eje de integración y desarrollo y para cada uno de los procesos sectoriales de integración aprobados por el CDE. Cada grupo cuenta con un gerente y un asistente técnico que cubren las funciones de Secretaría del respectivo grupo. Los GTE constituyen el nivel de trabajo técnico de los gobiernos sobre la base de las directivas que surjan del CDE. Estos grupos se concentran en el desarrollo de la infraestructura regional por medio del concepto de ejes de integración y desarrollo y de procesos sectoriales, por lo que tienen un carácter multisectorial y multidisciplinario.

Después de 24 meses de ejecución (a diciembre de 2002), se presentaron los resultados que aparecen más abajo, en la reunión de coordinadores nacionales, realizada en Brasilia. Con relación a los GTE se encuentran en funcionamiento los siguientes grupos, los cuales están en distintas etapas de operación:¹⁸

1. Eje Andino: el GTE está definiendo las líneas de trabajo, que puedan conformar una visión unificada de las cuestiones relacionadas con la integración física, legales e institucionales. Se celebraron tres reuniones.
2. Eje Mercosur–Chile: el GTE está avanzando en el diseño preliminar de la visión de negocios del eje. El diagnóstico preliminar indica que cuenta con una malla de infraestructura razonable, con cuellos de botella pero casi sin eslabones faltantes, lo que incrementa la cantidad de proyectos integradores que refuerzan y densifican la infraestructura existente, y reduce el número de proyectos estructurantes que pueden resolver soluciones de

18 Véase el documento "Evolución de los trabajos ejes de integración y desarrollo", Comité de Coordinación Técnica, CCT, Brasilia, 11 de diciembre de 2002.

- continuidad y producir cambios sustanciales en la conformación de la malla. Se realizaron dos reuniones.
3. Eje Talcahuano–Concepción–Neuquén–Bahía Blanca: el proyecto estructurante clave es el Ferrocarril Transandino del Sur. También se desarrollan proyectos de circuitos turísticos en el lado chileno que podrían complementar el proyecto principal (las reuniones son conjuntas con la del GTE del eje Mercosur–Chile).
 4. Eje Interoceánico: las reuniones han promovido un intercambio de información entre los países participantes en los proyectos nacionales que pueden estar vinculados a la perspectiva integrada de la IIRSA y ejecutados con un enfoque de complementación que requiere cristalizar proyectos estructurantes. Se ha señalado que la experiencia en la gestión de proyectos y créditos transnacionales es aún limitada, y que se debe desarrollar colectivamente para ponerla al servicio de la consolidación de los ejes. En las reuniones se ha destacado el interés que demostraban diversas autoridades y actores subnacionales en el impulso de un proceso sostenido de integración en el eje. Se realizaron tres reuniones.
 5. Eje Porto Alegre–Asunción–Jujuy–Antofagasta: se iniciaron las misiones técnicas de recopilación de información a los países que integran el eje para definir la visión de negocios. La primera reunión tendrá lugar durante el primer semestre de 2003.
 6. Eje multimodal del Amazonas: el GTE celebró una reunión en la que se presentó la visión de negocios del eje, seguida de una serie de presentaciones por parte de los países participantes.
 7. Eje Venezuela–Brasil–Guyana–Suriname: el GTE llevó a cabo una primera reunión en la cual se relataron los resultados de las misiones técnicas realizadas por el Gerente del eje a los países que lo integran.
 8. Eje Perú–Brasil–Bolivia: se realizó una primera reunión en la cual se definieron líneas de trabajo para la formulación de la visión de negocios.
- Además, existen seis procesos sectoriales en etapa final de revisión y análisis por parte de las instancias técnicas correspondientes del CCT, a saber: sistemas operativos de transporte aéreo; sistemas operativos de transporte marítimo; sistemas operativos de transporte multimodal; armonización de las políticas regulatorias, de interconexión, de espectro, de estándares técnicos y de universalización de Internet; facilitación de pasos de frontera; instrumentos para el financiamiento de proyectos de integración física regional, y visión estratégica de América del Sur.
- También se han iniciado estudios para identificar temas estratégicos y elaborar un Plan de Trabajo para cada grupo. En este sentido se estima que los GTE de procesos sectoriales trabajarán en interacción permanente con los de los ejes. Asimismo, se prevé la realización de una reunión técnica sobre financiamiento de proyectos transnacionales.