Infraestructura Avanzada de Transportes para el Desarrollo Sostenible y la Integración de Centroamérica

Mario Umaña

Abril, 1999
Documento en Proceso. Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles opciones de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE acerca de una incorrecta interpretación de su contenido, de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es acrecentar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenibles en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos del texto anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto. Se hace una especial mención a la colaboración del Dr. Hans Peters, Senior Transport Specialist de la IFC del Banco Mundial, por sus aportes en el marco teórico en el campo de Infraestructura Avanzada y Logística Comercial; del Sr. Martín Sgut, Vicepresidente de la Asociación de Terminales Portuarias Privadas de América Latina, por sus aporte en el campo de Logística, Políticas Portuarias y Transporte Marítimo; del señor Jan Hoffman, especialista, en Economía de Transportes de la CEPAL, por sus aportes en el tema de transporte marítimo; de la COCATRAM por sus aportes en el tema Portuario y Marítimo; del señor Ellis Juan, Ex-funcionario del Banco Mundial y experto mundial en el tema de Políticas Aéreas; del señor Günter Zietlow de IRF/GTZ por sus aportes en materia de Conservación Vial y del señor Raúl Leclair, Secretario Técnico de COMITRAN en SIECA, por sus aportes especialmente en el tema de Transporte Terrestre. Abril, 1999.
"El nuevo paradigma para la inversión en infraestructura que se propone... crearía una oportunidad de reordenar la distribución territorial de la riqueza y del desarrollo, mediante el desarrollo de cinturones creados a lo largo de las redes regionales de comunicación, transporte y conexiones de energía. De esta forma, el nuevo paradigma promete, tanto una distribución más justa de la riqueza, como un retorno potencial mayor sobre la inversión en infraestructura, permitiendo un nivel mayor de desarrollo y de sostenibilidad en el largo plazo. Su base en las fuerzas del mercado lo hará responder al entorno cambiante de una economía global y adaptarse a los avances continuos de la tecnología."

Eliezer Batista da Silva

---

## TABLA DE CONTENIDO

ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN ......................................... 1

INTRODUCCIÓN ................................................................................................................................. 4

### 1. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR ........................................................................................................ 10

#### 1.1 DIAGNÓSTICO DE PUERTOS Y TRANSPORTE MARÍTIMO ......................................................... 11

- **1.1.1 Diagnóstico portuario................................................................. 12**
  - Deficiencias de capacidad instalada .................................................. 13
  - Problemas del sector laboral .............................................................. 13
  - Problemas en el marco jurídico para incorporar el sector privado ........ 14
  - Problemas en las administraciones portuarias ................................ 14

- **1.1.2 Diagnóstico de Transporte Marítimo....................................................... 15**
  - Problemas en las Administraciones Marítimas ................................ 15
  - Problemas en el Marco jurídico ........................................................ 15
  - Problemas de definición institucional: El Papel del Estado (supervisión y control) ................................................ 15
  - Negocio naviero y precio de los fletes ............................................ 15

- **1.1.3 Análisis del Entorno................................................................. 19**
  - Entorno regional .............................................................................. 23
  - Entorno latinoamericano ................................................................. 22
  - Entorno mundial .............................................................................. 19

#### 1.2 DIAGNÓSTICO DE TRANSPORTE MULTIMODAL ................................................................. 25

#### 1.3 DIAGNÓSTICO DE AEROPUERTOS Y TRANSPORTE AÉREO ................................................. 26

- **1.3.1 Políticas de transporte aéreo....................................................... 27**
  - Pasos hacia una política regional .................................................... 27
  - Descripción de las políticas nacionales .......................................... 28
  - Antecedentes del sistema mundial de transporte aéreo .................. 28
  - El nuevo paradigma ........................................................................ 29
  - Obeciones tradicionales a la apertura ............................................ 31
    - Razones políticas basadas en el principio de soberanía nacional .................. 31
    - Razones económicas ................................................................. 32
  - Los contra-argumentos .................................................................. 32
    - La soberanía .............................................................................. 32
    - El tema de la propiedad ........................................................... 35
    - La defensa nacional ................................................................... 35
    - Orgullo nacional ........................................................................ 33
    - Territorialidad ........................................................................... 33
    - Generación de divisas ............................................................... 34
    - Generación de empleo .............................................................. 34
    - Industria incipiente ................................................................. 34
    - "Dumping" Social y subvenciones o ambos .................................. 34
  - La evidencia en algunos países ..................................................... 35
    - Emiratos Arabes Unidos ............................................................. 35
    - Australia .................................................................................... 35
    - Singapur .................................................................................... 35
    - México ...................................................................................... 35
    - Brasil ....................................................................................... 35

- **1.3.8 Situación en Centroamérica ..................................................... 36**

#### 1.4 DIAGNÓSTICO DEL SUBSECTOR VIAL ................................................................. 36

- **1.4.1 Los Servicios de Transporte..................................................... 39**
  - El uso del transporte terrestre por carretera .................................. 40
2.1 RECOMENDACIONES DE POLÍTICA Y ESTRATEGIA PARA EL SUBSECTOR MARÍTIMO PORTUARIO Y DE TRANSPORTE MULTIMODAL

2.1.1 Políticas de Transporte Marítimo
2.1.2 Estrategias Regionales del Subsector Marítimo
2.1.3 Políticas Portuarias
   a. Mejorar la situación actual de las instituciones estatales portuarias
2.1.4 Estrategias Portuarias
   a. Mejorar la situación actual de las instituciones estatales portuarias

2.2 RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA EL TRANSPORTE AÉREO

2.2.1 Cielos abiertos unilaterales
2.2.2 Cielos abiertos regionales
2.2.3 Cielos abiertos multilaterales
2.2.4 Cielos abiertos bilaterales pero agresivos

2.3 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL SECTOR VIAL

2.3.1 La rehabilitación/reconstrucción de la red física
2.3.2 El tema de la vulnerabilidad de la red ante peligros naturales
2.3.3 La conservación vial
2.3.4 Los cambios estructurales en la industria del transporte centroamericano

3. EL CORREDOR LOGÍSTICO CENTROAMERICANO

3.1 LOS COMPONENTES DEL PROYECTO

3.1.1 Un programa de inversiones en infraestructura
   a. El denominado Corredor Vial Natural o Corredor Pacífico
   b. El Corredor Vial Panameñeco o Alternativo A
   c. El Corredor Vial Atlántico o Alternativo B
   d. Diversas conexiones por carretera

3.1.2 Un programa de desarrollo de instalaciones y servicios logísticos para la facilitación del comercio internacional que se sirve de la Red de Carreteras Regionales
   a. Desarrollo de un mercado de servicios logísticos
   b. Apertura en el mercado de servicios logísticos
   c. Organización del Sector Privado en el tema de Logística
   d. Facilitación del Comercio

3.1.2.1 Desarrollo de un mercado de servicios logísticos
   a. Desregulación del transporte aéreo, marítimo y terrestre
   b. Apertura en el mercado de servicios logísticos
   c. Organización del Sector Privado en el tema de Logística
   d. Facilitación del Comercio

3.1.2.2 Aduanas y modernización de los puestos fronterizos
3.1.2.3 El uso de tecnologías de información y telecomunicaciones en el comercio internacional
   a. La apertura y la desregulación en las telecomunicaciones
   b. La "supercarretera" de la información (Fibra Óptica)

3.2 CONSIDERACIONES FINALES
ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

Este documento de trabajo intenta ser un soporte conceptual a la Agenda Centroamericana para el siglo XXI en el área de Infraestructura, Logística y Barreras al Comercio, y refleja los principales hallazgos y las conclusiones de un proceso de investigación iniciado por el INCAE con la colaboración de la Escuela de Administración de Negocios y el Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard en enero de 1996, como resultado de un mandato de la Cumbre de Presidentes de Centroamérica, celebrada en San Pedro Sula, Honduras, en diciembre de 1995, donde se definieron las áreas de acción prioritarias de investigación (Estudios de la Fase 1).

A continuación se indican las principales actividades e hitos del proyecto:

- Enero de 1996: Se redactaron términos de referencia y se establecieron Comités de Trabajo Regionales por área. Se inicia proceso de investigación.
- Septiembre de 1996: Establecimiento de los términos de referencia y Comités de Trabajo Nacionales para los estudios de la Fase 2. INCAE, Alajuela, Costa Rica.
- Octubre de 1996: Inicio de las reuniones de implementación.
- Enero de 1997: Cumbre de Presidentes donde se le solicita al BCIE (y éste al INCAE) un estudio para rehabilitar la Carretera Interamericana por medio de concesión de obra pública. Tegucigalpa, Honduras.
- Abril de 1997: XVII reunión del Consejo Sectorial de Ministros de Transportes COMITRAN, donde se aprueba el documento preparado por el INCAE y el BCIE: "El Sector Transporte para la Competitividad e Integración de Centroamérica: recomendaciones de Políticas, Estrategia y Organización". Washington D.C, EE.UU.
- Agosto de 1997: Exposición sobre Diagnóstico Portuario y Marítimo de Centroamérica. VI Reunión Latinoamericana de la Asociación de Autoridades Marítimas de América AAPA. Ciudad Panamá, Panamá.
- Setiembre de 1997: Estudio sobre Reingeniería de Procesos de Aduana y Migración en el Aeropuerto Juan Santamaría, Costa Rica.
- Octubre de 1997: Seminario sobre Fletes Marítimos en Centroamérica (Estudio hecho por la Universidad de Louisiana), Campus Francisco de Sola, INCAE, Managua, Nicaragua.
- Noviembre de 1998: Presentación sobre transporte Marítimo en Centroamérica en Seminario sobre Privatización de Puertos y Desregulación del Transporte Marítimo organizado por CEPAL. Miami, Florida, EE.UU.

2 En colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo.
Marzo de 1999: XX Reunión de COMITRAN. 1. Presentación y aprobación del proyecto del Corredor Logístico Centroamericano\textsuperscript{3} para ser presentado ante el Grupo Consultivo en la reunión de Estocolmo en mayo de 1999. 2. Presentación y aprobación del Marco de Políticas, Estrategias y Plan de Acción para el Sector Marítimo de Centroamérica\textsuperscript{4} Comalapa, La Paz, El Salvador.

\textsuperscript{3} En colaboración con la SIECA.
\textsuperscript{4} En colaboración con COCATRAM.
INTRODUCCIÓN

Desde inicios del Proyecto de Competitividad, los Presidentes de Centroamérica establecieron las prioridades de investigación para el diseño de la Agenda Centroamericana para el Siglo XXI. Se indicó, en esa oportunidad, que el área de la Infraestructura de Transportes era vital para el desarrollo de la región, tanto desde el punto de vista del comercio intracentroamericano como para el comercio exterior.5

Después de cuatro décadas de un proceso de integración formal, la región centroamericana mantiene barreras importantes al comercio intrarregional, no sólo desde el punto de vista arancelario y no arancelario, sino también desde la perspectiva del flujo real del comercio por medio de sus fronteras. El esfuerzo para establecer un arancel externo común ha sido insuficiente hasta la fecha, y la elaboración de políticas comerciales comunes frente al resto del mundo apenas empieza. Centroamérica sigue siendo, con algunas excepciones, una sumatoria de países relativamente dispersos y desintegrados, con agendas nacionales de desarrollo en función de problemas locales sin visión sistémica de conjunto.

La estructuración de un área económica armonizada pasa por la modernización de los instrumentos de libre comercio, la negociación arancelaria para establecer la unión aduanera y la libre movilidad de los factores productivos para alcanzar el mercado común.

Dos fuerzas paralelas pueden acelerar este proceso de integración: 1. la eliminación de todas las barreras reales al comercio mediante el uso de un sistema de infraestructura avanzada, y 2. la coordinación de su política comercial frente al mundo. El presente trabajo se concentra en la primera de ellas.

Sin duda alguna, el enfoque que Centroamérica le dé al desarrollo de la infraestructura y de los servicios logísticos asociados a ella, producirá efectos sustantivos (positivos o negativos) sobre el proceso gradual de integración económica de la región, sobre el

5 Esta visión ya había sido plasmada en el Protocolo de Guatemala que relanza el proceso de integración de Centroamérica.
potencial competitivo de las empresas que produzcan bienes y servicios desde ella hacia el resto del mundo, y sobre el bienestar de sus habitantes.  

Este documento de trabajo refleja los hallazgos principales derivados de los diagnósticos realizados al sector de infraestructura y servicios de transporte y logística, así como el análisis de las mejores prácticas internacionales.

Finalmente, se presentan las principales recomendaciones producto del esfuerzo de validación y concertación nacional-regional promovidos por el CLACDS en tres años de trabajo. Su principal objetivo es servir como instrumento conceptual de cambio permanente y sostenible más que como insumo puramente académico.

**Se intenta explicar la forma de transformar su infraestructura física de transportes subestándar, típica de los países menos desarrollados, en Infraestructura Avanzada, base del clima de negocios de las economías más competitivas del mundo.**

Ciertamente, la infraestructura de transportes, y la facilitación del transporte mismo, son un elemento vital dentro del clima de negocios de los países y aunque su impacto sobre la competitividad es evidente, también es difícil de cuantificar. No obstante, estudios recientes del Banco Mundial indican que después de la desregulación de la actividad del transporte en Estados Unidos, los beneficios totales se estimaron en 1994 en sesenta mil millones de dólares anuales. Este dato cuantitativo refleja, en mucho, algunas lecciones que deben ser valoradas por las autoridades de la región como opciones para el salto cualitativo de sus economías.

Entre 1986 y 1995 a nivel mundial, el comercio creció más rápido que el PIB. En 1996 y 1997 la tasa de crecimiento del comercio duplicó a la de la economía. Sólo en 1996, se hicieron transacciones comerciales por más de 5,2 billones de dólares, dos veces y media

7 En Estados Unidos, los costos de logística bajaron del 17.2% del PIB al 10.8% después de los primeros 15 años de desregulación. Ver, en este sentido el trabajo de Martin, Sgut. (1998). *Actividad Logística en Argentina*. Estudio realizado para ARLOG, Asociación Argentina de Logística Empresarial.
más que hace una década. Asimismo, la inversión extranjera directa (IED) ha estado creciendo mucho más rápidamente que el comercio, que ha sido el eslabón principal entre las economías nacionales.

Además, con los cambios globales, las empresas están desarrollando nuevas estrategias y actividades. Estos aspectos tienen particular importancia para la formulación de políticas nacionales y regionales de comercio exterior, inversión extranjera y más específicamente para las políticas de servicios e infraestructura de transporte orientadas hacia el comercio exterior. Un reciente estudio del Banco Mundial identificó una relación negativa entre la inversión extranjera y los costos de transporte; en otras palabras un transporte menos costoso, no sólo promueve en forma directa el comercio exterior, sino que también la inversión extranjera.

El costo del transporte aporta normalmente entre un 5 y un 10% del precio final de los productos. Si consideramos, además, que entre los países con sistemas de transporte de clase mundial y los nuestros, existe una diferencia promedio de alrededor del 4% en el peso relativo del costo del transporte sobre el precio CIF de los productos, podríamos inducir que muchos de nuestros productos pierden cualquier ventaja competitiva desde que salen de su lugar de producción, sobre todo si se considera que Centroamérica exporta mayoritariamente productos agropecuarios de bajo valor unitario FOB y donde el transporte y la logística representan un peso aún mayor sobre el precio final de los bienes.

Desde un punto de vista económico, estos parámetros justifican aplicar esfuerzos y recursos de parte de los usuarios y del Estado para minimizar los sobrecostos.

Algunos empresarios no tienen una idea aproximada de cómo afectan estas distorsiones a sus empresas. La evidencia indica que una reducción unitaria de los costos logísticos tiene un efecto en la rentabilidad de la empresa proporcionalmente mayor que un aumento similar en las ventas. Se afirma, asimismo, que una reducción en los costos logísticos de un 10% puede redundar en un mejoramiento de un 7% en los márgenes operacionales de la empresa.

Por otra parte, aún en los sectores productivos donde el costo de la logística no es importante en función del precio final del bien, la logística continúa siendo fundamental en términos de reducción de tiempos de entrega, manejo eficiente de inventarios y de preservación de la calidad de los productos, todo lo cual impacta sobre la competitividad de los clusters regionales de gran potencial y sobre las empresas individualmente consideradas.

---

8 En productos agrícolas, este rango porcentual puede ser superior al 100% del valor FOB del producto. Ver en este sentido Quesada, E. Comercio, Política Económica y Sesgo Antiexportador. El caso del transporte marítimo en Costa Rica.

Por volumen de negocio, el principal es Alemania seguido por Francia, Inglaterra, Italia y España. El país más maduro es Inglaterra.

En España, sobre un total de 100 empresas de operación logística, 5 de ellas tienen el 28% del mercado. Sólo 10 operadores tienen el 44% del mercado.

El transporte es la función más contratada. Luego, el almacénaje y la manipulación.

En Inglaterra se aprecia una fuerte reducción de márgenes por la presión de la competencia. El margen medio es 7,9% entre los siete primeros operadores.

En Alemania, la subcontratación se desarrolla más en el sector industrial.

En Francia, dos operadores tienen el 10% del mercado.

El sector automotriz se presenta en Europa como líder en procesos de tercerización.

Algunas alianzas permitieron concentrar en el operador logístico las funciones de compras, gestión de pedidos, facturación y control de stocks.

El 15% de los operadores logísticos en España ha certificado las Normas ISO 9002.

En Europa se percibe una continua disminución de costos logísticos. En los últimos 5 años en promedio se han reducido el 35%. En empresas líderes, los costos logísticos representan el 4% de su facturación.

Un reciente estudio realizado en EEUU, concluye que:

- Los operadores logísticos están cambiando su perfil de “asset-based” a “skill-based”, tomando cada vez más, parte de los procesos de planeamiento logístico.
- Las empresas deben entender muy precisamente su situación y requerimientos antes de elegir el operador logístico.
- Los compradores de servicios insisten en incorporar a los contratos cláusulas de garantías de servicio.
- Se acentúa la tendencia a contratar todos los servicios logísticos con un operador en una relación de partnership a largo plazo.

Este esfuerzo de investigación/concertación nacional y regional pretende apoyar a los países para definir e implementar sistemas de transporte e infraestructura de clase mundial, eficientes y modernos, que faciliten el comercio, y que no sean un lastre negativo para la competitividad de las empresas de la región y una carga mayor para los consumidores.

El marco teórico utilizado está basado en las propuestas realizadas por Mody y Reinfeld (1995) y retomadas por el Dr. Hans Peters del Banco Mundial. De conformidad con éste, las prácticas internacionales en la producción y el comercio demandan una nueva generación de infraestructura, referida en la literatura técnica con el nombre de Infraestructura Avanzada, donde la tecnología de las comunicaciones y de la información se combinan con el transporte básico, creando una capacidad de servicio mejorada y permitiéndole a las empresas corresponder a las presiones competitivas por ciclos productivos más corto y mejor servicio al cliente.

---

Además de las mejoras asociadas a la tecnología, la nueva generación de infraestructura se fundamenta en la importancia creciente de los servicios de valor agregado ligados al transporte. En este sentido, los proveedores y los servicios mismos se integran al nuevo concepto de infraestructura avanzada, orientada esta vez ya no por el lado de la oferta, sino por el lado de la demanda, incluyendo consideraciones de diseño y obras concretas hechas a la medida de las necesidades de los usuarios.

La investigación se concentró inicialmente en el tema de la infraestructura física (“hardware”) como carreteras, puertos y aeropuertos, para luego abordar el tema del transporte (“software”) que tiene que ver más con liberalización y desregulación.13

A causa de conexiones evidentes con el proyecto de Aduanas (por las implicaciones en el tema de facilitación), a partir de setiembre de 1998, el Proyecto se enfocó en el tema de Logística Comercial y Barreras al Comercio para presentar una visión más integral del problema y sus opciones de solución. La modernización aduanera que se gesta ya en

todas las legislaciones nacionales de Centroamérica hace imprescindible la aprobación de un nuevo marco normativo regional y la implementación de modernos sistemas para la transferencia de información electrónica. Por eso, el proceso de transformación jurídica debe ser respaldado por un proceso de tecnología avanzada que permita un flujo de bienes dentro, hacia y desde la región, sin mayores restricciones y con las mejores prácticas disponibles en el mundo.

Existe, además, una interrelación clara con el Proyecto de Ambiente dentro de la Agenda Centroamericana para el Siglo XXI, ya que es deseable impulsar, por un lado, formas de transporte e infraestructura que generen el menor impacto posible sobre el ambiente y, por otro, sugerencias de mitigación de la vulnerabilidad para que el ambiente impacte lo menos posible sobre la infraestructura del sector. El huracán Mitch demostró la necesidad de que la nueva infraestructura de Centroamérica tenga estas características.

Finalmente, la construcción y operación de infraestructura por parte del sector privado, abre una interesante posibilidad para el fortalecimiento de los mercados de capitales en la región. De hecho, las inversiones en infraestructura presentan rentabilidades muy interesantes vis a vis las inversiones normales en bolsa, siendo muy atractivas para fondos de pensiones u otros con intereses de rentabilidad a largo plazo. 14

1. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR

La región centroamericana ha sido objeto de múltiples estudios de diagnóstico y planes maestros en el área de transportes durante las últimas tres décadas. Instituciones como CEPAL, SIECA, GTZ, IRF, JAICA, AID, COCATRAM, BCIE, BID, Banco Mundial, han trabajado profusamente en la identificación de los principales problemas que enfrenta el sector, y se destacan las limitaciones financieras del sector público en los últimos 15 años que han postergado inversiones indispensables, y la ausencia de un mercado competitivo de servicios de transporte y servicios logísticos.

En términos generales, los estudios coinciden en apuntar las siguientes deficiencias:

- Problemas asociados al mantenimiento de la infraestructura y su financiamiento.
- Baja capacidad instalada en puertos, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles.
- Limitaciones al uso del financiamiento público, ya sea con fondos propios o con recursos externos.
- Marco legal y regulativo no idóneo para la atracción de capital privado al sector.
- Deficiencias institucionales.
- Coordinación regional incipiente.
- Ausencia de condiciones de mercado en los servicios básicos de transporte.
- Ausencia de políticas sectoriales que impulsen el desarrollo de un mercado de servicios logísticos.

Los hallazgos principales indican que Centroamérica se encuentra muy lejos de contar con la infraestructura de transportes y los servicios de clase mundial, que necesita para dar un salto cualitativo en su desarrollo, a pesar de estar ubicado en una posición geográfica privilegiada, sirviendo como puente entre naciones. El problema principal no es la falta de estudios, sino la incapacidad para implementar proyectos y tomar decisiones especialmente en lo referido a nuevas formas de financiamiento y a la apertura de mercados.

---

América Latina requiere invertir más de US$60 000 millones al año en infraestructura nueva, lo que representa un 4,4% del PIB de la región. Si bien en la década de los años setenta, los países de la región invirtieron cerca de un 4,1% del PIB (aunque de forma poco económica), ya en los ochentas sólo pudieron invertir un 3% y en los noventas todavía menos. Sólo las inversiones atrasadas como resultado de la crisis de la deuda ascienden a casi US$100 000 millones. Lo anterior se agrava si se considera que los países de Asia Oriental han venido dedicando un 4,7% del PIB a las inversiones en este sector y prevén aumentar la proporción al 7% anual para mantener el ritmo de sus elevadas tasas de crecimiento. 

Las lecciones aprendidas en el tema de financiamiento de infraestructura y la creación de mercados de servicios competitivos indican que se requiere de los incentivos correctos para transformar la infraestructura física en infraestructura avanzada. Los incentivos deben ir dirigidos a que: a. la infraestructura se administre como una empresa y no como una burocracia; b. se pueda introducir elementos de competencia y c. los usuarios y otros interesados de la sociedad civil puedan tener cauces de opinión y decisión efectivos y una responsabilidad real. 

El informe sobre el Desarrollo Mundial 1994 pone de manifiesto la manera en que la infraestructura puede impulsar el desarrollo económico, reducir la pobreza y propiciar un desarrollo sostenible desde el punto de vista ambiental.

Los mercados mundiales emergentes han permitido a las economías con ventajas comparativas acaparar parte de ese mercado. No obstante, esto ha sido posible sólo cuando se ofrecen sistemas de transporte y telecomunicaciones sensibles a la demanda. En este sentido, de poco sirven los niveles de inversión en sí mismos, sin un servicio eficiente.

### 1.1 Diagnóstico de puertos y transporte marítimo

Estudios recientes del Prof. Jeffrey Sachs indican que existe evidencia empírica que demuestra una correlación entre el desarrollo y la cercanía a las costas y el transporte marítimo o fluvial. El 85% de la actividad económica de los Estados Unidos está a menos de 100 millas de la costa o río navegable. Las características geográficas del istmo centroamericano lo colocan con un altísimo potencial ya que prácticamente todos sus centros de producción se encuentran cerca de la costa; la mayoría de las principales rutas marítimas transitan cerca de la región a causa del Canal de Panamá y, finalmente, la región es considerada en sí misma un puente entre bloques económicos.

---

17 Ídem
18 Ver, en este sentido, el documento "El Subsector Marítimo para la Competitividad e Integración de Centroamérica: Políticas, Estrategia y Plan de Acción": elaborado por el INCAE y la COCATRAM y aprobado por el Consejo Sectorial de Ministros de Transportes COMITRAN EN SU XX Reunión celebrada en Comalapa, La Paz, El Salvador, 1999.
19 Nota sobre Estudio de Sachs (pendiente).
Sin embargo, la geografía física (ventaja comparativa) ha sido reemplazada por la geografía económica (ventaja competitiva). Es mucho más barato transportar un contenedor desde Buenos Aires a la costa este de los Estados Unidos que desde un puerto centroamericano, a pesar de estar al doble de la distancia. La ventaja comparativa de la región –en función de su posición geográfica– se pierde, en parte, por las distorsiones de su estructura logística para el comercio exterior, si se considera que aproximadamente el 90% del comercio mundial de mercancías se transporta por la vía marítima y Centroamérica no es la excepción.

El tema de la modernización portuaria ha estado vigente en la región, especialmente en la presente década. Múltiples estudios regionales y nacionales se han contratado a nivel nacional. En este sentido, el diagnóstico de los principales problemas no es en forma alguna desconocido.

1.1.1 Diagnóstico portuario

Los puertos regionales se presentan como empresas desgastadas, corroídas por la ineficiencia administrativa y la interferencia política, la falta de capacidad para construir, mantener y operar la infraestructura con servicios de clase mundial, y un marco legal inadecuado para enfrentar los cambios e introducir los principios del mercado, aun considerando que la mayoría de ellos no son especializados y que la actividad de manejo de contenedores no está generalizada. La consecuencia principal de lo anterior es mayor costo en el precio del transporte desde la región y hacia ella.

1.1.1.1  Deficiencias de capacidad instalada

Los siete principales puertos centroamericanos poseen en total menos infraestructura para manejar contenedores que el Puerto de Manzanillo en Panamá, que moviliza sólo entre 10 y 15 contenedores por hora por buque (utilizando una grúa pórtico en algunos casos, o las grúas del barco, ó 30 utilizando simultáneamente 2 grúas) contra 120 contenedores por hora por buque en Manzanillo, utilizando cuatro grúas pórtico simultáneamente.

El tiempo de rotación de los buques oscila entre 26 y 75 horas para los principales puertos de la región, siendo el principal problema el tiempo de espera a causa de la saturación portuaria.

Estudios independientes de CEPAL y ECON/GTZ concluyen que a partir de 1997 la demanda de servicios portuarios superó a la capacidad instalada en la región. En el 2010, la demanda será de 46, 48 millones de toneladas, el doble de la carga manejada en 1995. Para enfrentar esto, es necesaria una inversión de 500 millones de dólares aproximadamente, suponiendo un aumento de productividad portuaria entre un 33 y un 55%. La inversión realizada en los últimos 35 años apenas ha superado los 1000 millones de dólares. Es muy posible que la brecha no se pueda cerrar con financiamiento público, no sólo por problemas de orden fiscal, sino, sobre todo, por limitaciones a la inversión pública acordadas bajo los programas de ajuste y reducción del gasto público, aún en los casos donde la empresa portuaria tenga los recursos para invertir.

1.1.1.2  Problemas del sector laboral

Los puertos centroamericanos, corroídos por la excesiva interferencia política, se han convertido en fuentes de empleo en sí mismos. El sobredimensionamiento de personal no especializado conlleva a bajos rendimientos tonelada/hombre que distorsionan los costos de manejo de la carga. Las cuadrillas de carga son hasta 4 y 5 veces superiores a los estándares del mercado.

Los beneficios laborales producto de las convenciones colectivas de trabajo son excesivos y desproportionados en relación con el resto del sector laboral de los países. La mayoría del personal operativo es poco calificado y una gran parte se dedica a labores extraportuarias.

A pesar de que varios puertos de la región tienen algunos servicios concesionados al sector privado (especialmente la estiba) en un eventual proceso de concesión por terminales de carga o privatización de cualquier tipo, el sector laboral sigue siendo la

---

21 Quetzal, Sto. Tomás de Castilla, Acajutla, Cortés, Corinto, Caldera y Limón/Móin
22 Limón, Corinto y Pto. Cortés (2) poseen en total cuatro grúas pórtico contra ocho grúas en Manzanillo, seis de ellas para buques Post-Panamax.
23 De acuerdo con el estudio de la GTZ: Análisis y Alternativas para la Reestructuración del Sistema Portuario Nacional de la Zona Atlántica de noviembre, 1993, Puerto Limón/Móin causará más de 70 millones de dólares en costos de espera a los buques en el año 2000.
24 Entre 1 000 y 9 000 t/hombre contra 93 300 o 146 000 en Singapur y Rotterdam respectivamente.
25 En Limón-Móin los egresos derivados de la Convención Colectiva y Salarios representaron en 1996 el 73,5% del presupuesto.
26 Quetzal, Cortés, Barrios y Limón/Móin
barrera más importante contra la modernización y un punto de extrema sensibilidad política.

1.1.1.3 Problemas en el marco jurídico para incorporar el sector privado

Los países de Centroamérica carecen de un marco jurídico moderno y eficaz que permita la inversión privada en infraestructura portuaria y la prestación competitiva de servicios portuarios por parte del sector privado, obstaculizando el desarrollo portuario y limitando los mecanismos de competencia que presionen las tarifas hacia abajo y la calidad del servicio hacia arriba.

Con la excepción de Costa Rica, todos los países contienen disposiciones constitucionales que permiten la participación privada en puertos ya sea como concesión de obra o de servicios. Paradójicamente, solo Costa Rica posee legislación expresa de concesión de obra pública, aunque con limitaciones para concesionar instalaciones existentes. Guatemala estudia el marco legal idóneo para otorgar en concesión zonas aledañas a los puertos existentes en Quetzal y Sto Tomás, aunque en el pasado han utilizado la figura del usufructo oneroso. El Salvador, por medio de su oficina Presidencial de Modernización, trabaja en el marco jurídico y regulativo que permita la concesión de sus puertos, especialmente Acajutla, que ha ido perdiendo carga en los últimos meses a favor de Pto. Quetzal. Se han realizado estudios y planes para concesionar algunas terminales especializadas en Pto Cortés, Honduras, aunque se carece del marco legal. Finalmente, el marco legal nicaragüense le autoriza a la Empresa Nacional de Puertos ENAP a concesionar servicios portuarios con contratos de corto plazo, aunque no está claro si se puede trasladar al sector privado la operación del puerto en sí.

1.1.1.4 Problemas en las administraciones portuarias

Los problemas mencionados de excesiva interferencia política en los puertos también han provocado un desplazamiento de los criterios técnico-comerciales en la administración portuaria y la presencia reiterativa de casos de corrupción. Los puertos son vistos como cajas negras desde el punto de vista financiero-contable, sin estructuras modernas para determinar costos y tarifas, y sin visión comercial. Las estructuras tarifarias no son comparables a nivel regional y los tiempos de proceso de cobro inaceptables en cualquier empresa moderna.

Ineficientes procesos de facilitación, exceso de burocracia, excesos de documentación (tramitología), falta de controles fito-zoosanitarios y ausencia de seguridad en materia de control de drogas, hurtos, pérdidas, daños, manipulación, almacenamiento y estiba de mercancías peligrosas, trasiego de graneles líquidos, ayudas a la navegación, y practicaje, ocasionan retrasos en la entrega de mercancías y en las operaciones de los buques, aumentando innecesariamente los costos del transporte y de las mercancías mismas.

27 Esta limitación se refiere a la concesión de instalaciones existentes (art 121, inc 14 Constitución Política).
28 Nicaragua posee legislación expresa, pero solo para Obras Viales.
29 Para observar los problemas de esta figura ver documento preparado para el Comité de Competitividad de Guatemala:
30 Se ha concesionado los servicios de estiba a empresas de trabajadores.
Las administraciones portuarias estatales no han logrado sus objetivos comerciales, a causa de los múltiples papeles que desempeñan (reguladores, operadores y, en algunos casos, agencias de desarrollo).

Se observa una falta de capacidad para construir, mantener y operar la infraestructura y el equipo portuario con servicios de clase mundial, a causa, entre otras causas, de la ausencia de un marco legal adecuado.

La ausencia de una política portuaria y la tendencia a mantener el status quo dificulta la toma de decisiones trascendentales en el campo portuario.

1.1.2 Diagnóstico de Transporte Marítimo

1.1.2.1 Problemas en las Administraciones Marítimas

Los cinco países de Centroamérica carecen de administraciones marítimas apropiadas, producto de la falta de atención al subsector marítimo, marco institucional y regulador obsoleto, falta de recursos humanos calificados e insuficiente presupuesto financiero.

1.1.2.2 Problemas en el Marco jurídico

Se observa una obsolescencia y dispersión de las normas, tanto públicas como privadas, del subsector marítimo. Esta situación se acentúa, porque no hay administraciones marítimas con el suficiente recurso humano capacitado en aspectos técnicos y jurídicos para afrontar esta situación y a consecuencia de los trámites lentos y engorrosos existentes en el Poder Legislativo y Ejecutivo para lograr la aprobación los Convenios Internacionales y de Leyes Especiales.

Existen leyes de reserva de carga que en la práctica no se aplican y regímenes desactualizados de inscripción de buques; la legislación comercial marítima, contenida en los Libros III de los Códigos de Comercio, data del siglo pasado y es obsoleta. Estas normas rigen las relaciones del Transporte Marítimo en la región y dificultan la participación de Centroamérica en el negocio marítimo, así como una adecuada inserción en la economía mundial.

1.1.2.3 Problemas de definición institucional: El Papel del Estado (supervisión y control)

En general se observa una falta de control y supervisión de los gobiernos en las actividades de seguridad marítima, tanto como Estado Pabellón, Ribereño y Rector de Puerto. Lo mismo se observa en cuanto a las actividades de protección del medio marino.

1.1.2.4 Negocio naviero y precio de los fletes

Es evidente una participación escasa de los centroamericanos en el negocio naviero, a causa, entre otras causas, de la ausencia de una política marítima, falta de clima y cultura marítima, ausencia de fuentes de financiamiento.
Aun cuando a nivel internacional se observan reducciones importantes en cuanto a los niveles de fletes marítimos, los problemas portuarios mencionados impiden que la tendencia global a la baja impacte en las facturas de transporte desde la región y hacia ella.

Las organizaciones de usuarios, en su mayoría, son bastantes débiles y aunque existen como Federación Regional, en la práctica no funcionan como gremio regional. Otras organizaciones gremiales como Cámaras de Comercio e Industrias tampoco han tenido los resultados esperados.

Los costos de transporte de mercancías dentro de la región centroamericana y desde los mercados mundiales dependen de diversos y complejos factores que hacen difícil las comparaciones con los costos desde otras regiones y hacia ellas. Existe un riesgo importante de llegar a conclusiones equivocas aún utilizando datos reales.

Para comparar los números en forma científica, se debe considerar variables homogéneas relacionadas con la unidad de medida: el tamaño del contenedor (20’ o 40’), tipo de contenedor (normal, refrigerado, para carga líquida, etc.) tipo de carga (Freight All Kinds "FAK", granos, frutas u otro), la estructura del flete (Flete básico, recargos por puertos, bunkering, cobros administrativos, LINER, FIOS, "ALL-IN") etc. La comparación será, en el mejor de los casos, un reflejo estático del costo de un flete para una mercadería determinada, en una ruta determinada, en un momento determinado, con un contrato de transporte determinado, frente al reflejo del costo de otro flete en, al menos, otro momento, (si es que los demás factores permanecen constantes). En virtud de lo anterior, algunos expertos han indicado que "...la comparación en la evolución de fletes en diferentes rutas puede considerarse irrelevante, porque no hay condiciones equivalentes que permitan hacer tal comparación."

De hecho, no existe ningún trabajo documentado que refleje una comparación sistemática de los fletes desde Centroamérica y hacia ella con otras regiones del mundo. Lo que existe son datos empíricos insuficientes para hacer inducciones válidas sobre el nivel de los fletes de la región frente a otras regiones. Lo que sí está demostrado es que se observaba una tendencia a la baja en el precio de los fletes mundiales y que esta caída parcial se estaba estabilizando. Por otra parte, también se ha demostrado la posibilidad de hacer comparaciones de regiones económicas basadas el peso relativo del flete en el precio final de los productos.

Para efecto de inducir las causas probables de las diferencias de fletes entre las rutas se debe observar la frecuencia y servicio a un puerto determinado en términos de competencia entre armadores (¿qué tan servida está una ruta?), el desbalance en el tráfico (más tráfico de importación que de exportación o viceversa) congestión del puerto, rapidez operativa del puerto, estructura tarifaria del puerto, volumen, armadores de línea o bananeros con espacio en su viaje de vuelta, armadores conferenciados, etc.

A causa de que la totalidad del transporte intracentroamericano de mercancías es terrestre y, en su mayoría, por carretera, el peso del costo del flete (terrestre) sobre el precio FOB de los productos es muy significativo. El flete marítimo es, por otro lado, el

---

32 Idem
instrumento más utilizado para la importación y exportación de productos desde los mercados mundiales y hacia ellos. Siendo la exportación de productos agrícolas la mayor actividad comercial de la región, el peso relativo del flete sobre el precio final del bien es mayor que el peso relativo del flete sobre el precio final de los productos de importación (normalmente más caros). Por otra parte, la volatilidad del mercado es reflejo de la salud de la industria naviera y de los flujos del comercio internacional. En los últimos dos años se estaba experimentando una baja internacional en los fletes, (sin mayor impacto en la región), aunque en los últimos meses se han vuelto a incrementar a causa de la crisis económicas en distintas partes del mundo, especialmente en las rutas hacia Asia.

⇒ Transporte terrestre

El 80% de la carga intracentroamericana es manejada por asociaciones de transportistas afiliadas a FECATRANS (Federación Centroamericana de Transportistas). Existe dentro de la organización una tarifa/peso/distancia de referencia, pero en la realidad, las tarifas reales tienden a ser menores dependiendo si existe intermediarios de transporte o no, si se negoció el flete cuando el transportista va de regreso, vacío o no, si está de por medio una naviera o no, o si es un cliente fijo o no, etc. La tarifa es de US$ 0,0035/quintal/km o sea, US$ 1,75/km33 (US$ 2,8/milla).34

Si se toma en consideración un peso de referencia de 500 Q, los precios de flete para distintos puntos de Centroamérica o viceversa serían: (servicio camión y contenedor).

<table>
<thead>
<tr>
<th>Cortés</th>
<th>Corinto</th>
<th>Guat</th>
<th>S. Salv</th>
<th>Mga</th>
<th>Tgc</th>
<th>Pty</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Mga</td>
<td>$1 249</td>
<td>$269</td>
<td>$1 473</td>
<td>$994</td>
<td>XXXXX</td>
<td>$798</td>
</tr>
<tr>
<td>Sjo</td>
<td>$1 998</td>
<td>$1 067</td>
<td>$2 266</td>
<td>$1 890</td>
<td>$792</td>
<td>$1 590</td>
</tr>
<tr>
<td>Acajut</td>
<td>$857</td>
<td>XXXXX</td>
<td>XXXXXXX</td>
<td>XXXXX</td>
<td>XXXXX</td>
<td>XXXXX</td>
</tr>
<tr>
<td>S. Salv</td>
<td>$98</td>
<td>$1 106</td>
<td>$430</td>
<td>XXXXX</td>
<td>$1 097</td>
<td>$631</td>
</tr>
<tr>
<td>Guat</td>
<td>$859</td>
<td>XXXXX</td>
<td>XXXXXXX</td>
<td>$430</td>
<td>$1 473</td>
<td>$1 118</td>
</tr>
<tr>
<td>Tgc</td>
<td>$591</td>
<td>XXXXX</td>
<td>$1 118</td>
<td>$631</td>
<td>$798</td>
<td>XXXXX</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Las tarifas indicadas son de referencia para un contenedor de 40’ con servicio completo (cabezal y contenedor). **Los precios reales tienden a ser menores.** Si el contenedor es refrigerado debe aumentarse la tarifa en un 30%.

Si el transportista sólo pone el cabezal, las tarifas se calculan en km según el origen del camión.35

$ 0,52/KM HONDURAS (0,832/milla)  
$ 0,63/KM SALVADOR (1,008/milla)  
$ 0,63/KM NICARAGUA (1,008/milla)  
$ 0,55/KM GUATEMALA (0,88/milla)

---

33 Considerando 500 q/contenedor.  
34 El costo por milla en la EE.UU, es de $0,9.  
35 FECATRANS.
⇒ Transporte Marítimo

Centroamérica - Miami (1995)
Contenedor de 40' Tarifas Liner

<table>
<thead>
<tr>
<th>Destino</th>
<th>Tarifa</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Sto. Tomás de Castilla</td>
<td>$2 323</td>
</tr>
<tr>
<td>Pto. Cortés</td>
<td>$2 576</td>
</tr>
<tr>
<td>Acajutla</td>
<td>$2 649</td>
</tr>
<tr>
<td>Corinto</td>
<td>$2 642</td>
</tr>
<tr>
<td>Pto. Limón (carga seca)</td>
<td>$1 687</td>
</tr>
<tr>
<td>Caldera</td>
<td>$1 819</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Pto Limón-Everglades Fla (1997)
Tarifas "all-in"

<table>
<thead>
<tr>
<th>Destino</th>
<th>Tarifa</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Origen Limón (café)</td>
<td>$2 540</td>
</tr>
<tr>
<td>Origen Limón (melones carga refrigerada)</td>
<td>$2 350</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Miami-Norte Colombia (1997)
Tarifas "all in"

<table>
<thead>
<tr>
<th>Destino</th>
<th>Tarifa</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Origen Miami (electrodomésticos)</td>
<td>$1 825</td>
</tr>
<tr>
<td>Origen Norte Colombia (carga refrigerada)</td>
<td>$3 330</td>
</tr>
<tr>
<td>Origen Norte Colombia (café)</td>
<td>$2 640</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Everglades-Pto. Cortés (1997)
Tarifas "all in"

<table>
<thead>
<tr>
<th>Destino</th>
<th>Tarifa</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Origen Florida (carga seca)</td>
<td>$3 155</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fletes EE.UU. y América Central
Contenedor 40' Liner 1997

<table>
<thead>
<tr>
<th>FAK</th>
<th>Café soluble</th>
<th>Rifer</th>
<th>Ropa</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Everglades-Sto. Tomás</td>
<td>$1 660</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Everglades-Cortés</td>
<td>$1 361</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Everglades-Las Minas</td>
<td>$1 800</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Lake Charles-Sto. Tomás</td>
<td>$2 325</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Lake Charles-Cortés</td>
<td>$1 926</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Lake Charles-Las Minas</td>
<td>$4 024</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Sto. Tomás-Everglades</td>
<td>$3 489</td>
<td></td>
<td>$1 169</td>
</tr>
<tr>
<td>Pto. Cortés-Everglades</td>
<td>$2 945</td>
<td></td>
<td>$1 193</td>
</tr>
<tr>
<td>Las Minas-Everglades</td>
<td>$1 525</td>
<td></td>
<td>$1 745</td>
</tr>
<tr>
<td>Sto. Tomás-Lake Charles</td>
<td>$5 998</td>
<td></td>
<td>$1 402</td>
</tr>
<tr>
<td>Cortés-Lake Charles</td>
<td>$5 723</td>
<td></td>
<td>$1 498</td>
</tr>
<tr>
<td>Las Minas-Lake Charles</td>
<td>$2 209</td>
<td>Nd</td>
<td>$3 249</td>
</tr>
</tbody>
</table>

36 Infraestructura Portuaria para el Comercio Exterior de Centroamérica. BCIE/CEPAL, 1996.
37 Incluye costos de estiba y desestiba
39 Incluye todo los costos.
Promedio de Flete Marítimo Regional 1996

<p>| | |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Importación</td>
<td>$1 322/TEU</td>
</tr>
<tr>
<td>Exportación</td>
<td>$1 272/TEU</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Costo del Flete como % del Precio para Productos seleccionados de exportación (1996)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Producto</th>
<th>Ruta</th>
<th>Costo como % del Precio</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Caucho</td>
<td>Singapur/Malasia-Europa</td>
<td>8,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Yute</td>
<td>Bangladesh-Europa</td>
<td>15,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Cacao (granos)</td>
<td>Ghana-Europa</td>
<td>6,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Aceite de Coco</td>
<td>Sri Lanka-Europa</td>
<td>6,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Té</td>
<td>Sri Lanka-Europa</td>
<td>5,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Café</td>
<td>Brasil-Europa</td>
<td>2,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Café</td>
<td>Colombia (Atlan)-Europa</td>
<td>4,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Cacao (granos)</td>
<td>Brasil-Europa</td>
<td>6,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Café</td>
<td>Colombia (Pacif)-Europa</td>
<td>4,9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Costo del Flete para importaciones como % del Precio (1995)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Grupos de países</th>
<th>Costo como % del Precio</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Desarrollados</td>
<td>4,2</td>
</tr>
<tr>
<td>África</td>
<td>11,44</td>
</tr>
<tr>
<td>América Latina</td>
<td>7,89</td>
</tr>
<tr>
<td>Asia</td>
<td>8,03</td>
</tr>
<tr>
<td>Europa</td>
<td>8,45</td>
</tr>
<tr>
<td>Oceanía</td>
<td>12,39</td>
</tr>
</tbody>
</table>

⇒ Conclusiones relevantes

Se puede observar que América Latina presenta un costo del flete promedio –como porcentaje del precio de los bienes– superior en un 87,86% al de los países desarrollados, aunque competitivo con los países en desarrollo de otras regiones del mundo, ya que tiene el índice promedio más favorable de los países en desarrollo. Centroamérica se sitúa en 5,8% dado que México está incluido. No obstante, la posición competitiva de la región podría ser mejor si se eliminaran las distorsiones causadas por los puertos.

1.1.3 Análisis del Entorno

1.1.3.1 Entorno mundial

Las megatendencias en la industria marítima señalan que cada vez hay menos y más grandes líneas navieras; políticas de reducción de costos de las líneas; búsqueda de mayores volúmenes de carga; sobrecapacidad endémica; competencia feroz; tasas de
fletes bajas; más servicios principales y alimentadores (puertos concentradores y feeders); servicios tipo “pendulum”; construcción de buques Post-Panamax (> 4 400 TEU); mejoramiento de la logística; renacimiento de la China Continental; incremento del dominio de los transitorios (forwarders); negociaciones anuales de fletes entre usuarios/líneas navieras; aumento de las velocidades y de las frecuencias en los itinerarios de buques; y explotación del Internet de parte de las líneas navieras.

De todas estas tendencias, posiblemente la más representativa es el proceso de “concentración” del transporte marítimo, aunque este fenómeno no es nuevo ni exclusivo de la industria marítima.

El fenómeno de la globalización, acompañado del crecimiento y liberalización económicos, es la causa fundamental de este nuevo impulso a la tendencia histórica del proceso de “concentración”, al igual que el cambio tecnológico, con el empleo casi masivo del contenedor, la construcción de buques cada vez más grandes y veloces, y la introducción de sistemas intermodales con sus entregas “justo a tiempo” y “puerta a puerta”.

Este proceso en la industria marítima se expresa en una participación cada vez mayor de parte de grandes puertos, líneas navieras y sus alianzas en el mercado del transporte marítimo, a costa de los participantes menores:

- En las últimas dos décadas el tamaño de los buques portacontenedores casi se ha triplicado, de 3 000 TEU en 1980 a casi 9 000 TEU actualmente (el buque Sovereign Maersk tiene una capacidad estimada de 8 700 TEU).

- De acuerdo con “Containerisation International”, a finales de 1996 los 20 más grandes operadores de servicios contenedorizados, controlaban aproximadamente 2,6 millones de TEU, que corresponden al 48% de la capacidad mundial de transportación por contenedores. A finales de 1997, las tres más grandes alianzas poseían la siguiente distribución: la Gran Alianza 541 000 TEU, la Alianza Sea-Land/Maersk 476 000 y la Alianza Global 408 000 TEU y se calcula que con el proceso de consolidación (fusiones, adquisiciones, etc.), queden unas 10 u 11 empresas globales.

- Buques más grandes requieren puertos concentradores o de transbordo y menos recaladas para reducir los costos de estadía en puerto y compensar los altos costos fijos. Este hecho está causando que los puertos concentradores estén creciendo en promedio (carga manejada) a un ritmo dos veces mayor que el resto de los puertos. Estimaciones futuristas a 20 años visualizan que habrá 4 ó 5 megapuertos en el mundo que atenderán buques de aproximadamente 15 000 TEU.

- Asimismo, menores recaladas en puertos concentradores están incrementando el transbordo y esto, a su vez, genera mayores movimientos de contenedor en los distintos puertos con los servicios alimentadores. Algunos expertos conciben un sistema portuario multinivel, jerarquizado en Puertos Pivotos Globales (buques de 10 000-15 000 TEU), Puertos Pivotos Regionales (3 000-5 000 TEU), Puertos
Subregionales Principales (1 000-1 500 TEU) (y Puertos Menores (500-1,000 TEU).

- También han aparecido recientemente, a causa de los procesos de privatización, grandes operadores portuarios, como Hutchison Port Holdings (HPH) y Stevedoring Services of America (SSA). Hutchison Port Holdings maneja alrededor del 10% del total de contenedores en el ámbito mundial.

Por otra parte, los embarques (por cliente) se han vuelto más pequeños, pero más frecuentes; ya que las empresas buscan bajar sus costos mediante el manejo de inventarios más bajos. Consecuentemente, se ha producido un aumento sustancial en la actividad portuaria en general, y un incremento correlacionado en los índices de productividad, puesto que la infraestructura física portuaria es muy costosa, y no puede aumentarse fácilmente, lo cual obliga a la modernización de los servicios portuarios para atender la demanda con altas tasas de eficiencia. Ciertamente, los países que no se ajusten a estas condiciones del mercado corren el riesgo de desligarse del flujo del comercio mundial.

En este contexto, las economías que más han crecido, en los últimos años, han dependido en gran escala de zonas de actividad logística-portuaria de clase mundial, con rendimientos, en muchas de las áreas, casi seis veces superiores a los estándares de la región. El puerto de Singapur creó el Club 200 (cont/hora) Índice/Buque en julio de 1995, cuando el buque Mette Maersk superó los 200 cont/hora/buque al manejar 229 contenedores (movimiento), utilizando varias grúas simultáneamente. Recientemente, en marzo de 1998 el buque Sally Maersk de 6 600 TEU, en su viaje inaugural logró ingresar al Club 200, al manejar 203 cont/hora/buque en el puerto de Singapur. Durante 1997, el promedio de movimientos por hora fue de 88, cifra que funcionarios del puerto de Singapur consideran como el índice más alto del mundo. En Panamá, el Puerto de Manzanillo ha manejado aproximadamente 180 contenedores por hora con cinco grúas (Como benchmark y no como promedio). En otros puertos de la región que no enfrentan los retos de la modernización, el promedio es de 15, utilizando una sola grúa pórtico.

Los puertos regionales dominantes tradicionales han tenido que ajustarse a las nuevas estructuras del mercado. Algunos puertos secundarios están creciendo rápidamente y otros muy sólidos han comenzado a perder clientes. La volatilidad de los mercados es la palabra clave. Las inversiones requeridas para modernizar las terminales son intensivas en capital y a veces de mucho riesgo.

- En Hong Kong el financiamiento de las terminales ha sido privado bajo contratos de leasing de largo plazo.
- En Japón, el Gobierno ha construido los muelles y el sector privado ha invertido en los equipos.
- Asia ha sido un gran laboratorio de esta experiencia, incluso China Continental ha abierto sus puertos al sector privado.
- Panamá a escala regional, ha realizado cambios que le permiten a algunos de sus puertos ser considerados entre los primeros en el ámbito mundial.

---

42 Aquí se encuentran la mayoría de los puertos principales de Centroamérica.
Otro factor importante que se debe considerar, es que los puertos dependen más y más de las decisiones de las líneas navieras que toman en cuenta su localización y la posibilidad de invertir en ellos si existen condiciones favorables. Algunos puertos han comenzado a perder la hegemonía sobre su hinterland tradicional, la cual recientemente daban por descontada. Otros puertos menos importantes han visto, por el contrario, el crecimiento de sus operaciones en función de su localización favorable respecto de las rutas mundiales del comercio.

1.1.3.2 Entorno latinoamericano

De conformidad con el entorno mundial, la última década, pero en particular, los últimos cinco años, han sido el escenario de transformaciones profundas en muchos de los países de América Latina y el Caribe. Crecimiento económico, reducción de la inflación, crecimiento de la inversión extranjera directa producto de las privatizaciones y de la apertura económica, desregulación y políticas económicas de libre mercado son indicadores claros de las tendencias predominantes en la región.

Desde 1995, América Latina y el Caribe desplazaron a Europa como segundo mercado más importante después de Asia para las exportaciones en contenedores procedentes de USA. En 1980, América Latina y el Caribe manejaban en sus puertos 1,34 millones de TEUs, que representaban el 3,7% del mundo. En 1996 esta cifra creció a 10,04 millones de TEUs, lo que representa el 6,4% del mundo. Para el año 2010, se estima que Asia Pacífico desplazará a Europa como segundo mercado más importante para América Latina y el Caribe después de USA, lo que representa un desafío para los puertos del Pacífico, normalmente menos aptos para la contenedorización del transporte.

Mientras en 1985 sólo seis de las 20 líneas navieras más grandes servían a la región, en 1994 esta cifra se había duplicado. Actualmente, un total de 30 líneas están ofreciendo servicios de transporte marítimo desde/hacia la costa este de Sudamérica, siendo esta cantidad de compañías la más numerosa, compitiendo en una ruta de comercio principal. Se pronostica que con los procesos de modernización y privatización portuaria en el MERCOSUR, existe un enorme potencial de crecimiento tanto para el transporte marítimo internacional como para el cabotaje.

Las transformaciones profundas también se han dado en cuanto a la forma de financiar y operar la infraestructura portuaria. A pesar de obstáculos y fracasos, ha habido un incremento notable en la competitividad intraportuaria e interportuaria.

En el primer nivel, se han desmembrado las estructuras monopólicas tradicionales de las empresas portuarias de los principales puertos del subcontinente latinoamericano, propiciándose la existencia de organizaciones múltiples en la estiba, practicaje, almacenamiento, etc. En el segundo nivel, los puertos han dejado de ser mercados cautivos. Los dueños de la carga y las navieras pueden escoger por donde envían o reciben las mercancías, convirtiendo a los puertos en organizaciones vulnerables, incentivando la competencia entre los nodos portuarios, incluso dentro de un mismo país.

Las reformas han sido distintas en los países que las han impulsado; sin embargo, todas han reflejado algunas características comunes en cuanto a reformas de los marcos legales que rigen al subsector, tales como: la reforma laboral, la incorporación del sector privado y la competencia en los mercados de los servicios portuarios.
La reforma laboral se ha presentado como el principal eje de las transformaciones. De hecho, algunos autores consideran que de no darse ésta, el resto de las reformas no son sostenibles a causa del control monopólico del mercado de trabajo que limita el desarrollo empresarial en condiciones de competitividad y rentabilidad, aun cuando la legislación actual lo permita. Por ejemplo, la reforma del Puerto de Buenos Aires en 1992 multiplicó por tres la productividad de los servicios de estiba y los precios se redujeron substancialmente. La causa no fue la incorporación del sector privado, ya que los servicios ya eran prestados por dicho sector, sino la capacidad que adquirieron las empresas para organizar la prestación de esos servicios, aunado al incremento en la competencia.

La incorporación del sector privado se ha presentado de varias formas, ya sea por medio de servicios portuarios en un marco de competencia, por intermedio de concesión de terminales, o por medio de la venta del puerto. La mayoría de las experiencias latinoamericanas se enmarcan en los dos primeros escenarios.

La promoción de la competencia dentro del puerto y entre los puertos es otra de las características de las reformas. En el primer caso, puertos como Valparaíso instrumentalizaron la competencia entre empresas privadas sin control de precios. En Montevideo la competencia incluye a empresas públicas y privadas, y un control de precios por parte de las autoridades portuarias, aunque en la práctica las empresas del estado no compiten y el control de precios es muy leve. Cuando se concesionan terminales como en el caso de Buenos Aires, la empresa privada adquiere el monopolio de la facilidad, lo que hace indispensable la regulación o la introducción de más competencia mediante la concesión de varias terminales cercanas.

No obstante, pueden existir problemas con excesos de competencia. Cuando una empresa se vuelve muy eficiente, se incrementa la capacidad operativa de la terminal, y se reduce el número de empresas que tiene lugar en el mercado.

Se observa, en conclusión, una clara tendencia en Latinoamérica a asignarle al Estado un nuevo papel en materia portuaria: de dueño y operador a planificador, supervisor y regulador.

1.1.3.3 Entorno regional

En la presente década, los países de la región han crecido económicamente a una tasa anual superior al 3%. Asimismo, el comercio, en general, ha experimentado una tasa mayor al 10% anual y el comercio intrazonal casi un 20% anual. También, la inversión extranjera directa (IED), el turismo y la pesca tuvieron crecimientos superiores al 15% anual. La reducción de la inflación, medidas de ajuste estructural, desregulación, privatización, apertura económica y la reforma del estado son medidas comunes en todos los países de la región.

En lo que respecta a los servicios de transporte marítimo en la región, el recién finalizado "Estudio de Fletes para Favorecer el Comercio Exterior de Centroamérica" destaca que 41 líneas navieras y 46 servicios contenedorizados atienden la región, entre ellos las líneas globales que cruzan el Canal de Panamá, que confieren a la región centroamericana una posición estratégica en el mundo. El estudio indica que estos

servicios aumentarán considerablemente, incrementando la conectividad de los puertos centroamericanos con regiones del comercio internacional, por medio de los puertos de transbordo en Panamá.

Estas líneas navieras son, en su casi totalidad, empresas extranjeras, con escasa por no decir nula participación de inversión privada centroamericana en ellas. Las líneas navieras de servicio regular que sirven a la región podemos dividirlas en:

- **Líneas Regionales de servicio directo**, principalmente a los EE.UU.
- **Líneas Globales** que operan en las rutas este/oeste, primordialmente entre Asia, América del Norte y Europa y sirven a Centroamérica por medio de servicios *feeders* (alimentadores).
- **Líneas Bananeras** que transportan sobre todo bananos de exportación y complementan sus servicios con la importación de carga general.

En los últimos años, algunas Líneas Regionales, en particular las pequeñas, han entrado en un proceso de consolidación, alianzas y compartición de espacios con líneas más grandes, causados por una combinación de reducción de fletes y de la necesidad de ofrecer mejores servicios. Al mismo tiempo, las líneas restantes han aumentado su oferta de servicios, tanto en términos de capacidad de las naves, como, en frecuencia, en algunos casos, hasta triplicar la frecuencia del servicio. Las Líneas Globales, por su parte, han aumentado significativamente su participación en Centroamérica, provocado por un proceso de reestructuración mundial, amenazando la dominación de las Líneas Regionales.

Asimismo, las Líneas Bananeras también han aumentado considerablemente su participación en el transporte de carga general, actuando como porteadores comunes y brindando servicios de línea, hasta cuadruplicar, en algunos casos, la frecuencia en el servicio. Esta participación de las Líneas Bananeras en el comercio se da principalmente en la dirección sur, cuando regresan a Centroamérica después de descargar el banano. Este hecho es considerado como la causa principal de la reducción de los fletes marítimos, en esa dirección. Las Líneas Bananeras han operado normalmente fuera de las conferencias y tienden a fijar sus fletes de una forma más independiente, además ofrecen alguna capacidad para carga general en dirección norte.

La evolución de los fletes marítimos entre Centroamérica y los Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, ha mostrado una tendencia descendente desde 1991, llegando al nivel más bajo a mediados de 1996 e iniciando una recuperación gradual hasta la fecha de hoy. La reducción del flete marítimo básico ha sido la causa de esa reducción, permaneciendo constante o aumentando ligeramente los otros componentes (recargos por manejo en puertos y costos administrativos).

En lo que respecta a los puertos, a excepción de Panamá, los cambios en los países de la región no han sido tan profundos. Es así como se pueden destacar algunas situaciones que en Centroamérica se presentan:

- Guatemala no tiene ley de concesión, sin embargo se ha utilizado la legislación básica de contratación administrativa, particularmente la figura del usufructo
El sector público centroamericano no puede generar los recursos necesarios para atender los requerimientos de inversión calculados, según distintos estudios, en el rango de los 500 millones de dólares para los próximos años. Aún las empresas portuarias que generan superávits, por limitaciones del gasto público o por sus actividades extraportuarias, no pueden invertir lo que necesitan. Dichas limitaciones generan ineficiencia y tiempos de espera muy costosos, lo que los hace poco atractivos para las empresas navieras que participan en el servicio al comercio internacional.

1.2 Diagnóstico de transporte multimodal

No existe una política de desarrollo del transporte multimodal en Centroamérica:

- En todos los países de la región existen servicios de puerta a puerta, utilizando dos o más modos de transporte, pero no existe un marco legal apropiado que regule este tipo de servicios.
- Existen problemas de complejidad en las formalidades, procedimientos y documentos utilizados en el proceso de importación y exportación de mercancías.

---

Las aduanas están haciendo esfuerzos por tecnificar y modernizar sus servicios, pero todavía existen problemas de falta de capacidad técnica y operativa para hacer frente a las demandas crecientes de servicios más eficientes por parte del comercio exterior de la región.

Hay incumplimiento parcial o total en algunos acuerdos centroamericanos para facilitar el comercio internacional, con frecuencia se presentan casos de ineficiencia en los servicios de transporte entre los diferentes modos y en sus interfaces.

Falta coordinación entre los diferentes entes involucrados (públicos y privados) en el Transporte Multimodal al interior de cada país y entre países; no existe armonización de normas en el transporte y, en general, faltan políticas de transporte.

Faltan servicios y mecanismos bancarios eficientes para favorecer el comercio exterior en general y en particular por el transporte multimodal.

Ausencia del intercambio electrónico de datos, elemento clave para la operación de esta forma de transporte.

1.3 Diagnóstico de Aeropuertos y Transporte Aéreo

A pesar de ser una de las zonas en el mundo con mayor potencial para desarrollar un “cluster” competitivo de turismo y algunos otros conglomerados de alta tecnología que requieren transporte aéreo eficiente y de bajo costo, la región envía señales mixtas en este subsector. En materia aeroportuaria y de aeronáutica civil, solo El Salvador mantiene estándares internacionales de calidad que le han merecido la categoría 1 otorgada por la FAA.  

En materia de transporte aéreo no existe una política común de cielos abiertos que facilité la llegada irrestricta de líneas aéreas.

No obstante, vientos de cambio soplan en el subsector. Costa Rica prepara la adjudicación de la operación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría a una empresa privada. Honduras está en la fase final de un proceso licitatorio para una concesión maestra de sus cuatro aeropuertos internacionales. Guatemala prepara el marco legal y regulativo para concesionar los aeropuertos La Aurora y Tikal. El Salvador estudiaba el marco jurídico para concesionar el Aeropuerto Internacional.

La entrada de operadores aeroportuarios internacionales de clase mundial y el fortalecimiento de las autoridades nacionales de aeronáutica civil marcarán positivamente el destino de la región, permitiendo una mejor evaluación de parte de las autoridades internacionales y solventando sus necesidades de capacidad instalada.

Sin embargo, el tema de la desregulación del transporte aéreo se presenta como uno de los mayores obstáculos para convertir a Centroamérica en una zona de actividades logísticas y de mayor potencial turístico en el mundo.

---

45 Federal Aviation Agency (Agencia Federal de Aviación de los Estados Unidos).
46 Toncontín, Villeda Morales, La Ceiba y Roatán.
47 Comisión de Modernización Presidencial de El Salvador
1.3.1 Políticas de transporte aéreo

Como parte del proceso de globalización en que están inmersas las economías centroamericanas, y en función de la necesidad de aumentar la competitividad de las empresas de la región, especialmente las pertenecientes al cluster de turismo, es oportuno analizar en detalle los argumentos esgrimidos normalmente en contra de la liberalización de las políticas de transporte aéreo, para observar su racionalidad económica y social, y, por lo tanto, su sostenibilidad.

La finalidad del análisis es identificar las causas de las limitaciones y restricciones que existen en el ámbito regional, y estudiar posibles alternativas de política que sirvan de fundamento para recomendar las bases de una eventual política común en esta área, siguiendo el mandato de los Presidentes para establecer un marco más libre para el desarrollo del transporte aéreo y la promoción del turismo.

1.3.1.1 Pasos hacia una política regional

Los Ministerios de Transporte y Turismo de la región han venido participando en diálogos regionales (algunos de ellos con el sector privado) en aras de formular políticas comunes. El primero de ellos fue el foro de alto nivel Aviación para el Turismo, celebrado en noviembre de 1996, en Tegucigalpa, Honduras, con la participación de Ministros y Viceministros de Transporte, Directores de Aeronáutica Civil, Presidentes de Líneas Aéreas Nacionales, Presidentes de las Cámaras de Turismo, el Consejo Centroamericano de Turismo, SITCA y SIECA.

Una de las recomendaciones principales del foro fue la adopción de una política multilateral que propicie la liberalización del transporte aéreo comercial. Además, se recomendó la firma de un tratado bilateral con los Estados Unidos, el cual fue, posteriormente, suscrito durante la visita del Presidente Clinton a San José, Costa Rica, en 1997.

El segundo de ellos fue el Seminario sobre Políticas de Transporte Aéreo, celebrado por el BID con la colaboración del INCAE, en Antigua, Guatemala, en setiembre de 1997. A este foro acudieron expertos mundiales en el tema, así como las principales autoridades del sector en la región. Las recomendaciones generales estuvieron también enmarcadas hacia una mayor apertura de cielos, con la posición firme del Gobierno de El Salvador de hacerlo por medio de acuerdos bilaterales con concesiones recíprocas. No fue posible, sin embargo, lograr las bases para un acuerdo regional compatible con los objetivos de la integración económica centroamericana y con la recomendación del Foro anterior.

Un tercer foro se organiza por parte del Consejo Centroamericano de Turismo para mayo de 1999, en Tegucigalpa, Honduras, con el objetivo de alcanzar un acuerdo regional.

---

48 Todos los diagnósticos nacionales realizados por el CLACDS de INCAE sobre la situación del “Cluster” de Turismo en Centroamérica indican que el “status quo” en materia de transporte aéreo regional es una de las mayores limitaciones al crecimiento y la competitividad del sector, a pesar de ser éste uno de los “clusters” con mayor potencial de competir mundialmente.

49 Declaración de Política para Promover el Turismo, Montelimar II y programa de Acción Regional para el Desarrollo del Turismo, 9 de mayo, 1996. Esta declaración fue adoptada por el Consejo Centroamericano de Turismo, la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica y el SICA, según reunión en San José, el 12 de junio, 1997.
1.3.1.2 Descripción de las políticas nacionales

La mayoría de los países de la región avanzan individualmente hacia regímenes de mayor apertura. Guatemala adoptó legislación que abrió unilateralmente su mercado; Honduras está en el proceso de pasar legislación en ese mismo sentido; Nicaragua posee un anteproyecto de Ley del nuevo Código de Aeronáutica Civil preparado por el CLACDS donde se moderniza la parte institucional y normativa de la Dirección de Aeronáutica Civil y se establecen las bases de su política de transporte aéreo, aunque se prevé la continuación de la política vigente de apertura por medio de mecanismos bilaterales. Costa Rica ha manifestado interés por moverse hacia un sistema más abierto, negociando tratados bilaterales con diversos países. El Salvador desea mantener su política actual de apertura por medio de tratados bilaterales con concesiones recíprocas. Todos los países del istmo firmaron acuerdos bilaterales con los Estados Unidos en 1997.

1.3.1.3 Antecedentes del sistema mundial de transporte aéreo

La historia del transporte aéreo ha estado dominada por una mezcla de nacionalismo, mercantilismo y optimismo ilusorio. Nacionalismo, porque basa la protección en la existencia de líneas aéreas de bandera nacional; mercantilismo, porque al igual que en el comercio de bienes, la apertura de los demás es buena, pero no lo es la propia y optimismo ilusorio porque se creía que los Estados iban a mantener un equilibrio entre sus políticas nacionales de desarrollo y el impulso a la industria nacional de aviación.

En la actualidad, las rutas y los precios continúan dominados (y restringidos) por una compleja red de acuerdos bilaterales. La regulación de esta maraña se base, sin embargo, en una axioma muy simple: todo en la aviación internacional es prohibido a menos que sea expresamente permitido. La industria tecnológicamente más compleja del mundo es manejada con las prácticas del siglo XIX, recurriendo a rondas de negociación diplomática "suma cero" para decidir donde volar, con qué frecuencia, con cuántos pasajeros y a qué precio. Ninguna otra industria moderna transnacional posee esta estructura conservadora. Podríamos decir que la situación no es sostenible y que, desde hace algunos años, estamos al borde de una implosión del sistema.

Las bases de esta conducta histórica quedaron establecidas a partir de la Conferencia de Chicago de 1944, aún después del fallido Acuerdo Internacional de Transporte Aéreo, (uno de los cinco acuerdos adoptados en la Conferencia), donde la oportunidad para crear un sistema multilateral en el transporte aéreo se perdió al no ser ratificado por un número suficiente de países, a pesar de haberse creado la Organización de Aviación Civil Internacional OACI. Ese acuerdo contemplaba un intercambio multilateral de derechos por medio del establecimiento de las llamadas Cinco Libertades del Aire. Las primeras dos no implican derechos de tráfico y fueron incorporadas al Acuerdo Internacional de

\[50\]


Primera libertad: Consiste en el privilegio de volar por medio del territorio de otro país sin aterrizar.
Segunda libertad: Consiste en el privilegio de aterrizar con propósitos no relacionados con el tráfico.
Tercera libertad: Consiste en el privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga embarcados en el país cuya nacionalidad tiene el avión.
Cuarta libertad: Consiste en el privilegio de embarcar pasajeros correo y carga destinados al territorio del país cuya nacionalidad tiene el avión.
Quinta libertad: Consiste en el privilegio de embarcar pasajeros, correo y carga, destinados al territorio de cualquier otro país contratante (involucra a un tercer país que también tiene permiso de hacer vuelos al país de destino final), y el privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga procedentes de dicho territorio.
Servicios de Transito Aéreo, ratificado, posteriormente por un centenar de países y de amplia aplicación en la aviación internacional. Las otras tres libertades son utilizadas por los países como instrumento de negociación bilateral.

Durante los primeros 35 años del sistema de Chicago, el transporte aéreo internacional se caracterizó por un manejo bilateral de las negociaciones, con un marcado proteccionismo de las líneas aéreas nacionales, la mayoría de propiedad estatal. El marco legal de los vuelos internacionales fueron los ASAS (Air Service Agreements), bajo los modelos del Acuerdo Bermudas I en los primeros años y Bermudas II en los años 70, según los cuales los países se canjeaban concesiones de manera bilateral y recíproca. La aparición de la sexta, séptima, octava y novena libertades\textsuperscript{52} vino a complicar el panorama unos años después.

Estos acuerdos regulan rutas, designación, propiedad, capacidad y tarifas. El tema de las rutas tiene que ver con los derechos nacionales o libertades negociadas. La designación se refiere al derecho de conceder licencias, pudiendo ser únicas o múltiples. La propiedad y control está relacionada con la nacionalidad de los propietarios y administradores de las líneas y el porcentaje de extranjeros permitido. La regulación de la capacidad parte del supuesto de que cada país tiene un derecho a un trato imparcial y de igualdad de oportunidades.

Algunos países han interpretado esto como un derecho a manejar la mitad de la capacidad y transportar la mitad del tráfico entre los dos países. Como esta meta es poco menos que imposible para los países con líneas pequeñas, se procede a establecerse un sistema de compensaciones, donde el transportista con más capacidad indemniza al pequeño\textsuperscript{53}.

Finalmente, la regulación de tarifas infiere un control estatal para los precios. No obstante, y desde el acuerdo de las Bermudas de 1946 (Entre EE.UU y el Reino Unido), esta potestad se ha delegado en las líneas y en IATA. Vale mencionar que en el caso de la mayoría de los países centroamericanos, la fijación de las tarifas de las rutas intrarregionales se establece con base en un procedimiento interno de audiencias en sede administrativa donde la posición de la línea nacional tiene un gran peso.

1.3.1.4 El nuevo paradigma

En 1978, Estados Unidos inicia un proceso de desregulación de su aviación doméstica el cual se convertiría en el primer paso hacia una transformación radical de la industria, y cuyos efectos todavía percibimos. Como producto de este proceso, las tarifas aéreas se redujeron a un tercio en el mercado interno de ese país. En los años 80, este mismo proceso se repitió en Canadá, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. Más recientemente, la Unión Europea puso a funcionar el llamado Tercer Paquete de Liberalización, efectivo desde el 1.\textsuperscript{o} de abril, 1994 y según el cual los países de la Unión se intercambian derechos de Trato Nacional, es decir, cualquier línea Europea puede servir a cualquier país de la Unión, independientemente de su país de origen. Salvo

\textsuperscript{52} Sexta libertad: Consiste en el privilegio para realizar tráfico entre el país de origen y otro país, pasando por un país intermedio, con el cual ya existía un acuerdo sobre los derechos de tráfico de la tercera y cuarta libertades.

\textsuperscript{53} Séptima libertad: tráfico bajo la sexta libertad sin una parada de tránsito en el país casa.

\textsuperscript{54} Octava y Novena libertades: tiene que ver con el privilegio de brindar servicio de cabotaje en otro país.

\textsuperscript{55} Sistema de pagos cruzados conocido como “revenue pooling”.

29
algunas salvaguardias, se eliminaron todas las restricciones al tráfico doméstico e internacional dentro de los Estados de la Unión, y todas las limitaciones de capacidad, precio y propiedad nacional. Este es, sin duda, el primer ejemplo de un sistema que trasciende el bilateralismo del modelo de Chicago.

Una comisión presidencial del gobierno de Estados Unidos recomendó, desde 1993, el reemplazo de la política bilateral por un enfoque multilateral. La Unión Europea, por su parte, nombró en la misma fecha una comisión de Notables que produjo los mismos resultados, materializados a partir del Tercer Paquete.

No obstante, el mecanismo para alcanzar el multilateralismo en el sistema de aviación todavía no está claro. Las únicas medidas concretas que tomó los Estados Unidos han sido aumentar el porcentaje de propiedad extranjera sobre las líneas nacionales, –cerca de los estándares europeos–, y empujar una nueva generación de acuerdos bilaterales procompetitivos, como forma de impulsar el multilateralismo. Esto no es otra cosa que empujar el sistema bilateral de Chicago hasta su punto de máxima tolerancia.

Los nuevos tratados ofrecen una interpretación liberal de cada uno de los puntos claves de negociación tradicionales. Por ejemplo, se ha incorporado el concepto de puerta irrestricta, según la cual se otorga acceso a todas las ciudades y aeropuertos de la nación a cambio de un trato similar. En cuanto a selección de rutas se ha estado otorgando invariablemente Quintas Libertades. La capacidad (frecuencia de vuelos) es irrestricta y la designación abierta e ilimitada para cada parte.

En materia de tarifas, solo existe la obligación de registrarlas. Finalmente, se han liberalizado los acuerdos para vuelos **chárter**, el régimen de carga, conversión de moneda, códigos compartidos, manejo terrestre de las aeronaves en los aeropuertos, operaciones no discriminatorias y acceso a sistemas computadorizados de reservaciones, y acceso no discriminatorio a los puentes de salida en los aeropuertos.

El premio ofrecido por los Estados Unidos para impulsar su política de bilateralismo abierto ha sido la concesión de inmunidades antimonopolio (**antitrust inmunities**), mediante las cuales las líneas que hagan alianzas bajo un bilateral no podrán ser investigadas por comportamiento anticompetitivo. Esta conducta puede ser peligrosa para los consumidores finales ya que otorga beneficios no recomendables a las grandes familias de aerolíneas. La medicina, en este caso, podría ser peor que la enfermedad.

Las zonas de integración comercial más importantes como el NAFTA y el Pacto Andino avanzan hacia acuerdos similares. MERCOSUR y Chile iniciaran pláticas al respecto a principios de este año.

Estados Unidos ha suscrito en los últimos cinco años 23 acuerdos bilaterales, incluyendo a varias naciones europeas, asiáticas y latinoamericanas. Se trabaja en la fase final de un acuerdo con el Reino Unido y con Japón. Una vez logrado esto, el 60% del mercado estará desregulado o bajo un régimen de cielos abiertos.

El abanico de escenarios dentro de esta tendencia de apertura se cierra con algunos países que tienen un mercado de transporte aéreo relativamente pequeño para proteger, y que han optado por abrirse unilateralmente. Entre ellos se encuentra Singapur, Emiratos Árabes Unidos y Guatemala.
A pesar de que el bilateralismo continúa, la tendencia hacia mayores niveles de liberalización es un hecho irrefutable. Si se agrega a esto, la privatización y posterior transnacionalización de la propiedad de las líneas, los cambios en la estructura de la industria hacia una marcada concentración en menos de 10 familias de empresas de transporte aéreo y los avances en la liberalización de los servicios en el marco de la OMC, podría vaticinar un sistema relativamente liberalizado para los próximos cinco años. Este sistema podría crearse a partir de un acuerdo marco plurilateral entre la Unión Europea y los Estados Unidos, abierto a otras zonas de integración bajo los siguientes principios:

- El final del comercio administrado. Todas las líneas competirán en igualdad de condiciones, con libertad de acceder mercados, poner tarifas y determinar frecuencia de los servicios, independentemente de su afiliación nacional o porcentaje de propiedad pública. A cada aerolínea, le pertenecerá el mercado que pueda atraer y construir, en lugar de obtenerlo por medio de algún gobierno por medio de la diplomacia.

- El final del cabotaje. Se le autorizaría a cualquier línea los servicios de cabotaje, sin restricciones a priori de capacidad o frecuencia de los servicios. Podrían imponerse salvaguardas en casos de aeropuertos muy congestionados.

- El final del principio de nacionalidad. Se establecería el derecho de establecimiento de operaciones nuevas o subsidiarias, independientemente de la nacionalidad.

- El final de los protocolos para aprobar tarifas. Se eliminarían todos los procedimientos gubernamentales para aprobar las tarifas. Las líneas podrán fijarlas a discreción de acuerdo con las condiciones del mercado sujetas solo a una vigilancia para evitar precios predatorios o ruinosos. Las líneas no podrán coordinar sus estructuras tarifarias.

- La creación de un organismo supranacional de regulación de la competencia que puede armonizar la legislación antimonopolio de los países y supervise las alianzas, las adquisiciones y fusiones.

- El final de los subsidios públicos. Todos los subsidios serán declarados ilegales

- Regulación del manejo de puentes (gates) en los aeropuertos para evitar tratos discriminatorios.

- Una estrategia para terceros países fuera del plurilateral. Es claro de que hay que establecer un mecanismo de transición para manejar los bilaterales que los miembros del plurilateral poseen en la actualidad.

1.3.1.5 **Objeciones tradicionales a la apertura**

En términos generales, y a pesar de la clara tendencia hacia la desregulación y la competitividad en los mercados de transporte aéreo, se ha argumentado a favor del proteccionismo y de las prácticas restrictivas:

a. Razones políticas basadas en el principio de soberanía nacional
- La liberalización atenta contra la soberanía nacional del espacio aéreo consagrado en la Convención de Chicago de 1944 art. 1. Los argumentos detrás del concepto son asegurar la estabilidad financiera, la seguridad operacional, la regularidad y continuidad de los servicios.
- No se puede dejar en manos de compañías aéreas extranjeras el suministro de servicios esenciales.
- Una industria aérea bien establecida puede aportar una contribución a la defensa nacional.
- El prestigio del país se incrementa con una línea de bandera nacional.
- Los países grandes en términos de aviación continúan siendo proteccionistas

b. Razones económicas

- Todo país tiene derecho a participar de los beneficios del transporte desde su territorio.
- Generación de divisas
- Generación de empleo en alta tecnología.
- Industria incipiente que requiere protección.
- Existe competencia desleal por dumping social o subvenciones.

1.3.1.6 Los contra-argumentos

a. La soberanía

Aunque la base del sistema actual tiene sus raíces en el art. 1 de la Convención de Chicago, lo cierto es que el tema de la soberanía ha venido perdiendo terreno en un mundo cada vez más interdependiente, social, política y económicamente. La apertura de fronteras que estamos presenciando en el comercio de bienes y de servicios ha producido una nueva lectura sobre el concepto de soberanía nacional. La idea misma de la globalización implica un cambio de paradigma. Los países han comprendido que es necesario ceder potestades a cambio de poder competir en el mercado global.

Finalmente, es impensable que países que por diversas circunstancias no han podido desarrollar una industria competitiva, vengan a sacrificar a sus ciudadanos y al desarrollo de otras industrias con altas tarifas y deficiente calidad de servicio. La soberanía nacional tiene que ver más con la posibilidad de un pueblo de tener acceso al desarrollo y no con la defensa de lo que no está en capacidad de explotar eficientemente en términos económicos. La nueva regulación europea ha comenzado a derribar la concepción vigente de espacio aéreo soberano. Los conceptos subyacentes de estabilidad financiera, seguridad operacional, regularidad y continuidad, pueden y deben ser alcanzados bajo un esquema de apertura.
b. El tema de la propiedad

Aunque este ha sido uno de los pilares del status quo (especialmente antes de los procesos de privatización), lo cierto es que la mayoría de las empresas de aviación, al igual que muchas de las empresas que comercian bienes y servicios regional y, o globalmente, son transnacionales. Es decir, la propiedad de las acciones está en manos de personas de distintas nacionalidades. Para 1993, ya existían al menos 27 líneas aéreas con significativa participación extranjera en su accionario.

A pesar de las restricciones existentes en torno a la propiedad extranjera en muchos países, la tendencia es hacia la eliminación gradual de este requisito, especialmente en países que forman parte de un proceso de integración comercial y económica. De continuar sosteniendo este argumento, se podría caer en el absurdo de proteger propiedad accionaria extranjera de activos con bandera nacional. El concepto de línea bandera está desapareciendo.

c. La defensa nacional

En un mundo de empresas de aviación en manos privadas y de capital transnacional, no es sostenible el argumento de proteger las líneas de bandera como un seguro en casos en donde intervengan aspectos de seguridad nacional. El sistema internacional de derecho provee mejores mecanismos de defensa que el proteccionismo a la aviación nacional.

d. Orgullo nacional

Como se mencionó anteriormente, el concepto de líneas de bandera nacional y la lealtad hacia ellas está desapareciendo. La desregulación y la promoción de eficiencias en el mercado han provocado un cisma en las bases del sistema. Mercados como el corredor EE.UU.-Sur América, con más de 25 líneas –de al menos 12 países– atendiéndolo, está dominado en un 50% por dos líneas norteamericanas (American y United). Los países no deberían basar su orgullo en un concepto que está desapareciendo.

e. Territorialidad

Si bien es cierto de que todo país tiene derecho a explotar la aviación en su territorio, lo cierto es que el último bastión del proteccionismo, sea las políticas de cabotaje interno, está empezando a desaparecer con la instalación y consolidación de zonas de integración económicas como lo mencionamos para la Unión Europea.

Por otra parte, este derecho es muy difícil de ejercer en aquellos países que no poseen líneas o que poseyéndolas, su capital y control está en personas de otras nacionalidades. Aquí cobra fuerza la idea de la apertura unilateral como lo observado en Guatemala para países sin interés comercial en la aviación.

f. Generación de divisas

Aun suponiendo que la propiedad y control de las líneas son absolutamente nacionales y que no habría repatriación de utilidades hacia la sede corporativa de los propietarios, la aviación es una industria que genera, para la mayoría de los países, egresos de divisas importantes. En pocos años, todos los equipos serán comprados en Seattle (Boing) o en Toulouse (Airbus). Los repuestos, los equipos de ayuda a la navegación, los equipos en los aeropuertos, etc., representan una salida importante en relación con los ingresos brutos.

Por el contrario, un país podría compensar esa relación de ingresos y egresos de moneda dura mediante la liberalización de su mercado de transporte aéreo, propiciando un aumento en el número de asientos y en el turismo en general que genere más divisas.

g. Generación de empleo

La generación de empleo de una línea aérea nacional no puede ser comparable a la generación de empleo de otras actividades como el turismo, el cual, como se menciona anteriormente, en Centroamérica tiene posibilidades de competir globalmente. No es el mismo caso para la aviación. Un Boing 747 cuesta aproximadamente US$ 150 mm de dólares y produce 400 empleos totales. Una inversión directa por la misma suma en hoteles daría empleo a 3 750 personas.

h. Industria incipiente

Una industria regional con más de 50 años de existencia no podría catalogarse como incipiente. La realidad es que la supervivencia a corto plazo de las líneas o grupos de líneas regionales depende de su habilidad en hacer alianzas (como lo han hecho en la actualidad) con algunos de las mega familias de transportistas aéreos, aunque probablemente esto no sea suficiente. En un mercado agresivo, de fusiones, adquisiciones etc., no está clara la capacidad para perpetuar alianzas de código compartido. Por otra parte, existe evidencia de empresas pequeñas y medianas que han podido sobrevivir a la competencia tratando de especializarse en un nicho particular, ofreciendo un producto diferenciado o como tributarios a los mega carriers.

i. “Dumping” Social y subvenciones o ambos

No parece que las líneas locales sufran de competencia por “dumping” social o mano de obra barata. Otros competidores podrían sostener el argumento al contrario. Algunas líneas sí pueden estar compitiendo contra subvenciones, especialmente en el caso de las líneas que están aún en manos del Estado. Aunque esta situación no es sostenible por mucho tiempo, al igual que con muchos de los subsidios, la forma de enfrentar el comercio desleal no es cerrando el acceso al mercado local, sino haciendo uso de normas antimonopólicas domésticas, imponiendo derechos compensatorios e impulsando la liberalización aérea en el ámbito multilateral. Los problemas de competencia desleal suelen solucionarse con más competencia.

55 Ver el caso de Emiratos comentado en el punto 3.3.1.7.1 infra.
1.3.1.7 La evidencia en algunos países

a. Emiratos Árabes Unidos

Desde la adopción de su política unilateral de cielos abiertos en 1992, una cantidad de 92 líneas aéreas sirven el mercado del reino. A pesar de la enorme competencia, la línea nacional no es protegida por el gobierno, aun siquiera para negociar garantías bancarias. Ha doblado su tamaño cada tres años desde su fundación con ganancias registradas en cada periodo.

b. Australia

Las decisiones recientes del gobierno de Australia en el sentido de liberalizar el transporte aéreo están basadas, en forma explícita, en las ganancias potenciales de la expansión del turismo frente a los beneficios de la protección a la compañía aérea nacional. Se desregularon los vuelos domésticos y se incentivió la competencia en los internacionales bajo una política de multidesignación. El turismo ya es el mayor productor de divisas en Australia, esperando que el número de turistas se triplique en la década 1991-2000.

c. Singapur

Adoptó una política de apertura unilateral e irrestricta basada en el poco espacio que tenía que proteger y las enormes ganancias para la economía que podía explotar con el aumento de los vuelos. Singapur ocupa el lugar número 22 entre los principales 50 destinos turísticos del mundo con 6,6 millones de llegadas de turistas internacionales, para una participación del 1,11% del total de llegadas en el ámbito global.

d. México


e. Brasil

Ha mantenido políticas restrictivas y proteccionistas aún en contra de los objetivos de MERCOSUR. El número de visitantes disminuyó un 44% entre 1986 y 1990. Si bien la situación de deterioro se ha reducido en la década de los 90, Brasil mantiene un número de ingreso de turistas internacionales muy bajo (sólo 2,1 millones en 1996), incluso por

---

57 Ibid, p. 66.
debajo de países mucho más pequeños como Uruguay. En el ámbito mundial, Brasil se encontraba en el lugar 35, cayendo al lugar 52 en el 90 y al 45 en el 96.\textsuperscript{59}

1.3.1.8 *Situación en Centroamérica*

Centro América carece de un acuerdo intrarregional de cielos abiertos y de una política común sobre el tratamiento del transporte aéreo frente a terceros, a pesar de casi 40 años del proceso formal de integración económica.

Existen al menos 42 rutas entre las capitales y principales ciudades, con un mínimo de cinco vuelos diarios y un máximo de 12 cada una, dominadas por el Grupo TACA, con alguna competencia de COPA, Mexicana, United, Mayan World. Las tarifas son altas en función de varios factores, y se destaca la poca competencia y el mecanismo de aprobación de las mismas, donde las líneas de "bandera nacional" normalmente pueden objetar la fijación que se haga.

Por otra parte, salvo el caso de Costa Rica, donde las líneas tienen exoneración de impuestos para el combustible, las líneas aéreas pagan un sobreprecio que es trasladado al costo final de los boletos.

1.4 *Diagnóstico del subsector vial*

El sistema de transportes primario de Centroamérica fue conceptualizado en los inicios de los años sesenta en el Estudio Centroamericano de Transportes ECAT, bajo el marco del proceso de integración del Mercado Común. Dicho estudio fue revisado y actualizado a inicios de los años setenta con un segundo Plan Maestro o ECAT II.

Bajo el plan original, la infraestructura vial básica de naturaleza regional debía haber sido terminada en 10 años. No obstante, tomó poco más de 20 años en desarrollar las principales obras, quedando algunos eslabones importantes sin completar. Dicha red básica contemplaba dos carreteras transístmicas: la carretera Panamericana diseñada en los años cincuenta, y el Corredor Natural diseñado en los años sesenta pero incompleto en el sur y cuatro carreteras interoceánicas: Pto. Quetzal-Sto Tomás de Castilla, Acajutla-Pto. Cortés, San Lorenzo-Pto. Cortés, y Caldera-Pto. Limón/Moín. El énfasis coyuntural de las iniciativas gubernamentales estaba en la ampliación de la red, y no en su mantenimiento.

Durante la llamada "década perdida" de los años ochenta, la infraestructura regional se deterioró severamente a causa de la falta de inversión efectiva en mantenimiento. Limitaciones importantes a nivel fiscal y restricciones en el endeudamiento externo aceleraron la crisis. Además, las instituciones públicas responsables de la construcción y el mantenimiento (Ministerios de Construcción de Obras Públicas y Transporte) comenzaron a colapsar producto de estructuras organizacionales rígidas, ineficientes y sobredimensionadas.

Con la ayuda de las instituciones multilaterales de financiamiento, y coincidente con la ejecución de programas de ajuste estructural, a mediados de los años noventa se retoman proyectos de rehabilitación/reconstrucción y mantenimiento de la red y se inician

procesos de reforma institucional para de reorientar la labor de los Ministerios del Sector, fortaleciendo su papel planificador y regulador y trasladando al sector privado las funciones operativas. Dicho esfuerzo se regionaliza en 1997 con el surgimiento de COMITRAN y la adopción de un Marco de Políticas, Estrategia y Organización adoptado en la XVII Reunión del Consejo Sectorial de Ministros de Transportes, celebrada en Washington D.C en abril de 1997. Los señores Ministros definieron entonces políticas y estrategias en materia de mecanismos de financiamiento, reforma institucional y planeación regional.

Por primera vez se plantea en el marco de las políticas enunciadas y aprobadas para el transporte regional, el involucramiento del sector privado en el financiamiento y desarrollo de las inversiones en infraestructura. Los resultados en esta área aún están por verse, ya que no todos los proyectos de carreteras son concesionables –la existencia de altos volúmenes de tránsito es una condición para la recuperación de las inversiones mediante el cobro de peajes–, ni el sector privado está dispuesto a competir por la adquisición de compromisos de largo plazo en proyectos de países que representan algún grado de riesgo relativo para sus inversiones.

En ese mismo año, los Presidentes de Centroamérica, reunidos en Tegucigalpa, le solicitaron al Banco Centroamericano de Integración Económica la realización de un estudio para la posible concesión de la rehabilitación y mantenimiento de un corredor vial regional. Dicho estudio, “Implicaciones Técnicas, Financieras y Legales de la Concesión de un Corredor Vial Centroamericano”, realizado por el INCAE en el primer semestre de 1997, fue presentado a la consideración de los señores Ministros en la XVIII COMITRAN, celebrada en Managua, en agosto de ese año.

El análisis confirmó la viabilidad de la figura de concesión de obra pública para la rehabilitación y la conservación del mencionado Corredor, no obstante la existencia de diferencias sustanciales entre los regímenes legales de cada país centroamericano, que habría que superar para un tratamiento armonizado de los componentes del proyecto. El marco jurídico pertinente para la concesión regional fue presentado a consideración de los señores Ministros en la XIX COMITRAN, realizada en Alajuela, Costa Rica, en abril de 1998 y, luego, enviado a la consideración de los países.

A pesar de la definición política regional, solo algunos países de la región han ido desarrollando lentamente la figura de las concesiones viales. Hasta mayo de 1999, sólo Guatemala ha logrado concesionar la Autopista Palín-Escuintla, sobre la carretera CA-9 al Pacífico, contra el compromiso de la empresa adjudicada de darle mantenimiento apropiado al tramo construido por el Gobierno y completar la construcción del autopista desde Escuintla hasta Puerto Quetzal. Costa Rica, por su parte, ha adjudicado una concesión para la rehabilitación y mantenimiento por 12 años de la carretera Bernardo Soto, aunque no se ha podido iniciar la obra por dificultades para asegurar el financiamiento que impiden el refrendo del contrato respectivo por parte de la Contraloría General de la República.

---

60 Ver el marco global de política regional de infraestructura de transporte, aprobado en la XVII Reunión del Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica, COMITRAN, en el documento “El Sector Transporte para la Competitividad e Integración de Centroamérica”, abril de 1997.
Por otra parte, los esfuerzos en el área de mantenimiento han estado enfocados prioritariamente hacia la conformación de Fondos de Conservación Vial\textsuperscript{62}. Este novedoso esquema permite un tratamiento sostenible y técnico al tema del mantenimiento, utilizando fondos frescos provenientes de cargos a los combustibles y estructuras institucionales descentralizadas, idealmente con Juntas Directivas mixtas gobierno-sector privado. Por cada dolar no invertido en mantenimiento se debe invertir tres dólares en rehabilitación.

A la fecha funcionan en la región dos Fondos de Conservación. El primero y más antiguo en Guatemala y el segundo en Costa Rica. Honduras está en proceso de reactivar legislación pertinente de inicios de los años noventa; Nicaragua tiene un proyecto de ley listo para ser tramitado en su Asamblea Nacional y El Salvador tiene preparado un anteproyecto. Los países han comprendido que requieren de un mecanismo sostenible para trabajar en conservación, ya que esta labor no se podrá realizar con fondos del fisco ni con endeudamiento externo.

Pese a todos los esfuerzos, y aún antes que el huracán Mitch golpeara la región, el estado de la red vial centroamericana era preocupante con sólo un 20% en buen estado.

\textsuperscript{62} Sobre el esfuerzo por establecer Fondos de Mantenimiento Vial en Centroamérica es destacable el insumo conceptual aportado por el programa conjunto entre IRF/GTZ y CEPAL.
Lo anterior pone de relieve de que la sola adopción de políticas no es suficiente. La región necesita mejorar sustancialmente los niveles de implementación de proyectos concretos que materialicen los objetivos estratégicos de desarrollo. Por otra parte, es evidente de que la infraestructura en sí misma no mueve la carga. Se requiere de un verdadero mercado de servicios asociados a la infraestructura física.

1.4.1 Los Servicios de Transporte

Los servicios de transporte disponibles en la región se encuentran muy lejos de satisfacer los niveles de calidad que requiere el sano desarrollo y el fortalecimiento del comercio exterior de la región. Centroamérica permanece ajena a la evolución y desarrollo de los mercados de servicios logísticos y del concepto de infraestructura avanzada, característicos de las regiones más desarrolladas del mundo y de las economías emergentes enfocadas al comercio internacional.

A riesgo de incurrir en simplificaciones extremas a partir de lo antes señalado, se pueden señalar dos aspectos fundamentales que singularizan el desarrollo alcanzado hasta ahora por el sistema de transporte dentro del territorio de Centroamérica: su notable y casi total dependencia del transporte automotor por carretera y la incuestionable necesidad de dar un salto cualitativo en el perfeccionamiento de las operaciones de transporte y los servicios complementarios que se apoyan en la red de carreteras regionales.

---

63 Ministerios de Transporte de Centroamérica.
1.4.1.1 El uso del transporte terrestre por carretera

Unos pocos datos ilustran suficientemente el predominio del transporte automotor por carretera en Centroamérica:

- Se movilizó prácticamente la totalidad del intercambio comercial dentro del Mercado Común Centroamericano, que alcanzó una cifra estimada de 1.9 millones de toneladas métricas en 1996 y generó fletes por un monto calculado de 94 millones de pesos centroamericanos.

- Se movilizó la totalidad del comercio entre Centroamérica y Panamá, que en 1996 alcanzó un volumen total de 690 mil toneladas métricas; también por carreteras se movilizó una parte significativa, estimada en una tercera parte del creciente comercio de Centroamérica con México, que alcanzó en el mismo año de la referencia las 550 mil toneladas métricas, comercio que se encuentra en vías de consolidarse e incrementarse como resultado de la inminente firma de acuerdos de libre comercio de México con todos los países del área.

- Se movilizó un poco más de 15 millones de toneladas métricas de la carga de importación y de exportación que se movilizó en 1996 desde y hacia el exterior de la región por los puertos marítimos, con exclusión del petróleo crudo que se mueve por tuberías hacia las refinerías.

- La participación del modo ferroviario, en franco estado de deterioro, exceptuando algunos tramos en algunos países, alcanzó penosamente al uno por ciento de la carga movilizada por carretera.

- El cabotaje regional es prácticamente nulo.

El transporte por carretera en la región carece de un marco legal moderno y una política común que, en el contexto de la desregulación y la apertura del mercado de servicios, induzca un cambio sustancial en la estructura empresarial vigente. Por otra parte, el comercio de la región con Panamá se ha visto obstaculizado reiteradamente por problemas de acceso recíproco al mercado de servicios transportes. La situación es más grave si se considera a Panamá no sólo como mercado, sino también como punto de transbordo de las mercaderías centroamericanas hacia y desde los mercados mundiales.

---

64 SIECA. Secretaría Técnica de COMITRAN.
65 Cifras preliminares de la SIECA permiten estimar en 2,4 millones de toneladas métricas el volumen del comercio dentro del MCCCA en 1997.
66 Un acuerdo preliminar se ha alcanzado en el primer trimestre de 1999.
2. EL SALTO CUALITATIVO PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE CENTROAMÉRICA

Después de la tragedia provocada por el huracán Mitch, la región no debe contentarse con la mera reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura existente. Centroamérica se ubica en una zona de desastres potenciales donde los estándares de construcción y diseño de los años cincuentas y sesentas ya no son viables.

Existe la oportunidad de establecer las bases para el crecimiento de un nuevo modelo de infraestructura de transportes, basado en puertos, aeropuertos, ferrocarriles y algunas carreteras manejadas por el sector privado, y la existencia de un mercado de servicios de logística de clase mundial que le permita a las empresas centroamericanas acceder a los mercados mundiales en forma competitiva con respecto a otras regiones del mundo.

Este salto cualitativo debe tomar en cuenta todos los subsectores (marítimo-portuario, aéreo y terrestre). Además, hay cortes transversales con otros sectores como el de telecomunicaciones y el de aduanas que hacen más compleja la implementación de recomendaciones. El proyecto del Corredor Logístico Centroamericano, preparado a nivel de perfil para la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo, es la materialización de los conceptos de Infraestructura Avanzada y define los pasos por seguir en el proceso de modernización de todo el sector.

Los Señores Ministros Responsables del Transporte en la XVII Reunión del Consejo Sectorial de Ministros de Transportes, celebrada en abril de 1997, determinaron los principios para una política regional del sector transporte de apoyo al proceso de integración regional y de apertura externa:

- Modernización de la infraestructura de transportes
- Competencia y complementariedad entre los modos de transporte
- Fortalecimiento del papel planificador y regulador del Estado en cada país y de la coordinación regional
- Racionalización de la inversión pública con el criterio de subsidiariedad
- Promoción del financiamiento y gestión privada de infraestructura pública
- Incorporación de aspectos de impacto ambiental
- Promoción de la facilitación del transporte por medio de la coordinación intersectorial

Estos principios son la guía de recomendaciones específicas para cada uno de los subsectores.
2.1 Recomendaciones de política y estrategia para el subsector marítimo portuario y de transporte multimodal

Se han identificado cuatro áreas de acción hacia los cuales se deben orientar las políticas del subsector marítimo, siendo éstas: Transporte Marítimo, Puertos, Transporte Multimodal y un área General que contiene Políticas que son comunes a las tres primeras. Es importante para la región no perder de vista y observar los cambios producidos en la hermana República de Panamá que ha creado las condiciones que le posibilitan estar a la altura requerida para competir en el mercado global. Panamá está asumiendo un importante papel de liderazgo para el subsector marítimo regional.

2.1.1 Políticas de Transporte Marítimo

⇒ Fortalecimiento/modernización institucional de la administración marítima en su sentido estricto

Los procesos de Reforma y Modernización del Estado que se llevan a efecto en la región, tienen como objetivo fundamental reducir el papel del Estado en la prestación de servicios y de promover su papel de facilitador y regulador.

El Estado para poder atender de manera eficaz la administración de los asuntos marítimos, necesita poseer una estructura especializada (estructura soporte), dotada de expertos funcionarios para apoyar al Ministerio responsable del Transporte Marítimo y del Desarrollo Portuario a:

- Formular y proponer la política y legislación marítima y portuaria
- Implementar dicha política y legislación
- Velar por el cumplimiento de las normas de seguridad marítimo-portuaria, y de protección al medio marino
- Cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales
- Promover el desarrollo marítimo y portuario

En tal sentido, la Modernización y Fortalecimiento de las Administraciones Marítimas en Centroamérica (y creación donde no existan), es condición *sine qua non* para atender el proceso de transformación del subsector marítimo que conlleve además de las funciones y atribuciones mencionadas en el párrafo anterior, a liberalizar los servicios de transporte marítimo y portuarios, introduciendo elementos de competencia que promuevan servicios seguros, eficaces y eficientes que contribuyan a desarrollar el comercio exterior de la región. Es importante conocer la experiencia panameña, donde han fusionado en una sola autoridad marítima la función reguladora del Estado en el subsector marítimo.

⇒ Modernización de la legislación marítima por medio de la promulgación de leyes nacionales modernas y de la adopción de Convenios Internacionales Marítimos

---

Una moderna legislación marítima es condición precedente para el desarrollo marítimo y cumplimiento efectivo de los estándares adecuados de seguridad marítima y prevención de la contaminación marina de un país.

En los países de Centroamérica, la legislación marítima, como se expresó anteriormente, es obsoleta. Así vemos que sus normas de Derecho Privado y Público están contenidas en los Libros III de sus Códigos de Comercio, redactados con base en códigos del siglo pasado, y las segundas en anacrónicas y disgregadas leyes especiales.

Por lo tanto, para modernizar dicha legislación debe impulsarse la adopción e implementación de los instrumentos legislativos de Derecho Público y de Derecho Privado elaborados por el Proyecto Legismar, de acuerdo con el orden de prioridades que se determine.

Asimismo, los países deben ratificar un buen número de Convenios Internacionales OMI relativos a la Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación del Medio Marino y los Convenios UNCTAD-UNCITRAL relativos a la regulación del transporte de mercancías por mar.

- Promover la participación del sector privado en el negocio naviero por medio de "joint venture", del cabotaje regional, NVOCC, fletamento de buques y de espacio entre otras opciones.

La carencia en Centroamérica de tradición marítima y de un clima marítimo, ha contribuido a que los países centroamericanos tengan una ínfima o ninguna participación en el transporte de su comercio exterior, entregando esta rama de la economía a las navieras de los países desarrollados cuyos gobiernos tienen una clara noción de la importancia que tienen para sus economías el desarrollo de sus flotas nacionales.

Las condiciones económicas de los países de Centroamérica no permiten ni aconsejan la creación de empresas marítimas estatales; sin embargo, la política económica y de transporte marítimo debe propiciar las medidas económicas, legales y administrativas para promover la participación del sector privado en el negocio naviero.

Es fundamental tomar en cuenta los cambios trascendentales en el transporte marítimo de línea regular como consecuencia de la contenedorización de los buques de gran tamaño, de las redes intermodales, puertos concentradores, puentes terrestres, la informática y comunicación electrónica, así como el efecto de las fuerzas de mercado que están cambiando la industria marítima, propiciando un buen ambiente marítimo para que los inversionistas privados centroamericanos, entre ellos los usuarios de transporte, puedan participar en el negocio naviero por medio de aventuras conjuntas, cabotaje regional, NVOCCs, fletamentos de buques y de espacio, entre otras opciones.

- Simplificación, normalización y reducción al mínimo de los trámites, requisitos documentales y procedimientos vinculados con la llegada, estadía y salida de los buques mercantes (carga y pasajeros) mediante la implantación del Convenio de Facilitación 1965 y sus enmiendas

En los últimos decenios, la ausencia de procedimientos relativos a la documentación normalizados internacionalmente, impuso un pesado y creciente gravamen sobre el
personal de a bordo y de tierra del sector marítimo, motivando considerables demoras que influían en la economía del transporte.

Tomando en cuenta la urgencia de simplificar los documentos de los buques exigidos por las autoridades de aduanas, inmigración sanidad y otras autoridades públicas relativos al buque, su tripulación, pasajeros, equipaje, carga y correo de transporte, así como la manera de armonizar las exigencias de los puertos de los distintos gobiernos nacionales, para ahorrar muchos gastos tanto al sector como a los gobiernos, se aprobó el Convenio para Facilitar el Tránsito Marítimo Internacional (FAL, 1965).

Por consiguiente, es importante para los países de Centroamérica la ratificación de dicho convenio y sus enmiendas, lo que permitirá un sistema rápido y uniforme de despacho de los buques de arribada o salida, llenar fácilmente los documentos de despacho de la llegada del buque, por lo cual eliminarán las demoras lo que contribuirá a que el buque pueda iniciar rápidamente el viaje de regreso.

La implantación del convenio también permitirá reducir el trabajo y la mejor utilización del personal de aduanas y otras autoridades públicas, eliminando documentos de información no esenciales.

La reducción al mínimo de los requisitos del despacho de los pasajeros reducirá la congestión en el muelle, eliminando la necesidad de instalaciones y medios proporcionalmente mayores.

Los impresos sencillos y bien diseñados contribuyen a una administración más eficaz y menos costosa y ayudan a incrementar el rendimiento portuario al evitar demoras innecesarias a los buques, a los pasajeros y a la carga.

Finalmente, los impresos nacionales basados en modelos internacionales resultan de más fácil comprensión para los capitanes de los buques y, por consiguiente, es más probable que los rellenen correctamente, reduciendo al mínimo también las dificultades lingüísticas.

⇒ Implantación conforme las leyes nacionales y los convenios internacionales de los procedimientos de supervisión como Estado Pabellón, Ribereño y Rector de Puerto

La legislación marítima es esencial para establecer y definir el alcance de la competencia del Estado sobre los buques de pabellón nacional o extranjero que estén navegando en las aguas bajo su jurisdicción. Sin una legislación marítima adecuada las autoridades marítimas centroamericanas serían prácticamente incapaces de controlar la navegación eficazmente de acuerdo con las normas internacionales.

La implementación de la normativa jurídica contenida en los convenios internacionales marítimos, así como la necesidad de resguardar los aspectos de soberanía, la importancia de preservar la vida humana en el mar y dar protección permanente al medio marino para la explotación racional de sus recursos, obliga a los estados a ejercer tres competencias bien definidas para el desarrollo de la actividad marítima. Dichas competencias son:

- Competencia como Estado Ribereño. Que permite el derecho de Paso Inocente, así como la persecución de actividades ilícitas en el mar.
- Competencia como Estado Rector de Puerto. Que permite regular la condición de seguridad de los buques extranjeros que arriban a puertos nacionales y así mismo permite establecer regulaciones para proteger el medio marino.
- Competencia como Estado de Abanderamiento. Que regula la actividad de los buques nacionales.

⇒ Implantación conforme las leyes nacionales y los convenios internacionales de los procedimientos y medidas de prevención y combate de la contaminación marina

Uno de los factores claves en la solución de los problemas de contaminación del mar es contar con una legislación moderna y ágil que responda a los cambios tecnológicos, al desarrollo de la industria y del transporte marítimo, a los nuevos esquemas de seguros y a los acuerdos de facilitación del tráfico marítimo entre otros. De ahí la importancia de la ratificación de los convenios internacionales reguladores de la prevención y combate de la contaminación del medio marino y de la formulación de leyes nacionales.

Por lo tanto, es fundamental la ratificación e implementación plena de los siguientes convenios internacionales:

- Convenio MARPOL 73/78
- Convenio Internacional sobre Cooperación Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990 (OPRC 90)
- Convenio relativo a la Intervención en Alta Mar en el caso de Accidentes que causen una Contaminación por Hidrocarburos, 1969 (INTERVENTION 69)

No menos importante es la ratificación de los siguientes convenios internacionales resarcitorios:

- El Convenio de Responsabilidad Civil, 1969 (CLC 69)
- Convenio Internacional sobre Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización, 1971 (FONDO 71)

2.1.2 Estrategias Regionales del Subsector Marítimo

La implementación de las políticas del subsector marítimo debe realizarse en el nivel nacional con una efectiva coordinación regional. Esto requiere la participación activa y coordinada de los distintos actores, como lo son los Ministerios de Transporte, las Direcciones de Transporte Marítimo, las Administraciones y Empresas Portuarias o ambas y los sectores privados representados por las Cámaras de Comercio, Cámaras de Exportadores y Consejos de Usuarios en el nivel nacional, con una coordinación regional por medio de los distintos entes, como lo son COMITRAN, COCATRAM, las Federaciones de Cámaras de Comercio, Cámaras de Exportadores, Usuarios y los foros regionales de ROCRAM-CA y REPICA y los Centros de Capacitación Marítimo-Portuarios. Es sumamente importante la participación de los Ministerios de Economía en cada país y la coordinación con SIECA y SICA, para insertar las políticas del subsector marítimo dentro de las políticas económicas nacionales y regionales.
2.1.2.1 Estrategias de Transporte Marítimo


La implementación de las políticas de transporte marítimo tiene un horizonte inicial de tres años y se ejecutarán por medio del Plan Estratégico de las Administraciones Marítimas de la Red Operativa de Cooperación Regional de Asuntos Marítimos de Centroamérica (ROCRAM-CA) 1998-2000, con la coordinación de COCATRAM, que actúa como Secretaría Técnica de la Red. A esta fecha solamente Guatemala no ha elaborado su Plan Nacional, por carecer de Administración Marítima, no obstante, a corto plazo se prevé que dispondrá de su Administración Marítima. Los recursos para ejecutar este Plan provendrán de las Direcciones de Transporte Marítimo y de COCATRAM, además se contará con fondos de la Organización Marítima Internacional (OMI) para ejecutar algunas actividades específicas.

En consecuencia, es indispensable el funcionamiento sistemático de ROCRAM-CA, de la cual forma parte República Dominicana y se prevé a corto plazo su incorporación a COCATRAM, habida cuenta de que el Tratado de Libre Comercio de C.A. con ese país, entra en vigencia el próximo año 1999. Igualmente, Panamá que ha fusionado en una sola autoridad marítima, la función reguladora de transporte marítimo y puertos, y es miembro de ROCRAM Sudamérica, podría participar en ROCRAM-CA, desempeñando un importante papel de enlace entre ambas Redes.

Tomando en cuenta el diagnóstico y las políticas de transporte marítimo, así como las estrategias y políticas del sector transporte, se han seleccionado cinco objetivos estratégicos:

- Fortalecimiento/Modernización Institucional de las Administraciones Marítimas
- Modernización de la Legislación Marítima
- Fortalecimiento de la Administración de la Seguridad Marítima
- Mejoramiento sostenible del Medio Marino
- Facilitación y Promoción del Transporte Marítimo

El objetivo de la estrategia a corto y mediano plazo es sentar bases sólidas en el área de transporte marítimo y contribuir a partir de un Plan Maestro Regional de Transporte, a definir la estrategia de desarrollo para la siguiente década (2000-2010).

2.1.3 Políticas Portuarias

Por la naturaleza especial de la actividad portuaria, las recomendaciones de política son de carácter regional, aunque la implementación de las mismas es esencialmente nacional.

Las políticas presentadas a continuación están referidas a dos momentos, los cuales pueden ser simultáneos o consecutivos en su implementación.
2.1.3.1 Mejorar la situación actual de las instituciones estatales portuarias

Mejorar la situación actual de las instituciones estatales portuarias para que brinden un servicio más eficiente que posibilite la inserción de las economías nacionales en una economía mundial cada vez más globalizada.

⇒ Fomentar la orientación comercial de los puertos

Los puertos son nodos de la cadena de transporte, cuya finalidad fundamental es brindar servicios de logística relacionados con la carga y descarga de mercancías ya sean de importación, exportación o de transbordo. La orientación comercial de los puertos deviene de su función de proveer servicios, donde el mercado es cada vez más competitivo. La idea de mercados cautivos ya no es sostenible, haciéndose impostergable la transformación radical de la estructura empresarial de los puertos en función de las necesidades y requerimientos del mercado. Los puertos que no se manejen comercialmente corren el riesgo de alejarse de los flujos de mercancías y desaparecer como centros logísticos, lo cual podría demorar o no impulsar la economía de nuestros países.

⇒ Implementar sistemas financieros y contables modernos y actualizados basados en centros de costos

Los puertos, vistos como empresas comerciales de servicios, no pueden seguir operando a oscuras. La naturaleza pública de las empresas no puede seguir siendo una justificación para mantener sistemas de contabilidad obsoletos que impiden a los niveles gerenciales tomar decisiones empresariales basadas en la reducción de los costos y aumento en las utilidades.

⇒ Estructurar sistemas tarifarios simples y basados en costos reales

La salud financiera de las empresas portuarias requiere trabajar con tarifas que cubran los costos y, sobre todo, basadas en el mercado. La actividad empresarial en este subsector no debe ser enfocada como un subsidio a los usuarios ni como una agencia de desarrollo. Las estructuras tarifarias deben además ser simples y transparentes para facilitar la comparación de las mismas entre distintos puertos y para mejorar sustancialmente la rapidez de la recuperación en las cuentas por cobrar.

⇒ Promover la estandarización de las estructuras tarifarias portuarias

Un elemento crítico para fomentar la competencia interportuaria está en la información que tengan los clientes sobre los costos del puerto. La estandarización de los conceptos que definen las estructuras tarifarias es básica para poder comparar costos portuarios. No se pretende estandarizar precios.

⇒ Crear sistemas de información para el monitoreo y medición de las actividades relacionadas con los puertos en áreas como operaciones, seguridad portuaria y la protección al medio marino

Si algo no se puede medir, no se puede administrar. Los esfuerzos por mejorar la cuantificación de los rendimientos operacionales son indispensables para mejorar el
entorno competitivo entre los puertos y dar herramientas objetivas a los administradores para tomar decisiones gerenciales. Igual esfuerzo debe hacerse en materia de seguridad portuaria y protección al medio marino portuario.

⇒ Coadyuvar a la facilitación del transporte, optimizando los procesos que faciliten la logística portuaria (Port Tracker y EDI) y la coordinación de los organismos de competencia en el puerto

Los puertos son puntos espaciales para facilitar el comercio de mercancías. Las tecnologías de información son básicas para asegurar una facilitación de las operaciones portuarias a los niveles que requiere el mercado.

⇒ Fomentar la estabilidad y profesionalización de los mandos gerenciales de las empresas portuarias

Otorgándoles más independencia y responsabilidad para rendir cuentas, reduciendo la injerencia política en el nombramiento de las juntas directivas. La actividad empresarial derivada de los servicios portuarios requiere un manejo técnico de las decisiones. Las empresas públicas portuarias han administrado la infraestructura y los servicios portuarios con base en consideraciones desarrollistas impulsadas por los grupos de presión dentro del área geográfica.

⇒ Promover la desregulación de los sistemas de prestación de servicios portuarios y conexos, creando condiciones de competencia intraportuaria

La participación privada en la actividad portuaria no es suficiente, si no se hace dentro de un marco de competencia y desregulación, so pena de caer en el riesgo de entregar un monopolio público al sector privado.

⇒ Garantizar que los servicios portuarios se brinden bajo las normas existentes de seguridad y de protección al medio marino

Los costos de los accidentes portuarios influyen negativamente en las finanzas de los puertos poniendo en peligro la seguridad y la vida de las personas y la integridad de los buques y la carga. Es también imprescindible evitar las situaciones delictivas que se pueden dar en los puertos, como robos, contrabando, narcotráfico, etc. Se debe proteger la reputación de los puertos.

La falta de controles ambientales puede provocar daños difíciles de revertir al medio marino.

Toda esta materia está regulada por convenios internacionales que carecen de fuerza legal en los países de la región al no estar debidamente firmados, aceptados, adheridos y ratificados o ambos.

⇒ Procurar la contratación de personal con una formación adecuada y calificado para el desarrollo de actividades técnicas específicas o fomentar internamente la capacitación de su personal en actividades específicas

El recurso humano de una empresa es su mayor activo. Las empresas especialmente en el área de servicios son el reflejo de su personal. La política de RRHH debe estar basada
en estándares de calidad internacional y en procesos permanentes de capacitación que se adecuen a los cambios tecnológicos y a las necesidades de mercado.

2.1.3.2 Posibilitar la participación del sector privado

Posibilitar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, prestación de servicios portuarios y complementario

⇒ Promulgar legislación concreta, con reglas claras en el ámbito técnico y comercial, para la participación del sector privado en los puertos, en terminales especializadas, servicios portuarios y complementarios, garantizando la función reguladora del Estado

Siguiendo el principio de no subsidiariedad del Estado, debe promoverse la participación privada como mecanismo para reducir la dependencia fiscal en las obras de infraestructura de transportes y como instrumento probado para mejorar la eficiencia.

⇒ Implementar procesos de concesión de obra y servicios portuarios

Una vez obtenido el marco legal que permita la participación privada en la inversión y operación de los puertos, se debe iniciar los procesos de concesión con la participación de instituciones y empresas especializadas en elaborar y administrar el proceso.

⇒ Promover la competencia interportuaria

Tomando en consideración los cambios ocurridos en Panamá, buscar oportunidades de diferenciación y complementariedad en los servicios portuarios ofrecidos en la región. La competencia entre los puertos no sólo no se puede evitar, sino que debería fomentarse. Se debe eliminar cualquier restricción que influya en la decisión de escoger el puerto por utilizar. Por otra parte, Centroamérica debe encontrar los beneficios y las oportunidades de tener una red de puertos concentradores de clase mundial en Panamá.

⇒ Promover las condiciones para reducir, y si es posible eliminar las causas que generan las características monopólicas de los mercados laborales en los puertos por medio de:

- Eliminar las prácticas restrictivas (Registro Obligatorio, Clasificación Rígidas).
- Promover relación estable entre trabajadores portuarios y empresas privadas.
- Adoptar programas de reconversión laboral.
- Mantener esquemas laborales que se enmarquen en la legislación general del trabajo.

El punto más sensible y la barrera más evidente de la reforma portuaria es el de la reforma laboral. El salto cualitativo en la parte portuaria pasa por la implementación de una estrategia que reduzca la oposición tradicional de los grupos de interés.
2.1.4 Estrategias Portuarias

2.1.4.1 Estrategias para promover las políticas que permitan mejorar la situación actual de las instituciones estatales portuarias

La forma tradicional de manejar las instituciones nacionales portuarias, refleja los sistemas administrativos y organizacionales típicos del sector público, como por ejemplo: alta influencia política en las decisiones, falta de responsabilidad del personal sobre cumplimiento de metas y objetivos, limitaciones en procesos de contratación de bienes y servicios, límites de inversión en infraestructuras y equipos portuarios, ausencia de controles administrativos y operativos adecuados, exceso de personal, dispersión de las metas y objetivos institucionales.

Existe una coyuntura política y económica que facilitaría cambios a la situación actual, los procesos de globalización y apertura económica han generado transformaciones sustanciales de los sistemas; los gobiernos de Centroamérica trabajan en una agenda regional que los inserte en la era de la productividad y competitividad actual; los Ministros Responsables del Transporte han aprobado un marco de políticas para el sector; los organismos del Sistema de Integración en respuesta a lo anterior, trabajan en el diseño de políticas y estrategias sectoriales; la Reunión de Empresas Portuarias del Istmo Centroamericano han actualizado su Plan Quinquenal como respuesta a la situación actual regional y se observa en las administraciones portuarias signos de voluntad para cambiar sus condiciones en beneficio de los países a los que atienden.

La responsabilidad fundamental de implementar el nuevo marco de políticas corresponde a los gobiernos de cada país en forma general y a las actuales administraciones portuarias en particular. No obstante, es evidente de que se requiere de un esfuerzo regional de asistencia técnica, el cual se plasma en el Plan Quinquenal de REPICA y el Programa de Asistencia Directa de COCATRAM, incluyendo la participación activa de otros organismos especializados a nivel internacional, la cual deberá ser canalizada por medio de COCATRAM con el objetivo de no duplicar esfuerzos, en un plazo de implementación que no exceda del 2000.

2.1.4.2 Estrategia de implementación para las políticas relacionadas con la incorporación del sector privado, procesos de reconversión laboral, desregulación y fomento de la competencia

Requiere de procesos de reformas y modernización a la legislación vigente, concertación de grupos de interés, incluyendo partidos políticos, cámaras empresariales, el sector laboral y otras organizaciones de la sociedad civil. Estas actividades estarán relacionadas con la realización de foros y talleres de concertación a nivel nacional. La parte técnica le corresponderá en mayor grado a las Comisiones Nacionales nombradas por el Poder Ejecutivo para la Modernización y Privatización o ambas quienes se apoyarán en los esfuerzos de los organismos multilaterales (Banco Mundial y BID) y regionales (BCIE, COCATRAM e INCAE). La parte política se auxiliará del Proyecto de Competitividad BCIE-INCAE-Harvard, en el marco de la Agenda Centroamericana para el siglo XXI, que, actualmente, tienen asignado dicha labor. La fecha para su total implementación será el 2001.
2.1.5 Políticas de Transporte Multimodal

⇒ Armonizar y facilitar los procedimientos y procesos para el transporte internacional de mercancías por los diferentes modos de transporte, por los sistemas integrados y por el transporte multimodal y sus interfaces y puntos fronterizos o ambos.

Todos los sistemas de transporte para el comercio exterior requieren mucha fluidez en los procedimientos y procesos que permiten su integración entre modos de transporte y en los puntos fronterizos, para evitar demoras y garantizar un tiempo efectivo de transporte de mercancías.

⇒ Impulsar la creación e implementación de un marco legal armonizado en Centroamérica, que regule la creación de Operadores de Transporte Multimodal (OTM) y la prestación y utilización de esos servicios.

Para un adecuado marco de funcionamiento y control de los servicios de "puerta a puerta" que ofrecen los Operadores de Transporte Multimodal, se requiere una base jurídica que en la medida de lo posible esté armonizada en la región e insertada funcionalmente en el contexto internacional.

⇒ Impulsar la integración y coordinación armónica entre los diferentes entes públicos y privados vinculados al comercio exterior, por los diferentes modos de transporte en general y por el transporte multimodal en particular

La falta de información, de comunicación fluida y de un nivel mínimo de organización dentro y entre los diversos entes públicos y privados vinculados con los procesos de comercio exterior haciendo uso del transporte multimodal y Sistemas Integrados de Transporte, influye en la fluidez de su funcionamiento y afecta directamente el nivel de oportunidades disponibles y sus costos reales.

⇒ Impulsar la planificación integral y desarrollo armónico de los diferentes sistemas de transporte vigentes en cada país y en la región para favorecer su integración, complementariedad y el servicio de transporte multimodal para el comercio exterior.

El uso racional de los recursos disponibles en la región para la inversión en sistemas de transporte y la necesidad de complementar los diferentes modos para optimizar los servicios de transporte para el comercio exterior e intrarregional, ameritan un mínimo de planificación integral y desarrollo armónico concertado entre los diferentes países.

2.1.6 Estrategias de Transporte Multimodal

2.1.6.1 A corto plazo

- Conocer mediante un diagnóstico la situación de la prestación de servicios integradores de varios modos de transporte, identificando medidas apropiadas que permitan promover los cambios correspondientes, que lleven a un sistema sostenido de capacitación y promoción del transporte multimodal organizado funcionalmente.
Hacer una propuesta armonizada de facilitación (trámites y procedimientos) del Comercio Exterior para el istmo que contemple sistemas de información y comunicación.

Fortalecimiento de las organizaciones de usuarios y entes gubernamentales relacionados para que, en conjunto, se favorezca el desarrollo del transporte multimodal.

Mejoramiento de los canales de comercialización y distribución física internacional.

2.1.6.2 A mediano plazo

Establecimiento de políticas, marco regulatorio, normas técnicas y medioambiente para el desarrollo armónico y sostenible de cada modo de transporte y del transporte multimodal en Centroamérica, tomando en consideración para ello en primera instancia la adopción de convenios y el proceso de integración centroamericana.

2.1.6.3 A largo plazo

Desarrollar un Sistema de Promoción y Capacitación sostenible del Transporte Multimodal

2.1.7 Políticas Generales

⇒ Creación de un sistema sostenible de capacitación marítimo-portuaria que permita contar con Recursos Humanos calificados a todos los niveles para alcanzar un desarrollo sostenible del subsector marítimo

El desarrollo de los Recursos Humanos es una condición básica para el incremento de la productividad y la mejora de la competitividad en el subsector marítimo. El desarrollo de los Recursos Humanos debe verse como una inversión y no como un gasto.

⇒ Creación e implementación de un sistema regional de información, comunicación y documentación, como elemento sinérgico y catalizador para alcanzar la Visión Regional

La incorporación de tecnologías modernas en los sistemas de información, comunicación y documentación, es imprescindible actualmente, dado su bajo costo y su enorme impacto en la productividad.

2.2 Recomendaciones de política para el transporte aéreo

Existen varios escenarios posibles para la modernización del transporte aéreo de la región dependiendo del grado de apertura que cada país desee introducir en su mercado. Por la naturaleza transnacional de las empresas que brindan estos servicios y el tamaño de las economías centroamericanas se recomiendan las opciones más agresivas.
2.2.1 Cielos abiertos unilaterales

Implica una apertura irrestricta con el objetivo de introducir la mayor cantidad de competencia en el mercado y ampliar sustancialmente la oferta de asientos disponibles. Para el sector turismo, ésta es la opción más atractiva y la que facilita el salto cualitativo hacia condiciones de Infraestructura Avanzada. El modelo ha sido puesto en práctica con gran éxito por países pequeños sin línea aérea nacional. Guatemala ya dio ese paso en Centroamérica y pronto verá los resultados positivos.

2.2.2 Cielos abiertos regionales

Este es el primer paso por seguir como región. El proceso de integración centroamericano justifica al menos avanzar en un apertura intraregional concebida como cabotaje centroamericano. La liberalización del mercado de servicios es una de las consecuencias del proceso de profundización del Mercado Común y facilita la adopción de una política homogénea hacia afuera.

2.2.3 Cielos abiertos multilaterales

A raíz del proceso de desregulación del mercado de servicios mediante el GATS se ha acentuado la presión por encontrar instrumentos multilaterales que generen apertura en el mercado del transporte aéreo, el cual continúa siendo uno de los menos abiertos. Podría pensarse en la adopción de un régimen de apertura regional o continental, aprovechando las negociaciones en ALCA, o buscar este objetivo dentro de la próxima ronda de la OMC. No obstante, la velocidad de las reformas que necesita la región es mayor a la viabilidad de la apertura multilateral.

2.2.4 Cielos abiertos bilaterales pero agresivos

Este escenario es un poco el status quo actual, aunque requiere una política agresiva de firma de convenios bilaterales con otros países fuera de la región. Costa Rica, en alguna medida, es un ejemplo de esta opción.

2.3 Políticas y estrategias para el sector vial

2.3.1 La rehabilitación/reconstrucción de la red física

Con la debida diligencia, se debe proceder, como primera prioridad, a la inmediata rehabilitación de los tramos de la Red que fueron dañados por el recién pasado huracán Mitch. Separando para su tratamiento, por la modalidad que corresponde, a aquellos proyectos de carreteras identificados como efectivamente concesionables, con el apoyo de la comunidad cooperante se debe hacer un esfuerzo especial para atender aquellos proyectos cuyo inventario determine que carecen de financiamiento aprobado, para completar al más corto plazo el proceso de integración de una eficiente Red de Carreteras Regionales. La propuesta para la ampliación o densificación de la Red debería quedar para una segunda etapa de inversiones.
2.3.2 El tema de la vulnerabilidad de la red ante peligros naturales

El huracán Mitch puso en evidencia una vez más la vulnerabilidad de la red de carreteras regionales ante los desastres naturales, pues ya antes como efecto de conflictos generados por el hombre – como el conflicto armado entre Honduras y El Salvador en 1969 y los problemas políticos de Nicaragua en los 80 y los primeros años de la década del 90 –, el comercio intrarregional comprobó no contar con opciones eficientes para el transporte, las que hubo que improvisar con la premura del caso y con onerosas consecuencias para las partes involucradas.

Aprendida la lección de la experiencia del Mitch, los países de la región se proponen hacer frente a los problemas de vulnerabilidad del sistema de transporte regional por carreteras ante la amenaza constante de los peligros naturales, mediante intervenciones desde diferentes frentes.

Al nivel macrosectorial, incorporando el análisis de la vulnerabilidad de todo el sistema regional de transporte, dentro del estudio global que se iniciará en el segundo semestre de 1999, conducente a la formulación de un plan maestro para el desarrollo del sector durante el período decenal 2001-2010.

Al nivel microsectorial, evaluando y ejecutando las recomendaciones del estudio sobre el cabotaje regional que financiará el Banco Mundial bajo la responsabilidad de la COCATRAM como unidad ejecutora. El desarrollo del cabotaje regional no pasa por el momento de ser más que una idea positiva y digna de atenta consideración para su estudio. No se cuenta con antecedentes que apuntalen verdaderamente la propuesta, por la escasa o nula vocación marítima de Centroamérica. Las ocasionales intervenciones en el campo del cabotaje, surgidas de situaciones coyunturales como las crisis políticas o los desastres naturales que han hecho volver la vista al mar, no han dejado experiencias capitalizables, aunque en un mundo globalizado y de fácil transferencia de conocimiento y tecnologías, esto no constituye una fuerza limitante. Se percibe que dicho estudio confirmará las verdaderas potencialidades del cabotaje regional entre puertos marítimos de ambas costas de Centroamérica y Panamá, como opción frente a la actual dependencia de las carreteras para todo lo relativo al transporte intra y extrarrregional.

Al nivel microsectorial, incluyendo el tema de la vulnerabilidad en todas las evaluaciones de los corredores identificados de transporte regional por carreteras. Incluirá un análisis de la administración de riesgos de los proyectos en sí, con opción para el reforzamiento (upgrading) de las soluciones, lo mismo que el examen de rutas optionales eficientes dentro de la red, para el caso de ocurrencia de desastres de consecuencias inevitables.

Al nivel microsectorial, incorporando todos los conceptos del párrafo inmediato anterior, donde corresponda, dentro de las futuras evaluaciones de los subproyectos o segmentos integrantes de los corredores viales mencionados donde se propongan nuevas inversiones.

Este tema ha motivado a los países de la región por realizar un esfuerzo especial mediante la promoción y desarrollo de actividades de análisis y estudio que contribuyan a programar los mejoramientos de puntos altamente vulnerables de las carreteras existentes, considerando que las nuevas carreteras deberán contar con medidas de mitigación del impacto ambiental y control de vulnerabilidad.
Por ejemplo, es importante destacar el caso de Costa Rica, donde se ha calculado que la pérdida en infraestructura vial causada por los dos últimos huracanes (César y Mitch) es de aproximadamente US $ 106 millones. El Gobierno ha invertido ya en obras de recuperación US $ 30 millones, faltando por recuperar un 72% de los daños. Como respuesta a la problemática apuntada, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica ha preparado un documento denominado: "Mejoramiento de Áreas Vulnerables a Fenómenos Naturales en los Principales Corredores de Exportación", el cual identifica y cuantifica proyectos específicos de mejoramiento, los cuales forman parte de las necesidades de inversión indicadas en los anexos de este documento.

2.3.3 La conservación vial

Como contrapartida a las determinaciones de apoyo internacional, los países de la región deben continuar sus esfuerzos individuales para asegurar la sostenibilidad de su sistema de conservación vial. La tendencia actual indica que los Fondos de Conservación Vial son la herramienta que genera más posibilidades, por lo que vale la pena apoyar los esfuerzos de los países que están en el proceso de construirlos. La figura de la concesión (para mantenimiento) debe también ser tomada en cuenta como opción en este campo.

Los países centroamericanos están dando pasos concretos para adquirir la capacidad financiera indispensable para asumir los retos de una buena conservación de las carreteras, que prolongue en forma razonable la vida útil de éstas, una vez se hayan completado las diferentes intervenciones necesarias para rehabilitar y modernizar la Red de Carreteras Regionales, con la posible colaboración de la comunidad internacional cooperante.

Bien sabido es que la conservación vial ha sido deficiente por la limitada dotación de recursos financieros asignados para ese propósito en los presupuestos nacionales. Ante un considerable cúmulo de necesidades consideradas prioritarias, particularmente en el campo social, bajo el régimen fiscal de caja única ha sido relegada a un segundo plano la satisfacción de las necesidades en lo relativo a la conservación vial, por lo que se ha debido sufrir la limitación en las asignaciones, en nada compatibles con la responsabilidad por prolongar la vida útil de las cuantiosas inversiones realizadas para la conformación del capital social en infraestructura vial.

Para superar estas deficiencias y garantizar un flujo regular y suficiente de recursos para la conservación, se ha recomendado e impulsado la creación en cada país de un fondo de conservación vial, que por definición es una entidad autónoma con participación del sector privado, que recauda de los usuarios recursos para la conservación, debiendo aplicarlos en forma eficaz y eficiente, para resguardar el patrimonio vial y los intereses de los usuarios de las carreteras. El fondo es generado mediante el pago de tarifas o cargos (no impuestos) de conservación de los propios usuarios, quienes, en alguna forma clara, verán ligada su utilización de las vías con la contribución para su conservación.

El éxito alcanzado hasta la fecha por Guatemala en su programa de conservación con los recursos del fondo, más la experiencia que empieza a acumular Costa Rica con su propio esquema, ha inducido con el buen ejemplo a los demás países de la región a buscar la aplicación de fórmulas similares que, en tanto sean operados en forma transparente y con total dedicación a su objetivo, serán la carta de garantía para su permanente apoyo por la ciudadanía y, por consiguiente, para la superación de un problema histórico de los países
centroamericanos. Es oportuno indicar, sin embargo, que los Fondos Viales de Guatemala y Costa Rica presentan problemas de sostenibilidad en el mediano plazo. Ambos fueron creados a partir de impuestos y no de tasas, con lo que se quiebra el principio de caja única y se depende potencialmente de presiones de grupos de interés y de las necesidades de gasto que manejan los Ministerios de Finanzas. Por otra parte, no se ha asegurado la autonomía en la administración de los recursos y la plena incorporación del sector privado y de la sociedad civil en general. Finalmente, en el caso de Costa Rica, se abrió la posibilidad de realizar obras de rehabilitación con recursos del Fondo. Esto pone en peligro las tareas de mantenimiento, objeto primordial de este instrumento.

2.3.4 Los cambios estructurales en la industria del transporte centroamericano

La posibilidad de optimizar la condición física de las carreteras regionales induce a pensar que hay que emprender, además, un conjunto de acciones complementarias para asegurar el mejor uso de dichas instalaciones, reconociendo las deficiencias y limitaciones que aquejan a la industria regional del transporte automotor por carreteras. Sin ánimo de ser exhaustivo, se pueden identificar ciertas acciones prioritarias para superar algunas de tales deficiencias y limitaciones.

- Hay consenso en que se requiere con urgencia modernizar y armonizar al nivel regional la legislación en materia de transporte terrestre por carretera: la legislación que norma y regula la prestación de los servicios de transporte terrestre por carretera en Centroamérica es variada, disimil e incompleta, estando, en algunos países, dispersa en un conjunto de leyes y decretos. Debe crearse un marco legal y regulativo idóneo para la atracción de capital privado al subsector. Debe asegurarse la competencia y complementariedad entre modos de transporte.

- La primera etapa de la propuesta liberalización de los servicios de transporte por carretera debe ser hacia adentro de la región, con la constitución de un mercado común de servicios de logística, para que las empresas de los cinco países puedan explotar indistintamente el mercado de transporte local, interno o nacional de cada país. Actualmente, los cinco países coinciden en aplicar un tratamiento discriminatorio a la participación extranjera al reservar para nacionales los servicios de transporte terrestre de carga nacional, local o interna.

- La segunda etapa, paralela a la anterior, debe ser la firma de un acuerdo definitivo de la región con Panamá, puerta de entrada y salida para gran parte del comercio de la región con el resto del mundo.

- La tercera etapa debe ir dirigida a la apertura del mercado de servicios hacia afuera de la región, profundizando la competencia necesaria para que el mercado funcione sin distorsiones y ampliando el acceso a cualquier empresa internacional. Este proceso debe ser gradual y simultáneo con un programa para mejorar la capacidad gerencial y la actitud empresarial de los transportistas de carga por carretera. La mayoría de los transportistas que operan en el mercado

---


69 Recientemente se llegó a un acuerdo de normalización del Transporte con Panamá. Es conveniente revisar y analizar los alcances del mismo para asegurar su sostenibilidad en el tiempo.
regional de transporte de mercancías concuerdan en que están mal equipados y peor preparados para enfrentar un régimen de abierta competencia con empresarios de transporte de otras regiones con mercados de servicios más amplios y diversificados. Las empresas regionales con mayor visión de futuro tendrían que buscar asociaciones y alianzas estratégicas para mejorar el "know-how" del manejo de la industria y dedicar parte de su esfuerzo a la superación de la calidad del servicio, por las vías del mejoramiento del equipo, la aplicación de técnicas modernas de administración y el uso de la informática. En el área centroamericana se estima que no existe hoy más de un centenar de empresas privadas de transporte comercial de carga que sean propietarias de veinte o más unidades y que las mayores de cien vehículos no son más de quince, según estimaciones que no es posible confirmar por falta de estadísticas.

- Hay que establecer un programa de normas de calidad para la prestación del servicio de transporte de carga internacional dentro de Centroamérica, que lo vuelva equiparable con la práctica reconocida y aceptada al nivel internacional.
- Debe elaborarse e implementar, mediante un esfuerzo conjunto Gobierno-transportistas, un plan de trabajo en apoyo a la reducción de los costos del transporte, a la facilitación de los servicios y el desarrollo del sector, dentro de un régimen armonizado regionalmente.

El lógico interés por proponer el desarrollo de un proceso que posibilite el perfeccionamiento de los servicios de transporte por carretera, en complemento a la hipotética disponibilidad de una buena infraestructura vial, conduce a la identificación de un campo de acción más amplio, que rebasa lo estrictamente referido al transporte, pero que sería de mayor impacto positivo sobre las actividades productivas de la región, mejorando las perspectivas de competitividad de la producción centroamericana en los mercados internacionales. Se trata, concretamente, del desarrollo de un sistema regional de servicios de logística en apoyo del comercio y la producción internacional, sobre la base de una infraestructura física moderna: El Corredor Logístico Centroamericano.
3. EL CORREDOR LOGÍSTICO CENTROAMERICANO

3.1 Los componentes del proyecto

El Corredor Logístico de Centroamérica es un canal económico que pretende convertir a la región en una zona de actividades logísticas de clase mundial.

El interés nacional para promover este proyecto de naturaleza regional se fundamenta en la necesidad de no quedar excluido del cinturón económico que gravitará alrededor del sistema vial centroamericano. El Corredor es la materialización del concepto de Infraestructura Avanzada, y se convierte en la posibilidad real de que cada país de un salto cualitativo, dejando atrás la infraestructura subestándar que lo ha caracterizado. Los organismos multilaterales de crédito y desarrollo han expresado su intención de enfocar sus carteras crediticias nacionales en materia vial hacia la implementación de este proyecto regional.

El proyecto está integrado fundamentalmente por dos grandes componentes:

3.1.1 Un programa de inversiones en infraestructura

Para la rehabilitación (incluyendo la reconstrucción de los tramos de carreteras dañadas por el huracán Mitch y sus secuelas) y modernización de la Red de Carreteras Regionales existente, con una longitud total estimada de 5 600 km. Este programa está encaminado a asegurar un adecuado nivel de servicio para los flujos de tránsito que se sirven de dicha Red, garantizando costos y tiempos competitivos en el transporte de personas y

---
70 Elaborado por SIECA en colaboración por el CLACDS del INCAE. Aprobado por la XX COMITRAN, marzo, 1999 y seleccionado para ser presentado ante el Grupo Consultivo de Estocolmo.
mercancías en Centroamérica. En esta primera etapa del desarrollo del proyecto del Corredor Logístico, se considerarán parte integrante de la Red de Carreteras Regionales:

3.1.1.1  El denominado Corredor Vial Natural o Corredor Pacífico

Tiene aproximadamente 1 700 kilómetros de longitud, que por la planicie costera del Pacífico de Centroamérica enlaza Tecún Umán en la frontera con México, con Paso Canoas al Sur en la frontera con Panamá. Dentro del territorio panameño, el Corredor se prolonga físicamente hasta Panamá, con enlaces hacia los complejos portuarios concentradores de carga que operan en las zonas de Colón y Balboa.

3.1.1.2  El Corredor Vial Panamericano o Alternativo A

Con una longitud cercana a los 1 400 kilómetros de diferentes tramos de la Carretera Panamericana o CA-1, no incluidos en el corredor anterior, en su recorrido enlaza físicamente a las ciudades capitales de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

3.1.1.3  El Corredor Vial Atlántico o Alternativo B

En sus 1 350 kilómetros aproximados de longitud habilita extensas áreas de Centroamérica que pertenecen a la vertiente del Atlántico y conecta de paso a San Pedro Sula y Tegucigalpa en el territorio hondureño con los otros componentes de la Red.

3.1.1.4  Diversas conexiones por carretera

Alrededor de 1 100 kilómetros que integran a los corredores viales entre sí o los comunican con puertos marítimos, ciudades capitales y centros económicos de particular relevancia para el desarrollo de la región.

Los 5 600 kilómetros de longitud de toda la Red se distribuyen por corredores y por países de la región centroamericana. La proporción que de la Red corresponde a cada país es irrelevante, pues tiene más relación con su ubicación dentro de la región, su extensión territorial y la dispersión relativa de sus centros geográficos importantes.

DISTRIBUCIÓN DE LA RED DE CARRETERAS REGIONALES, POR CORREDORES Y POR PAÍSES, EN KILÓMETROS

<table>
<thead>
<tr>
<th>País</th>
<th>Corredor Natural</th>
<th>Corredor Panamericano</th>
<th>Corredor Atlántico</th>
<th>Conexiones</th>
<th>RED TOTAL</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Guatemala</td>
<td>317</td>
<td>518</td>
<td>241</td>
<td>265</td>
<td>1 341</td>
</tr>
<tr>
<td>El Salvador</td>
<td>356</td>
<td>246</td>
<td></td>
<td>294</td>
<td>896</td>
</tr>
<tr>
<td>Honduras</td>
<td>129</td>
<td>66</td>
<td>627</td>
<td>136</td>
<td>958</td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua</td>
<td>336</td>
<td>241</td>
<td>343</td>
<td>309</td>
<td>1 229</td>
</tr>
<tr>
<td>Costa Rica</td>
<td>547</td>
<td>354</td>
<td>145</td>
<td>131</td>
<td>1 177</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td><strong>1 685</strong></td>
<td><strong>1 425</strong></td>
<td><strong>1 356</strong></td>
<td><strong>1 135</strong></td>
<td><strong>5 601</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Los cinco países centroamericanos contemplan en conjunto desarrollar en el corto plazo un total de 109 proyectos de inversión en la rehabilitación y modernización de la Red de Carreteras Regionales, con una inversión estimada de US$1 538,45 millones de dólares.

Para aproximadamente un 49,56% del total –concretamente US$762,46 millones de dólares– se cuenta con financiamiento ya determinado de fuentes propias y externas, siendo el programa de inversiones deficitario en US$775,99 millones, suma que corresponde al apoyo financiero que se requiere de los países cooperantes y de los organismos multilaterales que trabajan en apoyo al desarrollo de la región. De este monto, ya se encuentran en gestión (en diversos niveles) la suma de US$343,8 millones de dólares, quedando un saldo sin financiamiento de US$432,19 millones.

Conviene, finalmente, destacar que la ejecución de este programa de inversiones viales de comprobado interés regional, es complementario del no menos importante esfuerzo que cada país realiza para el desarrollo y ampliación de su red de carreteras nacionales, pues ésta modifica, mejorando, la cobertura y penetración de la Red Regional, a la vez que se apoya en ella para alcanzar un mercado más amplio para el abastecimiento de insumos y la colocación de la producción que se genera dentro de su zona de influencia geográfica.

3.1.2 Un programa de desarrollo de instalaciones y servicios logísticos para la facilitación del comercio internacional que se sirve de la Red de Carreteras Regionales

Incluye, entre otros, la modernización de los puestos fronterizos mediante la operación de aduanas virtuales, la utilización intensiva de la telemática para el intercambio electrónico de datos, el desarrollo y operación de terminales interiores de carga y la creación de empresas para la prestación de servicios logísticos en la región. Esto incluye la adopción de las disposiciones legales y administrativas que sean necesarias para la viabilidad de los servicios propuestos y la facilitación del transporte. El programa en mención se puede agrupar en tres grandes áreas de trabajo estrechamente ligadas entre sí y al área de la infraestructura vial:

- Desarrollo del mercado de servicios logísticos.
- Modernización de los servicios de aduanas, con atención a las instalaciones aduaneras en los puestos fronterizos.
- Adaptación de las más modernas tecnologías en materia de comunicación electrónica e intercambio de datos.

b. Desarrollo de un mercado de servicios logísticos

a. Desregulación del transporte aéreo, marítimo y terrestre

En los países desarrollados y en el Sudeste Asiático, solo después de haberse introducido reformas de política sustanciales que permitieron el desarrollo del sector servicios, se
puede hablar del nacimiento de la nueva generación de infraestructura que ha hecho la diferencia en términos de competitividad.  

Los países de Centroamérica mantienen una política relativamente restrictiva en materia de transporte aéreo basada, mayoritariamente, en cielos abiertos bilaterales y recíprocos, especialmente con los Estados Unidos. No existe una política común tanto para el transporte dentro de la región, como para el transporte desde y hacia afuera.

En el caso de transporte terrestre, persisten obstáculos legales en cuanto a la prestación libre de servicios (quintas libertades), especialmente a nivel nacional.

En cuanto al transporte marítimo, a pesar de la ausencia notoria de regulación formal, no se ha desarrollado un marco adecuado para promover el cabotaje regional que permita una reducción parcial en el volumen de carga sobre las principales vías terrestres.

b. Apertura en el mercado de servicios logísticos

Las empresas exitosas a nivel global dependen cada vez más de terceros (por medio de outsourcing) en el manejo de los servicios logísticos. Por el contrario, a nivel regional, persiste, en muchas empresas, la idea de continuar con un alto grado de internalización de estos servicios. Hay muchas razones que pueden explicar este fenómeno, incluyendo: a. la protección con que muchos sectores cuentan y la falta de un ambiente de competencia total, b. el hecho de que estas empresas brinden más importancia a las necesidades de sus propios empleados que a las de sus clientes, c. la falta de visión empresarial para percibir las ventajas económicas de la externalización, d. el bajo nivel de asimilación de las nuevas tecnologías, e. las preocupaciones sobre confidencialidad, f. la falta de confianza en la habilidad de los suplidores externos de estos servicios, g. alto costo o calidad inadecuada de los servicios disponibles, h. y, finalmente, la falta de políticas adecuadas para fomentar la externalización de estos servicios.

Por otra parte, todos los países de la región son miembros de la Organización Mundial del Comercio y signatarios de los acuerdos de la Ronda Uruguay, incluyendo el GATS. Si bien el Acuerdo General sobre Comercio y Servicios dista mucho todavía de ser una herramienta eficaz para promover la liberalización de los servicios de transporte y logística, la mayoría de las excepciones establecidas para la apertura tienen un plazo de 10 años.

Costa Rica y Nicaragua, respectivamente, han negociado con México sendos Acuerdos de Libre Comercio que incluyen un capítulo de Servicios y que otorgan Trato de Nación más Favorecida y Trato Nacional.

Es previsible esperar una aceleración en la tendencia global para abrir el mercado de servicios, incluyendo al subsector de servicios logísticos. La adopción de una política común es imprescindible para enfrentar con éxito los desafíos que las megatendencias conllevan.

---

72 Con la excepción de Guatemala que ha liberalizado unilateralmente su transporte aéreo internacional.
c. Organización del Sector Privado en el tema de Logística

El sector empresarial centroamericano desconoce, en gran parte, los conceptos de administración integral de la logística. Tanto a nivel nacional (EE.UU.) como regional (MERCOSUR, Unión Europea), diversos países y bloques comerciales han fomentado, bajo los auspicios del Banco Mundial, la formación de Centros de Promoción de la Logística o Consejos de Logística, integrados por personeros del sector privado para: a. profundizar en el conocimiento del tema de la logística y la importancia de las empresas de servicios en esta área para asegurar el éxito empresarial, b. ser el foco y el facilitador de las discusiones relacionadas con la organización y la administración de instituciones de educación y entrenamiento técnico en este campo, c. actuar como asesores para aquéllos que requieran asistencia para introducir o reorganizar organizaciones e industrias logísticas y comerciales, d. para establecer y mantener contactos profesionales y programas de intercambio con organizaciones similares en otros países o en otras regiones, e. para recomendarle a los gobiernos modificaciones operativas o de política en el campo de la logística comercial y la facilitación del comercio.

d. Facilitación del Comercio

En varios países del mundo, se han establecido con mucho éxito organizaciones mixtas entre el sector público y el privado para facilitar el comercio. En la mayoría de los casos, dichas organizaciones han sido modeladas con base en la Junta Británica para la Simplificación de los Procedimientos del Comercio Internacional (SITPRO). Diversas iniciativas han sido implementadas en América Latina (Argentina, Brasil, Chile y Colombia) con la ayuda de la Junta Panamericana para EDIFACT. El sistema más avanzado ha sido desarrollado por Brasil con SIMPRO-Brasil, proveyendo servicios por medio comunicación electrónica, asesoría profesional y entrenamiento, y sirviendo, además, como foro de discusión intersectorial.

Los países de la región no han utilizado mayormente los espacios abiertos en el tema transporte y facilitación del Comercio bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe dentro del Grupo de Trabajo sobre Transporte del Gobierno de Estados Unidos-ICC. No hay ningún espacio institucional de diálogo entre los sectores involucrados para analizar en forma permanente el tema de facilitación/barreras reales al comercio, con excepción del trabajo que viene realizando la Federación de Transportistas de Centroamérica FECATRANS con los gobiernos nacionales para resolver problemas puntuales en las aduanas fronterizas. La multiplicidad de los actores públicos y la dispersión del sector privado han dificultado la búsqueda e implementación de soluciones rápidas a los temas de facilitación. Finalmente, no se ha aprovechado la existencia de instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio FAL para armonizar procedimientos.

3.1.2.2 Aduanas y modernización de los puestos fronterizos

Uno de los mayores obstáculos al comercio intracentroamericano lo constituyen los problemas de proceso en las aduanas y puestos fronterizos. Se calcula que los vehículos de transporte de carga pierden hasta un 40% del tiempo total del flete en trámites fronterizos. Esto encarece los servicios, aumenta los problemas de calidad de las mercancías transportadas y provoca contratiempos innumerables a los clientes.
Los cinco países de la región han venido transformando su sistema aduanero en los últimos años de conformidad con las prácticas y tendencias mundiales. Este esfuerzo debe profundizarse y acelerarse, particularmente en los temas de interconexión electrónica de todas las aduanas de la región (especialmente en los puestos fronterizos), la transmisión y procesamiento electrónico de todos los documentos de la aduana, la formalización de la autodeterminación, la eliminación del aforo obligatorio y la habilitación del control “a posteriori” con un mínimo de cuatro años. La materialización de este esfuerzo debe ser complementada con una nueva normativa regional (CAUCA III), en proceso de aprobación por el Consejo de Ministros de Economía.

El Banco Centroamericano de Integración Económica está financiando un proyecto para modernizar el puesto fronterizo entre México y Guatemala en Tecún Umán. Este esfuerzo financiero debe ser replicado en todas las fronteras centroamericanas, agregándole un componente tecnológico que asegure la fluidez del tráfico comercial. Son muy interesantes, en este sentido, los proyectos que se realizan en algunos puestos fronterizos del NAFTA y en la Unión Europea bajo el concepto de la aduana virtual, donde los transportistas transmiten a la aduana los datos de la carga, equipo y chofer varios kilómetros antes de llegar a la frontera. Estos datos son procesados en la aduana y se decide, para cada caso, si el vehículo es detenido para inspección o puede pasar por la frontera sin detenerse. La experiencia del Sistema de Aduanas de los Estados Unidos y de algunos países de la Unión Europea es crucial para desarrollar este concepto.

3.1.2.3 El uso de tecnologías de información y telecomunicaciones en el comercio internacional

a. La apertura y la desregulación en las telecomunicaciones

Un gran porcentaje de la actividad de las empresas de servicio logístico está basado en el uso intensivo de la tecnología y las telecomunicaciones. La aceleración en el declive de los gastos de logística como porcentaje del PIB, experimentada por los EE.UU. a finales de la década de los 80 puede ser atribuida, en gran parte, a la desregulación de la industria de las telecomunicaciones.

La desregulación es una consecuencia lógica de los procesos de privatización que estamos observando en todo el mundo y, particularmente, en América Latina. La aparición de nuevos actores en el mercado ha introducido un ambiente competitivo que está impulsando el desarrollo tecnológico y una reducción sustancial en los costos en muchas regiones del mundo. El fomento de un mercado de servicios logísticos para promover el comercio internacional en Centroamérica pasa necesariamente por la implementación de reformas sustantivas en el sector de "Telecom". Algunos países están dando pasos individualmente, aunque queda pendiente la necesidad de una política regional.

3.1.2.4 El uso de estándares internacionales en el manejo electrónico de la información comercial

Es difícil negar la importancia del uso de la tecnología de la información en el flujo del comercio internacional. Los países de la región deben profundizar los esfuerzos para implementar a la mayor brevedad el uso de estándares tipo EDIFACT en sus puertos y aeropuertos para agilizar y hacer más eficiente el flujo y manejo de la carga. Las Naciones
Unidas, por medio de UNCTAD, han impulsado la utilización de estos instrumentos durante muchos años, sin que los países de Centroamérica se interesen a profundidad. Mientras tanto, la brecha tecnológica se amplía en relación con nuestros competidores más importantes. La visión regional de llegar a ser una de las principales zonas de actividades logísticas en el mundo se obscurece sin el marco tecnológico adecuado.

a. La "supercarretera" de la información (Fibra Óptica)

Las regiones más avanzadas del mundo apuntan hacia la utilización de la fibra óptica como medio de transmisión de imágenes, video, información y audio. COMTELCA está desarrollando un proyecto para posibilitar la conexión de Centroamérica con el mundo por medio de fibra óptica. Esta parte del “hardware” del sistema es fundamental por desarrollar, entre otras cosas, el mercado de servicios logísticos que junto a la infraestructura de carreteras conformen el Corredor Logístico Centroamericano como una materialización del concepto de Infraestructura Avanzada. El acceso al uso intensivo de alta tecnología en el manejo de las comunicaciones es uno de los requisitos sustanciales del proyecto.

3.2 Consideraciones finales

El desarrollo de la propuesta del Corredor Logístico de Centroamérica se inscribe dentro del gran objetivo de trabajar en un solo equipo, gobiernos y sector privado, por la reconstrucción y, a la vez, por la transformación de la región, con el apoyo concertado de la comunidad internacional que ha sido sensibilizada por los desastrosos efectos en pérdidas de vidas y daños económicos del pasado huracán Mitch. Los presidentes de la región reconocen que a pesar de la magnitud de la tragedia del Mitch, existe ahora la oportunidad única de forjar una Centroamérica mejor. Es ciertamente necesario de que los centroamericanos y las naciones y organismos que los apoyen compartan esta visión común de largo plazo.

Contar con infraestructura física moderna, especialmente en el área de transporte, financiada y operada por el sector privado cuando sea posible y pertinente, es el primer paso en la dirección correcta hacia la implementación del Corredor Logístico de Centroamérica. En ese sentido, apuntan los esfuerzos que los cinco países realizan conjuntamente para la rehabilitación y modernización de la Red de Carreteras Regionales, con proyectos que aún requieren del apoyo de la comunidad cooperante para su financiamiento.

En forma complementaria, los Gobiernos de Centroamérica se proponen avanzar hacia la adopción de un marco regulativo liberal para el sector servicios (especialmente en transportes) y sentar las bases para la colaboración con una comunidad empresarial que esté dispuesta y capacitada para aplicar técnicas modernas de gestión de logística, previniendo de esta forma el riesgo de quedar al margen de los mercados internacionales. Las prácticas de la producción y el comercio internacional demandan que la tecnología de las comunicaciones y de la informática se combine con el transporte para crear una capacidad mejorada y de ágil respuesta a las presiones de la competitividad. La conformación de este canal económico será un hito en la historia centroamericana. Se espera que el Corredor Logístico esté funcionando como tal en el 2005. Cada país de la región se verá beneficiado al poseer parte de este cinturón de comercio que reducirá sustancialmente los costos de transporte y sobre el cual se generará desarrollo.
económico y social. Los esfuerzos nacionales por mejorar su infraestructura para el comercio exterior son necesarios, pero insuficientes, si no tienen la visión regional. Ningún país podrá, individualmente, dar el salto cualitativo hacia la infraestructura avanzada.

El desafío más trascendental de la región es aprovechar su posición estratégica ístmica que le ha permitido disponer del Canal más importante del mundo, y transformar esta ventaja comparativa en una ventaja competitiva para convertir a la región en una de las zonas principales de actividades logísticas del Comercio Mundial de mercancías, con facilidades portuarias de clase mundial, concentradoras y alimentadoras; y con infraestructura y legislación que posibilite servicios de transporte intermodales y multimodales.