

755



IDENTIFICACION DE AREAS PRIORITARIAS
Y SUS POSIBLES MECANISMOS DE IMPLI-
MENTACION EN FAVOR DE LOS PAISES ME-
DITERRANEOS DE MENOR DESARROLLO ECO-
NOMICO RELATIVO, A SER EJECUTADOS POR
LA UNIDAD DE PROMOCION ECONOMICA

UPE/82/05 - Primera parte

Unidad de Promoción Económica
Programa de trabajos 1982

No. 6

Diciembre 1982

16418

756

La Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) presenta en este documento un estudio sobre "Identificación de áreas prioritarias y sus posibles mecanismos de implementación, en favor de los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo, a ser ejecutado por la Unidad de Promoción Económica", elaborado por el Cr. Adolfo Domamarí Illarraz de acuerdo con el Programa de Trabajos para 1982 aprobado por la Resolución 10 del Comité de Representantes el 25 de noviembre de 1981, dentro del marco del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo.

Este documento fue realizado sobre la base de los Términos de Referencia preparados por la Unidad de Promoción Económica.

Las opiniones y argumentos contenidos en él son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen la opinión de la Secretaría General.

I N D I C E

	<u>Páginas</u>
I - <u>INTRODUCCION.</u>	1 - 10
II - <u>CARACTERISTICAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO SIN LITORAL.</u>	10 - 22
A) <u>Generalidades.</u>	10 - 14
B) <u>La Situación de Bolivia.</u>	14 - 18
C) <u>La Situación de Paraguay.</u>	18 - 21
III - <u>IDENTIFICACION DE AREAS DE PRIORITARIO INTERES PARA LOS PAISES MEDITERRANEOS DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO.</u>	22 - 37
1.- <u>Un enfoque de planificación integrada.</u>	22 - 24
2.- <u>Problemas especiales de los países en desarrollo sin litoral.</u>	24 - 35
2.1. Problemas de transporte.	24 - 28
2.2. Problemas de comercio y de pagos.	28 - 30
2.3. Problemas de desarrollo.	30 - 31
2.4. Problemas jurídicos, administrativos y políticos.	31 - 32
2.5. Consecuencias globales de la mediterraneidad.	32 - 34
3.- <u>Esferas específicas de prioridad.</u>	35 - 36
IV - <u>POSIBLES ACCIONES A DESARROLLAR POR LA UNIDAD DE PROMOCION ECONOMICA EN EL AMBITO DE LAS AREAS PRIORITARIAS.</u>	37 - 66
1.- <u>Tipificación de acciones.</u>	37 - 58
1.1. <u>Acciones a desarrollar en la esfera del transporte.</u>	37 - 49
1.2. <u>Acciones a desarrollar en el área de la estructura de la producción.</u>	49 - 53

	<u>Páginas</u>
1.3. <u>Acciones a desarrollar en el ámbito de las actividades de prestación de servicios.</u>	53 - 55
1.4. <u>Acciones a desarrollar en la organización del mercado y en la comercialización.</u>	55 - 56
1.5. <u>Acciones a desarrollar en el campo de la asistencia técnica y financiera.</u>	56 - 58
2.- <u>Facilitación de acuerdos.</u>	59 - 66
2.1. <u>Necesidad de la cooperación.</u>	59 - 61
2.2. <u>Medidas que puede fomentar la Unidad de Promoción Económica.</u>	61 - 66
V - <u>CONCLUSIONES.</u>	67 - 69

I.- INTRODUCCION

El estudio de la peculiar posición de los países sin litoral, la preocupación por mejorar sensiblemente las condiciones de transporte en que se desenvuelven y la necesidad de otorgarles facilidades de tránsito para que se promueva su comercio internacional, constituyen temas cuya consideración se remonta a muchos años atrás cuando en diversos foros internacionales se comienza a llamar la atención sobre tal problemática.

Tanto la Organización de las Naciones Unidas como diversas entidades regionales de integración, se han ocupado reiteradamente de los problemas atinentes al transporte en los países mediterráneos y han sostenido, de modo inveterado, la necesidad de aplicar los principios de cooperación y asistencia para atenuar su incidencia negativa en el desarrollo económico de los mismos.

En América del Sur, única región del continente en la que existen países de tal condición, se agrega la circunstancia agravante de tratarse de estructuras de menor desarrollo económico relativo. En efecto, tanto Paraguay como Bolivia basan sus actividades productivas en el sector primario, acusando un desarrollo industrial extremadamente limitado, que no les permite financiar una red de transportes adecuada a sus comunicaciones ni la adquisición o producción de bienes - en cantidad y calidad - que pudieran hacer factible alcanzar una sustancial elevación del nivel medio de vida de su población.

Existen, a nivel multilateral, numerosos antecedentes sobre tránsito y otras facilidades otorgadas en favor de los países mediterráneos.

- Uno de los problemas que interesa de manera especial a los países sin litoral: el del comercio de tránsito, fue examinado en 1921 en una conferencia celebrada en Barcelona, en la que se adoptaron varias convenciones (régimen internacional de vías férreas, puertos, vías navegables y derecho de pabellón de los Estados sin litoral), la más importante de las cuales fue la Convención y Estatuto sobre la libertad de tránsito, en la que se intentó garantizar y facilitar el tráfico en tránsito sin discriminaciones y sin gravámenes excesivos.

- El artículo V del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que fue firmado el 30 de octubre de 1947 por 23 países miembros de las Naciones Unidas, también hace referencia al comercio de tránsito, declarando que habrá entre las naciones suscriptoras amplia libertad de tránsito.
- La particular situación de los países sin litoral y la necesidad de otorgarles "facilidades de tránsito adecuadas para que se promueva el comercio internacional" fueron expresamente reconocidas en la Resolución 1028 (XI) de la Asamblea General de la ONU de febrero de 1957, a través de la cual se invita a los Estados Miembros a que concedan "facilidades adecuadas conforme a la práctica y el derecho internacional, teniendo en cuenta las futuras necesidades que resulten del desarrollo económico de los países sin litoral".
- En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebrada en Ginebra en 1958, se adoptó la Convención sobre la Alta Mar, cuyo articulado dispone - entre otras cosas - la libertad de la alta mar para todos los Estados, con o sin litoral marítimo, el libre acceso al mar en justas condiciones de reciprocidad, y la reglamentación - por acuerdo mutuo - de "todo lo relativo a la libertad de tránsito y a la igualdad de trato en los puertos".
- En el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrado en 1964, fueron destacados y reconocidos los problemas especiales de los países en desarrollo sin litoral. En el Acta Final de la Conferencia fueron incluidos ocho "principios relativos al comercio de tránsito de los países sin litoral", así como una propuesta para la preparación de una convención relativa al comercio de tránsito de los países mediterráneos.
- La Asamblea General de la ONU apoyó dicha propuesta, y en julio de 1965 se llevó a cabo una Conferencia sobre el Comercio de Tránsito de los países sin litoral, en la que se aprobó una Convención relativa al Comercio de Tránsito de los Estados sin litoral, que constituye uno de los primeros antecedentes de carácter multilateral de mayor significación sobre la materia.

Las principales disposiciones de la Convención hacen referencia a temas tales como la libertad de tránsito y la no discriminación, en tanto otros artículos versan sobre las facilidades proporcionadas y las medidas administrativas aplicadas.

- La Conferencia procedió, además, a la aprobación de dos resoluciones: una relativa a la concesión de facilidades para el comercio marítimo de los países sin litoral y otra referida a la prestación de asistencia a dichas naciones por parte de los órganos de cooperación técnica de las Naciones Unidas y las comisiones económicas regionales, a efectos de fomentar el comercio de tránsito.
- En 1968, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en su segundo período de sesiones celebrado en Nueva Delhi, aprobó la Resolución 11 (II) por unanimidad, recomendando asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo sin litoral y solicitando "al Secretario General de la UNCTAD que, previa consulta con el Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas encargado de los Asuntos Económicos y Sociales, establezca un grupo de expertos para que realice un examen completo de los problemas especiales que plantea el fomento del comercio y el desarrollo económico de los países en desarrollo sin litoral e informe sobre dichos problemas".
- El Secretario General de la UNCTAD, una vez realizada la consulta previa antes indicada, procedió a la constitución de un Grupo de nueve Expertos, el cual bajo la presidencia del Profesor P. Robson (Catedrático de Economía de la Universidad de St. Andrews, Escocia), produjo un informe que constituye uno de los trabajos más completos sobre el tema.
- Por su parte, la Junta de Comercio y Desarrollo aprobó posteriormente la Resolución 63 (IX) en la que, entre otras cosas, invita al Secretario General a formar un pequeño grupo de expertos "con miras a idear medidas eficaces que permitan a los países en desarrollo menos adelantados - entre ellos principalmente los países mediterráneos - beneficiarse plenamente del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo". El informe del grupo incluye diversas recomendaciones tendientes a mejorar la situación de los países de menor desarrollo económico relativo, con especial

referencia a las naciones carentes de litoral oceánico o marítimo. Dicho trabajo constituye una de las investigaciones más completas realizadas hasta la fecha sobre la cuestión, abordando el tema de la infraestructura del transporte de los países sin litoral con interesantes criterios para su mejoramiento.

- Entre las decisiones adoptadas por la UNCTAD relacionadas con los problemas de los países en desarrollo sin litoral cabe destacar, particularmente, las medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo relativo.

En su segundo período de sesiones, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo aprobó por unanimidad la Resolución 24 (II) sobre "medidas especiales que deben adoptarse en favor de los países en desarrollo menos desarrollados para incrementar su comercio e impulsar su desarrollo económico y social".

- La Resolución 98 (IV) de la Conferencia distingue, por una parte, entre "las medidas específicamente relacionadas con las necesidades y los problemas" de los países geográficamente desfavorecidos (tales como los países en desarrollo sin litoral y los países insulares en desarrollo), y por otra, "las medidas especiales" en favor de los países en desarrollo menos adelantados.

Esta Resolución identificó las medidas específicas necesarias para superar los problemas de los países mediterráneos en cuanto a su transporte de tránsito y el acceso al mar.

- Estudios practicados por la Secretaría de la UNCTAD, han llamado la atención sobre las dificultades particulares relacionadas con esta problemática. Las soluciones propuestas formulan un llamamiento a la cooperación entre los países carentes de litoral y los países de tránsito y destacan el importante papel que pueden desempeñar las instituciones de asistencia técnica y financiera.

La falta de acceso territorial al mar de los países en desarrollo mediterráneos, agravada por las grandes distancias existentes hasta los puertos, su lejanía y aislamiento de los mercados mundiales, y las mayores dificultades y costos de los servicios internacionales de transporte constituyen

las principales causas de su pobreza relativa y una muy grave limitación para su desarrollo económico y social en el futuro.

Entre las dificultades con las que se enfrentan los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo, están la insuficiencia de los medios materiales a lo largo de las rutas de tránsito y en los puertos, las demoras y las incertidumbres en las operaciones de transporte de tránsito y las diversas complicaciones relacionadas con los aspectos comercial y jurídico del paso por un territorio extranjero, las que tienen como inevitable consecuencia unos costos reales muy elevados de acceso a los mercados mundiales.

Además de los antecedentes que hemos puntualizado, a nivel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), relacionados con la preocupación por resolver o atenuar las dificultades por la que atraviesan los países en desarrollo carentes de litoral marítimo, existen también ejemplos en tal sentido en la órbita de los organismos de integración latinoamericanos, de carácter regional y subregional.

- En el ámbito del Grupo Andino, se ha prestado aprobación a una serie de medidas específicas de apoyo a Bolivia, en su carácter de país afectado por una aguda mediterraneidad.

En efecto, en el texto del Acuerdo de Cartagena los países andinos incorporan dos artículos que hacen referencia especial y concreta a este problema de la nación del Altiplano, los artículos 4 y 88.

En el Capítulo I "Objetivos y Mecanismos", el artículo 4 dispone:

"Artículo 4:

Para la mejor ejecución del presente Acuerdo, los Países Miembros realizarán los esfuerzos necesarios para buscar soluciones adecuadas que permitan resolver los problemas derivados de la mediterraneidad de Bolivia".

En el Capítulo XI relativo a "Integración Física", el artículo 88 establece:

"Artículo 88:

Los programas de que trata el artículo anterior (acciones en el campo de la energía, el transporte y las comunicaciones), así como las sectoriales de Desarrollo Industrial, deberán comprender medidas de cooperación colectiva para satisfacer adecuadamente los requerimientos de infraestructura indispensables para su ejecución y contemplarán de manera especial la situación de Ecuador y las características territoriales y la posición mediterránea de Bolivia".

Igualmente, la Decisión 141, buscando la implementación de los principios antes enunciados, al ser aprobada en mayo de 1979 concreta los siguientes lineamientos de acción:

"Artículo 1:

La Comisión, a propuesta de la Junta y antes del 31 de diciembre de 1980, adoptará las medidas de apoyo colectivo necesarias para coadyuvar en la solución de los problemas derivados de la situación de mediterraneidad de Bolivia, en los aspectos relacionados con el desarrollo de la infraestructura vial, ferroviaria, aérea, de comunicaciones y transporte de este país con los demás Países Miembros y con los puertos del Pacífico".

"Artículo 2:

Esas medidas de apoyo colectivo podrán incluir, entre otras, estudios técnicos de prefactibilidad, factibilidad y diseño final; recomendaciones a la Corporación Andina de Fomento para financiamiento directo de las obras prioritarias o su actuación como agente financiero andino para tales efectos; constitución de empresas multinacionales; negociaciones colectivas para la captación de los recursos externos indispensables; coordinación de acciones con otros organismos internacionales; medidas de cooperación técnica y financiera; y, en fin, todas aquéllas que permitan orientar la acción solidaria en función de los objetivos señalados en el artículo anterior".

"Artículo 3:

La Junta consultará la opinión del Gobierno de Bolivia y de los demás Países Miembros para la preparación de su propuesta sobre el plan de acción conjunta mencionado en esta Decisión".

"Artículo 4:

Las medidas mencionadas en esta Decisión se ejecutarán sin perjuicio de los trabajos y acciones que se desarrollan solidariamente en el seno de la Comisión Mixta peruano-boliviana, las que se tomarán en cuenta en el plan de acción conjunta al que se refiere esta Decisión".

- En el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Tratado de Montevideo 1980, constitutivo de la misma, consagra principios de cooperación y asistencia en favor de los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo que la integran: Bolivia y Paraguay.

Al respecto, cabe destacar los siguientes artículos del Tratado:

"Artículo 18:

Los países miembros aprobarán sendas nóminas negociadas de productos preferentemente industriales, originarios de cada país de menor desarrollo económico relativo, para los cuales se acordará, sin reciprocidad, la eliminación total de gravámenes aduaneros y demás restricciones por parte de todos los demás países de la Asociación.

Los países miembros establecerán los procedimientos necesarios para lograr la ampliación progresiva de las respectivas nóminas de apertura, pudiendo realizar las negociaciones correspondientes cuando lo estimen conveniente.

Asimismo, procurarán establecer mecanismos eficaces de compensación para los efectos negativos que incidan en el comercio intrarregional de los países de menor desarrollo económico relativo mediterráneos".

"Artículo 21:

Los países miembros podrán establecer programas y acciones de cooperación en las áreas de preinversión, financiamiento y tecnología, destinados fundamentalmente a prestar apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo y, entre ellos, especialmente a los países mediterráneos, para facilitar el aprovechamiento de las desgravaciones arancelarias".

"Artículo 22:

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos precedentes, podrán establecerse, dentro de los tratamientos en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, acciones de cooperación colectiva y parcial, que contemplen mecanismos eficaces destinados a compensar la situación desventajosa que afrontan Bolivia y Paraguay por su mediterraneidad.

Siempre que en la preferencia arancelaria regional a que se refiere el artículo 5 del presente Tratado se adopten criterios de gradualidad en el tiempo, se procurarán preservar los márgenes otorgados en favor de los países mediterráneos, mediante desgravaciones acumulativas.

Asimismo, se procurarán establecer fórmulas de compensación tanto en la preferencia arancelaria regional, cuando ésta se profundice, como en los acuerdos de alcance regional y parcial".

"Artículo 23:

Los países miembros procurarán otorgar facilidades para el establecimiento en sus territorios de zonas, depósitos o puertos francos y otras facilidades administrativas de tránsito internacional, en favor de los países mediterráneos".

Los cuatro artículos transcriptos están comprendidos dentro del Capítulo III del Tratado: "Sistema de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo", diferenciando tal situación de la correspondiente a aquellos que agregan su condición mediterránea, resaltando de este modo

las dificultades y limitaciones derivadas de su peculiar situación geográfica.

- En el artículo I del Tratado de la Cuenca del Plata, suscrito el 23 de abril de 1969 en la ciudad de Brasilia por los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, se declara que "las partes contratantes convienen en mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable".

De conformidad con este objetivo básico, el mismo artículo I añade que las partes contratantes promoverán la realización de estudios, programas y obras, así como la celebración de entendimientos operativos y la formulación de instrumentos jurídicos que contribuirán, entre otras cosas, a "la facilitación y asistencia en materia de navegación" y "el perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones".

Este organismo subregional se ha preocupado - de manera especial - por coordinar la utilización conjunta, por parte de los países miembros, de los ríos Paraná, Paraguay, Uruguay y sus tributarios principales.

Es de destacar que de los cinco países miembros del Tratado de la Cuenca del Plata, dos de ellos tienen el carácter de mediterráneos.

- Diversas organizaciones no gubernamentales desarrollan actividades con vistas a fomentar la coordinación de los transportes entre los países en desarrollo sin litoral y sus vecinos de tránsito.

En América Latina se pueden citar: La Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR) y la Asociación Latinoamericana de Transporte Automotor por Carretera (ALATAC).

- También es de resaltar la labor que cumplen las Reuniones de los Ministros de Transporte del Cono Sur, en las que están obviamente representados los Ministros competentes de Bolivia y Paraguay, defendiendo el trato especial que debe dispensarse a dichos países para atenuar el efecto negativo de su desventajosa situación geográfica.

- Los antecedentes relacionados con la preocupación por resolver los problemas específicos de los países sudamericanos carentes de litoral oceánico, también se manifiestan a nivel bilateral. Estos antecedentes se remontan al año 1968, cuando las Repúblicas de Argentina y Bolivia acordaron el libre tránsito por sus respectivas vías acuáticas y terrestres.

De ahí en más, todos los países del Cono Sur se han ido incorporando paulatinamente a este tipo de acuerdos, otorgando ventajas y facilidades de diversa índole a ambos países mediterráneos, con la finalidad de atemperar sus penosas limitaciones geográficas.

II.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO SIN LITORAL.

A) Generalidades.

- Los países sin litoral se caracterizan por la falta de costa marítima. Carecen por lo tanto de acceso directo al mar. El problema del acceso al mar es de vital importancia ya que el transporte de mercaderías o de personas a través de los mares es libre en un sentido en que jamás podrá serlo el transporte por tierra, dado que hay que cruzar fronteras políticas, ni el transporte por vía aérea, puesto que hay que obtener la autorización de sobrevuelo.
- Los países en desarrollo sin litoral no sólo no tienen un acceso directo al mar, sino que, en la mayoría de los casos, están también muy alejados y aislados de éste, y a veces separados de los puertos de tránsito por enormes distancias.
- La calidad de país carente de litoral marítimo, crea una fuerte limitación en la determinación y aplicación de la política de comercio exterior, por cuanto no se cuenta con la libertad de elección de punto de embarque marítimo del intercambio, así como tampoco de las vías que comunican el puerto en el cual se posean facilidades de operación y los centros nacionales que generan los tráficos de mercadería.

- La distancia a puertos de ultramar es normalmente mayor que en el caso de países con costa oceánica, lo que implica inevitablemente mayores costos de transporte, cualquiera sea la modalidad adoptada para trasladar los bienes o mercaderías de o hacia los puertos.
- El transporte fluvial no está al alcance de muchos países en desarrollo sin litoral y, en los casos en que puede ser utilizado, es con frecuencia un medio imperfecto debido a obstáculos materiales o a factores de otro tipo, como ocurre - por ejemplo - en las vías fluviales integrantes del sistema de la Cuenca del Plata.

En todo caso, a menos que exista un acuerdo entre todos los Estados ribereños para autorizar la libre navegación de los buques que transportan las mercancías destinadas al comercio interno o internacional de dichos Estados, un sistema fluvial no puede ofrecer la libertad de transporte que caracteriza al sistema oceánico.

- Tal situación de desventaja es también común a zonas específicas de países, que aún teniendo la condición de costeros, cuentan con importantes áreas alejadas del litoral marítimo, por lo que, en lo que atañe a estas "zonas mediterráneas", caben similares consideraciones que para los países sin litoral en lo que se refiere a los costos de transporte, debido a las grandes distancias existentes hasta los puertos marítimos.
- Sin embargo, es menester destacar que el costo de transporte se integra con otros elementos que van más allá del traslado del producto entre un origen y un destino determinados. Seguros, almacenaje, transbordos, tiempos de espera, gestión documentaria, exigencias de embalaje, requisitos sanitarios - entre otros - constituyen rubros de ese costo sobre los que puede influir la existencia de una frontera por cubrir en el itinerario.

De esta forma, el concepto de país mediterráneo o carente de litoral marítimo, comprende los dos términos que conforman su problemática de transporte: lo económico y lo político.

- Las características de los países en desarrollo sin litoral y su importancia se deben apreciar en relación con otros factores, en especial con la naturaleza y el estado de las redes de transporte interiores, el clima de las regiones y la topografía de las vías de transporte.

Por hallarse situados generalmente en regiones tropicales o próximo al trópico y porque su comercio tiene a menudo que desarrollarse a través de zonas desérticas o semi-desérticas o de regiones montañosas, la mayoría de los países en desarrollo sin litoral tienen que afrontar problemas geográficos de transporte sumamente difíciles de resolver.

- Las denominadas zonas mediterráneas, áreas situadas en el interior de un gran país costero, podrían disminuir el costo de transporte de su comercio exterior, si con un bajo impacto de los costos debidos a su situación geográfica, pudieran utilizar una vía de transporte por el territorio de un país vecino, con un costo global hasta el embarque marítimo, inferior a las alternativas brindadas por su propio país. En tal situación, podrían encontrarse las áreas de la falda oriental de los Andes en Sudamérica, dónde se cuenta con antecedentes de facilidades de transporte otorgadas por países vecinos.

- Si bien cabe comparar, en cierto modo, la situación de los productores y consumidores de un país mediterráneo con la de los productores y consumidores que habitan en las zonas del interior de una importante nación costera, existe sin embargo - a juicio del experto - una diferencia fundamental. Así como el país mediterráneo ha de depender de un país costero para el tránsito de mercancías, el centro alejado de una nación costera muy extensa forma parte de una misma unidad política y económica. Dicha unidad puede compensar a la región del interior cualquier gasto suplementario originado por su alejamiento del mar y - a su vez - corregir las eventuales diferencias de ingresos, derivadas de esta situación, existentes entre esa región mediterránea y las demás regiones del país, formulando - a vía de ejemplo - un prorrateo del costo del transporte u otros costos conexos.

Dentro del país sin litoral, en cambio, cualquier prorrateo del costo de transporte o de otros costos ha de comenzar adicionando los costos de tránsito, hasta o desde la frontera, al costo global del producto.

- El hecho de que en la región americana los países mediterráneos sean a la vez de menor desarrollo económico relativo, determina que la cooperación y asistencia sean encaradas con un enfoque concesional, tal como se desprende de los diversos instrumentos multilaterales vigentes.

No obstante, la diferencia conceptual obliga a considerar el tema manteniendo ambos aspectos como características que pueden ser confluyentes o coincidentes, aunque es necesario afirmar que son esencialmente distintas.

En su carácter de países de menor desarrollo económico relativo, los países mediterráneos pueden recibir ayuda externa que excede, en mucho, el campo del transporte, para referirse al del comercio exterior en sus múltiples y variadas connotaciones, la producción, la tecnología y, en general, todas aquellas áreas que se vinculan directa o indirectamente con su desenvolvimiento económico.

En su carácter de países sin litoral marítimo, las acciones a su favor deben ser orientadas hacia el ámbito del transporte, en cualquiera de los aspectos bajo los cuales este hecho económico se presenta o manifiesta.

- La situación estructural y el proceso de desarrollo de los países sin litoral de América Latina evidencian, como se dijo, una conjunción entre subdesarrollo económico relativo y mediterraneidad. En este caso, estando circundados ambos países mediterráneos (Bolivia y Paraguay) por países en desarrollo de un mayor grado de evolución y potencialidad económica, se puede observar - como característica saliente - que las zonas geográficas de los países de tránsito que limitan con los dos países sin litoral constituyen, casi sin excepción, regiones menos adelantadas de aquéllos. De allí que los esfuerzos que realicen los países mediterráneos para acelerar sus tasas de desarrollo se verían facilitados si los países de tránsito encaran, a su vez, políticas nacionales orientadas a promover un crecimiento más rápido de dichas zonas limítrofes, simultáneamente con el desarrollo de obras de infraestructura y empresas mixtas o en coparticipación, que impulsen una vinculación económica más intensa entre las zonas colindantes de los países de tránsito y los mediterráneos.

Algunos indicadores sociales seleccionados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) correspondientes a dichos países - esperanza de vida, tasa de alfabetización, circulación de periódicos y teléfonos instalados - evidencian una situación inferior a la del conjunto de América Latina.

Aún cuando no se poseen cifras estadísticas ajustadas que permitan comparar la situación económica y social de Bolivia y Paraguay con las zonas contiguas de los países vecinos, es dable apreciar en general una situación bastante más equilibrada que la que existe frente a dichos países tomados globalmente.

B) La Situación de Bolivia.

- De las tres grandes regiones en que se divide el país (Altiplano, Oriente y Norte), el Altiplano, que es la más desarrollada y cuyo centro está constituido por el eje Cochabamba - La Paz - Oruro, y el Oriente, cuyo desarrollo se ha acelerado sensiblemente en los últimos años y que tiene como centro a Santa Cruz de la Sierra, están interconectadas por carretera.

Las dos regiones cuentan con una red ferroviaria - la occidental y la oriental - que sirve para conexiones locales e internacionales, pero lamentablemente no existe interconexión entre ambas y, desde hace muchos años, la vinculación de ambas redes a través del enlace Airquile - Florida y la remodelación del tramo Cochabamba-Airquile constituyen una aspiración boliviana, que se ha manifestado en reiteradas acciones para acelerar su concreción.

- Desde el punto de vista de las vinculaciones internacionales se presentan en Bolivia:

- a) la conexión al Pacífico, para la zona occidental;
- b) la del sur para la región del Altiplano, con salida por Argentina;
- c) las del sur y este, para la zona del Oriente; y
- d) la salida por vía fluvial y carretera, para la zona Norte, conectada con las redes fluvial y carretera del Brasil.

- La conexión ferroviaria al Pacífico presenta tres variantes:

- i) la vinculación ferroviaria con el puerto de Matarani en el Perú, que demanda el transbordo en el lago Titicaca;
- ii) la vinculación ferroviaria con el puerto de Arica, con las dificultades propias del agudo desnivel cordillerano en territorio chileno; y
- iii) la vinculación ferroviaria con el puerto de Antofagasta, afectada por la mayor distancia existente entre dicho punto de embarque chileno y la zona de La Paz y el Altiplano.

- Además de las vinculaciones ferroviarias mencionadas existiría la posibilidad de establecer enlaces de carreteras de tráfico permanente entre la ciudad de La Paz y el puerto peruano de Ilo, la terminación de las carreteras desde Arica en Chile hasta La Paz y Oruro en territorio boliviano y el proyecto vial Iquique-Oruro.

- Con respecto a la zona del Oriente operan actualmente:

- i) las conexiones ferroviarias entre Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y Yacuiba (Argentina), con enlace a la red troncal ferroviaria de este último país y terminal en el puerto de Buenos Aires, y la existente entre Santa Cruz (Bolivia) y Corumbá (Brasil), con salida a Santos y otros puertos brasileños del Atlántico; y
- ii) las carreteras que, partiendo de Tarija y conectadas al eje rutero troncal boliviano, enlazan con el sistema vial argentino en Yacuiba, Bermejo y Villazón.

En lo que respecta a la probable conexión de la zona oriental, a través del territorio paraguayo, las perspectivas de vinculaciones viales deben ser evaluadas a largo plazo, ya que actualmente existen rutas de tránsito no permanente en zonas marginales y casi despobladas.

- La frontera boliviana norte está cubierta por el ferrocarril Guayaramerú (Bolivia) - Porto Velho (Brasil), con salida fluvial hasta Belém do Pará, sobre el Atlántico. En la misma zona se tiende una carretera federal brasileña, enlazada al tramo boliviano Riberalta - Guayaramerú, que se extenderá hasta Manaus, para conectar con la ruta a San Pablo y la carretera transamazónica. La conexión de la región del Norte con las otras dos zonas geográficas del país (el Oriente y el Altiplano), depende del enlace

176
de la cuenca fluvial con Cochabamba y Santa Cruz, a través de la carretera Cochabamba-Villa Tunari - Puerto Villarroel, de la extensión del ferrocarril de Santa Cruz a Río Mamoré y de la carretera Santa Cruz - Puerto Grether.

- En el sector de las comunicaciones internacionales, las prioridades bolivianas se refieren a la conexión del eje central de telecomunicaciones La Paz - Oruro - Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra con los puertos peruanos y chilenos del Pacífico, con la Argentina (vía Salta), con Brasil (vía Puerto Suárez) y con Europa (vía España).

Actualmente opera en forma directa el sistema de comunicaciones entre Bolivia y Estados Unidos.

El desarrollo de los proyectos que suponen las prioridades mencionadas se efectuará utilizando el sistema de microondas y vía satélite.

- Un segundo aspecto, que interesa a Bolivia en relación con sus comunicaciones internacionales, constituye la culminación de proyectos en curso para mejorar la operación de su servicio de correos.

Las redes de transporte y las posibilidades de acceso al mar de Bolivia.

Al respecto, el experto ofrece los datos oportunamente obtenidos por la Secretaría de la UNCTAD.

1.- Red de transportes.

1.1. Carreteras

Bolivia cuenta con alrededor de 12.800 Kms. de carreteras, de los cuales sólo 6.000 pueden ser utilizados durante todo el año. Solamente 760 Kms. están pavimentados.

1.2. Ferrocarriles

La red ferroviaria de Bolivia consta de 3.560 Kms. de vías. Está

777

integrada por dos sistemas. Uno vincula a Bolivia con los puertos de la costa del Pacífico y transporta un 90% del comercio de tránsito; el otro une al país con el Brasil y la Argentina y transporta el restante 10%. Debe destacarse que estos dos sistemas no están conectados entre sí.

1.3. Vías de navegación

El lago Titicaca es utilizado para el comercio de exportación e importación. Existen más de 10.000 Kms. de ríos navegables, pero son muy poco utilizados para el transporte.

1.4. Aeropuertos

Hay un aeropuerto internacional en la ciudad de La Paz que puede dar cabida a aviones de propulsión a chorro; además hay otros aeropuertos en Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra para vuelos internacionales, y finalmente unos 200 aeródromos pequeños para aviones ligeros de carga, muchos de ellos en zonas a las que no llegan otros medios de transporte.

1.5. Tuberías

Bolivia tiene 1.573 Kms. de tuberías, incluida la de Sicasica - Arica, para la exportación de petróleo a través de Chile, y unos 600 Kms. de tuberías para la exportación de gas desde Santa Cruz a Yacuiba, en la Argentina.

2 - Principales accesos al mar.

2.1. La Paz - Arica (Chile): ferrocarril, 450 Kms.

2.2. La Paz - Antofagasta (Chile): ferrocarril, 1.130 Kms.

2.3. La Paz - Matarani (Perú): ferrocarril y lago, 800 Kms.

2.4. La Paz - Puno (Perú): ferrocarril y lago, 1.100 Kms.

Por ferrocarril desde La Paz hasta Guaqui, por vía lacustre hasta Puno y, por último, por ferrocarril hasta Matarani.

2.4. Sicoma - Arica: Tubería, 350 Kms.

2.5. Camiri - Yacuiba (Argentina): Tubería, 250 Kms.

2.6. Santa Cruz - Corumbá - Santos (Brasil): ferrocarril, 2.530 Kms.

2.7. Santa Cruz - Yacuiba - Buenos Aires (Argentina): ferrocarril, 2.470 Kms.

C) La Situación de Paraguay.

- Pese al gran desarrollo vial registrado en el Paraguay en los últimos años y a las facilidades naturales que su territorio plano ofrece para este tipo de transporte, el 70% de la extensión total de sus rutas está constituido por carreteras de tierra sólo transitables durante una parte del año, ya que para evitar la destrucción por problemas de drenaje, estas rutas se cierran obligatoriamente por períodos cortos, luego de las lluvias, lo cual crea problemas de discontinuidad en el transporte.

Sólo el 10% de las carreteras paraguayas, ubicadas en el triángulo Asunción-Puerto Stroessner-Encarnación, son asfaltadas y un 20% de ellas están concentradas en su casi totalidad en la zona oriental y son de tráfico casi permanente.

- En materia de caminos internacionales, la carretera Puerto Stroessner-Curitiba-Paraná y la de Asunción-Formosa-Buenos Aires están totalmente asfaltadas. El transporte de carga por ambas rutas, que han contribuido de modo considerable al desarrollo de las zonas que atraviesan, no parece haber alcanzado un tráfico significativo con el exterior, pese a constituir importantes ejes potenciales para el comercio internacional paraguayo.

Los datos precedentemente expuestos por el experto son extraídos de un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), acerca de los problemas especiales que afectan a los países mediterráneos.

- Alrededor del 95% del comercio exterior paraguayo se efectúa por vía fluvial y el resto - en buena medida - por ferrocarril, con muy reducida utilización del transporte aéreo.

El puerto de Asunción moviliza el 90% de la carga total de importación y el 30% de la de exportación. Existen otros 21 puertos fluviales y muelles pequeños sin instalaciones adecuadas, entre ellos Puerto Stroessner, Puerto Franco y Encarnación sobre el río Paraná. El Puerto de Asunción se ha beneficiado en los últimos años con diversas ampliaciones que permitieron mejorar sus condiciones operativas y reducir sus costos.

Para la regularización de las vías de agua que comunican al Paraguay con el exterior se encuentran en estudio y ejecución diversas obras nacionales y multinacionales.

- Otro de los aspectos que debe ser encarado convenientemente es el de los costos del transbordo en los puertos de Buenos Aires y Montevideo (lanchaje, trámites, permanencia, estiba y desestiba, etc.), así como los transbordos intermedios por alijo que motivan las bajantes del río Paraguay.
- El transporte ferroviario se reduce al ferrocarril Asunción-Encarnación, con un ramal entre San Salvador y Abaí, que conecta con el ferrocarril Urquiza en la Argentina, a través del ferryboat Encarnación (Facú-cúa) -Posadas.

Las redes de transporte y las posibilidades de acceso al mar del Paraguay.

En este sentido, el experto ofrece los datos oportunamente obtenidos por la Secretaría de la UNCTAD:

1 - Red de transportes.

1.1. Carreteras

Existen en Paraguay unos 6.200 Kms. de carreteras, de los cuales 693 están pavimentados.

Las principales carreteras internacionales son las siguientes:

Asunción-Encarnación (366 Kms.) hasta la frontera Argentina; Asunción - Puerto Presidente Stroessner (327 Kms.) hasta la frontera brasileña; y la carretera Trans-Chaco (750 Kms.), que forma parte de la Gran Carretera Transversal Panamericana, desde Asunción hasta la frontera boliviana.

1.2. Ferrocarriles

Hay unos 1.120 Kms. extendidos para el tránsito de ferrocarriles. La única línea férrea principal, el Ferrocarril Central Paraguayo, une Asunción y Encarnación, y enlaza mediante ferry con los ferrocarriles argentinos hasta Buenos Aires.

1.3. Vías de navegación

El servicio de carga y pasajeros se efectúa, en su mayoría, por los ríos Paraná y Paraguay. Como ya se dijera, alrededor del 95% del comercio internacional paraguayo se cumple por la vía fluvial.

1.4. Aeropuertos

En el año 1958 se amplió el aeropuerto internacional de Asunción para admitir aviones de propulsión a chorro, y en 1970 quedaron concluidas una pista larga de 3.353 mts. y otras obras conexas. Está actualmente en construcción un nuevo aeropuerto internacional en Asunción, el que contará con los más modernos adelantos en la materia. Existen unos 33 aeropuertos para aviones pequeños y alrededor de 2.000 aeródromos privados para aviones de menor tamaño.

2 - Principales accesos al mar.

2.1. Asunción-Buenos Aires (Argentina): barcos fluviales y pequeños cargueros oceánicos en los ríos Paraná y Paraguay, 1.600 Kms.

2.2. Asunción-Paranaguá (Brasil): carretera, 1.130 Kms.

2.3. Asunción-Montevideo (Uruguay): vía fluvial, 1.700 Kms.

III.- IDENTIFICACION DE AREAS DE PRIORITARIO INTERES PARA LOS PAISES MEDITERRANEOS DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO.

1 - Un enfoque de planificación integrada.

La identificación de las áreas de interés prioritario para los países de menor desarrollo económico relativo carentes de litoral marítimo, se ha concretado, en buena medida, por la Organización de las Naciones Unidas, a través de un enfoque de planificación integrada que procura resolver los problemas de las naciones mediterráneas en desarrollo.

Los elementos fundamentales o áreas prioritarias de este enfoque integrado de planificación son:

- a) Una estrecha cooperación entre los países en desarrollo sin litoral y los países de tránsito vecinos en lo relativo a todos los aspectos del transporte;
- b) Claro reconocimiento de que los principales esfuerzos para reducir el costo del acceso al mar y a los mercados mundiales que realizan los países en desarrollo mediterráneos, requerirán nuevas inversiones y mejores prácticas en ambos países limítrofes;
- c) Necesidad de una asistencia financiera de la comunidad internacional. Para que se efectúen las mejoras necesarias la comunidad internacional en su totalidad debe cumplir una función de apoyo financiero que tenga plenamente en cuenta el hecho de que el país de tránsito puede tener que hacer frente a los gastos sustanciales ocasionados por las inversiones en mejoras, en tanto el país en desarrollo sin litoral obtiene la mayor parte de los beneficios. Por consiguiente, esa asistencia debería basarse normalmente en condiciones de favor especiales;
- d) Necesidad de tener en cuenta todos los aspectos del problema del transporte en tránsito, incluidos: los procedimientos y reglamentos; la documentación; las políticas de fijación de precios;

la gestión; la capacitación; las disposiciones de orden jurídico, de organización e institucionales; el mantenimiento de los servicios y la infraestructura existentes; las nuevas necesidades de instalaciones y de infraestructura; las posibilidades de crear empresas mixtas; y los efectos de las demoras y de las incertidumbres sobre el costo y la calidad de los servicios de tránsito. La mejora de cada uno de estos factores puede dar lugar a una reducción de los gastos de tránsito, y normalmente se requerirán varias mejoras complementarias para lograr una reducción máxima;

- e) Importancia de proporcionar a los países en desarrollo sin litoral diversas rutas posibles dondequiera que sea viable, para otorgarles seguridades contra las dificultades que puedan surgir en otras rutas de tránsito;
- f) Necesidad de proporcionar a los planificadores de los países en desarrollo sin litoral y los países de tránsito información básica en forma de estudios detallados de planificación y de evaluación costos sobre todas las posibilidades existentes.

Estos estudios deberían tener por objeto colocar dentro de un marco coherente toda la información pertinente sobre cada corredor de tránsito en especial, incluida la actual cadena de costos que surgen entre el mar y el centro interior del país sin litoral, y calcular después en qué forma podrían cambiar los costos a la luz de todas las propuestas pertinentes para introducir mejoras.

Estos estudios de estimación de costos deberían suministrar a los encargados de adoptar decisiones una clara idea de cuáles son los cambios que probablemente proporcionarían los beneficios más elevados; ofrecerían una clara orientación para establecer las prioridades necesarias para una acción complementaria ulterior más detallada respecto de proyectos concretos de mejoras, y constituirían una base concreta para atraer la necesaria asistencia de la comunidad internacional.

784

El precedente enfoque integrado de planificación, nos ha permitido identificar las principales áreas de prioritario interés para los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo. Pasaremos ahora a exponer un comentario con carácter de evaluación, respecto a los problemas especiales a que se ven enfrentados los países en desarrollo sin litoral como resultado de su situación geográfica.

2 - Problemas especiales de los países en desarrollo sin litoral.

Los principales problemas específicos con que tropiezan los países de menor desarrollo económico relativo carentes de litoral marítimo son los siguientes:

2.1. Problemas de transporte.

La mayoría de los problemas de los países en desarrollo mediterráneos - a diferencia de los que se plantean en otros países que se encuentran en una fase de desarrollo semejante - están directamente vinculados al transporte interior.

En principio, el establecimiento de vías de transporte adecuadas entre los países en desarrollo sin litoral y sus mercados no constituye ningún problema técnico que pueda considerarse insuperable. Sin embargo, en la práctica, los países de menor desarrollo económico relativo sin litoral marítimo carecen de enlaces adecuados con sus mercados y entre sus regiones interiores.

Los países en desarrollo carentes de litoral recurren a varios medios para llegar al mar: ferrocarriles, carreteras, vías fluviales. Cuando se utiliza el ferrocarril y las vías navegables de los ríos, el transporte suele resultar lento y costoso, como consecuencia de factores tales como el mal estado de las vías férreas, la escasez de material rodante, la mala conservación y la antigüedad del equipo, las insatisfactorias condiciones de navegabilidad de los ríos, la congestión y la capacidad reducida de los puertos y la ausencia de ayudas adecuadas para la navegación. Por otra

parte, como consecuencia del insuficiente carácter estructural de la actividad económica de los países mediterráneos y - con frecuencia - de las áreas limítrofes de los países de tránsito, el volumen de las mercancías transportadas es demasiado reducido para justificar el establecimiento de servicios frecuentes y, por ende, comunmente es necesario esperar mucho tiempo para conseguir el medio de transportación.

Los países en desarrollo sin litoral, si carecen de un enlace directo con el mar, se encuentran asimismo en la necesidad de realizar transbordos de las mercaderías de uno a otro medio de transporte.

Otro de los problemas inherentes a la condición de país sin litoral es el relativo a la seguridad de las mercancías en tránsito. En los países desarrollados se dispone normalmente de recursos para asegurar el respeto de las leyes y reglamentaciones vigentes, por lo que los riesgos de que se violen camiones o vagones precintados o de que se cometan robos en tránsito son mínimos. En los países en desarrollo mediterráneos, las condiciones de seguridad del comercio de tránsito son sensiblemente diferentes. Un país por el que transiten sin requisito alguno vagones o camiones precintados o en el que no se exija una fianza, ha de optar entre dedicar recursos especiales a la protección de ese tráfico o - por el contrario - correr el riesgo de que se extiendan por su territorio mercancías robadas en tránsito, sin ningún control ni pago de derechos. Por las razones apuntadas y otras causas, no se suele permitir el transporte de paso por carretera en un país de tránsito, a menos que se otorguen las seguridades adecuadas.

La falta de redes de transporte integradas es otra de las dificultades que enfrentan los países en desarrollo sin litoral. Los principales ramales de los países de tránsito van generalmente de la costa al interior y no llegan a los países en desarrollo mediterráneo, y cuando lo hacen, se adentran muy poco.

En los países sin litoral las distintas regiones están por lo común mal comunicadas y la red de transportes no suele llegar a to-

dos los países limítrofes.

Las vías acuáticas no son aprovechadas al máximo por la inversión de capital que es necesaria para hacerlas navegables en toda su extensión y en todo momento.

Con excepción del tráfico aéreo, en los países en desarrollo mediterráneos el comercio de tránsito se cumple con agudas dificultades administrativas.

Por ejemplo, a veces hay que atenerse a la jurisdicción de más de un país, y esa pluralidad de jurisdicciones crea a menudo dificultades para conciliar los requisitos exigidos.

Cuando existen vías de comunicación que cruzan un país, surgen problemas de coordinación, de intercambio de material rodante y de circulación internacional por carretera. Los procedimientos para resolver estas dificultades se tornan en asuntos complejos inevitablemente.

Debido a su situación geográfica, los países en desarrollo sin litoral - en general - no pueden elegir entre distintas rutas ni entre diversos puertos. Las rutas que utilizan no son siempre las más cortas ni las más convenientes. La falta de medios de transporte alternativos priva a los países en desarrollo mediterráneos de toda posibilidad de elegir. Dicha elección supondría una competencia que podría tener efectos favorables en las tarifas o en las condiciones generales del transporte.

Tanto en la importación como en la exportación, los costos reales de transporte de los países en desarrollo sin litoral son generalmente elevados, en relación con los gastos de transporte de los países de tránsito costeros, como consecuencia de los ya citados factores de distancia, falta de medios adecuados, transbordos, dificultades administrativas y de legislación, seguridad de las mercancías transportadas, ausencia de conexiones de las diversas redes, etc.

Existen problemas que son comunes a la mayoría de las empresas transportistas y que agravan las dificultades propias de los países mediterráneos en desarrollo: el volumen del transporte no puede ser igual en los servicios de ida y en los de vuelta, por lo cual los vagones y camiones sólo son utilizados plenamente en una dirección. El desequilibrio puede ser de carácter estacional o en términos de importaciones y exportaciones; el tránsito en direcciones opuestas puede requerir tipos de servicio diferentes, lo que determina que los vehículos o vagones van vacíos en una dirección.

El contrabando constituye en los países sin litoral un problema de graves consecuencias. En los países en desarrollo los derechos de importación constituyen una parte considerable de los ingresos públicos; además en ellos normalmente se restringe - por razones de dificultad de balanza de pagos - la importación de los bienes de consumo no indispensables.

Es indudable que el tránsito de mercancías aumenta los riesgos de un tráfico ilícito, riesgos que resultan aún mayores porque las fronteras suelen estar mal definidas, son fronteras "abiertas" y resultan muy difíciles de vigilar.

Las medidas para evitar el contrabando en los países mediterráneos exigen inevitablemente gastos de importante cuantía.

Debe finalmente destacarse que aunque los costos de transporte por unidad no sean generalmente excesivos, si se consideran las distancias recorridas y la naturaleza de la carga, en los países carentes de litoral los costos absolutos del transporte resultan siempre elevados. Las fechas de entrega son inciertas porque es muy difícil coordinar el despacho de los productos con la salida de barcos en puertos de ultramar situados a enormes distancias y también porque con frecuencia el período de tránsito es variable.

Todo ello conduce irremediabilmente a la reducción de la competitividad de las exportaciones.

2.2. Problemas de comercio y de pagos.

Las posibilidades de exportación de los países en desarrollo sin litoral resultan afectadas de modo adverso como consecuencia de su desfavorable situación geográfica.

El elevado monto de los costos de transporte así como la limitación del número de mercados en los que su producción podría ser colocada de manera competitiva, reducen sensiblemente el volumen y la gama de sus exportaciones.

A su vez, tales factores limitan grandemente la escala de posibilidades de producción y determinan una alta estructura de costos, lo cual torna aún más complicado el problema de las posibilidades de competir en el exterior y de la rentabilidad de las exportaciones.

Las importaciones, a su vez, estarán sujetas a cargas de costos semejantes a las que influyen sobre las exportaciones, aunque el listado de los productos de importación se verá muy probablemente menos afectado que el de los de exportación.

Diversas materias primas y bienes de equipo constituyen elementos indispensables para el desarrollo, por lo cual su demanda no es elástica en relación con el precio de entrega. Sin embargo, el elevado costo de los bienes de equipo importados reduce de modo apreciable el valor adquisitivo de los limitados recursos que se dedican al desarrollo y dificultan las posibilidades reales de progreso.

Si a ello agregamos el gravoso costo de transporte de las importaciones, llegamos entonces a explicarnos la tendencia normal a sustituir importaciones que se observa en los países en desarrollo con dificultades de balanza de pagos, sobre todo cuando se trata de bienes de consumo. Sin embargo, este proceso de sustitución de impor-

taciones sólo puede arrojar éxito cuando los productos no poseen un alto contenido importado o cuando es factible fabricarlos sin necesidad de importar bienes de equipo. En la práctica, la sustitución de importaciones está limitada por el alto costo de las materias primas y bienes de equipo importados. Más aún, las reducidas dimensiones de los mercados en los países en desarrollo sin litoral limitan las posibilidades de explotar economías de escala en la producción, de modo que muy frecuentemente la fabricación de productos sustitutivos de las importaciones resulta de un costo tan elevado que torna tal actividad en antieconómica.

Los altos costos de transporte, al reducir los ingresos provenientes de las exportaciones y al elevar el costo de las importaciones, producen inevitablemente efectos perjudiciales sobre la relación de intercambio comercial de los países en desarrollo mediterráneos.

Las balanzas de pagos de los países en desarrollo sin litoral se ven directamente afectadas por la situación geográfica que los caracteriza, puesto que los costos de transporte incluyen el pago - comúnmente en divisas extranjeras - del transporte de tránsito y del transporte marítimo.

Otro problema que incide negativamente en la situación financiera de los países en desarrollo mediterráneos es que los recursos quedan bloqueados en los productos durante el largo período de transporte, así como en las garantías exigidas por el comercio de tránsito.

El comercio de los países en desarrollo sin litoral tropieza además con diversos problemas de orden administrativo y de organización. Por ejemplo, el transbordo normal de la carga entre los barcos y la costa ha de efectuarse fuera de la jurisdicción del país mediterráneo. En períodos de congestionamiento portuario aparece normalmente la tendencia a subordinar las necesidades del tráfico de tránsito a las del tráfico interno, particularmente porque los interesados en este último tráfico realizan ingentes gestiones para aliviar los efectos de la congestión sobre sus propios productos. Los

países sin litoral se encuentran en situación de desventaja al tratar los problemas del tráfico en el país de tránsito. La existencia de empresas conjuntas de transportes, el uso en ambos países - el mediterráneo y el de tránsito - de un mismo idioma de trabajo y la presencia en el puerto de agentes internacionales de transporte pueden reducir apreciablemente esas desventajas. Cuando existe - rara vez - la posibilidad de utilizar alternativamente otros puertos, se reducen los efectos desfavorables comentados, fundamentalmente porque se puede hacer uso de esos puertos para evitar el congestionamiento.

Podemos entonces concluir que para un país de menor desarrollo económico relativo, el hecho de carecer de litoral marítimo significa nuevas desventajas en materia de comercio y de pagos. Se reducen las posibilidades de exportar, así como las utilidades o beneficios que deja la corriente exportable, en tanto los productos importados cuestan más, todo lo cual causa un evidente deterioro en la relación de intercambio y en la balanza de pagos.

2.3. Problemas de desarrollo.

Los problemas de transporte, tránsito y comercio que hemos expuesto precedentemente constituyen la problemática característica de los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo.

Ellos son los que determinan el alza de los costos, la disminución de la competitividad, las dificultades de la balanza de pagos, etc. y significan - por lo tanto - un difícil escollo para el desarrollo de dichos países.

El elevado pago del transporte entre el país mediterráneo y la costa puede aumentar la escasez de divisas propia de su condición de nación en desarrollo. Por lo común es necesario asignar una proporción excesiva del escaso capital destinado al desarrollo a inversiones en materia de transportes. Las limitadas posibilidades de imponer cargas fiscales al comercio exterior agravan el proble-

ma presupuestario. Es menester destacar que si bien es cierto que las características estructurales de los países en desarrollo sin litoral no son exclusivamente suyas, no es menos cierto que - en su caso - los problemas consiguientes se agravan considerablemente, apareciendo como dificultades más agudas. Por ejemplo, es mucho más oneroso suplir cualquier falta de minerales, combustibles, equipos o abonos, si éstos deben importarse de fuentes remotas utilizando rutas largas, complicadas y costosas.

Aunque puedan ser de aplicación las mismas estrategias básicas de desarrollo a la evolución agrícola o la industrialización en todos los países caracterizados como estructuras económicas en desarrollo, sean o no costeros, es indudable que su eficacia se ve sensiblemente limitada por las circunstancias propias de los países sin litoral. Los países costeros en desarrollo que tienen dificultades para vender sus productos a los países desarrollados como consecuencia de los gravosos aranceles impuestos a sus manufacturas y semimanufacturas, pueden fomentar su desarrollo económico - y en la práctica así lo hacen - mediante la exportación de sus materias primas. En el caso del país en desarrollo sin litoral - salvo que las materias primas tengan un elevado valor por tonelada - el alto nivel de los costos de transporte limita comúnmente las posibilidades de recurrir a este medio de fomento del desarrollo.

Otro serio obstáculo al desarrollo lo constituye la menor capacidad de auxiliar a la agricultura o a las industrias básicas subvencionando la importación de los insumos indispensables, mediante la aplicación de tarifas especiales o preferenciales de ferrocarril - por ejemplo -, puesto que toda concesión efectuada por el país en desarrollo sin litoral sólo puede aplicarse a la parte de viaje efectuada dentro de sus propias fronteras.

2.4. Problemas jurídicos, administrativos y políticos.

Los países mediterráneos se hallan en una situación muy peculiar

porque las relaciones con los países vecinos - que son importantes para todas las naciones - revisten para ellos una enorme trascendencia. Para los países sin litoral, mucho depende del número de países limítrofes, de su poderío económico relativo y de la historia de sus relaciones con ellos.

El intercambio comercial entre los países mediterráneos y sus vecinos es, en buen grado, similar al de cualquier relación de esa índole. Sin embargo, el comercio exterior de un país sin litoral es considerablemente más complejo, pues en lugar de satisfacer los requisitos de sólo dos copartícipes comerciales, debe - además - sujetarse a las disposiciones aduaneras, sanitarias y de seguridad de uno o varios países de tránsito. Existen múltiples requerimientos para la fiscalización, inspección y protección de las mercancías en tránsito, así como para los pagos por concepto de servicios prestados o en carácter de garantía de un tránsito determinado.

Si bien se han concretado para la resolución de estos problemas diversos acuerdos a nivel multilateral, regional, subregional y bilateral, en la práctica se plantean frecuentemente serias dificultades de aplicación.

2.5. Consecuencias globales de la mediterraneidad.

Buena parte de los problemas que enfrentan los países en desarrollo sin litoral son los propios de una economía escasamente desarrollada y tienen su raíz en las características de sus estructuras económicas. Pero la carencia de litoral marítimo les impone otras limitaciones, pues agrava muchos de sus problemas de desarrollo e incrementa los costos del intercambio comercial, además de originar una serie de complicaciones directamente vinculadas a la condición de mediterraneidad.

En las esferas del transporte, el comercio y el desarrollo se encuentran numerosos ejemplos de las dificultades adicionales

793

que implica la falta de un litoral oceánico. Esta carencia constituye generalmente una restricción adicional importante en la planificación y organización de los medios de transporte.

Ello se advierte en la situación especial de dependencia respecto de los países de tránsito y en la escasa influencia que un país sin litoral tiene en determinadas decisiones que, para él, constituyen definiciones cruciales, como las relacionadas con la ubicación de una línea ferroviaria, las acciones conducentes a remediar el congestionamiento portuario o las tarifas de fletes aplicadas a sus mercancías.

Las decisiones respecto a esta problemática afectan considerablemente las posibilidades de progreso de un país mediterráneo de menor desarrollo económico relativo.

Es harto difícil evaluar con precisión el costo de la carga adicional que entraña la falta de litoral. Los datos de costo disponibles indican que existe una gran variedad de circunstancias en lo que se refiere al impacto de los costos de tránsito sobre el intercambio comercial de los países en desarrollo carentes de litoral marítimo. Ello depende de factores tales como la distancia al mar, la calidad de los servicios de transporte de tránsito, las características de estiba y el valor de las mercancías.

Es de destacar que los costos que implica la mediterraneidad no constituyen los costos totales del comercio de tránsito. Todo intercambio comercial cuyo destino u origen no sea un puerto de un país costero, da lugar a la incidencia de los costos del transporte interior. Por lo expuesto, el costo de la falta de litoral es sólo una proporción del costo del tránsito, pues para todos los puntos o regiones interiores de un país con litoral existen también gastos de tránsito.

Sin embargo, puede afirmarse sin temor a equívoco, que el efecto global nunca es favorable al país mediterráneo, y aún en el caso

de que las diferencias de costo sean de poca significación el efecto sobre el potencial de desarrollo puede ser de muy sensible importancia.

Los costos indirectos inherentes a la falta de litoral no pueden normalmente ser medidos, pero resultan en la práctica igualmente serios. Por ejemplo, los precios de compra que ofrecen los importadores extranjeros por los productos exportables de los países sin litoral, pueden ser más bajos como consecuencia de la incertidumbre de la entrega de los mismos.

De todos modos, y por lo expuesto, las consecuencias globales de la mediterraneidad son siempre de carácter negativo para los países afectados por tal condición.

3 - Esferas específicas de prioridad.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a concluir este capítulo, identificando una serie de esferas de prioridad para la acción y asistencia dirigidas a compensar la desventajosa situación geográfica de los países en desarrollo sin litoral.

Entre estas esferas pueden citarse:

- a) Crear rutas directas de transporte abiertas todo el año a vehículos pesados que transporten productos en tránsito entre los centros económicos principales de los países sin litoral y los puertos, incluida la dotación suficiente de vehículos y su mantenimiento;
- b) Extender el sistema ferroviario de los países de tránsito a los países sin litoral o establecer conexiones con éstos y abastecer de material móvil apropiado para los trayectos directos sin transbordo;
- c) Desarrollar o mejorar la navegabilidad de los ríos, de modo que sea posible utilizarlos sin interrupción durante todo el año;
- d) Lograr que cada país en desarrollo sin litoral tenga al menos un aeropuerto plenamente equipado de acuerdo con las normas internacionales y facilitar la adquisición en condiciones favorables de aviones y otros elementos relacionados con el transporte aéreo;
- e) Asegurar la pronta introducción de formas de transporte nuevas, más eficientes y más económicas, tales como los oleoductos (para el petróleo, el gas natural y otros productos adecuados) y de sistemas de contenedorización (para facilitar el transporte multimodal);
- f) Establecer comunicaciones rápidas y fiables entre los centros comerciales de los países sin litoral y los puertos de tránsito;
- g) Desarrollar y mejorar los servicios portuarios y de tránsito, especialmente para el uso del país mediterráneo, incluido el establecimiento de

servicios de almacenamiento de tránsito y otros servicios conexos en los puntos de transbordo y en los puertos de tránsito;

- h) Apoyar los esfuerzos de reestructurar las economías de los países en desarrollo sin litoral con el fin de ayudar a compensar las desventajas geográficas con las que se enfrentan, incluido el establecimiento de industrias de sustitución de importaciones y de industrias de exportación que produzcan bienes de gran valor y poco volumen.

IV.- POSIBLES ACCIONES A DESARROLLAR POR LA UNIDAD DE PROMOCION ECONOMICA
EN EL AMBITO DE LAS AREAS PRIORITARIAS.

1 - Tipificación de acciones.

Tras la identificación de las áreas de prioritario interés para los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo y de los problemas especiales a que se ven enfrentados los mismos, abordaremos ahora el tema de las posibles acciones a emprender en el ámbito de dichas áreas por la Unidad de Promoción Económica para coadyuvar a la atenuación o solución de los problemas de las naciones en desarrollo sin litoral de la región, esforzándonos por lograr una tipificación de las referidas acciones.

1.1. Acciones a desarrollar en la esfera del transporte.

Un objetivo común de los países en desarrollo sin litoral marítimo es el establecimiento de sistemas de transportes eficaces y de bajo costo.

Los resultados que pueden alcanzarse varían de un país a otro, según la situación coyuntural por la que atraviese, el grado de factibilidad con que puedan ejecutarse y financiarse las mejoras necesarias y el estado en que se hallen las vías de transporte que escapen a la jurisdicción del país mediterráneo.

Si bien los resultados de las mejoras serán favorables al incidir en la reducción de los costos del transporte, no todas las medidas son igualmente eficaces aunque su costo sea el mismo, pues un estudio de costo-beneficio puede arrojar que algunas medidas impliquen costos superiores a los beneficios obtenidos.

Si la estructura económica del país sin litoral no está en condiciones de aprovechar plenamente las mejoras efectuadas en el ámbito del transporte, los beneficios resultarán necesariamente limitados y, factiblemente, inferiores a los costos.

Al planificar una estrategia de mejoramiento de los transportes hay que adoptar un enfoque global o integral, que tome en consideración todos los eslabones o etapas del movimiento de las mercancías entre el punto de partida y el punto de destino.

Las acciones a desarrollar para el mejoramiento de los servicios de transporte podemos tipificarlas así:

a) Acciones de inversión.

Las acciones de inversión en la esfera del transporte en los países mediterráneos en desarrollo, pueden referirse al estudio, planificación, racionalización, ejecución, mejoramiento, mantenimiento, ampliación o adquisición, tanto de infraestructura como de equipo.

1) Acciones de inversión en infraestructura.

Las acciones de inversión en la infraestructura de los transportes podemos dividir las en dos grupos. Primero, las acciones destinadas a mejorar las operaciones de las redes de transporte existentes; segundo, las acciones destinadas a ampliar esas redes.

- Revisten particular importancia las acciones que se emprendan para mejorar las operaciones de las redes existentes, ya sean para acrecentar la capacidad de carga, eliminar los estrangulamientos en las rutas, reducir el tiempo insumido en los movimientos de carga y descarga o atenuar el impacto negativo de los factores climáticos adversos.

Las medidas de este tipo a adoptarse pueden comprender la pavimentación de un sector vial; el mejoramiento de los elementos de señalización en una carretera; la construcción de un puesto de control en la frontera; la instalación de un almacén en puerto; la implantación de ele -

mentos de seguridad en la red ferroviaria existente: barreras, letreros, semáforos, señales automáticas, etc.; el ensanchamiento de un angosto tramo vial; entre otras.

- Similar o mayor trascendencia tienen las acciones que están encaminadas a la ampliación de la red de transporte. Ellas pueden consistir en la construcción de una nueva carretera; el tendido de una nueva línea férrea; la unión física de dos tramos ferroviarios; la construcción de un aeropuerto adicional; la conexión de la terminal de una red de tránsito con un puerto fluvial; el establecimiento de un enlace más corto con otros países; etc.

Es indudable que - en el último caso - el país mediterráneo no puede actuar con absoluta independencia, pues muy probablemente el establecimiento de la nueva ruta exija inversiones adicionales en el país de tránsito. Esta es, comúnmente, el área de acción que demanda mayores exigencias de recursos, aunque también es posible atender inversiones en pequeñas obras, logrando - muchas veces - un fuerte impacto en aumento de capacidad.

Las medidas adoptadas en este campo requieren inevitablemente la integración de la obra emprendida en el contexto de la planificación de los países afectados por ella, requerimiento que debe ser contemplado en la instancia de los estudios previos.

En este aspecto, la resultancia ideal es ofrecer al país carente de litoral oceánico rutas alternativas para una misma zona de embarque marítimo, de tal modo que los usuarios tengan la posibilidad de seleccionar el medio de transporte más adecuado al tipo de mercancía y a la magnitud del envío.

ii) Acciones de inversión en equipo.

Las acciones de inversión en equipo de transporte pueden es-

tar encaminadas a la renovación, el mantenimiento o la dotación de un más amplio y moderno parque. Pueden consistir en la adquisición de buques, material rodante ferroviario, aviones, su mantenimiento y reparación, stock suficiente de repuestos, así como el equipo y utilaje propios de un puerto o punto de transbordo y los elementos para la consolidación de cargas.

De tanta importancia como un buen funcionamiento del equipo de transporte, es la existencia de un sistema de comunicaciones en condiciones de operación eficientes, que conecte rápidamente los centros generadores de tráfico en el país mediterráneo con los puertos marítimos, fronteras intermedias y, en general, con todos aquellos puntos donde puede existir interrupción del tránsito.

Las telecomunicaciones y el transporte aéreo, este último como medio portador de correspondencia postal, suelen representar elementos que desarrollan un papel decisivo en el acortamiento de los tiempos comerciales de viaje.

- Las inversiones en servicios de transporte en un país de tránsito que se utilizan para el comercio de un país en desarrollo sin litoral, normalmente también servirán para satisfacer necesidades del país en tránsito. Estas inversiones se efectúan únicamente si son económicamente viables. Como el grado de viabilidad económica de la operación, dependerá fundamentalmente del comercio de tránsito, es posible que sea necesario concertar un acuerdo con el país mediterráneo para encauzar una determinada proporción de su tráfico hacia la ruta en cuestión, como condición indispensable para que la inversión se realice.
- Uno de los problemas en materia de transporte con que se enfrentan muchos países en desarrollo sin litoral es el que se relaciona con la discontinuidad de los servicios, que obli

ga a efectuar uno o más transbordos de un medio de transporte a otro y que implica muchas veces la fragmentación de la carga, cuando resultan diferentes las capacidades de los vehículos utilizados.

En algunos casos pueden eliminarse o reducirse los problemas de transbordo, transportando la carga por carretera o extendiendo los enlaces ferroviarios existentes.

En los casos en que es imprescindible la realización de transbordos para el traslado de las mercancías, se han adoptado - en el campo del comercio internacional - diversas medidas destinadas a que dichas operaciones se cumplan con la mayor eficacia posible.

Sin embargo, dichas medidas no son siempre adecuadas a las posibilidades de los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo. Es el caso, por ejemplo, de los contenedores, cuyo uso es viable en algunas rutas, siendo impracticable en otras. Estos elementos de transporte implican una importante inversión de capital y requieren carreteras amplias, vehículos pesados, vagones ferroviarios especiales y grandes grúas, exigencias que - por lo común - no están al alcance de los países en desarrollo sin litoral.

Estos comentarios ponen de relieve, a juicio del experto, la importancia de evitar los transbordos en ruta entre el puerto y el país sin litoral.

b) Acciones administrativas.

Las acciones de carácter administrativo a desarrollar en el ámbito del transporte por los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo, pueden ser de muy variada índole.

El experto ha considerado de interés señalar las siguientes:

i) Libertad de tránsito.

Como antes lo indicáramos, los acuerdos de libre tránsito, tanto a nivel binacional como multilateral, datan de largo tiempo atrás.

En el caso de los países mediterráneos de la región: Bolivia y Paraguay, ambos son signatarios de instrumentos que les aseguran el libre tránsito por los territorios de sus países limítrofes, tanto por vía terrestre como fluvial, aunque no existe un acuerdo bilateral entre ellos por el cual se otorguen mutuamente dichas facilidades.

En el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre de los países del Cono Sur y en la Decisión 56 adoptada por las naciones integrantes del Grupo Andino, se consagra de modo expreso la libertad de tránsito para los países signatarios.

ii) Facilitación documentaria.

Las acciones de facilitación documentaria han sido consideradas, desde hace varios años, como prioritarias para fomentar o agilizar el comercio internacional. Estas acciones han sido definidas como "la racionalización sistemática de los procedimientos y documentos de comercio internacional".

Las medidas de facilitación documentaria están vinculadas directamente con las dificultades concretas existentes en rutas utilizadas para el transporte en tránsito, y, en concordancia con dicha vinculación, deben constituir respuestas a necesidades palpables o manifiestas.

En este campo son materia de la acción las autoridades aduaneras, portuarias, aeroportuarias, migratorias, policiales,

sanitarias, bancarias, los despachantes de aduana, corredores de cambio, agentes de seguro, empresas transportistas y, en general, todo organismo o institución vinculado a las operaciones de comercio internacional.

La celeridad y simplificación de los procedimientos administrativos contribuyen de manera sensible a la reducción de los costos de transporte, al disminuir el efecto en éstos de la gestión documentaria, permitiendo - asimismo - el mejor aprovechamiento de la infraestructura y el equipo invertidos, como consecuencia del aminoramiento de los tiempos comerciales de transporte. Al acortarse el tiempo de viaje, disminuye también el tiempo de almacenaje en frontera y el consiguiente costo de inmovilización de las mercaderías.

Las medidas tendientes a solucionar las dificultades documentarias deben adoptarse con un criterio global o integral, dadas las características de interdependencia y encadenamiento que tienen las gestiones a cumplirse.

Las soluciones parciales en este campo sólo conducen a mejoras marginales.

De poco sirve, por ejemplo, lograr la racionalización del trámite aduanero en un puerto, si no va acompañada por una agilitación de los diligenciamientos de la carta de crédito que ampara el embarque.

O sea que, identificado un determinado cuello de botella en las diversas tramitaciones administrativas de documentos, es necesario arbitrar soluciones para la totalidad de las gestiones que confluyen a su formación.

iii) Zonas, depósitos o puertos francos.

El otorgamiento del uso de zonas, depósitos o puertos francos es una importante acción administrativa, que puede adop

tarse en favor de los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo.

Las zonas francas constituyen - como es sabido - áreas adyacentes a puertos, aeropuertos u otros puntos mediterráneos próximos a una frontera o a rutas de acceso de gravitante importancia, cercadas, aisladas y vigiladas eficientemente, con el fin de desarrollar - al amparo de exenciones tributarias - algunas de las siguientes actividades:

- el depósito, almacenamiento, acondicionamiento, selección, clasificación, fraccionamiento, armado, desarmado, manipulación o mezcla de mercancías o materias primas de procedencia extranjera o nacional;
- la instalación y el funcionamiento de establecimientos fabriles dedicados a la industrialización de dichas materias, con la finalidad de exportar el producto terminado resultante de ese proceso;
- la exportación o reexportación por tierra, agua o aire, de las mercaderías introducidas al área, ya sean de origen extranjero o nacional.

Las mercancías o las materias primas de procedencia extranjera que aprovechen o utilicen el amparo de la zona franca, están exentas de todo tributo sobre la importación o de aplicación en ocasión de la misma, así como de todos los gravámenes y recargos de cualquier naturaleza o entidad.

En el caso de concederse el uso de la zona franca a un país limítrofe, el sistema debe operar de tal manera que la aduana del país otorgante no interfiera con el tránsito del país beneficiario.

El concepto más moderno del régimen consiste en fomentar la

instalación en el área de establecimientos industriales que fabriquen mercaderías para la exportación a base de materias primas o componentes importados. Esta modalidad de operación es conocida con la denominación de "zona franca industrial".

En la región existen variados antecedentes de concesiones de zonas francas en favor de Bolivia y Paraguay, por parte de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Pero en todos los casos se tratade zonas de tipo comercial, no siendo de aplicación - hasta el momento - la modalidad anteriormente enunciada: la zona franca industrial, pues ella exige una importante dotación de infraestructura técnica, servicios de transporte eficaces, elementos habitacionales para vivienda, ágiles servicios bancarios y una suficiente disponibilidad de mano de obra, entre otros requerimientos.

iv) Fortalecimiento normativo e institucional.

Estas acciones administrativas tienen por objeto asegurar una normatividad y reglamentación adecuadas a las distintas esferas del transporte, así como la existencia de entidades u organismos con capacidad suficiente para solucionar eficazmente la variada problemática del transporte, en sus distintos modos y medios.

- Dentro del primer objetivo resulta importante mencionar temas tales como: regímenes de transporte internacional que tienden a uniformizar el contrato de transporte; normas relacionadas con el intercambio de contenedores; disposiciones que prevén la limitación de la responsabilidad de los transportistas; reglamentación internacional de tarifas de flete marítimo y de transporte aéreo; etc.
- En lo que atañe al segundo objetivo cabe destacar: la constitución de compañías multinacionales de transporte; el fortalecimiento de las asociaciones latinoamericanas de trans-

porte terrestre; la celebración de conferencias de carga para el transporte por vía fluvial; el establecimiento de empresas de transporte multimodal; la formación de entidades gremiales de agentes de transporte; etc.

El robustecimiento de las entidades del sector se orienta fundamentalmente a encarar una importante dotación de recursos físicos y financieros para que dichos entes estén en condiciones de construir, adquirir, operar y reparar los bienes que son propios de su actividad. Así, por ejemplo, para una empresa de transporte por carretera, dichos bienes estarán constituidos por los camiones, sus repuestos, así como las instalaciones y equipos necesarios para montar una estación terminal de carga adecuada. Para una entidad portuaria, serán las dragas, los muelles, el utilaje, los instrumentos o instalaciones para movilización de bultos en almacenes, etc.

Dentro de estas acciones, adquiere relevancia también el problema de la capacitación a nivel de los organismos públicos, las empresas constructoras, las entidades operadoras de las diversas modalidades de transporte y las instituciones vinculadas al comercio exterior.

El fortalecimiento institucional, aquí, puede referirse a cursos o becas de estudio para empleados o funcionarios de las entidades del sector; al necesario apoyo que requieren las asociaciones gremiales de transportistas para su constitución; a medidas directamente vinculadas con el entrenamiento de personal idóneo; etc.

Por lo expuesto, las acciones que se emprendan para fortalecer el peso económico de las entidades sectoriales o la capacitación de sus hombres, constituyen medidas administrativas que aportan aspectos importantes de mejoramiento de la problemática general del transporte.

v) Identificación de problemas concretos.

La identificación de un problema concreto dentro de la esfera del transporte de tránsito y su posterior tratamiento, constituyen otra área posible para el desarrollo de acciones administrativas.

- Los problemas a resolver pueden referirse a obstáculos o dificultades que se detecten en el ámbito de la infraestructura o de la operación de los servicios de transporte, así como también a cuestiones propias del campo de acción gubernamental, vinculadas - por ejemplo - a aspectos de tipo fiscal o de política tarifaria.
- Tal es el caso, ejemplificando, de la garantía en metálico exigida en algunos países de tránsito para el traslado de las mercaderías, la que bien podría llegar a exonerarse en función de entendimientos bilaterales de carácter reglamentario.
- Otro campo de acción puede ser la política de fijación de precios: en diversos ámbitos del transporte los precios se fijan independientemente de la intervención de los países mediterráneos y de tránsito y muchas veces no reflejan sus reales necesidades, por lo que una política bilateral de alcance parcial o una acción conjunta en el ámbito internacional en que se discute su determinación, puede lograr una fijación de precios acorde con la realidad y requerimientos del tráfico que se aspira promocionar.
- También la constitución de empresas mixtas de transporte puede conducir al establecimiento de fórmulas jurídicas beneficiosas para los intereses de los transportistas de los países participantes. Las acciones que se emprendan en este aspecto deben desarrollarse en dos etapas o instancias: primero, la identificación del problema concreto; segundo, las posibles soluciones a encarar.

- La primera etapa, la de identificación, corresponde a la competencia de las entidades interesadas en el comercio exterior de los países sin litoral.
- La segunda instancia, la de emprender el estudio y la aplicación de medidas que tiendan a la solución del problema, puede encauzarse a través de las vías tradicionales hacia la solicitud de un financiamiento - si se trata de una obra o adquisición de equipos - o hacia la realización de gestiones administrativas cuando el problema a resolver presenta tales características.
- También puede pensarse en una acción bilateral o regional que busque acelerar la feliz solución del obstáculo detectado, y en tal sentido deben tenerse especialmente en cuenta las medidas que resulten del accionar de las comisiones mixtas binacionales o las entidades internacionales competentes (ALADI, por ejemplo).

vi) Provisión permanente de información.

La generación de información con carácter permanente sobre la situación del transporte en las rutas por las que puede desarrollarse el tránsito, constituye otra medida administrativa posible de emprenderse. En este campo de acción el objetivo es mantener debidamente informados a los sectores de interés de los países sin litoral y de tránsito, acerca de las cuestiones relacionadas con los costos y las condiciones de operación del transporte.

- En el caso particular de los dos países sudamericanos mediterráneos: Bolivia y Paraguay, dicha información adquiere especial relevancia por el hecho de contarse con vías alternativas de transporte.

Una medida de viable aplicación podría ser, por ejemplo, la promoción de una entidad representativa de los usuarios del

transporte, que tenga entre sus objetivos el de informar permanentemente a sus asociados sobre las cuestiones prioritarias del sector.

- Otra acción de posible emprendimiento sería el fortalecimiento de instituciones que cumplan una cobertura informativa dirigida a la universalidad de los usuarios, considerada parcial o globalmente. A falta de una entidad con tales características, puede ser de utilidad la acción a desarrollar por un organismo nacional o regional ya existente, en caso de asignársele el rol informativo antes comentado (podría ser el caso de la Asociación).

vii) Coordinación de acciones en favor de los países mediterráneos.

La coordinación e información de las acciones que se emprenden en favor de los países sin litoral merece especial destaque. Al respecto, se considera necesario llamar la atención sobre la notoria conveniencia que implica el desarrollo de una acción coordinada y programada por parte de las entidades u organismos que se han preocupado sobre el tema - los que ya han sido citados en este informe - para evitar la duplicación de esfuerzos y asegurar una orientación sistemática en busca de los objetivos deseados.

En tal sentido, puede recomendarse el desarrollo de una acción consistente en el cumplimiento de revisiones periódicas de los programas y proyectos en estado de elaboración o aplicación, con la intención de lograr la coordinación mencionada.

1.2. Acciones a desarrollar en el área de la estructura de la producción.

- Además de los preceptos básicos que sirven de guía u orientación a la política de producción de todos los países en desarrollo,

los países mediterráneos deben preocuparse y realizar esfuerzos, en particular, por reducir su grado de sensibilidad respecto de los costos de transporte, produciendo artículos de un valor elevado en relación a su peso. El incremento de la relación valor - peso puede lograrse de diversos modos. Uno de ellos consiste, por ejemplo, en elaborar más los minerales, los productos agrícolas y la madera de construcción.

- Otro aspecto al que debe prestarse especial atención es el vinculado a las tareas de selección y clasificación de los productos comercializables, particularmente cuando se trata de productos agrícolas tales como las frutas, asignando extremo cuidado a la exportación de los productos de mejor calidad y a su correcto y seguro envasado para que lleguen a destino en buenas condiciones. Garantizar estos aspectos aumenta grandemente las posibilidades reales de obtener un precio medio superior en el mercado.

- Otro medio es la incorporación de nuevos artículos en la lista de productos exportables. Es el caso, por ejemplo, del petróleo que Bolivia exporta desde hace algunos años, utilizando para ello un oleoducto hasta la costa; o el de la soja, producto en el que Paraguay ha adquirido desde un tiempo atrás un significativo potencial de exportación.

Las exportaciones de productos manufacturados son por lo general menos susceptibles a los costos de transporte que las mercancías no elaboradas o semielaboradas.

- Sin perjuicio de lo expuesto, resulta de toda evidencia que los países en desarrollo carentes de litoral se hallan en una situación claramente desfavorable para competir con las naciones industrializadas e incluso con muchos países en vías de desarrollo. Ello es consecuencia del tamaño reducido de sus mercados internos, de su lejanía de los principales mercados de ultramar y de su situación poco avanzada en el proceso de desarrollo económico.

- La experiencia indica que el descubrimiento de riquezas minerales explotables en los países en desarrollo puede significar, en muchos casos, una apreciable expansión de las exportaciones, un mejoramiento del sistema de transporte y un desarrollo económico más diversificado. Ello implica que es menester realizar un esfuerzo constante y serio de exploración de los recursos minerales en los países en desarrollo mediterráneos, basado fundamentalmente en la búsqueda de productos minerales de subido valor que puedan dar origen a una corriente exportable de excelente rentabilidad. Cuando se trate de minerales de escaso valor, como es el caso del carbón o el mineral de hierro, una buena adaptación de los medios modernos puede lograr que la explotación de estos productos resulte también rentable. Por ejemplo, si bien es cierto que no parece resultar económicamente atractivo el hecho de tener que transportar mineral de hierro en un trayecto de 1.000 kilómetros hasta un puerto por carretera o ferrocarril, no es menos cierto que un estudio técnico puede llegar a descubrir que si se logra asegurar un nivel suficiente de producción tal vez resulte económico transportar dicho mineral a través de tuberías en suspensión acuosa.
- La necesidad de incrementar y diversificar el comercio con los países vecinos, determina que la estructura de la producción de los países en desarrollo sin litoral debe necesariamente ser planeada de tal modo que complemente la de dichos países limítrofes.

Una cuidadosa política de sustitución de importaciones tendrá como objetivo, entre otros, reducir la carga económica que implica el transporte de las mercancías importadas. Dicha política puede adquirir creciente trascendencia, cuando - por ejemplo - se encauce con recursos internos la producción de mercancías de importante volumen y bajo valor, tales como combustibles, materiales de construcción, abonos, etc.

Las posibilidades de llevar adelante una política de este tipo se verán limitadas, obviamente, por la disponibilidad efectiva de re-

curso naturales que tenga el país mediterráneo en desarrollo, así como también por la capacidad de que disponga para lograr una producción interna con un nivel de costos razonable frente a la necesidad de tener que importar los bienes de capital indispensables.

No obstante lo expuesto, el país sin litoral debe tener especial cuidado en no desarrollar industrias sustentadas en el hecho de la existencia de unos costos elevados de transporte, pues más tarde pueden resultar antieconómicas si se produce una reducción sensible de dichos costos.

- Resulta evidente la necesidad que tienen los países en desarrollo mediterráneos de adaptar la estructura de su producción, a efectos de reducir al mínimo las desventajas y obstáculos que les impone el hecho de carecer de litoral marítimo.

Los países sin litoral en vías de desarrollo no pueden, por lo general, exportar materias primas o productos básicos de elevado volumen en relación con su valor - por ejemplo, mineral de hierro, madera para la construcción, etc. - y sólo pueden explotar esas materias primas si se encuentran en condiciones de someterlas a cierto grado de elaboración antes de proceder a su exportación. Por ello, toda acción que se adopte orientada hacia la apertura de mercados para tales productos, no constituye un mero factor que ha de contribuir al desarrollo del país mediterráneo, sino un requisito esencial para adaptar su estructura económica a su particular situación geográfica.

- Finalmente, otro problema al que debe otorgársele especial atención, es el hecho - constatado algunas veces en la realidad - de que ciertos países en desarrollo sin litoral se hallan en una situación de desventaja en sus esfuerzos de adaptar su estructura de producción, por la circunstancia de que algunos de los países vecinos gozan de preferencias comerciales en ciertos mercados de las que ellos no participan.

La extensión generalizada de las preferencias aduaneras para los países en desarrollo mediterráneos, según ya lo ha previsto la UNCTAD, podría muy bien constituir una medida tendiente a la superación de esta dificultad; en la región esa extensión favorecería a Bolivia y Paraguay.

1,3. Acciones a desarrollar en el ámbito de las actividades de prestación de servicios.

En el numeral anterior hemos enfocado un análisis en particular de la industria. Veremos, ahora, cómo también el área de la producción de servicios, es un medio apto o propicio para el desarrollo de acciones tendientes a superar las dificultades que enfrentan los países carentes de litoral marítimo.

Consideraremos la prestación de servicios en dos sectores de real importancia: el turismo y el transporte marítimo.

a) El turismo:

- Una medida esencial para el fomento de la actividad turística es el establecimiento de vuelos regulares de aviones a reacción, desde y hacia los principales centros de población, ya sea en forma directa o con un solo cambio de avión. Para que ello pueda lograrse, es indispensable que el país mediterráneo cuente por lo menos con un aeropuerto de calidad internacional.
- Otra condición imprescindible es que el país en desarrollo sin litoral cuente con una infraestructura hotelera moderna, amplia y bien dotada.
- Un tercer aspecto a tener especialmente en cuenta es la existencia de un eficaz sistema de transportes internos, el que permita satisfacer - mediante una planificación técnica cuidadosa - tanto las

necesidades del turismo como las inherentes al desarrollo económico del país.

- A juicio del experto, los países sudamericanos mediterráneos cuentan con reales posibilidades para lograr un importante desarrollo de la actividad turística.

En tal sentido, los lagos y cauces fluviales propicios para la abundante pesca, los deportes acuáticos y la plácida navegación; las montañas y volcanes; las cataratas y represas; la autóctona, variada y multicolor artesanía; las riquezas históricas; las auténticas manifestaciones indígenas; la fauna y flora originales; las expresiones artísticas regionales, como el canto, la música y la danza; la sabia explotación de las bellezas naturales del paisaje - entre otros aspectos - pueden y deben constituir atractivos para el desarrollo de una creciente actividad turística en dichos países.

b) El transporte marítimo:

La otra actividad en materia de prestación de servicios que es importante considerar es el transporte marítimo.

- En una primera apreciación, parecería lógico afirmar que el desarrollo de actividades de este tipo tiene escasas posibilidades de aplicación en los países afectados por una condición de mediterraneidad.

Sin embargo, países en desarrollo sin litoral como Paraguay - por ejemplo - poseen su propia marina mercante en condiciones bastante satisfactorias. En estos casos, los elementos de transportación marítima disponibles pueden constituir un factor de favorable incidencia en la esfera de las actividades de prestación de servicios. Adquieren importancia aquí las acciones a desarrollar con vistas al mantenimiento y posible ampliación de la flota mercante existente.

- En este campo, existe también la posibilidad de constituir empresas en cooperación con países marítimos. En el caso, a vía de ejemplo,

del Paraguay, que posee en común con una línea naviera de los Países Bajos la Compañía Paraguaya de Navegación de Ultramar.

- Los países mediterráneos que carecen de una flota mercante propia deben, a juicio del experto, realizar esfuerzos para constituir la, aunque ella sea - al principio - de muy reducidas características. Para ello, y dado los elevados requerimientos de inversión que tal empresa implica, es imprescindible la elaboración de un cuidadoso planeamiento de acciones a emprender en procura de dicho objetivo.

1.4. Acciones a desarrollar en la organización del mercado y en la comercialización.

- Un problema que reviste particular importancia para los países en desarrollo sin litoral es el vinculado a la naturaleza de sus sistemas de comercialización. En estos países lo característico es constatar la existencia de una multiplicidad de pequeñas empresas que fabrican los mismos productos exportables. La exportación en estos casos se canaliza, por lo común, hacia los países de tránsito vecinos, originándose una competencia indeseable que trae como consecuencia la baja de los precios de venta y reduce las posibilidades de negociar con países compradores en general mejor organizados.
- Por el contrario, las industrias de exportación cuya estructura del mercado se caracteriza por importantes y bien dimensionadas organizaciones de comercialización, pueden utilizar una gran variedad de medios de transporte y negociar eficazmente con las empresas transportistas.
- Una medida que puede encararse con éxito dentro del sector cuyo análisis estamos abordando, es el establecimiento de oficinas centrales de ventas organizadas por asociaciones o cooperativas de expor-

tadores de algunos países en desarrollo. Este tipo de acciones ha demostrado significar una vía eficaz de coordinar los transportes marítimos, reducir los costos de manipulación y alcanzar una mejor posición de competitividad para negociar en condiciones adecuadas los productos en los mercados internacionales. Además, constituye un buen sistema para poder negociar los aspectos tarifarios del flete y demás condiciones de transporte con las conferencias marítimas o con las empresas navieras.

En ciertos casos, pueden alcanzarse resultados semejantes mediante la instalación o el empleo de una simple agencia consignataria para el comercio de exportación e importación, aunque es menester alertar que esta medida entraña seguramente los peligros del monopolio.

1.5. Acciones a desarrollar en el campo de la asistencia técnica y financiera.

- Los países en desarrollo sin litoral suelen presentar pronunciados desequilibrios en su situación comercial y presupuestaria. Por lo general, poseen una muy limitada capacidad para poder contraer y financiar préstamos en convenientes condiciones comerciales, en especial para proyectos tales como el mejoramiento de la infraestructura de los transportes, que requieren elevadas inversiones de capital y un extenso período de ejecución. Por ello, dichos países - en particular Bolivia y Paraguay - necesitan, en mayor o menor grado, recurrir a la asistencia técnica y financiera en condiciones favorables.

En general se aprecia que los países y organismos que prestan ayuda financiera, tienen en cuenta al brindarla los problemas especiales de los países en desarrollo sin litoral. Prueba de esta actitud es que la gran mayoría de los proyectos realizados en países en desarrollo mediterráneos con recursos extranjeros, implican me-

mejoras en la infraestructura de los transportes. Es necesario que las fuentes de financiación multilaterales y bilaterales concedan su asistencia en condiciones favorables a los países en desarrollo carentes de litoral, a efectos de que éstos puedan estar en condiciones de efectuar inversiones de infraestructura sin que tal circunstancia gravite en exceso en su economía interna.

- Los países mediterráneos de la región, dado su bajo nivel de desarrollo, carecen por lo general de la mano de obra calificada que se requiere para elaborar y poner en práctica programas de mejoras administrativas y proyectos vinculados a la estructura de su economía.

En tal virtud, los diversos países y los organismos internacionales que proporcionan ayuda, deben asignarle una acentuada importancia a la asistencia técnica que requieren los países sin litoral.

La asistencia técnica en los países mediterráneos en desarrollo puede ser recibida en diversas formas. Entre ellas pueden citarse, por ejemplo: la realización de estudios sobre la viabilidad de los transportes; el desarrollo de investigaciones geofísicas; la participación de ingenieros especializados en la construcción y mantenimiento de la infraestructura de los transportes; la aplicación de programas de asistencia técnica que tengan como objetivo financiar y dotar de personal y equipo a centros de formación técnica en transportes; el ofrecimiento de becas de perfeccionamiento en aquellos temas que constituyan la problemática básica de un país mediterráneo.

- En el ámbito de la asistencia externa, también debe ser contemplada la particular situación de los países de tránsito, ya que en ellos la infraestructura de sus transportes debe atender también a las necesidades de los países sin litoral en vías de desarrollo.

Por tal razón, la asistencia financiera que se conceda a los países de tránsito debe ser mayor, pero - a su vez - en la planificación de sus transportes habrán de tenerse en cuenta las necesidades de los países mediterráneos.

Resumiendo, es indudable que la mayoría de los países en desarrollo sin litoral han recibido asistencia técnica y financiera, ya sea procedente de entidades internacionales o en virtud de una acción bilateral. No obstante ello, es necesario aún que los países mediterráneos americanos reciban más ayuda en materia de capital y tecnología, para poder solucionar o atenuar sensiblemente las graves deficiencias estructurales que afectan sus economías. La razón por la cual dichos países requieren una atención especial radica en que sus problemas de desarrollo general se ven agravados por sus agudas dificultades de transporte, y en la complejidad que implica adaptar su estructura económica para reducir al mínimo los serios inconvenientes derivados de su situación geográfica desfavorable.

2 - Facilitación de acuerdos.

2.1. Necesidad de la cooperación.

El transporte internacional por carretera, ferrocarril o cauces fluviales implica la utilización conjunta por más de un país de los servicios de transporte de determinados países.

- Así, por ejemplo, cada país interviniente en la operación depende directamente de la calidad y extensión de los servicios de transporte, de los métodos de fijación de las tarifas de precios, de los regímenes de concesión de licencias, de los procedimientos fronterizos y de tránsito, así como de los que se utilizan en los puertos o estaciones ferroviarias.

Esta interdependencia es una característica propia del transporte internacional y explica por qué la cooperación regional o internacional es en esta esfera imprescindible y constituye una preocupación de trascendencia prioritaria a nivel mundial.

Cuanto mayor sea la dependencia en que se halle una economía respecto del comercio de tránsito a través de otros países, mayor será seguramente su interés en el desarrollo de técnicas de cooperación internacional, regional o bilateral para la creación de servicios de transporte y la utilización más completa posible de dichos servicios en interés común de todos los usuarios.

- Los países en desarrollo sin litoral se verán beneficiados por los progresos que, en materia de cooperación internacional en la esfera del transporte, logren los organismos internacionales, así como las instituciones intergubernamentales y privadas. No obstante, los problemas de dichos países son tan urgentes que requieren medidas especiales para resolver sus dificultades y atender sus intereses prioritarios con celeridad y eficacia.
- La Unidad de Promoción Económica debe, a juicio del experto, prestar preferencial atención a la necesidad de facilitar los

acuerdos de cooperación bi o multilaterales, en favor de los países mediterráneos de la región.

Si este enfoque, la acción aislada del país sin litoral resulta extremadamente difícil.

Ello obedece a las siguientes razones:

- a) En primer lugar, los países mediterráneos de menor desarrollo relativo sufren, como consecuencia de sus limitaciones económicas, de graves deficiencias en lo que respecta a capacidad de administración y planificación, así como a la información estadística necesaria para planificar y negociar la adopción de nuevos proyectos de infraestructura o el mejoramiento del funcionamiento de los servicios y procedimientos existentes.
- b) Un país carente de litoral, si actúa aisladamente, se encuentra en una posición muy débil al momento de tener que formular propuestas efectivas sobre el mejoramiento de las instalaciones, procedimientos y prioridades de los países de tránsito vecinos.
- c) Es muy frecuente que cuando un organismo internacional proporciona asistencia financiera a un país mediterráneo o a un país de tránsito, no preste la debida atención a las consecuencias que las decisiones adoptadas en el sector de los transportes de un país tienen para el país vecino.
- d) Los países de tránsito, a su vez, tienen sus propios problemas y prioridades y no es común que se muestren ansiosos en formular propuestas que beneficien principalmente a los países sin litoral vecinos.
- e) Existen propuestas de cooperación referidas a los países mediterráneos y de tránsito vecinos, que a veces tienen un carácter contradictorio y que, por variadas razones, nunca

llegan a ejecutarse.

- f) Al formularse propuestas de apoyo, es preciso considerar de manera global la situación en que se encuentra el país sin litoral, teniendo en cuenta todas las posibilidades, incluyendo el mejoramiento de los procedimientos, de la estructura de las tarifas y de los acuerdos de conservación y gestión; la necesidad de mejorar gradualmente determinados servicios de transporte; así como la evaluación adecuada del papel de diferentes rutas y modos de transporte.
- g) Con frecuencia, puede existir una tendencia proclive a fomentar la construcción de infraestructuras adicionales, sin tener en cuenta debidamente soluciones, de menor costo tal vez, para mejorar el uso de la capacidad existente mediante una intensificación de la cooperación.
- h) Los problemas precedentemente expuestos se pueden ver agravados cuando existen dificultades de orden político entre los países mediterráneos y los países de tránsito vecinos. Sin embargo, la prestación de asistencia financiera internacional, que beneficia tanto al país de tránsito como al país sin litoral, puede igualmente en estos casos dar lugar a mejoras concretas y al establecimiento de una cooperación real, aunque sólo sea en el ámbito limitado de determinadas rutas de tránsito.

2.2. Medidas que puede fomentar la Unidad de Promoción Económica.

- Es indudable que los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo de la región necesitarán de la estrecha cooperación de los países de tránsito vecinos, para estar en condiciones de mejorar los servicios y procedimientos relacionados con el tránsito que les son vitales para el crecimiento de su comercio.

Las medidas de cooperación que, a nuestro juicio, puede fomentar en el ámbito de la ALADI la Unidad de Promoción Económica serían, entre otras:

- a) El establecimiento de procedimientos para un mecanismo consultivo bilateral, a fin de mantener constantemente en examen las necesidades y los problemas tanto de los países mediterráneos de la región como de los países de tránsito;
 - b) La promoción de empresas mixtas bilaterales en la esfera del transporte entre los países de menor desarrollo económico relativo sin litoral y los países de tránsito;
 - c) Alentar una planificación técnica tendiente a simplificar los trámites y formalidades de aduanas y de otro tipo, y que propenda a la limitación de la documentación requerida;
 - d) Procurar la designación de representantes para que presten asistencia en el despacho de mercancías en tránsito de los países mediterráneos en desarrollo;
 - e) Promover la facilitación del movimiento de vehículos por carretera o de material móvil ferroviario, a través de las fronteras de los países de menor desarrollo económico relativo sin litoral y de los países de tránsito
- La Unidad de Promoción Económica debería propiciar, a juicio del experto, la puesta en marcha de un programa gradual para efectuar un examen prolijo y profundo de los arreglos de transporte y tránsito en los casos de Bolivia y Paraguay, con la plena participación de todas las partes interesadas, y para lograr una actualización, la continuación y el mejoramiento de dichos arreglos.

A tal efecto, podrían programarse las siguientes etapas:

a) Reunión inicial de evaluación.

Tanto en el caso de Bolivia como el de Paraguay, se organizaría una reunión inicial de estudio y evaluación. Con el acuerdo, en cada caso, del país interesado y de cada uno de los países de tránsito vecinos, y con la participación de todas las partes particularmente motivadas por el tema, se celebraría en el marco de la Asociación esta reunión inicial. En ella podrían participar, en calidad de asesores, representantes de Organismos Internacionales, tales como CEPAL, OEA, BID, Grupo Andino, Cuenca del Plata, etc.

La reunión debería estudiar la situación en lo que respecta a los arreglos internacionales de transporte y tránsito que rigen actualmente el acceso al mar y a los mercados mundiales de los dos países miembros afectados por la mediterraneidad, y examinar las diversas medidas que cabría adoptar para su mejoramiento, entre ellas la creación de nuevas instituciones, prestando especial atención a los principales estrangulamientos que impiden una reducción del costo del acceso al mar y a los mercados internacionales.

El objetivo fundamental de la reunión debería ser llegar a un acuerdo sobre las medidas de máxima prioridad que habría que adoptar para mejorar los actuales arreglos de cooperación, establecer otros nuevos y adoptar decisiones para determinar y obtener la asistencia técnica y financiera que resulte indispensable, ya sea ésta de origen regional o extraregional.

b) Entendimientos previos.

Para que esas reuniones previas de carácter general que se celebrarían para evaluar los problemas específicos

de la mediterraneidad que afectan tanto a Bolivia como Paraguay redunden en una acción positiva, es conveniente que sean precedidas de un entendimiento entre altas autoridades de los países interesados.

También consideramos de utilidad que se organicen previamente discusiones preliminares más concretas entre cada país mediterráneo, cada uno de los países de tránsito vecinos y representantes de los organismos internacionales eventualmente interesados.

c) Reuniones y estudios complementarios.

En función de los resultados alcanzados en las primeras reuniones de evaluación, probablemente sea necesario la realización de reuniones y estudios complementarios para dar efecto a algunos de los acuerdos concretos que puedan haberse logrado, tales como el establecimiento de una determinada empresa mixta o de una ruta de tránsito particular. También es factible que en esta oportunidad sea conveniente iniciar estudios de viabilidad y de prestación de la asistencia técnica que pueda requerirse como parte de dichos arreglos.

d) Grupo consultivo.

Teniendo en consideración los progresos alcanzados en las reuniones iniciales de evaluación y el avance logrado en las medidas complementarias concretas previamente convenidas, sería conveniente proceder a la convocatoria de una reunión general más amplia de todas las partes interesadas, incluidos todos los posibles donantes de asistencia, en forma de grupo consultivo que se abocara al examen del sector de los transportes de cada uno de los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo, especialmente los servicios y arreglos para

el acceso al mar y a los mercados mundiales.

En dicha reunión, y a la luz de los estudios apropiados, podría someterse al examen y consideración de todos los países miembros y de la comunidad internacional el conjunto completo de necesidades financieras de cada país mediterráneo y de los países de tránsito vecinos en esta esfera, con vistas a la adopción de medidas complementarias relativas a proyectos concretos y detallados.

e) Reuniones de control y adecuación.

Habría que prever luego la celebración de reuniones complementarias a intervalos razonables, a efectos de controlar los progresos de los arreglos convenidos para aliviar la desfavorable situación de los países de la región sin litoral y de examinar su adecuación.

f) Posibles donantes de asistencia.

Con la finalidad de despertar el interés de los posibles donantes, podría ser conveniente que en la reunión inicial de evaluación prevista en el apartado a) estuvieran presentes observadores de las diversas instituciones que puedan estar en condiciones de prestar asistencia

Este programa de procedimientos puede ser propiciado por la Unidad de Promoción Económica en el marco de la Asociación, para llevar adelante en forma ordenada y gradual acciones de cooperación en favor de los dos países mediterráneos de la región.

El grado en que las diversas medidas sugeridas sean necesarias para un determinado país en desarrollo sin litoral

dependerá - naturalmente - de sus circunstancias concretas. En un caso, por ejemplo, es posible que al principio sólo se puedan adoptar las primeras medidas; mientras que en el otro la situación quizá esté madura para la puesta en práctica de todo el programa.

V.- CONCLUSIONES.

Hemos analizado en este informe diversos aspectos vinculados a la problemática general de los países mediterráneos en vías de desarrollo, y - en particular - a la de los países de menor desarrollo económico relativo carentes de litoral marítimo de la región: Bolivia y Paraguay.

En un capítulo introductorio hemos apreciado que la preocupación por mejorar las condiciones estructurales de los países en desarrollo sin litoral, data de mucho tiempo atrás cuando a nivel de múltiples foros internacionales se decide llamar la atención respecto a tal problemática. Señalamos las diversas normas y resoluciones adoptadas por organismos de proyección continental, regional y subregional, en procura de brindar soluciones a los obstáculos que enfrentan las naciones mediterráneas.

Pasamos luego, en un segundo capítulo, a realizar un minucioso análisis de las principales características de los países en desarrollo sin litoral. Adoptamos, para ello - primero - un enfoque de carácter general; y - posteriormente - nos referimos concretamente a las situaciones específicas de Bolivia y Paraguay.

En un tercer capítulo, abordamos la fundamental temática de identificación de las áreas de prioritario interés para los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo.

Al respecto, vimos la conveniencia de un enfoque de planificación integrada; analizamos los problemas especiales de los países en desarrollo afectados por una condición de mediterraneidad (transporte; comercio y balanza de pagos; desarrollo económico; aspectos jurídicos, administrativos y políticos); efectuamos un planteamiento acerca de las consecuencias globales de la falta de acceso al mar; y determinamos - por último - las esferas específicas de prioridad correspondientes a los países en desarrollo carentes de litoral marítimo.

En el siguiente capítulo, planteamos, con una óptica analítica, las posibles acciones a desarrollar por la Unidad de Promoción Económica en

el ámbito de las áreas prioritarias, en favor de los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo de la zona.

Como conclusiones de los diversos comentarios, análisis y planteamientos formulados en el presente informe podemos extraer las siguientes:

- Las acciones que, a juicio del experto, debe emprender la Unidad de Promoción Económica, en favor de Bolivia y Paraguay en el marco de la Asociación serían:
 - a) Acciones de promoción de inversiones en la esfera del transporte, tanto en lo que respecta a infraestructura como equipos;
 - b) Acciones de facilitación de medidas administrativas de los diversos tipos en el área del transporte de tránsito (libertad de tránsito; simplificación documentaria; concesión del uso de zonas, depósitos o puertos francos; etc);
 - c) Acciones tendientes al mejoramiento de la estructura de la producción;
 - d) Acciones a desarrollar en el ámbito de las actividades de prestación de servicios (turismo y transporte marítimo);
 - e) Acciones en el campo de la comercialización y organización del mercado interno;
 - f) Acciones de fomento de la asistencia técnica;
 - g) Acciones de apoyo en materia de asistencia financiera;
 - h) Acciones de cooperación en las distintas áreas, a través de la facilitación de acuerdos bi y multilaterales.

De todas las medidas o acciones que se han sugerido por el experto, debe asignársele particular importancia a la cooperación e integración regionales, que adquieren su máximo relieve en el caso de las medidas relativas a la estructura económica.

Los países mediterráneos de menor desarrollo económico relativo de la región, no están en condiciones de poder alcanzar resultados significativos si actúan aislada o separadamente.

Deseamos remarcar que la estrategia para el desarrollo de un país sin litoral, requerirá normalmente los esfuerzos combinados de ese país, de sus vecinos de tránsito, de los restantes países de la región e, incluso, de la comunidad internacional.
