

Distr.
GENERAL

UNCTAD/LDC/91
3 de agosto de 1994

ESPAÑOL
Original: INGLÉS
ESPAÑOL/FRANCÉS/INGLÉS
SOLAMENTE

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
SISTEMAS DE TRANSPORTE DE TRANSITO DE BOLIVIA Y EL PARAGUAY
CUESTIONES, MEDIDAS Y RESTRICCIONES

Informe de la secretaría de la UNCTAD

El presente informe fue preparado por la secretaría de la UNCTAD para la Reunión de Expertos Gubernamentales de Países en Desarrollo sin Litoral y de Tránsito y Representantes de Países Donantes, así como de Instituciones Financieras y de Desarrollo, que tuvo lugar en Nueva York en mayo de 1993. Se vuelve a editar como documento de base dada su utilidad para las delegaciones asistentes al Simposio para Países sin Litoral y de Tránsito, convocado en cumplimiento del párrafo 12 de la resolución 48/169 de la Asamblea General.

Las denominaciones empleadas en este informe y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Parte 1

BOLIVIA

I. Regímenes de tránsito

A. Encaminamiento y distribución del tráfico

1. Los puertos de los océanos Atlántico y Pacífico son las principales salidas del comercio exterior de Bolivia con naciones de fuera de América del Sur. La mayor parte de los productos básicos se expiden a través de los seis puertos siguientes:

- Santos en el Brasil
- Rosario y Buenos Aires en la Argentina
- Arica y Antofagasta en Chile y
- Matarani en el Perú.

2. Más del 58% de las exportaciones e importaciones de Bolivia pasan por los puertos del Pacífico. La gran mayoría de las mercancías se traslada por ferrocarril, debido en parte a la inseguridad del transporte por carretera. Se estima que sólo aproximadamente el 4% de las carreteras están pavimentadas. Además el ferrocarril ofrece costos claramente ventajosos en trayectos de esa longitud. Las conexiones existentes con cada uno de los puertos pueden resumirse como sigue:

B. Infraestructura e instalaciones

- Santos. Dado que en la actualidad es muy deficiente el acceso por carretera de Santa Cruz a la frontera brasileña, la mayor parte del tráfico boliviano con Santos y otras ciudades brasileñas utiliza el ferrocarril. Las ciudades norteñas de Cobija, Guayaramerin y Riveralta están directamente conectadas con la red de carreteras brasileñas y algunas importaciones procedentes de São Paulo y Santos se realizan en camiones.
- Rosario y Buenos Aires. El transporte desde Tarija a estos puertos se realiza durante todo el trayecto por carretera pese a ser comparativamente costoso. Las conexiones por ferrocarril vía Villazón y Yacuiba son buenas, por lo que el ferrocarril constituye la forma preferida de transporte en los dos sentidos con los puertos argentinos.
- Antofagasta. El acceso es prácticamente imposible por carretera y sólo están pavimentados unos 260 km de los 1.214 existentes desde La Paz. El ferrocarril de Antofagasta proporciona un buen servicio y transporta casi todo el cargamento que se expide a través de este puerto.

- Arica. El acceso es posible tanto por carretera como por ferrocarril, aunque sólo están pavimentados 160 km de los 581 de la carretera de La Paz. El servicio por ferrocarril es malo debido al deficiente estado de la vía a ambos lados de la frontera y también a la falta de equipo.
- Matarani. También existen conexiones tanto por ferrocarril como por carretera con este puerto peruano. Un tramo del transporte por ferrocarril se realizaba en la actualidad en barco por el lago Titicaca entre Guaqui y Puno, en donde se efectúa el trasbordo de la carga a los ferrocarriles peruanos.
- Ilo. Sólo existe acceso por carretera a este pequeño puerto, pero las carreteras están en malas condiciones y pueden cortarse en la estación de las lluvias. Pese a ello, la carretera Ilo-La Paz es mucho más corta que la que sale de Matarani.

3. El río Paraguay que roza la frontera boliviana en el borde suroriental del país en puerto Busch es una ruta internacional de potencial importancia para el transporte de mercancías. El río Paraguay permite el transporte fluvial hasta Rosario, Buenos Aires o el puerto uruguayo de gran calado de Nueva Palmira para su trasbordo a buques de altura o a la acería de San Nicolás en Argentina. Para el tráfico procedente del este de Santa Cruz, esta ruta sería bastante más barata que las posibles alternativas por carretera o ferrocarril. Sin embargo, en la actualidad es escaso el volumen de tráfico boliviano que utiliza el río.

Transporte aéreo

4. Los cuatro principales aeropuertos internacionales se encuentran en La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Trinidad. El transporte aéreo ha aumentado en los últimos años. La carga transportada ascendió a 7.000 toneladas en 1989. El grueso de esta carga consistió en importaciones procedentes de los Estados Unidos y Europa. Se realizan proyectos para mejorar la infraestructura de los mencionados aeropuertos y otros aeropuertos regionales.

C. Proveedores y servicios de tránsito

5. La organización del sector de los transportes que se ocupa también de las cuestiones de tránsito es el Ministerio de Transportes. Desde el punto de vista operativo existen varias direcciones encargadas de los distintos sectores técnicos, como son las direcciones de carreteras, ferrocarriles, aduanas, transporte marítimo y aviación civil. Existen también varias organizaciones del sector privado que trabajan en el transporte por carretera y otras organizaciones para el despacho y reexpedición de la carga.

D. Marco legal y acuerdos institucionales

6. Bolivia tiene firmados una serie de acuerdos legales y administrativos, bilaterales y subregionales, con los países de tránsito vecinos (la Argentina, el Brasil, Chile y el Perú) para regular las operaciones

de tránsito que transcurren por los corredores que van a los puertos del Atlántico y el Pacífico. El más importante de ellos es el Tratado de Paz y Amistad de 1904 firmado por Bolivia y Chile el 20 de octubre de 1904. Desde ese año los dos países han firmado otros acuerdos, entre los que figuran:

- Protocolo Complementario al Tratado de Paz (1904).
- Convención para la Construcción y Explotación del Ferrocarril Arica-La Paz (1905).
- Convención sobre Garantía de los Ferrocarriles (1907).
- Leyes relativas a la transferencia a la sección boliviana del ferrocarril Arica-Alto-La Paz (1928).
- Protocolo sobre la explotación del ferrocarril Arica-La Paz (1937).
- Convención sobre Tránsito (1937).
- Tratado sobre cuestiones económicas (1955) (Tratado de Complementación Económica Chileno-Boliviano);
- Acuerdos sobre el oleoducto Sica-Sica (Bolivia) a Arica (Chile) de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (1957);
- Acuerdo para modificar el Acuerdo sobre el oleoducto Sica-Sica a Arica (1974).

7. Bolivia es también parte contratante en el acuerdo sobre transporte fluvial con el Paraguay, la Argentina, el Brasil y el Uruguay, cuya finalidad es continuar el desarrollo y mejora de las operaciones de transporte fluvial los ríos Paraná y Paraguay. Este proyecto va a preparar el camino a un tráfico de tránsito más eficiente en los corredores fluviales. Bolivia ha firmado también recientemente un acuerdo comercial con Chile, que se espera tenga consecuencias positivas en las posibilidades comerciales de Bolivia.

8. El acuerdo con Chile constituye el marco administrativo legal más amplio para facilitar el movimiento de las mercancías bolivianas a través de los puertos chilenos de Arica y Antofagasta, que en la actualidad expiden el grueso del tráfico de tránsito boliviano. El tratado de 1904 en particular concede a Bolivia diversos servicios e instalaciones para el tránsito por territorio chileno, además de instalaciones y derechos portuarios especiales en los dos puertos chilenos mencionados. Según el tratado, Bolivia tiene obligaciones directas en el control de la circulación de sus mercancías en tránsito.

II. Restricciones al tránsito

9. A pesar de los acuerdos de tránsito de Bolivia con los Estados costeros vecinos suyos, el país sigue haciendo frente a diversas restricciones graves, que reducen la eficacia del sistema de tránsito y producen un aumento de los costos de transporte. Entre ellas figuran:

A. Carreteras

10. La infraestructura del tránsito por carretera sigue siendo muy deficiente, aunque el programa ampliado de rehabilitación de carreteras en ejecución debería mejorar la situación. Conforme avanza la ejecución de este programa, será de capital dedicar especiales esfuerzos al mantenimiento de la red de carreteras. La experiencia en otras regiones, especialmente en Africa, ha demostrado que el deficiente mantenimiento de la infraestructura viaria ha llevado a su rápido deterioro y originado un importante aumento de los costos de transporte. El principal factor a este respecto es la tendencia a cargar excesivamente los vehículos. Será por ello urgentemente necesario en Bolivia establecer y hacer cumplir límites de carga por eje y armonizar las reglamentaciones de las cargas por eje relativas a la utilización de carreteras internacionales. Además, habrá que adoptar medidas para armonizar las cargas de los usuarios de las carreteras en las rutas internacionales entre los puertos de tránsito y los puntos de destino en Bolivia. Para ello serán necesarios acuerdos de coordinación entre Bolivia y los países de tránsito.

B. Ferrocarriles

11. La mayor restricción a las conexiones por ferrocarril con Chile es la limitada capacidad de los ferrocarriles debido en parte a la limitada disponibilidad de vagones. Según los informes, también es deficiente el equipo de manipulación de vagones existente en los puertos. Los servicios de ferrocarril a los puertos de Rosario y Buenos Aires en la Argentina son menos importantes, debido a las mayores distancias y a la deficiencia de los acuerdos de tránsito bilaterales. El servicio por ferrocarril de La Paz a Matarani (Perú) también tiene menos importancia debido a los problemas logísticos relacionados con el trasbordo en la interconexión ferrocarril/lago. Al mal estado de la infraestructura se deben en gran parte los elevados costos de tránsito entre los puertos y los puntos de destino en el interior de Bolivia que, según los informes, son algunas veces superiores a los fletes marítimos.

C. Documentos de despacho de aduanas y formalidades aduaneras

12. Estos documentos y formalidades son causa de preocupación en Bolivia y el Gobierno ha tomado la iniciativa de revisar con ayuda del PNUD el actual sistema. Se ha terminado ya esta revisión pasándose a formular propuestas para introducir modificaciones en el sistema. La CEPAL ha prestado también asistencia para modernizar la documentación del despacho de aduanas aunque está generalizada la opinión de que el número de documentos que en la actualidad se utilizan para el despacho de las mercancías en tránsito

podría reducirse todavía más. Preocupa también en cierta medida que los procedimientos de presentación de documentos para la liberación de contenedores son engorrosos y hay necesidad de simplificarlos. El "sistema de tránsito integrado", aplicable desde abril de 1975 a la carga de tránsito que pasa por los puertos chilenos, tenía, entre otras, la finalidad de modernizar todas las formalidades y la documentación relativas a la circulación de las mercancías en tránsito. Se considera generalmente un "modelo", aunque se tienen en Bolivia algunas reservas respecto a su adecuación. Los cambios en las condiciones del tránsito que se han operado durante los últimos años parecen exigir una revisión del sistema. Otra importante limitación es el bajo nivel de conocimientos técnicos del personal que se ocupa de la documentación de aduanas y de tránsito.

D. Obstáculos administrativos y no físicos

13. Existen varios obstáculos administrativos y no físicos que originan retrasos y producen un aumento de los costos de tránsito. Entre ellos figuran: el mal estado de las instalaciones para pesar los trenes antes de la salida; los retrasos para conseguir servicios de transporte; las reglamentaciones sanitarias restrictivas de las autoridades chilenas en el caso de determinadas cargas de tránsito; los engorrosos procedimientos de la SGS para comprobar las mercancías importadas; y el requisito de que los vagones del ferrocarril deben devolverse a los puertos antes de que puedan despacharse nuevas expediciones (problema de la disponibilidad de vagones).

Parte II

PARAGUAY

I. Regímenes de tránsito

A. Encaminamiento y distribución del tráfico

14. Las rutas de acceso del Paraguay a los mercados internacionales pasan en su mayoría por la Argentina y el Brasil. El Paraguay utiliza también rutas a través de Chile y el Uruguay. Aproximadamente el 59% de las exportaciones se transportan por carretera, el 37% por vía fluvial y el 4% por ferrocarril. El transporte aéreo sigue siendo prácticamente inexistente. Por lo que respecta a las importaciones, el 66% del petróleo y del hierro se transporta por vía fluvial, el 32% por carretera y sólo el 2% por ferrocarril.

15. El Paraguay utiliza las siguientes rutas para sus exportaciones e importaciones:

Corredores por carretera

- Asunción al puerto brasileño de Paranaguá;
- Asunción al puerto brasileño de Río Grande a través de la Argentina;
- Asunción a Buenos Aires por el río Paraguay;
- Asunción al puerto de Nueva Palmira (Uruguay);
- Asunción al puerto chileno de Antofagasta a través de la Argentina;
- Asunción al puerto de Valparaíso a través de la Argentina.

Vía fluvial

- Asunción vía Río de la Plata a Buenos Aires;
- Ciudad del Este vía ríos Paraná/Paraguay/Río de la Plata a Buenos Aires.

Corredores por ferrocarril

- Encarnación al puerto de Río Grande (Brasil);
- Encarnación al puerto de Nueva Palmira (Uruguay);
- Encarnación a Zárate (Argentina);
- Encarnación a Rosario (Argentina).

B. Infraestructura e instalaciones

Vías fluviales

16. Las vías fluviales desempeñan un importante papel en el sistema de corredores de tránsito del Paraguay. En 1976, aproximadamente el 87% del total de las exportaciones del Paraguay se transportó por vía fluvial, aunque en los últimos años ha bajado al 37%. El descenso se debe en gran medida a la mayor utilización de las carreteras, como es el caso en especial de los productos agrícolas exportados por el puerto brasileño de Paranaguá. Se intensifican en la actualidad los esfuerzos para mejorar la eficiencia de las vías fluviales que habían estado sujetas a restricciones de capacidad y explotación.

Carreteras

17. La carretera más importante va de Asunción a Ciudad del Este y al puerto brasileño de Paranaguá. Por ella se transporta en la actualidad aproximadamente el 60% de las exportaciones de soja. El mayor uso de esta carretera está relacionado con la mayor eficiencia de las instalaciones y servicios dedicados en Paranaguá a la carga, descarga, depósito de contenedores, etc. Gracias a estas instalaciones, los exportadores paraguayos pueden garantizar a los importadores la calidad y rápida entrega de los productos.

18. La red de carreteras del Paraguay y la Argentina están conectadas por dos importantes puntos de trasbordo sobre ríos: Ita-Enramada-Puerto-Pilcomayo y Encarnación-Posadas. El tráfico internacional de mercancías no está suficientemente desarrollado en ninguna de estas redes viarias. En el Paraguay se han construido en los últimos años dos carreteras que conducen a la frontera y aunque por ellas no se realiza un tráfico internacional importante, representan los ejes de desarrollo que adquirirán con el tiempo una importancia creciente. La más importante es la carretera de Transchaco (759 km), que une a Asunción con el Fortín General Garay en la frontera con Bolivia. La otra se dirige a la frontera nororiental con el Brasil.

Ferrocarriles

19. Un ferrocarril de 370 km conecta Asunción con Encarnación en la frontera meridional con Argentina, en donde vía el río Paraná los vagones se conectan a los ferrocarriles argentinos. Dos trenes operan semanalmente entre Asunción y Encarnación. El transporte de soja y trigo de Encarnación a los puertos de la Argentina y el Uruguay se realiza en trenes de mercancías de estos dos países.

Transporte aéreo

20. El único aeropuerto internacional se encuentra en la Asunción. Se está construyendo otro aeropuerto internacional en Ciudad del Este. El volumen de la carga transportada por aire sigue siendo muy reducido. Dos compañías

nacionales, las Líneas Aéreas Paraguayas (LAP) y el Transporte Aéreo Militar (TAM) compiten con las empresas extranjeras únicamente en las rutas Asunción-Buenos Aires. La carga expedida en el aeropuerto de Asunción ascendió a 3.150 tons en 1989. El volumen de las importaciones es mucho mayor que el de las exportaciones, tendencia que se espera aumente en el futuro. No se dispone de información sobre los productos exportados por avión, aunque la mayoría de las importaciones realizadas por este medio consisten en bienes electrónicos.

Puertos

21. Los principales puertos del río Paraguay son Concepción, Asunción y Villeta. El puerto de Concepción es el centro del transporte de soja. El puerto de Asunción se utiliza para las exportaciones de fibras de algodón y es el principal puerto de entrada de las importaciones. El puerto de Villeta, a 37 km al sur de Asunción, se utiliza también para las exportaciones de soja y algodón. El principal puerto sobre el río Paraná es Encarnación, y se utiliza también para la exportación de soja. Además de los grandes puertos existen varios puertos pequeños administrados en su mayor parte por el sector privado. Figuran entre ellos un puerto seco en la frontera con el Brasil, los puertos de Ciudad del Este y Saltos de Guará en el río Paraná, un puerto en Pedro Juan Caballero en la frontera brasileña y el puerto Falcón que está situado en la frontera argentina, en el río Pilcomayo.

22. El Paraguay dispone de puertos francos en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay. El acceso a los puertos francos del Brasil y Chile se realiza por carretera y por ferrocarril, mientras que el acceso a los puertos de la Argentina y el Uruguay se hace por vía fluvial. Los puertos francos del Paraguay en el Brasil son, Santos, Paranaguá y Río Grande. Se utilizan principalmente para las exportaciones de soja y las importaciones de vehículos. Los puertos francos del Paraguay en la Argentina son, Buenos Aires, Rosario y Zárate. El puerto libre de Zárate se utiliza como terminal de las importaciones de petróleo. Los puertos francos del Paraguay en el Uruguay se encuentran en Montevideo para la importación de vehículos y manufacturas varias y en Nueva Palmira para las exportaciones de soja.

C. Proveedores de servicios de tránsito

23. La organización del sector de los transportes en el Paraguay que se ocupa también de los servicios de tránsito corre a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Administra los almacenes del sector público. El Ministerio de Defensa Nacional tiene a su cargo las actividades relacionadas con la aviación. Desde el punto de vista operativo la Administración Nacional de Navegación y Puertos está encargada de la administración, mantenimiento y mejora de la navegación por las vías fluviales y de los puertos. La Flota Mercante del Estado está encargada de las operaciones de transporte por vía fluvial. Otras instituciones encargadas del transporte y el tránsito son los Ferrocarriles Centrales del Paraguay, la Dirección Nacional de Aviación Civil y las Aerolíneas del Paraguay. La Dirección de Control y Seguridad de Tránsito, dependiente

del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, está encargada de la seguridad en el transporte. Existen también varias organizaciones del sector privado que participan en el tráfico por carretera y en las operaciones de despacho y reexpedición de la carga.

D. Marco legal y acuerdos institucionales

24. El Paraguay es miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración que cuenta con disposiciones para una mayor libertad de circulación de bienes y servicios. También es parte contratante en el Tratado de Asunción, junto con la Argentina, el Brasil y el Uruguay. Este Tratado establece un mercado común que se pretende entre en funcionamiento en 1995, denominado el "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR). El Tratado va a ampliar el ámbito de circulación de los bienes dentro de la zona del mercado común y también establecer un régimen legal más accesible para las corrientes comerciales exteriores del Paraguay. El Paraguay es también parte contratante en el acuerdo sobre transporte por vía fluvial con Bolivia, la Argentina, el Brasil y el Uruguay cuya finalidad es proseguir el desarrollo y mejora de las operaciones de transporte fluvial en los ríos Paraná y Paraguay. Este proyecto va a preparar el camino a un tráfico de tránsito más eficiente por los corredores fluviales.

II. Restricciones al tránsito

25. Entre las principales restricciones físicas en los corredores de tránsito del Paraguay figuran las siguientes:

Carreteras

Las carreteras se encuentran en mal estado, a lo que se une una reglamentación inadecuada de las operaciones por carretera, como es el incumplimiento de los límites de la carga por eje.

Vías fluviales

Las instalaciones físicas existentes en los puertos son limitadas, así por ejemplo, la señalización por la noche en los ríos es inadecuada y los almacenes son insuficientes. Se procede, sin embargo, a retirar del Banco Interamericano y del Banco Mundial recursos de los donantes con objeto de mejorar el sistema. El Paraguay ha negociado también con el Uruguay y el Brasil, que proporcionan en la actualidad servicios portuarios gratuitos.

Ferrocarriles

Reviste urgente necesidad la reparación de la infraestructura física de los ferrocarriles. La disponibilidad de equipo y vagones de ferrocarril es sumamente limitada.

A. Documentos de despacho de aduanas y formalidades aduaneras

26. Los documentos y las formalidades para el despacho de las aduanas de tránsito se han mejorado con el establecimiento del Centro de Facilitación del Comercio Exterior. Con la mayor liberalización de las exportaciones deberían reducirse todavía más las restricciones que en materia de documentos y formalidades afectan a la circulación de las mercancías en tránsito. Son necesarias además otras medidas para introducir documentos de aduanas internacionales uniformes para las exportaciones y las importaciones así como para fortalecer el Centro. También es muy limitada la existencia de mano de obra cualificada en la esfera de las aduanas.

B. Obstáculos administrativos y otros obstáculos no físicos

27. Estos obstáculos siguen limitando la circulación fluida de la carga por los corredores de tránsito. Figuran entre ellos los peajes en las vías fluviales que van a Buenos Aires, el excesivo tiempo que dura el cambio de tripulación en la Argentina, los retrasos en las fronteras aduaneras como consecuencia del escaso número de funcionarios de aduanas, etc.
