

Infraestructuras del transporte internacional: Su financiación

Por ALFONSO VILLANUEVA GASPAR

La financiación de las grandes infraestructuras del transporte internacional está despertando gran interés en los últimos años, presentando, en el caso del enlace fijo a través del Estrecho de Gibraltar, peculiaridades notables que se analizan en el artículo, proponiéndose, finalmente, unas conclusiones operativas para su estudio y resolución.

INTRODUCCION

El desarrollo económico experimentado por gran parte de los países del mundo Occidental, está provocando un permanente crecimiento de las relaciones comerciales entre los mismos. El movimiento de personas y mercancías generado requiere el soporte de una infraestructura de transporte, cuya utilidad trasciende el ámbito puramente nacional y se sitúa en una esfera internacional. Además de los países directamente interesados en la operación hay otros que ponen a disposición de ellos su propia infraestructura, la cual soporta un tráfico puramente de tránsito. Hay en Europa países en los que, por su situación geográfica, caso por ejemplo de Suiza y Austria, este tráfico de tránsito alcanza porcentajes muy importantes.

Como consecuencia, se están planteando a nivel internacional, cada vez con mayor insistencia, los problemas relativos a la financiación de este tipo de infraestructuras, especialmente en lo que se refiere a los criterios que permitan adoptar las decisiones pertinentes, por parte de los países interesados a nivel individual y colectivo.

En general, en la actualidad, no existen apenas infraestructuras concebidas con carácter de internacionalidad. El servicio lo prestan infraestructuras de un sólo estado ubicadas dentro de su propio territorio y, por tanto, los procedimientos de planificación, programación y finan-

ciación no han diferido, en general, de los habitualmente usados para las infraestructuras de ámbito nacional. La aparición del concepto de «interés internacional», dentro de su ambigüedad, puede ser en muchos casos difícil de establecer y, desde luego, difícil de cuantificar y asignar a nivel nacional. Se vislumbra, por tanto, la necesidad de investigar una metodología que permita establecer los criterios que sirvan para resolver este problema, presente cada vez con más fuerza, en el sector de las infraestructuras del transporte.

En el caso del Enlace Fijo a través del Estrecho de Gibraltar, la obra se desarrolla entre dos países, España y Marruecos, y dentro de sus aguas territoriales, sin embargo, su ámbito, entendiendo por tal su área de influencia desde el punto de vista de los beneficios económicos y sociales, es mucho más amplia. Estos hechos le confieren un carácter diferenciado de bilateralidad e internacionalidad de los que hablaremos en extenso más adelante.

2. CARACTER DE INTERNACIONALIDAD DE LAS INFRAESTRUCTURAS

A pesar de haberse llevado a cabo numerosos ensayos, no existe ninguna metodología pertinente para calificar el interés internacional de una infraestructura. Se comprende fácilmente que el análisis del tráfico permite una descomposición estadística por naturaleza y na-

cionalidad de los productos, las cargas, los vehículos, los destinatarios, etc., cuya interpretación puede conducir a resultados radicalmente diferentes según el contexto político-económico en que se sitúe la infraestructura. Cualquier metodología que pretenda determinar su interés multicomunitario o internacional, debe superar los límites estrictos del sector transporte para situarse en un campo más amplio que incluya el estudio político, social y económico de los países afectados.

Una primera aproximación a la calificación de internacionalidad de una infraestructura podría llevarse a cabo apoyándose fundamentalmente en los datos físicos, según la propuesta presentada por el gobierno de Francia en el seminario realizado recientemente por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, sobre los aspectos de las inversiones en la infraestructura de los transportes internacionales.

En primer lugar estarían las infraestructuras que se podrían denominar internacionales por su propia naturaleza. Se trata de aquellas obras que permiten la unión de dos redes de transporte de diferente nacionalidad: carreteras, ferrocarriles, canales de navegación.

En segundo lugar se situarían aquellas que atraviesan dos o más países. Es evidente que éstas pueden soportar el tráfico local, el tráfico de larga distancia y el tráfico internacional; sin embargo, se caracterizan por tener una unidad funcional. El hecho de atravesar países que no tengan un interés directo e inmediato en las mismas, puede dar origen a problemas tanto en el plano institucional como en el financiero.

Un tercer tipo podría definirse como el inverso del anterior, es decir, aquellas que situadas en el interior de un sólo país tienen un alto porcentaje de tráfico internacional.

Finalmente, ciertas infraestructuras de transporte pueden calificarse de internacionales por el símbolo que representan o por la dimensión política que se les da, aunque su tráfico transnacional sea muy débil. Tal sería el caso, por ejemplo, de la carretera Panamericana y de la Transahariana.

Por lo que se refiere al primer tipo de obras, es decir, las de carácter internacional por natu-

raleza, su gestión y mecánica de financiación varían según se sigan criterios de unicidad o duplicidad de la dirección. En el caso de adoptarse una dirección única, generalmente a través de una sociedad o ente público que agrupa los intereses de los dos países, la financiación puede provenir de las aportaciones de cada país o de fondos obtenidos mediante préstamos.

Si se sigue el sistema de dirección dividida, de alguna manera hay que concretar una división física no siempre fácil de establecer y en cualquier caso habría que adoptar un mecanismo de control único. No obstante, la financiación siempre convierte en solidarias a las dos partes, tanto en lo que se refiere a riesgos de construcción como a las incertidumbres económicas, lo que puede entrañar ciertas dificultades.

En lo que respecta a las infraestructuras del tipo segundo y tercero, son más difíciles de clasificar los modos de financiación posible, dado que las situaciones pueden ser muy variadas. La solución más sencilla sería la creación de una sola entidad jurídica encargada de la gestión íntegra de la infraestructura.

Un ejemplo típico del primer caso sería el túnel ferroviario bajo el Enlace de La Mancha. Su interés como medio de unión de las redes de transporte de Inglaterra y Francia-Europa es indudable. Sin embargo, un análisis más detenido pondría de manifiesto su incidencia negativa sobre los organismos relacionados con el transporte marítimo tanto de Inglaterra y Francia como de otros países próximos, especialmente los Países Bajos.

Para la financiación de esta obra se han planteado diversas posibilidades. En 1970 un grupo internacional de financieros presentó una propuesta a ambos gobiernos para la financiación y construcción de un túnel ferroviario, llegándose a firmar un Acuerdo en 1971. Este esquema se abandonó, sin embargo, en 1975 debido en buena parte a la crisis económica. Posteriormente, en 1980-1981 se recibieron ocho nuevas ofertas tras el anuncio hecho en el Parlamento por la Secretaría de Estado de Transportes de que aunque no se destinarían fondos públicos para el Proyecto, éste sería beneficioso para Inglaterra.

Más adelante, los gobiernos francés y británico aceptaron la oferta de un grupo de bancos para estudiar las posibilidades de financiación así como de organización. Las últimas decisiones apuntan hacia una posible solicitud de ofertas al mercado mundial de capitales realizada por los dos países que, sin embargo, no están dispuestos a dar una garantía financiera de los poderes públicos.

Por su parte, las Comunidades Europeas también han mostrado su interés por el Proyecto. Efectivamente, en junio de 1983 el Parlamento Europeo adoptó una solución expresando su satisfacción por la participación de la Comunidad en la financiación de los trabajos preparatorios del estudio de la factibilidad financiera del enlace fijo a través del Canal de la Mancha. En esa misma resolución se destaca el interés del proyecto en el marco comunitario de infraestructura del transporte, y reconoce que el mencionado proyecto constituye un eslabón indispensable en una red de infraestructura europea coherente.

Debe recordarse, por otra parte, que el Parlamento Europeo ha propuesto que se estudie la posibilidad de crear una sociedad europea de inversiones para la construcción y explotación del Enlace de la Mancha. Esta sociedad podría ser de economía mixta. Sin embargo, el Parlamento Europeo no puede tomar una postura concreta en tanto las partes interesadas no decidan el tipo de solución finalmente adoptada y el esquema de su estructuración financiera.

Esta actitud es coherente con el interés creciente de las comunidades por todos los aspectos relacionados con la gestión y financiación de las infraestructuras de transporte internacional. En este sentido, hay que recordar que el Consejo de las Comunidades Europeas tiene en estudio una propuesta de reglamento para la ayuda financiera de infraestructura de transporte con programas plurianuales. Esta ayuda podría alcanzar el 70 por 100 del coste de las obras. Esta propuesta de reglamento ha sido acogida muy positivamente y su aplicación contribuiría a la materialización de una infraestructura europea de transporte, uno de cuyos ejes deberá conducir al establecimiento de la unión continental entre Europa y Africa.

El segundo tipo de infraestructura de transporte de ámbito internacional, estaría representado por la Trans-European North Motorway (TEM). Este nuevo sistema de super-ruta, de la cual hay ciertos tramos ya en construcción, pone de manifiesto un esfuerzo internacional conjunto sin precedente en la historia del transporte europeo: diez países se han reunido para construir la Autopista Trans-European Norte-Sur. De aquí a los próximos veinte años la red de vías de gran capacidad de circulación se extenderá sobre más de 10.400 km. La TEM está concebida para permitir hacer frente a un tráfico internacional creciente de largas distancias, constituyendo una solución económica y práctica frente a otras formas de transporte; contribuirá a la promoción del turismo y de las relaciones comerciales, beneficiando no solamente a los países directamente afectados, sino también a los vecinos.

El lanzamiento del TEM se debe al aumento considerable del volumen de mercancías transportadas por la carretera entre Europa y el Medio Oriente, a la utilización cada vez más frecuente del automóvil individual en el turismo internacional en la Europa del Sureste y, en fin, a la apertura del Puente del Bósforo hacia Asia Occidental.

Los países participantes son: Austria, Bulgaria, Checoslovaquia, Grecia, Hungría, Italia, Polonia, Rumania, Turquía y Yugoslavia.

Todas las actividades del Proyecto se llevan a cabo sobre la base de la siguiente estructura organizativa:

- Comité de Dirección en el que todos los gobiernos están representados al más alto nivel posible.
- Grupo de trabajo para la Coordinación Técnica, que coordina las actividades relativas a los diseños.
- Oficina Central del Proyecto, establecida en Varsovia, que coordina las actividades relativas a los diseños.
- Oficinas del Proyecto Nacionales.
- Paneles de expertos.

Por lo que se refiere a la financiación de la

obra, se adoptó el criterio básico de que cada país financiaría el tramo de la TEM comprendido dentro de su propio territorio, si bien el propio Proyecto podría constituir un marco adecuado que facilitaría la consecución de los créditos externos necesarios por parte de los países interesados.

Además, uno de los objetivos principales incluidos en el documento Proyecto era explorar las posibilidades de un soporte financiero para la realización de la TEM, ya que se consideró que para asegurar la sincronización de la construcción y un alto grado de uniformidad técnica y operacional, era necesario garantizar en el tiempo el flujo de los fondos de inversión en todos los países asociados a la TEM.

Pese a la prioridad concedida a los aspectos financieros, los estudios sobre los mismos no comenzaron hasta 1979, fecha en que se llevó a cabo un estudio preliminar que incluía un estudio de antecedentes, una exploración de fuentes potenciales de financiación, teniendo en cuenta los diferentes posibles acuerdos de los países interesados entre sí y con el exterior, y un examen sobre las garantías que serían necesarias y los sistemas de peaje aplicables.

Las conclusiones del estudio fueron básicamente las siguientes:

- No existen precedentes comparables.

La financiación, al tratarse de una infraestructura, debería tener un largo período de amortización, un largo período de gracia y un interés bajo.

Entre los caminos que según el estudio podrían seguirse para acceder a una financiación internacional se seleccionaron los siguientes:

- Cada país negociaría directamente sobre bases de bilateralidad.

Varios países llevarían a cabo una negociación conjunta.

- Se crearía una «entidad TEM» que agruparía un cierto número de países interesados y a la que se autorizaría a dirigir las negociaciones. En este caso, cabrían dos alternativas: la «entidad TEM» podría negociar en nombre de los países o ac-

tuar como parte contratante en su propio nombre.

La creación de la «entidad TEM», pese a presentar numerosos aspectos atractivos, hubiera planteado numerosos problemas locales y operativos, lo que hizo que el Comité de Dirección desechara la idea en marzo de 1980.

En su lugar se propuso crear dentro del marco de la Oficina Central del Proyecto, un servicio destinado a facilitar información a los gobiernos interesados y a los potenciales inversores.

En estas condiciones se plantea el problema de la diferente posición de los diversos países en relación con su capacidad de endeudamiento y su posibilidad de acceso a las instituciones financieras internacionales, debidas fundamentalmente a los distintos niveles de desarrollo económico general y políticas económicas.

Este problema se ve agravado por la crisis económica general que se traduce en muchos casos en situaciones desfavorables de la balanza de pagos, acompañadas de dificultades internas. En estas condiciones las solicitudes de créditos externos en divisas se limitan a las prioridades más urgentes, que a su vez varían de unos países a otros.

Sin embargo, de esta situación de crisis pueden derivarse efectos dinamizadores para la TEM. Efectivamente, el desarrollo de los países del Próximo y Medio Oriente aumenta el papel que éstos deben desempeñar en sus relaciones comerciales por Europa y, por otra parte, el crecimiento de su capacidad financiera puede permitir diversificar las fuentes de financiación del Proyecto.

3. EL ENLACE FIJO EUROPA-AFRICA A TRAVES DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

El Enlace Fijo Europa-Africa a través del Estrecho de Gibraltar presenta algunas características que lo diferencian sustancialmente de otras infraestructuras internacionales, pudiendo

destacarse entre ellas:

- *Bilateralidad*: La obra se desarrolla entre dos países, España y Marruecos y dentro de sus aguas territoriales.
- *Internacionalidad*: El carácter internacional comprende tanto el ámbito terrestre como el marino. En el ámbito terrestre, los países beneficiados no son sólo los directamente involucrados, sino que su área de influencia va mucho más allá; los beneficios sociales generados por el Proyecto se distribuyen entre diversos países de Europa y Africa con distintos porcentajes de participación según los escenarios que se contemplen, pero en cualquier caso podemos afirmar que una parte importante de aquellos son captados por terceros países. Además, el mejor aprovechamiento de la inversión requeriría la adecuación de las infraestructuras del transporte de toda el área de influencia que se conseguirá con la construcción de la carretera Trans-Sahariana, el eje costero mediterráneo Rabat-El Cairo y el eje occidental Tánger-Dakar-Abidjan-Lagos.

En el ámbito marítimo, la construcción de la obra requiere un cierto grado de ordenación del tráfico que cruza el Estrecho, lo que a su vez plantea problemas jurídicos de orden internacional tanto en lo que se refiere a los aspectos de libre paso como a los aspectos de riesgo y responsabilidad, sin olvidar otros resultantes de su carácter estratégico y geopolítico.

De estas características diferenciadoras se deducen dos aspectos relativos a la gestión y financiación de la obra: de un lado sería necesario establecer los mecanismos para llevar a cabo una gestión del Proyecto compartida entre España y Marruecos; de otro, las expectativas de captación de los beneficios generados por la obra puede condicionar los aspectos financieros de su ejecución.

Las posibilidades de financiación para este proyecto de infraestructura con repercusiones internacionales, pueden darse a tres niveles. En un primer nivel, a cargo de los recursos propios de los países implicados. En estos momentos

de crisis económica con déficit en los presupuestos de los sectores públicos, el plantear una financiación de este tipo supone comprometer recursos importantes que tendrían que ser detraídos a través de fuentes distintas de la financiación ordinaria de los presupuestos nacionales. Nos referimos a emisiones extraordinarias de Deuda Pública o Bonos del Estado que compitieran en un mercado nacional con otro tipo de activos de igual o superior rentabilidad.

Dadas las limitaciones de este nivel de financiación, cualquier planteamiento del mismo supone, a nivel nacional, una importante captación de fondos provenientes del sector privado.

Un segundo nivel sería el caso de financiación bilateral, cualquiera que sea el mecanismo financiero. Esta vía supondría una mayor flexibilidad y autonomía de funcionamiento que la anterior.

El tercer nivel supone acudir fundamentalmente a financiación internacional donde se intenta conseguir recursos para un proyecto de infraestructura intercontinental, que implica inversiones con largo plazo de recuperación, pero capaces de generar beneficios sociales difíciles de cuantificar. Dentro de este nivel habría que distinguir la financiación a cargo de organismos internacionales de la financiación a cargo de intermediarios financieros internacionales. Dada la envergadura del Proyecto, cualquier intento de realización pasa necesariamente por el apoyo de la Comunidad Internacional.

En lo referente a los beneficios del proyecto, éstos se presentarían en tres modalidades claramente diferenciadas, a cada una de las cuales corresponde una posible fuente de recursos.

La financiación privada y capital riesgo que podría captar la explotación del proyecto sería función del «cash flow» operativo generado por él mismo, así como de las condiciones de rentabilidad en cuanto a plazo y tipo de interés.

La consideración de los beneficios sociales y los intereses geoestratégicos de los bloques de países afectados por el eventual proyecto, generarían una segunda fuente potencial de recursos financieros cuya captación requerirá una evalua-

ción social del proyecto, respaldada por un organismo de carácter internacional de gran prestigio e independencia.

Finalmente, otra posible fuente de recursos sería la valoración de las externalidades económicas del proyecto, tales como plusvalías en los activos reales del entorno inmediato, derechos de explotación y usos de determinados servicios, uso de la imagen, etcétera.

La enorme sensibilidad de los beneficios generados por un proyecto de estas características a las fluctuaciones a que están sometidas las variables de explotación del mismo, harían necesario que los agentes implicados prestarán las garantías fundamentales para las distintas fases de ejecución, explotación y financiación. Bien entendido que dichas garantías deberán estar fundamentadas en la fuerza de los estatutos u organismos gestores.

Por último, las instituciones financieras internacionales pueden ayudar a modelar las estrategias de financiación del proyecto, proporcionando evaluaciones financieras, sociales y técnicas del mismo.

Por otra parte, no hay que olvidar las necesidades financieras que plantearán los ejes internacionales que, vinculados al Enlace, deben integrar a los distintos países del área de influencia, sin cuya construcción no se justificaría el mismo.

Evidentemente, debido sobre todo a la diferencia existente en el desarrollo económico, los problemas serán diferentes para los países africanos y los europeos, y consecuentemente serán diferentes las vías de financiación a la que se pueda optar y sus mecanismos de gestión.

Por otro lado, quedan abiertas las diferentes posibilidades de planteamiento de financiación de estas obras en relación con las del propio Enlace, ya que si bien éste por su singularidad justifica, sin duda, un tratamiento individualizado, será necesario coordinar y garantizar el desarrollo de las redes convergentes en él. Precisamente en este sentido puede ser interesante la observación del progreso de la autopista Transeuropea cuyos planteamientos financieros se han expuesto con anterioridad.

CONCLUSION

Tal y como puso de manifiesto la Delegación Española en el reciente seminario sobre financiación de infraestructuras ya citado, la necesidad de una coordinación internacional en el sector transportes, considerado a nivel supranacional, se impone cada vez con mayor fuerza. Es por ello, que cada vez sea más necesario abordar con determinación los siguientes aspectos:

- a) Evaluación de las necesidades de infraestructura de cada país en función de las de la colectividad internacional.
- b) Intercambios de información entre los organismos internacionales competentes y los Estados en el caso de los grandes proyectos de infraestructura, para lograr una coordinación eficaz de los esfuerzos comunes.
- c) Distribución de los recursos financieros con objeto de contribuir a unas inversiones justificadas a nivel supranacional.

En consecuencia el plan a seguir, en líneas generales, en el planteamiento financiero de una infraestructura de transporte internacional entendiéndola ésta en su sentido más amplio sería:

1. Determinación de las corrientes de tráfico reales y potenciales y estudio de su evolución en el tiempo. Delimitación del área de influencia.
2. Estudio y valoración de las infraestructuras necesarias especificando las necesidades concretas de cada país.
3. Evaluación de los beneficios directos, indirectos, socioeconómicos y procedentes de externalidades y análisis de su distribución entre los países del área de influencia.
4. Coordinación con las administraciones de cada país interesado para armonizar sus planes de inversión.
5. Elaboración de una política tarifaria y de un plan de financiación.
6. Aprobación por los organismos interna-

cionales y las administraciones nacionales competentes del conjunto del proyecto y aceptación de los compromisos mutuos.

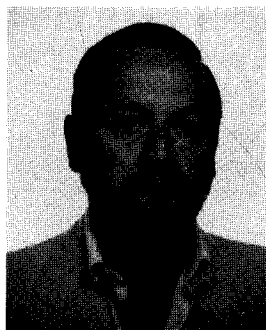
Finalmente, como muestra del interés que el tema de la financiación de este tipo de infraestructuras suscita actualmente en el mundo, recogeremos brevemente los acuerdos de tipo general adoptados por todos los países asistentes al seminario al que ya se ha hecho referencia:

- Necesidad de continuar el análisis de los aspectos financieros más importantes internacionalmente, con vistas a establecer unas condiciones aceptables multilateralmente.
- Conveniencia de operar a través de una organización internacional como la Comisión Económica para Europa.
- Posibilidad de utilizar el Proyecto de la Autopista Transeuropea Norte-Sur (TEM) como un primer caso para formular soluciones financieras a los estudios actual-

mente en preparación, para establecer un sistema piloto de financiación.

- Conveniencia de convocar reuniones más amplias con la participación de inversores y entidades interesadas en infraestructuras del transporte, centradas en el análisis de los aspectos fundamentales de la financiación.

Alfonso Juan Villanueva Gaspar



en España como en el

extranjero.
Doctor ingeniero de Caminos. Promoción de 1966. Es en la actualidad director general de SECEGSA («Sociedad Española de Estudios para la Comunicación Fija a través del Estrecho de Gibraltar»). Toda su vida profesional se ha desarrollado en el campo de la ingeniería de consulta, habiendo participado y dirigido importantes proyectos tanto

