

1 RESUMEN

Los transportes: una condición del desarrollo

Las infraestructuras de transporte -transportes por carretera, ferrocarril, puertos y aeropuertos-son una preocupación esencial para todas las categorías de población, a veces incluso por delante de la educación y la sanidad. Junto a la alimentación y la vivienda, los transportes representan uno de los tres gastos principales de los hogares en los países en desarrollo. Estas constataciones reflejan la importancia del cometido económico de los transportes, vectores de intercambios humanos y comerciales y elementos estructurantes de la ordenación territorial.

La existencia de redes y servicios eficaces es una de las condiciones necesarias del crecimiento económico. Además, contribuye en gran medida a la reducción de la pobreza, de forma directa (pistas rurales o vías urbanas de proximidad en los barrios desfavorecidos) e indirecta (efectos sobre la economía de las grandes infraestructuras). A nivel macroeconómico, cuanto menos desarrolladas están las economías, el transporte y su eficacia serán mas una condición y frecuentemente un factor de desarrollo.

Los transportes forman una red jerarquizada, que no funciona si falta un arco, ya sea de gran circulación (grandes carreteras) o de reducida circulación (pista de enlace). No está justificado dar prioridad a las pistas rurales (respectivamente, las vías urbanas de barrio) respecto a las grandes carreteras (respectivamente, las grandes redes viarias), o a la inversa: se debe tener en cuenta el conjunto y realizarlo en el marco de esquemas de ordenación territorial o de acondicionamiento urbano. Tal como lo demuestran los análisis de sectores de producción y de comercialización, existe una gran complementariedad entre el desarrollo de la agricultura o de la industria -una prioridad de la mayoría de los países en los que interviene la AFD-y el de las infraestructuras de transporte, especialmente las carreteras y los puertos. En la mayoría de los casos, los inversores eligen su implantación en función de la red de transporte, en particular por carretera, que la comunica. Estas infraestructuras constituyen, a este título, elementos estructurantes de las políticas agrícolas o industriales.

La importancia de los proyectos de transporte en los países en desarrollo depende de los múltiples objetivos económicos y sociales del sector:

- soporte del crecimiento económico, integración regional, inserción en la globalización;
- objetivos de accesibilidad, integración territorial, aumento o disminución de las diferencias espaciales;
- objetivos de empleo;

- reto del gran aumento de la demanda de desplazamientos urbanos;

- seguridad alimentaria y necesidad de apoyo al mundo rural;
- objetivos de mejora del entorno de vida y objetivos medioambientales (véase continuación);
- objetivos de protección y de seguridad, en particular la seguridad vial que equivale a unapandemia con 1.200.000 muertes/año en las carreteras en todo el mundo (el coste colectivo seha estimado en el 1,5% del PIB).

Transportes, medio ambiente y clima

La construcción y la explotación de infraestructuras de transporte tienen importantes efectos negativos sobre el medio ambiente a escala local: extracción de materiales de construcción, efectos de corte espacial, ruido e inseguridad para los vecinos y contaminación del aire. Estos efectos negativos son la otra cara de las inmensas ventajas del transporte, como vector de

comunicación y en términos de refuerzo del “capital social”. La conciencia de estos efectos negativos no debe conducir a detener el desarrollo de las infraestructuras de transporte, sino a tomar medidas para limitar el impacto, que dependerán, según el caso, de los proyectos de transporte (efectos directos sobre el entorno físico y humano en las fases de construcción y de explotación) o de políticas sectoriales externas a los transportes.

En cambio, el sector genera una huella cada vez mayor sobre el medio ambiente mundial y las emisiones de gases de efecto invernadero. A nivel mundial, debido al predominio del transporte por carretera, el transporte depende en un 95% del petróleo, consume el 60% (es decir, el 20% de la energía primaria), y actualmente representa el 14% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por otra parte, las variaciones son significativas en función de las zonas: por ejemplo, el sector representa el 26% de las emisiones en Francia, pero apenas el 8% en China.

Es el sector en el que crece más rápidamente el consumo de energía. Entre 1990 y 2004, las emisiones de CO₂ del sector aumentaron un 36,5%. La evolución es muy variable de una zona a otra: el 29% en los países industrializados y el 61% en los países emergentes y en desarrollo. Por otra parte, estos países registrarán las mayores progresiones en los próximos años. Globalmente, las proyecciones de desarrollo del sector prevén un crecimiento considerable en las décadas futuras, triplicándose el tráfico marítimo mundial desde ahora hasta el año 2025 y el parque automovilístico y el transporte de mercancías desde ahora hasta el año 2050. También en este caso, estos crecimientos se deberán sobre todo a los países emergentes.

Simultáneamente, la comunidad internacional quiere fijarse el objetivo de reducir a la mitad las emisiones globales de gases de efecto invernadero desde ahora hasta el año 2050. A falta de solución técnica que reduzca drásticamente la dependencia que el transporte tiene del petróleo, la lucha contra el calentamiento climático deberá implicar una profunda redefinición, e incluso una reducción, de la movilidad.

No se puede subestimar la influencia del transporte sobre el clima; es importante intervenir desde ahora teniendo en cuenta la inercia de los sistemas y las irreversibilidades inherentes a las infraestructuras de transporte (que determinan la localización de las actividades), para contribuir a estructurar mejor los consumos de energía del sector y las emisiones de CO₂ en el futuro.

Si bien todos los modos están concernidos, el transporte urbano debe ser objeto de una atención particular. El crecimiento urbano exponencial (1 millón de ciudadanos urbanos más cada semana en el mundo), la compensación de años de subinversión en infraestructuras urbanas en muchos países en desarrollo y emergentes y el gran aumento de la motorización individual son una oportunidad única para actuar sobre la planificación urbana y, por tanto, sobre las ofertas y demandas de transporte. El impacto potencial sobre la intensidad carbono y energética es considerable.

Promover un transporte eficiente, equitativo y sostenible

El recurso a la ayuda pública al desarrollo para financiar el sector de los transportes se justifica principalmente por el carácter de rentabilidad diferida/rendimiento creciente de las infraestructuras correspondientes, su cometido estructurante, las externalización de las inversiones (externalización de red, congestión, efectos sobre el medio ambiente) y, a veces también, por las exigencias de servicio público. Las financiaciones largas y bonificadas han demostrado estar particularmente adaptadas a estos contextos.

Comparado con otros proveedores de fondos, el valor añadido y la eficacia de las intervenciones

del grupo de la AFD en el sector se deben, además de a su amplia experiencia en el sector:

- a su amplia gama de instrumentos financieros -préstamos soberanos y no soberanos, a pesar de las exigencias de antigüedad, a veces insuficientemente largas para infraestructuras de gran duración de vida útil, las exigencias sobre la deuda soberana y la drástica limitación reciente del volumen de las subvenciones;

- al acompañamiento prácticamente sistemático de las inversiones por apoyos institucionales y un diálogo sobre la política sectorial;

- a su relativa reactividad y su pragmatismo;

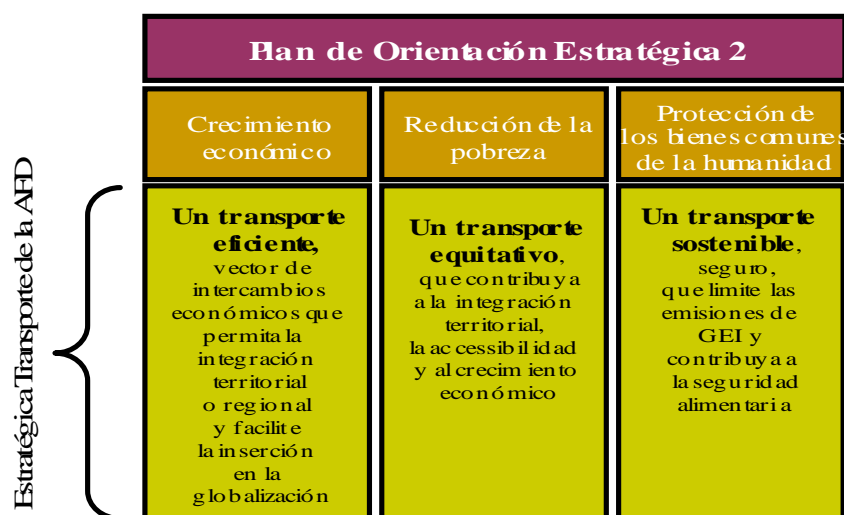
- a su conocimiento del terreno;

- a su experiencia de las delegaciones de servicio público y asociaciones público–privadas;

- a su preocupación por los efectos sobre el medio ambiente, en particular mundial (clima).

Los objetivos de la estrategia de transporte dividen la estrategia global de la AFD tal como se presenta en su 2º Plan de Orientación Estratégica, y tienen como objetivo promover servicios de transporte eficientes, equitativos y sostenibles:

Estrategia Transporte de la AFD



Si bien, el planteamiento se centrará en aspectos específicos según las zonas respecto a las estrategias geográficas y los límites de intervención de la AFD, el diseño y la evaluación de los proyectos seguirá un **enfoque holístico**, teniendo en cuenta el conjunto de los retos sectoriales y los objetivos de los proyectos.

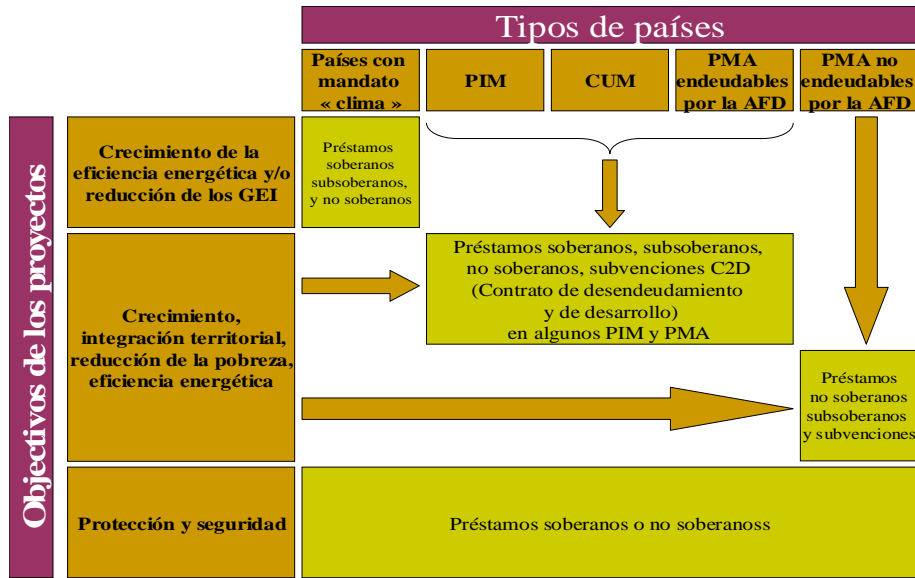
Divisiones geográficas, financieras y por modos de transporte

Partiendo de una tipología de los países de intervención de la AFD:

- países emergentes donde el cometido de la AFD es la protección de bienes públicos globales, es decir, en el sector del transporte la lucha contra el cambio climático (en resumen países con mandato “clima”);
- otros países exceptuando Francia: países emergentes y otros países con estatus de país con ingresos medios (PIM), países menos avanzados (PMA);
- colectividades francesas de ultramar (CUM),

la selectividad geográfica de las intervenciones de la AFD en los transportes podrá presentarse tal

como se presenta en el siguiente cuadro, en función de los objetivos de los proyectos:



La división por tipos de mercados y modos de transporte, tipos de países e instrumentos de financiación conduce a la siguiente selección:

<i>mercado</i>	<i>tipo de país</i>	<i>financiación</i>	<i>prioridad</i>
transporte urbano			
vías urbanas, planes de circulación	todos, incluyendo los países emergentes con mandato « clima » solo en el caso de operaciones integradas de urbanismo que inducen transportes más sobrios	préstamo soberano o subsoberano (subvención si C2D)	**
transporte colectivo en emplazamiento propio urbano/suburbano	todos	préstamo soberano o subsoberano (eventualmente préstamo no soberano si el plan de financiación garantiza la viabilidad financiera)	***
vehículos de carretera (y sus infraestructuras de servicio)	autobús en CUM (eventualmente países emergentes con mandato « clima »)	préstamo subsoberano (excepcionalmente soberano o no soberano)	*
transporte larga distancia de mercancías y pasajeros			
grandes carreteras	PMA, PIM, salvo países emergentes con mandato « clima »	préstamo soberano (subvención si C2D)	*
pistas rurales	PMA, PIM, salvo países emergentes con mandato « clima »	préstamo soberano (subvención si C2D), eventualmente préstamo no soberano a sociedad del sector	**
transporte ferroviario grandes líneas	todos	préstamo soberano o no soberano	***
puertos	todos, sauf países emergentes con mandato « clima »	préstamo no soberano o soberano (excepcionalmente subvención si C2D)	***
barcos	CUM (integración territorial), exceptuando fuera de Francia	préstamo subsoberano, PROPARCO (Sociedad de Promoción y Participación para la Cooperación Económica) en préstamo no soberano CUM o países fuera de Francia	*
infraestructura fluvial	todos (nichos)	préstamo soberano (excepcionalmente subvención si C2D o clásico para pequeño proyecto integración territorial en PIM o PMA)	**
Aeropuertos y navegación aérea	todos, salvo países emergentes con mandato « clima »	préstamo no soberano o soberano (excepcionalmente subvención si C2D)	**
aviones	CUM (integración territorial), exceptuando países fuera de Francia	préstamo subsoberano, PROPARCO en préstamo no soberano CUM o países fuera de Francia	*

El término “préstamo no soberano” designa, según el caso, un préstamo AFD o PROPARCO.

Los transportes colectivos urbanos y el transporte ferroviario de larga distancia serán

prioritarios, debido a sus objetivos, al incremento de los países emergentes en la cartera de clientes de la AFD y al desarrollo general de la cartera de préstamos subsoberanos y no soberanos de la Agencia, dado que estas herramientas financieras están especialmente adaptadas a este tipo de proyectos. Cuando intervenga en estos ámbitos, y más particularmente en los países emergentes, la AFD procurará sistemáticamente acompañar las financiaciones de inversiones con apoyos institucionales que contribuyan a tener más en cuenta las dimensiones energéticas y climáticas en las políticas sectoriales (esquemas de ordenación y proyectos de desplazamientos urbanos, promoción de transferencias modales carretera-ferrocarril y esquemas directores de inversión).

Los puertos y los aeropuertos ofrecen oportunidades de **financiaciones no soberanas** que seguirán siendo solicitadas. En algunos países, estas financiaciones podrán ser una prioridad sectorial para AFD después de la del transporte colectivo urbano.

En los países donde los objetivos de crecimiento y de reducción de la pobreza son primordiales, **se deberá realizar una importante selección de los proyectos de carreteras**, debido a las limitaciones de financiación de AFD, velando por su impacto institucional.

En todos los casos, AFD tratará de contribuir a **mejorar las políticas sectoriales**, en particular en los temas de mejora de la gobernanza del sector, la descentralización de la gestión de las infraestructuras y de los servicios (transporte urbano y transporte rural), la implicación del sector privado en la explotación, la regulación de los monopolios -en particular mediante la implicación de los usuarios como “contrapoder”-, la facilitación del transporte, la integración y la cooperación regionales, el diseño integrado del urbanismo, de la ordenación del espacio y del transporte, y la sostenibilidad medioambiental, técnica y financiera. El refuerzo de las capacidades de los contratistas y autoridades organizadoras, la formación profesional, la producción intelectual (trabajos previstos sobre la financiación de los transportes urbanos, los impactos de un carburante caro sobre la economía y la geografía de los transportes, el diseño de carreteras económicas y la seguridad vial) contribuirán a ello.

Si bien en los proyectos para todos los modos se seguirán teniendo en cuenta los imperativos de seguridad, tradicionales en los transportes, se hará hincapié particularmente en la financiación de acciones de **seguridad vial**.

Contemplado en todos sus modos (viario, ferroviario, naval y aéreo) y en todos sus mercados (transporte urbano, larga distancia, pasajeros y mercancías), el transporte representó por término medio, en el período 2003-2008, un 13% de los compromisos financieros del grupo de la AFD, sin distinción de zonas. La proporción de los proyectos de transporte urbano (por ferrocarril y por carretera) ha aumentado regularmente desde hace unos quince años y representa, por término medio, un 42% de los compromisos totales del grupo en el sector de los transportes en los últimos 6 años. En este período, el efecto de palanca media (ratio compromisos/coste Estado) de las intervenciones del grupo en los transportes es del orden de 3, lo que lo sitúa en la media global de la Agencia, pero por debajo de otros sectores de infraestructuras (5 en la energía). Los ratios de pago (relación entre los pagos del año N y el resto a pagar al 1/1 del año N) también se encuentran dentro de la media global de las intervenciones de la AFD, alrededor de un 17%, es decir, compromisos que hay que abonar en un poco menos de 6 años. Por otra parte, respecto a los proyectos de transporte en ejecución (de 30 a 40 según los años), aproximadamente el 70% han sido calificados A o B según la escala de calificación de calidad decreciente que va de A a D.

El conjunto de los proyectos de transporte financiados por la AFD en los últimos 5 años ha tenido

como finalidad obtener resultados significativos: facilitar los desplazamientos urbanos de 3,4 millones de pasajeros de transportes públicos al día, permitir el tránsito de más de 115 millones de toneladas de mercancías al año, rehabilitar o acondicionar cerca de 22.000 km de vías terrestres, o incluso evitar las emisiones de aproximadamente 2,8 millones de toneladas equivalentes de CO₂ al año.

Basándose en estas experiencias, **los compromisos de la AFD en el sector de los transportes podrían alcanzar más del 15% de los compromisos anuales de la Agencia** (el 25% en el Banco mundial), considerando, además de los objetivos mencionados, el aumento del tamaño medio de los proyectos relacionado con las financiaciones en los países emergentes y el incremento de los proyectos de transporte urbano en grandes ciudades.