

Estrategias políticas para resolver la carencia de redes de transporte en Europa

Jaap M. Vleugel and Peter Nijkamp

Universidad de Amsterdam

Facultad de Económicas

Departamento de Economía Regional

SUMARIO:

En este artículo se analiza y desarrolla el concepto de carencias de redes de transporte. Se realiza un resumen de la ausencia de redes en Europa, estudiando sus causas y sus consecuencias socioeconómicas. Se ofrece asimismo una relación de recomendaciones de estrategias políticas para hacer frente a esa carencia.

El artículo fue presentado en Bruselas, el 25-26 de Abril de 1991 en el coloquio sobre planificación del transporte en Europa. Está basado en el informe « Carencias de redes de transporte en Europa », publicado por la mesa redonda de industriales de Bruselas. Agradecemos a Rico Maggi (Zurich) y a Jan Masser (Sheffield) su colaboración para la realización de este estudio.

INTRODUCCION

1.1. Encuadrando la escena.

El mundo económico está en pleno apogeo, especialmente en los últimos años. Los modelos tradicionales de competencia –dentro de las fronteras nacionales– están siendo reemplazados rápidamente por una competencia a nivel multinacional. La competencia en el interior de cada país está siendo sustituida por la competencia internacional desde que desaparecieron las fronteras tradicionales. Esta es la situación que actualmente se está dando en Europa

y que llegará a darse en otras partes del mundo. Los países que integran estas relaciones comerciales forman parte de una red económica. Para maximizar la competitividad de tales redes, y maximizar así su potencial socioeconómico y sus realizaciones, es de vital importancia, la calidad de su infraestructura, ya que el transporte tiende a ser una componente importante del moderno proceso de producción, entre otras causas debido al rápido incremento de la división del trabajo entre las empresas (en diferentes países).

Dada esta globalización y otros factores (como es la necesidad de mantener un crecimiento económico alto y sostenido), el transporte europeo ha crecido enormemente, sobre todo en los últimos años. Como la oferta de infraestructura –por diversas razones– ha seguido esta tendencia sólo en parte, existe un fuerte estrangulamiento a este respecto que se ha ido acentuando. Este es un problema grave, ya que el desarrollo económico y el desarrollo infraestructural han estado siempre muy unidos, como ha quedado demostrado en cientos de años de historia europea.

Los beneficios del mercado interno europeo sólo se alcanzarán en el caso de que se lleve a cabo un proceso de adaptación de la infraestructura (física y no física) en Europa. Es necesario, por lo tanto, una idea europea –y no nacional– y organizar una acción de política de infraestructura, basada en el conocimiento de los éxitos y fracasos de la planificación en el pasado, en la infraestructura anterior y en las necesidades futuras de la economía, en los habitantes de Europa y en su medio ambiente (cada vez más amenazado).

Anteriormente, la infraestructura y sus estrangulamientos se trataban en términos unimodales; la toma de decisiones se hacía desde el punto de vista de considerar sólo relaciones específicas y problemas concretos en redes unimodales. Tales soluciones unimodales tienen limitaciones considerables y cuando la demanda aumenta o surgen relaciones con problemas específicos son sólo soluciones temporales. Por ello, los políticos han empezado a pensar en término de relaciones multimodales, o redes, tanto espaciales como de comportamiento; una infraestructura de transporte en concreto, es así, una parte de la «red» de infraestructura general. Por tanto, una adecuada toma de decisiones para nuevas infraestructuras y estrategias de desarrollo ha de basarse cada vez más en un «enfoque de sistema» en el que la mejora de toda una serie de diferentes niveles jerarquizados de subsistemas de transporte, armonizados, sea su soporte básico.

Europa no ha sido consciente de que la infraestructura del transporte forma parte de una red general, esto provocó serias dudas sobre la habilidad de Europa para renovar su infraestructura. Como resultado, se congeló el crecimiento, y el alza en el coste del transporte empeoró la situación competitiva de Europa.

1.2. Estudios sobre el tema

El conocimiento de esta fricción entre desarrollo y sus limitaciones ha sido compartido por tres publicaciones europeas recientes: «El transporte en una Europa cambiante» (Group Transport 2000 plus, 1991). «Carencias de redes de transporte en Europa» (NECTAR, 1991) y «Hacia redes de transportes intereuropeas» (Commission of European Communities, 1990). En esta sección se discuten estos estudios brevemente.

a) El transporte en una Europa cambiante.

Este informe fue elaborado por el «Group Transport 2000 plus», y un grupo de consultores de la Comisión de Transportes de la Comunidad Europea. Este grupo se encargó de una recopilación del cometido y una larga lista de términos definidos por la Comunidad Europea sobre problemas del transporte interno y externo, como parte de una visión más amplia del futuro mercado único, de la protección ambiental, de la educación tecnológica y de la ampliación de la actual red de transporte de Europa central y oriental.

En el desarrollo del sistema de transporte europeo requieren especial atención cuatro cuestiones:

- Integración de la ecología en los planes de transporte.
- Eficiencia energética de los vehículos.
- Implicaciones espaciales de la infraestructura del transporte.
- Dimensión social de la movilidad espacial.

El estudio plantea el establecimiento de una **competencia leal** en el sector del transporte, mediante una estructura de costes más transparentes, evitando subsidios directos e indirectos, favoreciendo la armonización del mercado, estimulando la logística y la telemática, responsabilizando de toda la infraestructura y los costes externos al usuario.

Las **externalidades negativas** tienen que ser tratadas con la mejor tecnología disponible, de tal manera que se puedan reducir en su punto de origen,

especialmente la reducción de la emisión de ruidos, así como conseguir un mayor ahorro energético y una mayor seguridad.

Habría que impulsar el **transporte intermodal** de mercancías ya que dispone de un buen potencial. Se puede permitir el subsidio temporal -basado en el argumento de «industria infantil»- para asegurar la viabilidad en la competencia multimodal en el mercado del transporte.

Tiene que mejorarse la **calidad de las decisiones** en el sector del transporte mediante un activo y eficiente procedimiento institucional para todos los niveles de la toma de decisiones; estableciendo el principio europeo de subsidiaridad como un paradigma sólido.

También merecen la debida atención los **aspectos financieros** del sistema del transporte europeo. Se consideran instrumentos apropiados, la variabilidad de los costes del transporte y la fijación de los precios de las carreteras. Además se sugiere la creación de un «Fondo de Infraestructura Europeo» para financiar la carencia de redes de transporte en la infraestructura europea.

b) Carencia de redes de transporte en Europa

El estudio sobre la carencia de redes de transporte fue llevado a cabo por un comité de la Fundación Científica Europea, el grupo NECTAR (Network on European Communication and Transport Activity Research). Este artículo se basa en los resultados de dichos estudios.

c) Hacia redes de transporte intereuropeas

Este documento contiene un programa de acción europea para todo sector de transportes. El trabajo presenta la necesidad que tiene Europa de redes intereuropeas, y la prioridad absoluta que se le debe dedicar a este tema, debido fundamentalmente a las grandes insuficiencias que sufre la infraestructura de Europa. Resalta, además, que el desarrollo en el sistema de transporte tiene que ser compatible con las condiciones ecológicas.

En la actualidad, existen muchos obstáculos a la aparición de redes intereuropeas, entre los que destacan:

- Dificultades para operar fuera de las fronteras.
- Inadecuada legislación ambiental.
- Restricciones a la competencia.
- Ausencia de una visión de conjunto a nivel europeo por lo que respecta

al incremento esperado en la demanda y al resultado de la infraestructura necesaria.

- Carencia de datos estadísticos recogidos sobre bases comunes.

Este Informe Comunitario, presentando algunas de las situaciones problemáticas que se dan en el transporte aéreo, en el transporte por carretera y por ferrocarril, en las vías fluviales en el transporte marítimo y costero, las telecomunicaciones y telemática, prepara una combinación exhaustiva de programas para poder desarrollar las redes intereuropeas, para introducir las normas necesarias para la realización de dichas redes, así como para reforzar la homogeneización de los programas (tanto tecnológica como institucionalmente) y para conceder una «declaración de interés europeo» en tales conceptos infraestructurales.

1.3. Alcance del artículo

Este artículo tiene la siguiente estructura. En el capítulo dos se estudia el concepto de carencia de redes de transporte. Se presenta también una herramienta de trabajo para el análisis (el pentágono de relaciones). En el capítulo tres se presenta un resumen de los resultados obtenidos en los estudios sobre la carencia de redes de transporte en Europa. Finalmente, en el capítulo cuatro, se ofrece, una serie de recomendaciones políticas y las conclusiones del artículo.

2. CARENCIA DE REDES DE TRANSPORTES

2.1. Introducción

El argumento de que la ausencia del transporte y las dificultades de comunicación podrían ser un obstáculo para la integración europea ya fue adelantado en dos artículos anteriores por la Mesa Redonda Europea de Industriales. Algunos años después el problema seguía todavía sin resolverse, pero en discusiones recientes se han presentado nuevas perspectivas, que forman también parte del fondo de este artículo: su núcleo no es una acción política ni un modelo específico de transporte, sino **la carencia de redes de transporte.**

Con el concepto de redes de transporte se hace alusión, en general, a toda la configuración de la infraestructura física relacionada con el transporte y con las comunicaciones. Están basadas en un equipo técnico, en un proceso de información y control, en la organización y en la dirección; la calidad del servicio tiene que juzgarse en base a su financiación y a su realización socioeconómica y medioambiental.

Las redes de transporte consisten en nudos y enlaces no hay ninguna novedad a este respecto. Pero hay que tener en cuenta que las redes de comunicación y de transporte son multimodales y desempeñan varias funciones, extendiéndose más allá de las fronteras nacionales. Por esta razón, si dibujáramos un mapa de la infraestructura física de las redes, no nos mostraría gran cosa, aunque podría llamarnos la atención sobre la ausencia de conexiones. El mapa no cuenta toda la historia de lo que ocurre en esas conexiones y en esos nudos. Los problemas que encontramos cuando se intenta analizar la capacidad y el rendimiento de estas redes no se refieren, la mayoría de las veces, al campo físico.

En este estudio se ofrece una visión más amplia sobre la carencia de redes de transporte que sufre Europa. Esta carencia significa dos cosas, a saber, la falta de una estrategia común y la insuficiente infraestructura de telecomunicaciones.

2.2. El pentágono de relaciones: una herramienta de análisis

En el pasado, los problemas originados por la reducción en la eficiencia de la infraestructura, causados por la ausencia de conexiones y redes, se había considerado como un problema con sólo dos dimensiones, a saber: la infraestructura física y la financiación. Para realizar una previsión a nivel espacial en una Europa abierta, es necesaria una nueva consideración más genérica de las redes de transporte. En este artículo se consideran cinco dimensiones básicas de dichas redes:

- Infraestructura física (hard ware)
- Programación logística e informática (soft ware)
- Marco institucional y de organización (org ware)
- Financiación y fondos (fin ware)
- Impacto ambiental (eco ware)

Estas cinco dimensiones que forman el pentágono de relaciones son los elementos básicos para un sistema de política efectiva del transporte y requieren una visión amplia y estratificada sobre las redes, siendo ésta una condición necesaria para identificar el problema de la carencia de redes. La utilidad de esta aproximación se puede observar en los resultados de seis casos de estudio de diferentes tipos de transporte y comunicaciones, que serán discutidos en el próximo capítulo.



3. LA CARENCIA DE REDES DE TRANSPORTE EN EUROPA

3.1. Introducción: causas de la carencia de redes.

En este capítulo se exponen los resultados de seis estudios sobre la ausencia de redes de transporte en seis campos diferentes de infraestructura. Se comienza planteando una visión de las causas de esta carencia. A continuación se ofrece una descripción del problema que existe en Europa, y se plantean una serie de sugerencias para crear nuevas redes europeas y/o una mejora de las ya existentes. Se presta también especial atención a uno de los principales problemas en el transporte, a saber, la falta de homogeneización.

Causa de la carencia de redes de transporte.

Los países europeos muestran signos de integración económica en la que se eliminan las barreras comerciales y se incrementan las interacciones espaciales. La clave para maximizar el crecimiento económico nacional consiste

en explotar las ventajas comparativas, para incrementar así la competencia entre las naciones en un sistema internacional de economía abierta. En las décadas anteriores se desarrollaron una serie de acuerdos (General Agreement on Tariffs and Trade-GATT) y uniones comerciales (destacan la Comunidad Europea y la Unión del Benelux) que intentaron modificar (o al menos reducir) los efectos de las distintas tarifas, cuotas y sistemas de subsidios que fueron introducidos en diferentes momentos por los gobiernos nacionales en provecho del crecimiento de sus respectivas economías.

Existen muchas formas por las que los gobiernos pueden influir en los costes del transporte internacional. En la mayoría de los países es todavía el gobierno nacional el que proporciona -directa o indirectamente- los principales elementos de la infraestructura, tales como los aeropuertos, ferrocarriles, etc. A pesar de la falta de regulación, la presencia de infraestructura proporciona poder, debido a que su localización o capacidad puede influir en la magnitud del comercio nacional.

La capacidad para ordenar el uso del transporte nacional o la infraestructura de comunicaciones ofrece una estrategia por la que el gobierno puede intentar influir en el comercio. Algunos ejemplos son: Las tasas de aterrizaje en el aeropuerto, (que se basan en la carga de mercancía) pueden encarecer tanto los costes de importación que excedan a los costes de la exportación. Por otro lado, esas tasas pueden concebirse de tal manera que atraigan al tráfico turístico a expensas de otras alternativas. Además, las medidas o acciones en el transporte, que tiene consecuencias financieras directas con respecto a países vecinos, exige de estos respuestas concomitantes para restablecer un equilibrio dinámico (normalmente inestable) entre los países.

Aparte de medidas o acciones directas y de acuerdos institucionales, que también influyen en el coste del transporte internacional (violando así el principio del «laissez faire»), los gobiernos suelen intervenir de diferentes maneras para proteger sus industrias del transporte de la competencia exterior. Por ejemplo, el cabotaje tiene la misma consideración que el «dumping» en el mercado y está sujeto a severas restricciones en muchos países europeos.

En otros países se considera muy importante (generalmente debido a razones de estabilidad económica y de protección a los sectores tradicionales, más que en base a otras razones de eficiencia económica) la producción de

productos de transporte (incluyendo la oferta de asesores y de expertos en ingeniería civil diseño de autos, camiones, aeronaves y otros vehículos manufacturados). La intervención del gobierno restringe de esta manera la actuación en el mercado libre internacional. Por ejemplo, las industrias domésticas pueden ser protegidas, mediante diseños o patrones normalizados, sistemas de cuotas, regímenes de tarifas, y por otros sistemas diferentes.

No nos sorprende que las agencias del transporte internacionales pidan una menor regulación nacional. Aunque agencias tales como la European Conference of Ministers of Transport (ECMT), la Comunidad Europea, Benelux, etc., cumplen una importante función como base para la discusión política, es todavía muy difícil conseguir que todos los países miembros mantengan las mismas ideas. La Historia de Europa nos enseña que es complicado armonizar tan diferentes intereses y que, una vez tomada una decisión sobre la articulación de una política, la realización de la solución -y sobre todo mantener la decisión acordada- es sumamente difícil.

Desafortunadamente, el campo del transporte y de las comunicaciones internacionales se caracteriza por unas medidas ad hoc y parciales. Las acciones gubernamentales tienden algunas veces a tomarse como repuesta a situaciones de crisis, más que como parte de un programa coordinado y de una política preventiva, que debe ser estratégica.

La principal razón de la carencia de redes de transporte es la tendencia inevitable de los gobiernos nacionales a proteger sus industrias manufactureras y sus empresas de transporte. Solamente cuando todas las partes puedan obtener beneficios es cuando los diferentes países abordarán juntos problemas internacionales. Es digno de mencionarse la importancia de los foros políticos internacionales, tales como la Comunidad Europea, la Comisión Económica Europea de las Naciones Unidas, ECMT, Benelux, OCDE, etc. Ni siquiera en estos organismos es fácil conseguir acuerdos satisfactorios para todos. La mayoría de los problemas son desacuerdos sobre la naturaleza de acciones a tomar en común (ej. la resolución del «problema de aduanas», o los acuerdos sobre estándares conjuntos para el intercambio de datos electrónicos «armonización», etc), y también resultado de las diferencias fundamentales que se dan entre las diversas políticas nacionales del transporte. Los problemas por encontrar formas satisfactorias en la coordinación política del transporte a nivel internacional, son más graves en aquellos países que tienen variaciones

regionales significativas o donde el sistema administrativo es de naturaleza federal (Austria, Suiza).

A la luz de los resultados obtenidos en el caso del estudio presentado, parece necesario que los países tengan miras más estratégicas, y analicen el potencial a largo plazo ofrecido por el mercado europeo extranjero, más que utilizar tácticas a corto plazo para alcanzar beneficios locales o nacionales. Es necesaria la competitividad en base a unas normas tecnológicas y a una homogeneización, y no en base a una amplia variación de normas nacionales.

3.2. Transporte de mercancías por carretera y ferrocarril.

La tendencia actual hacia el transporte de pasajeros (tren de alta velocidad, sistema maglev, coches eléctricos) puede ser fatal si se deja de prestar atención a los problemas futuros del transporte de mercancías. El rápido crecimiento del transporte de mercancías (especialmente por carretera) se verá reforzado por la liberación del comercio en Europa. Por esta razón, y debido al estrangulamiento que ya existe en el área del transporte de mercancías en Europa, es necesario que se le preste debida atención al tema.

Los cuellos de botella que existen en el transporte de mercancías europeo, se puede identificar en todos los estratos de nuestro pentágono. Estos estratos describen la capacidad de las redes de carreteras y ferrocarril y de las terminales de mercancías. En el nivel de organización se pueden identificar diversos problemas, que expresan el uso deficiente que se hace de las redes existentes. La orientación nacional de la planificación y operatividad de los ferrocarriles europeos, la no separación entre redes y operaciones, la ausencia de una clara estructura de tarifas en toda Europa y la insuficiente planificación de la estructura espacial en el transporte de mercancías, son conjuntamente las causas responsables del bajo rendimiento de la infraestructura del transporte en Europa. Por lo que respecta a la programación, la ausencia de una estrategia logística así como la falta de combinación entre los distintos elementos del transporte para controlar el movimiento de vagones y furgones-plataformas (remolques, tanto de trenes como de camiones), son los principales defectos. En el aspecto financiero los problemas surgen de la financiación de los proyectos de infraestructura, que tiene impacto en toda Europa, aunque son financiados por compañías nacionales. Es de urgente necesidad un acercamiento europeo para integrar el tratamiento de la financiación por un lado, y por otro la equiparación de los beneficios y de los costes económicos y ambientales.

Nuevas redes en el transporte de mercancías europeo por carretera y por ferrocarril.

Una solución para muchos de los problemas más comunes es la configuración de una red con varios estratos o niveles, en la que se combine el transporte por carretera y el transporte por ferrocarril. El primer estrato podría consistir en combinar redes de transporte, donde los nudos podrían ubicarse en las grandes terminales europeas, cerca de las aglomeraciones, y las conexiones podrían ser recorridas por trenes, ajustándose a un estricto horario, entre las diferentes terminales y utilizando una tecnología normalizada de contenedores.

Debería instalarse un segundo estrato, basándose en una tecnología flexible para poder combinar el transporte. En este estrato los nudos tendrían que colocarse en las estaciones de mercancías de Europa, pudiéndose utilizar estas estaciones para el transporte combinado, debido al uso de técnicas de transborde que permitirían a los conductores cambiar sus cargamentos con facilidad. Las conexiones consistirían en un sistema de transporte sobre vagones plataformas. Estas redes radiales conectarían las pequeñas ciudades por toda Europa.

El sistema de dos estratos requiere un sistema logístico avanzado. Se necesita con urgencia una integración en Europa del sistema de intercambio electrónico de datos para poder combinar el transporte, que permitiría el movimiento de mercancías por carretera y en tren simultáneamente. Los centros logísticos situados en las grandes terminales deberían proporcionar servicios con una base comercial para que cualquier transportista pudiera operar con un transporte combinado.

Otra solución hace referencia al coste del transporte por carretera. Dada la limitada capacidad de la red de carreteras europeas debe encontrarse alguna forma que permita un uso más eficiente de las carreteras que ya existen. Una solución podría ser una red móvil de telecomunicaciones para los vagones europeos de mercancías (dirección orbital de la flota de furgones-plataforma de mercancías). La instalación de este sistema reduciría considerablemente el movimiento de camiones y furgones en Europa, incrementaría la eficiencia del transporte por carretera y se aumentaría así la capacidad de las redes que existen. En el caso de los vagones de mercancías, esta solución podría ser combinada con facilidades electrónicas en las fronteras, mencionadas en el estudio de las telecomunicaciones.

Se podría realizar un buen trabajo reorganizando el transporte y las divisiones logísticas de las grandes compañías europeas. El caso de las fusiones de las grandes compañías suizas de venta al por menor, ha demostrado que existe un considerable ahorro potencial en los costes del transporte al fusionarse la distribución de mercancías de algunas compañías. Podría crearse una nueva red si las grandes compañías cambiaran sus esfuerzos fundando una cámara de compensación europea para dar un uso eficiente a su flota de transporte.

3.3. Sistema de líneas aéreas

El sistema de líneas aéreas europeas consisten en un sistema de líneas superpuestas. Son el producto de acuerdos bilaterales sobre los recorridos autorizados, los niveles de tarifas, etc. (una red que rápidamente cambiará después de 1991), la infraestructura de las redes con aeropuertos y facilidades para el acceso a éstos, normalmente bajo autoridad nacional, la programación del control aéreo y del sistema de comunicaciones la financiación, normalmente, corre a cargo de la inversión pública nacional o de los subsidios públicos a las líneas aéreas nacionales. Finalmente, hay que señalar que el tráfico aéreo supone un coste social importante debido al ruido y a la polución atmosférica que produce.

Existen diversas formas de redes para el transporte aéreo, pero ninguna de ellas está completa. No se ha encontrado aún la clave para coordinar todo el sistema, y por ello, la aviación todavía se controla por medio de varias y diferentes agencias. Las redes que existen se caracterizan por la ausencia total de algunas facetas (tales como la tecnología común para el control del tráfico aéreo) y la insuficiente calidad de las mismas (por ejemplo el acceso adecuado a los aeropuertos).

El control del tráfico aéreo europeo es una labor llevada a cabo por 22 sistemas que operan en 44 centros de control. Existen algunas limitaciones de coordinación en el sistema de organización de Eurocontrol. El sistema de control consiste en contactos verbales entre el controlador de tierra y los pilotos. Esto no presenta problema en Estados Unidos, pero anticipa una serie de dificultades en Europa debido a los diferentes idiomas que se hablan en el continente. Existen en el mercado sistemas automáticos pero falta la red de infraestructura informatizada para ello. Otra dificultad surge debido a la falta de experiencia de los controladores aéreos.

Nuevas redes en los sistemas aéreos europeos

La solución que podría ser compatible con una nueva concepción de las redes en el control del tráfico aéreo europeo es la reducción del número de centros de control. Estos centros tendrían que estar equipados con potentes computadoras homogeneizadas (como en Estados Unidos) y con una unidad de dirección central del tráfico. Los principales puntos que llaman la atención son por tanto el control del tráfico aéreo y las soluciones logísticas y de organización que deberán traer consigo las nuevas redes europeas.

Otro elemento a tener en cuenta es el tiempo que se pierde al utilizar otro transporte antes y/o después del avión (autobús, taxi o tren). En las conexiones desde el aeropuerto a las principales ciudades y en el tren de alta velocidad está la solución a este problema.

3.4. Las redes ferroviarias de alta velocidad

El tren de alta velocidad es una excelente solución para los problemas de transporte de muchos pasajeros de Europa, debido a que las distancias entre las principales ciudades oscilan entre los 200 y los 1000 kilómetros, distancia para las que el tren de alta velocidad es muy eficaz. Conscientes de este reto, las compañías de trenes de los doce países miembros de la Comunidad Europea, junto con Austria y Suiza, presentaron en 1989 un proyecto para la construcción de redes de alta velocidad en Europa. Este proyecto configuró un nuevo mapa europeo de redes ferroviarias.

Como tal proyecto, presentó una configuración ferroviaria que hasta entonces no existía. Sin embargo, teniendo una perspectiva internacional y estratificada, algunos problemas pasaron a ser obvios. La mayoría de los problemas técnicos se resolvieron, pero las soluciones encontradas para ellos fueron soluciones nacionales. La construcción de redes ferroviarias de alta velocidad en Francia continúa con la clásica tendencia de tener como único objetivo un transporte rápido sólo para pasajeros, mientras que en Alemania se busca un transporte rápido tanto para pasajeros como para mercancías. De esta manera, los planes nacionales para mejorar el transporte ferroviario europeo no son una garantía para alcanzar la solución al problema de la carencia de redes en Europa. Para lograr tal solución es necesario que se resuelvan importantes problemas a nivel organizativo. Es dudoso que llega a alcanzarse

un sistema ferroviario de alta velocidad en Europa si la planificación se deja de la mano de compañías nacionales.

Nuevas redes ferroviarias en Europa

Debería determinarse un organismo que coordinara las operaciones de servicio y/o las operaciones de distribución entre las compañías, de acuerdo con los principios de competencia. La planificación de la infraestructura, tendría que ser también elaborada por un organismo centralizado, a no ser que las compañías ferroviarias nacionales pudieran acordar un criterio común. A corto plazo la realización del TGV del Norte puede servir de criterio para la coordinación multilateral de la planificación del tren rápido que implique a diferentes estados. A medio plazo se necesita un esfuerzo integrado ya que la Comunidad Europea tendría una clara responsabilidad si esta red llegara a introducirse. El problema básico en este campo es encontrar un compromiso entre los intereses nacionales y los de la Comunidad, principalmente en los niveles de organización y de financiación. Para financiar estos proyectos de alta velocidad deberá utilizarse una infraestructura bancaria que esté coordinada a nivel europeo.

Antes de poder resolver los problemas de financiación, es necesario encontrar una solución a la incompatibilidad que existe entre los diferentes sistemas nacionales, ya que de no ser así, la nueva ola experimentará las mismas dificultades que los trenes tradicionales con todos los problemas que surgen al cruzar las fronteras.

3.5. Transporte común europeo

Desde un punto de vista económico, la idea de separar el transporte y la infraestructura en el transporte de alta velocidad, se basa en que las redes presentan algunas características del monopolio natural. En consecuencia, si la competencia se puede ver favorecida de alguna manera, deberán separarse para conseguir un transporte común europeo. Para llevar a cabo esta estrategia es fundamental encontrar una solución a los problemas de organización y de financiación.

El desarrollo del concepto de transporte común traerá consigo alguno de los problemas citados en el contexto del transporte ferroviario de mercancías y del futuro tren de alta velocidad. Durante el proceso, deberán resolverse muchos problemas de normalización.

Nuevas redes en el Transporte Común Europeo

El concepto de transporte ferroviario común europeo sólo es viable si el transporte se realiza entre los centros de Europa de mayor importancia. El transporte regional y nacional deberá ser organizado en sus respectivos niveles. Será necesario, a nivel de Europa, una Organización del transporte común europeo. Esta organización fijará los patrones estándares y, distribuirá los tramos a cubrir en todo el sistema ferroviario. El transporte común requiere una visión integrada para añadirla a la red europea de ferrocarriles, cerrar las brechas existentes, reestructurar ciertas rutas especialmente con vistas a los países del Este de Europa. Hay que darle autoridad a la Organización del transporte común europeo con entrada libre a cualquier parte (pública o privada) que cumpla los requisitos estándares. Es necesario fijar normas respecto al transporte de mercancías y de pasajeros, respecto al servicio secundario y al tráfico regional, y también son necesarias normas sobre la determinación de concesiones, y sistemas de licitación para las rutas y los horarios. Sin embargo, debe evitarse la regulación excesiva limitando el poder de este organismo.

3.6. Transporte costero y de vías fluviales

Los cambios en la división internacional del trabajo son concomitantes con un nuevo modelo comercial, especialmente por mar y por vías fluviales.

Existen barreras naturales que parecen impedir el desarrollo de la unión europea desde el punto de vista de las vías fluviales, mientras que los resultados de la fuerte competencia entre los puertos europeo no han contribuido a desarrollar la idea de que forman parte de la red costera de Europa. A la vista de estos problemas, la Comunidad Europea se ha comprometido recientemente a desarrollar el transporte por vías fluviales interiores.

En el contexto de nuestro análisis, tratamos tres tipos diferentes de redes: vías fluviales, transporte costero y transporte mediterráneo.

Entre las numerosas dificultades que existen en este campo debemos mencionar la falta de homogeneización y de integración entre las redes (falta de homogeneización de las embarcaciones en las áreas transitadas); la inexistente armonización de las regulaciones (cabotaje); ausencia de inversiones y de planificación de las nuevas redes o de la recuperación de las ya existentes;

falta de inversiones para la modernización de la flota (también por razones ambientales); falta de compatibilidad entre las cargas, entre los cargamentos específicos, las terminales ferroviarias y las facilidades de embarque y transbordo (necesarias para un transporte multi-modal).

El periodo de planificación y de inversión para la elaboración de la nueva infraestructura será muy largo -como ocurre en el caso del Canal de Rhine-Main-Danube.

Nuevas redes en el transporte costero y de vías fluviales europeos

Para resolver el problema de la falta de redes, los políticos deberían concentrarse especialmente en la planificación (intergacional) de los principales ejes de transporte para conectar entre sí al menos las áreas industriales europeas más importantes. Las empresas de cada zona industrial deberían ser capaces de elegir entre carretera, ferrocarril o vía acuática como medio de transporte. Tendría que favorecerse también la integración y la armonización de las políticas nacionales así como la regulación (cabotaje, trabajos portuarios, etc.) y la homogeneización de la infraestructura y de la programación.

También hay que tener en cuenta la informatización para asegurar un transporte «puntual» desde el punto de vista de los horarios.

3.7. Redes de telecomunicación

El principal problema en este campo es el siguiente: A nivel infraestructural existe una extremada diversificación entre los miembros de la Comunidad Europea. Esto es particularmente evidente en las diferencias que se dan en el desarrollo de la infraestructura (ISDN) y las diferencias en la capacidad de transmisión, etc.; otros dos problemas relevantes son las incompatibilidades y la falta de interconexión.

En el nivel de organización el principal problema radica en la falta de homogeneización entre las normas nacionales y entre la estandarización de los equipos, así como en el ritmo al que la homogeneización europea finalmente se va alcanzando. Al no existir un mercado común europeo de telecomunicaciones, las prioridades nacionales determinarán las respuestas a las necesidades del mercado. Otro problema es la simetría que se da en la fijación del precio de las telecomunicaciones, que se determina por las consideraciones

nacionales. Por ejemplo, los altos precios internacionales de telecomunicación son generalmente utilizados para subsidiar a los usuarios nacionales. De esta manera, los precios y los costes mantienen poca relación entre ellos.

Por lo que respecta a la programación, el problema más destacado es la ausencia de demanda de sofisticados servicios que se utilizan en las redes de telecomunicación. Mientras dure esta situación, los oferentes de tales servicios no desarrollarán nuevas aplicaciones.

El cuello de botella que se produce en el nivel de financiación es también muy importante, ya que se necesitan grandes inversiones para desarrollar una red básica de telecomunicaciones en Europa.

Debido a estos problemas, Europa corre un grave peligro de marchar «a deux vitesses», con una clara división entre los países y/o regiones que tienen acceso a la tecnología reciente y otros que no tienen oportunidad de acceder a ella. El impacto socioeconómico de tales desarrollos es considerable, ya que las diferencias de partida, tanto de la riqueza como de las oportunidades empresariales, se acentuarán.

Nuevas redes de telecomunicación en Europa

La introducción de una base de telecomunicación implica una serie de facilidades, normas, tarifas y servicios uniformes. Las redes locales deben tener un infraestructura compatible con esta red de base. La dirección y la propiedad deberán ser tratadas como una asociación entre pública y privada en la que participen los gobiernos, los operadores y los usuarios. El desarrollo de esta red será muy caro, pero tendrá un impacto económico positivo tanto para los usuarios como para la industria, y se necesitará que se pongan en uso fondos de la CEE.

Es necesario separar la responsabilidad entre los reguladores (gobierno, políticos) y operadores (realización).

Se deberían minimizar las barreras de entrada que sean evitables y debería prevenirse la existencia de monopolios. Al cambiar demasiado rápido la distribución de la tecnología, se está echando en falta unas bases sólidas de regulación. En estas circunstancias la clave para solucionar el problema sería

mejorar la competencia. Los precios de las telecomunicaciones tendrían que estar relacionados con sus costes.

Tendrían que aplicarse los resultados de las aplicaciones ENS (Sistema Nervioso Europeo) en el transporte (EDI ATMOS, FTM, etc.), en la banca, en la protección ambiental, en la salud y en la educación para desarrollar estos estudios por toda Europa.

Las posibles soluciones incluyen:

a) El uso de nuevos telepuertos como herramienta de planificación para conectar las telecomunicaciones con el transporte de mercancías físicas o con el movimiento de pasajeros. (Ej.: El buen funcionamiento del telepuerto de Amsterdam).

b) La introducción de nuevas redes:

1. La sustitución del servicio postal por un correo más rápido y más eficiente: El servicio urgente o correo «express» está ahora en auge, pero la falta de una verdadera red hace que la competencia sea insuficiente, elevando así los precios.

2. El uso combinado de una desregulación del servicio PTT nacional y la introducción de un servicio homogéneo de telecomunicación. El minitel francés debería utilizarse como base para la red europea (programación y organización). La experimentación en zonas rurales entre dos o tres países (organización) es también una opción de acuerdo con la desregulación.

3. Donde la sustitución en el transporte de mercancías sea imposible, se incluye la opción de utilizar una dirección de la flota orbital relacionada con fronteras electrónicas (sustitución de los controles físicos en las fronteras por un vehículo o sistema electrónico de identificación homogeneizado en las grandes terminales de mercancías europeas, puertos y aeropuertos).

3.8. Falta de normalización: un problema común

Uno de los problemas más comunes en el transporte es la falta de normalización, tanto en el contexto unimodal (ej.: cambio de locomotoras en el transporte ferroviario internacional) como en el contexto multimodal (ej.: cambio

de contenedores camión-tren). La necesidad de alcanzar una política de transporte a largo plazo y una política ambiental, llama la atención sobre el cambio en los elementos de carga y la normalización de los vehículos; la eficiencia y los costes del transporte, los costes sumergidos y de nuevas inversiones y los potenciales para el transporte combinado no se benefician de la falta de normalización. Esto significa que las dimensiones de la normalización del cargamento debería cubrir todas las necesidades del transporte en todos los nudos de red. La falta de normalización no es sólo una cuestión técnica, sino que es fundamentalmente un problema institucional. Los modelos actuales de transporte normalizados nacionales se utilizan para proteger a la industria del país de la competencia exterior.

4. RECOMENDACIONES POLITICAS Y CONCLUSIONES

4.1. Introducción

Basándose en el análisis precedente, formulamos una serie de iniciativas de estrategia política y algunos puntos de acción.

4.2. Iniciativas políticas

Desde el punto de vista de la iniciativa política, para seguir una estrategia de planificación en diferentes niveles (regional, nacional y europeo) en el campo del transporte y de las comunicaciones, es necesario:

- Declaración de la infraestructura (desarrollo) de «interés económico básico para Europa». Tal status debería incluir el acceso a los distintos instrumentos fiscales y financieros de la CE en I+D y a algunos proyectos pilotos en este campo.

- Definir un plan de prioridades basado en las redes europeas (carreteras, ferrocarriles, espacio aéreo, vías acuáticas y telecomunicaciones) en términos de calidad y eficiencia de la red (ej.: máximo tiempo de viaje, seguridad en el transporte). Tal red debería necesitar uniones con redes nacionales y regionales.

- Llevar a cabo un análisis de estrategia política para ver el posible funcionamiento conjunto de las distintas redes. Por ejemplo, el acoplamiento

entre las redes nacionales es sólo un primer paso en este proceso; hasta ahora el fracaso de la planificación nacional y la irracionalidad han evitado el nacimiento de las redes europeas.

- Crear un procedimiento eficiente para la toma de decisiones en temas concernientes a la infraestructura de Europa y un Instituto europeo de normalización, ya que los procedimientos normales están lejos del ideal. Aspectos con fuerza creciente en la infraestructura (financiación, ambiente, tecnología, etc) han contribuido a crear un clima en Europa que afecta seriamente a su situación competitiva.

- Una clara estrategia de prioridad en los proyectos de infraestructura, incluyendo una sólida financiación transnacional (basándose en el Banco de Infraestructura Europea, asociado con un organismo coordinador de la política del transporte europeo).

Estas iniciativas no están determinadas para una planificación a corto plazo, sino que están enfocadas para proyectos a medio y largo plazo, y de este modo contrastarlas con los fracasos de planificaciones pasadas, basadas en la orientación de la demanda a corto plazo.

4.3. Puntos de acción

No existe una única solución para el problema de la carencia de redes. Por ello, en los siguientes puntos de acción se analizan los resultados obtenidos en los casos estudiados:

- Conseguir un transporte combinado por ferrocarril y carretera con redes de diversos niveles, incluyendo un sistema de grandes terminales de mercancías unidas por trenes de alto nivel con un cierto grado de tecnología y un sistema radial de furgones-plataforma a un nivel menor. Esto conllevaría innovaciones logísticas y de organización a nivel europeo.

- Crear un sistema de control integrado para el tráfico aéreo de Europa. Para mejorar la capacidad de dicho tráfico, los corredores deberían agrandarse, el sistema de control aéreo debería estar coordinado, y la tecnología del control de tierra tendría que mejorarse. Además, se necesita una coordinación entre el tráfico aéreo regional y las redes ferroviarias de alta velocidad.

- Crear una auténtica red europea de ferrocarril. El concepto de «transporte ferroviario común» tiene que ser desarrollado por una agencia del transporte público europeo, que sea propietaria de la infraestructura y coordine por sí misma todas las actividades. Es necesario hacer grandes inversiones en la capacidad de las estaciones terminales y facilidades de transbordo y proponer nuevas soluciones logísticas.

- Mejorar la calidad y utilizar las redes de carretera. la capacidad de las carreteras puede ser revisada por sistemas logísticos.

- Invertir en canales y en sistemas de transporte costero. Las redes europeas de canales para el transporte colectivo y para el transporte por contenedores tiene que prever diferentes soluciones coordinadas, incluyendo el transporte ferroviario y por carretera.

- Asegurar un mercado fuerte orientado al transporte en Europa, donde los que utilicen la infraestructura tengan que pagar todo el coste marginal social y al mismo tiempo prevea una regulación flexible para garantizar las soluciones coordinadas. Instituciones como un Instituto europeo para la normalización de la tecnología del transporte; un Banco de Infraestructura Europea; y un cuerpo coordinador para la política de transporte europeo, ayudarían a la realización de las soluciones apuntadas.

- Para asegurar un análisis estratégico y consistente orientado a Europa y una planificación de la infraestructura de todas las redes, los intelectuales europeos tendrían que trabajar de forma conjunta. Esto podría llevarse a cabo, por ejemplo, en un Instituto de Infraestructura Europea.

4.4. Conclusiones

La crisis y estrangulamientos de las redes de transporte europeas se debe al gran número de problemas que surgen de la ausencia física o de las ineficiencias operacionales de las redes. A partir de este estudio las causas fundamentales de la carencia de redes han quedado algo más claras. Una de las causas más importantes parece que ha sido la organización y planificación nacional y unimodal de la infraestructura de las redes. La condición necesaria para que las redes europeas alcancen una situación competitiva es una visión multimodal de la infraestructura de transporte que tenga en cuenta los cinco factores críticos que hemos discutido en este estudio. De esta manera la política del transporte podrá configurarse de una forma más estratégica.

