

EL TRANSPORTE EN EL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

ROCELIO N. MACIEL

I. INTRODUCCIÓN

1. — La integración económica que es el objetivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) sólo podrá ser posible a través de la supresión de trabas principalmente fiscales y administrativas, que se oponen o dificultan el intercambio comercial de sus estados miembros e impiden por tanto la formación de un mercado común que es el objetivo del Tratado de Montevideo.

2. — El resultado más importante de un proceso de ese tipo habrá de ser el aumento sustancial del intercambio intrazonal y es aquí donde aparece la importancia del transporte porque él es sinónimo de intercambio. El Consejo Interamericano Económico y Social así lo reconoció en la Carta de Punta del Este al afirmar que "el fomento y la coordinación de los sistemas de transportes y comunicaciones son formas efectivas de acelerar el proceso de integración".

3. — Así lo afirmó también al estudiar el tema la Comisión Económica para la América Latina¹ al decir que "parece lógico suponer que las bases y normas generales relativas al mercado común tengan igual validez tratándose de transportes. Aún teniendo en cuenta las características especiales de éstos... las actividades y transacciones del transporte internacional no difieren en esencia del intercambio relacionado con otras actividades económicas en el ámbito del mercado común. Es difícil concebir un mercado común cuyos servicios —entre ellos los transportes— y otros sectores económicos estuviesen regidos por principios básicos diferentes".

¹ Doc. E/CN-12/C-1/14. "Los problemas del transporte en América Latina. Posibles estudios en función del Mercado Común".

4. — No puede ser de otra forma. Si el intercambio es la esencia y la consecuencia del comercio, es indudable que el transporte con el cual ese intercambio se lleva a cabo viene a adquirir la categoría de acto fundamental, típico, de comercio que le ha sido reconocida por los economistas.

5. — ¿Qué conclusión puede extraerse de una revisión de las medidas adoptadas en materia de transportes en el seno de la ALALC? Una primera respuesta podría ser pesimista ya que fuera de estudios, declaraciones y algún Convenio no llevado aún a la práctica integralmente, no se advierte que se hayan concretado aún las dos fases fundamentales cuyo logro se ha señalado como indispensable para poder hablar de un transporte regional o zonal integrado; por una parte, la adopción de una política común en materia de transporte con los dos aspectos que la misma requiere: política común de transportes internacionales y política armónica de transportes internos, y por otra parte, la formación de un consorcio internacional de transportistas encargado de realizar los transportes dentro del área del mercado común y los que lleguen o salgan de él desde o hacia terceros países.

6. — Sin embargo, un análisis más panorámico del proceso del Mercado Común Latinoamericano aún en formación, disipa la impresión antes indicada porque no se advierte que la armonía en materia de transportes haya encontrado mayores dificultades que las existentes en otros aspectos de la integración. En otras palabras, la integración de los transportes de los países de la ALALC no ha tropezado con más inconvenientes que los que pueden naturalmente esperarse de un proceso tan complejo como es el de la integración.

7. — Examinaremos pues esta cuestión dividiéndola en cuatro capítulos, a saber: 1) Objetivos generales de una política común de transportes y líneas posibles de acción para concretarla, complementando esto con una somera referencia a los órganos ya existentes en este sentido en el seno de la ALALC; 2) Situación existente en el transporte por Agua; 3) Ídem en Transporte Aéreo; 4) Ídem en Transporte Terrestre; indicando también en los tres últimos casos cuáles serían a nuestro juicio, las medidas a adoptar para lograr la integración hasta donde la misma resulte posible.

II. POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES. — LOS ÓRGANOS DE LA ALALC

8. — El importante estudio confeccionado por Chile sobre la materia de la primera parte del epígrafe² y presentado al Consejo de Transportes y Comunicaciones en mayo de 1968, comienza por sentar una premisa pesimista al afirmar que la unificación de los puntos de vista sobre los objetivos de una política común de transportes está más allá de lo posible en el presente momento por cuanto existen diferentes políticas gubernamentales al respecto en los países del área, porque los sistemas de transporte de cada uno de esos países tienen niveles de desarrollo muy distinto y porque existen diversas presiones provenientes de terceros países.

9. — No obstante ello, fija la meta a alcanzar y las medidas concretas a adoptar para obtener el resultado buscado.

10. — La meta no es otra, que una vez logrado el mercado común, se consideren los transportes internacionales del área como un simple mercado doméstico o interno.

11. — En lo que hace a las medidas a adoptar para lograr la meta buscada se señalan las siguientes, divididas en dos grupos o clases:

1) Medidas a corto o mediano plazo, respecto a cuya adopción más o menos inmediata no existirían mayores dificultades. Se cuentan entre ellas:

a) Aceptación del transporte internacional por un mismo medio. Ello ya ha ocurrido en la práctica en el transporte aéreo y marítimo, pero no en el terrestre, en particular el automotor que todavía sufre restricciones, lo que origina trasbordos innecesarios en las fronteras. Argentina³, Brasil⁴ y Uruguay⁵ ya han adoptado medidas en este sentido y parecería que no existen mayores inconvenientes en que los otros países hagan lo propio.

b) Uniformación y simplificación de los controles aduaneros para agilizar el cruce de fronteras, particularmente

² ALALC/CTC/Idi 3, "Lineamientos básicos para la coordinación de una Política General de Transportes". (12/4/68).

³ Resolución N° 10 de la Dirección General de Aduanas del 19/3/63, regulando el tráfico de cargas por vía terrestre.

⁴ Decreto N° 51.813-A del 8/3/63; V. Diario Oficial del 18/3/63.

⁵ Decreto del 26/6/62. Cit. en el documento indicado en la nota 2 precedente.

de las terrestres. Argentina y Chile lo han hecho ya en el ferrocarril trasandino y también Argentina, Brasil y Uruguay efectúan actualmente negociaciones para simplificar el tráfico de camiones a través de sus fronteras.

- c) Admisión temporal de unidades de transporte⁶ y de embalajes ("containers")⁷ destinados a facilitar la circulación de mercaderías.
- d) Reglamentación unificada del contrato de transporte, especialmente en lo que hace a la responsabilidad del transportador respecto a la seguridad de las cargas fuera del país de origen. Como luego veremos, esta unificación ya ha sido lograda en el contrato de transporte aéreo a través de instrumentos internacionales; y esta situación se da también en el transporte marítimo.
- e) Coordinación de las medidas de orden técnico como las que conciernen a la circulación por carreteras (peso por eje y longitud máximos de los vehículos, señalización de carreteras, habilitación de motoristas, etc.); estos aspectos ya han sido estudiados por varios de los países del área, en su carácter de miembros del Congreso Panamericano de Carreteras. En materia ferroviaria habría también que eliminar el problema que representa la concurrencia de sistemas de distinta trocha en los puntos fronterizos.
- f) Publicidad de las tarifas cobradas por los distintos medios de transporte a fin de facilitar la elección por parte del usuario.
- g) Coordinación entre los países interesados en realizar inversiones para la ejecución de obras que inciden en el transporte intrazonal, coordinación que podría realizarse, por ejemplo, en el seno del Consejo de Transportes y Comunicaciones.
- h) Uniformación de las medidas laborales y de seguridad social respecto a las tripulaciones empleadas en el transporte internacional cuando se encuentren en países distintos de aquel en que realicen sus aportes o erogaciones sociales.

⁶ Tal como lo establece por ejemplo el art. 15 del Tratado del Mercado Común Centroamericano que permite plena libertad de tránsito a través del territorio de cada parte contratante para las mercaderías destinadas a otras partes contratantes y a los vehículos que las transportan.

⁷ Brasil (Decreto Nº 4.567 del 17/12/65) fue el primero en conceder facilidades para el uso de "containers" o cajas de carga. También la Argentina lo hizo mediante la ley Nº 17.347 del 18/7/67 (Bol. Ofic. 26/7 67) cuyo decreto reglamentario se encuentra actualmente en elaboración.

2) Medidas a largo plazo cuya adopción será retardada por las dificultades emergentes de la extremada diversidad actual de situaciones nacionales y que por su alcance afectarán posiciones ya fijadas desde tiempo atrás en los respectivos sectores nacionales. Ellas serían:

- a) Medidas necesarias para alcanzar la igualdad de tratamiento entre los distintos medios de transporte.
- b) Establecimiento de reglas comunes aplicables a los transportes internacionales.
- c) Control de los sistemas tarifarios dentro de una relativa libertad que permita la competencia. Ello se obtendría a través de la fijación de mínimos tarifarios que impidan la competencia ruinosa y su consecuencia principal: la descapitalización de las empresas; y también de máximos que eviten que algunas empresas abusen de su posición dominante en el sector o de períodos críticos de demanda. Ambos límites se basarían en los costos.
- d) Adopción de sistemas de organización y explotación que dejen a las empresas un margen de libertad en su gestión comercial.
- e) Institución de un mecanismo de control y arbitraje del transporte intrazonal.

12. — Todas estas medidas o cualesquiera otras que se adoptaran con el mismo fin, deberían basarse en el intercambio de datos estadísticos sobre los costos de explotación y tarifas de los distintos medios de transporte y de los flujos o corrientes del tráfico internacional y su evolución posible como consecuencia de la integración.

Los órganos de la ALALC.

13. — Veamos ahora qué pasos se han dado en el seno de la ALALC en procura del logro de los objetivos que quedan reserados. Pasando por alto los dos órganos principales que son la Conferencia de la ALALC y el Comité Ejecutivo Permanente, encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado, haremos referencia a los órganos competentes en materia de transporte: EL Consejo de Transportes y Comunicaciones, y la Comisión Asesora de Transportes.

14. — La Comisión Asesora de Transportes tiene por objeto el estudio de problemas del transporte zonal con el fin de asesorar al Consejo de Transportes (art. 4º de la Resolución 76 del CEP) y de prestarle asistencia en los estudios técnicos que sean nece-

sarios elaborando también la documentación básica requerida para las reuniones de aquél. La Comisión es considerada un organismo autónomo a escala regional y aún cuando su propósito inicial fue el racionalizar el transporte marítimo y fluvial intrazonal se interpretó luego y así lo ha hecho efectivamente, que tiene competencia sobre todos los otros medios de transporte.

15. — La creación del Consejo de Transportes fue aconsejada por las Resoluciones 101 y 121 de la Conferencia de Partes Contratantes, por el Informe de la Reunión Gubernamental sobre Transportes Acuático y por la Resolución 6 de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo. Fue creado por la Resolución 78 del Comité Ejecutivo Permanente, de fecha 30 de diciembre de 1965, en virtud de la facultad conferida al Consejo por la mencionada Resolución 101.

16. — Está integrado por los "responsables inmediatos de la elaboración y ejecución de la política nacional de las Partes Contratantes en el respectivo sector" (art. 1º) y debe reunirse "por lo menos una vez al año por convocatoria del Comité Ejecutivo Permanente" (art. 2º).

17. — La misión del Consejo resulta del art. 3º de la Resolución que lo creó e incluye entre sus cometidos más importantes los de procurar la coordinación y armonización de las políticas de las Partes Contratantes en materia de Transportes y Comunicaciones, promoviendo la consulta y colaboración de aquéllas en estos campos con el fin de desarrollarlos y lograr su perfeccionamiento. Compete también al Consejo proponer a los órganos de la Asociación la adopción de las medidas que correspondan al ámbito de acción de las Partes Contratantes, acordar las decisiones operativas que puedan adoptarse dentro de su órbita y, finalmente, orientar los estudios y trabajos de la Comisión Asesora de Transportes.

III. SITUACIÓN EXISTENTE EN EL TRANSPORTE POR AGUA

18. — Comenzamos por referirnos a éste porque el 90 % del intercambio comercial entre los países del área y de ellos con el resto del mundo, se realiza por agua⁸ y porque el Convenio de Transporte por Agua ha sido el primer logro concreto del Consejo de Transportes y Comunicaciones que ejecutó así la tarea encomendada en el artículo transitorio de la Resolución que lo creó.

⁸ "Alamar": su gran flota ahorra fletes"; Revista "Visión" 9/12/66.

19. — Dos realizaciones han sido ya logradas en este campo: la declaración de una política común alcanzada mediante la Resolución 120 de la Conferencia de Partes Contratantes y la concreción de un Convenio de Transporte por Agua que quedó aprobado y abierto a la firma de los estados el 30 de setiembre de 1966.

20. — La Resolución 120, declaración de una política de transporte marítimo, fluvial y lacustre, no hizo sino institucionalizar la Resolución N° 5 de la Conferencia de Cancilleres de fecha 5 de noviembre de 1965. Los objetivos fijados para tal política pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

- a) Promover el desarrollo de las marinas mercantes de los países de la ALALC;
- b) Asegurar a los buques de los países miembros el transporte preferente, en igualdad de derechos de una cuota sustancial del intercambio intrazonal;
- c) Tratar que las marinas mercantes de los países de la zona adquirieran la capacidad necesaria para transportar el intercambio zonal, apoyándose mutuamente para proteger su mutuo desarrollo;
- d) Uniformar y simplificar las leyes y reglamentos nacionales en materia de transporte marítimo, fluvial y lacustre;
- e) Mejorar las condiciones portuarias y la navegabilidad de ríos, canales y accesos a los puertos para aumentar su productividad y disminuir los costos del transporte;
- f) Promover la fijación de un sistema tarifario adecuado y razonable;
- g) Conceder temporalmente tratamiento de buques nacionales a los extranjeros fletados y operados por empresas navieras nacionales de un país de la zona como complemento de sus tonelajes mientras las marinas mercantes de la zona carezcan de la capacidad de transporte necesaria para atender su intercambio.

21. — La política enunciada, en la cual tal vez sea el contenido del inciso g) precedente su aspecto más concreto y remarkable, no encontró mayores obstáculos para su ratificación; ello ocurre siempre con toda enunciación de principios razonables y suficientemente genéricos como para no implicar la concreta adopción de compromisos.

22. — Más laboriosa fue en cambio, como luego veremos, la redacción del Convenio de Transporte por Agua en el que dichos compromisos debían necesariamente ser asumidos mediante el intercambio de derechos de cada uno de los países miembros.

23. — El aludido Convenio fue firmado por 9 países y ratificado hasta ahora sólo por México y sus previsiones principales son las que se esquematizan seguidamente:

- a) Se aplica al transporte de cargas por vía marítima, fluvial y lacustre entre las Partes Contratantes que se realice por sus buques o naves aún cuando éstos prolonguen sus tráficos a países no contratantes.
- b) Reconoce a cada Parte Contratante el derecho irrestricto de regular su cabotaje nacional y los transportes destinados o procedentes a países no contratantes.
- c) Establece la reserva del transporte de carga entre las Partes Contratantes a los buques nacionales de todas ellas en igualdad de derechos.
- d) Promueve la constitución de conferencias de fletes u organismos similares entre los armadores que participen del tráfico intrazonal, con el fin de hacer efectivos a través de aquéllas el ordenamiento y la regularización del transporte.
- e) Compromete a las Partes Contratantes a crear condiciones adecuadas de explotación de sus marinas mercantes en competencia leal y equitativa.
- f) Define el concepto de buque o nave nacional reglamentando los distintos casos que pueden presentarse.
- g) Permite el arrendamiento de buques de terceros países por los armadores de naves nacionales en caso de insuficiencia de sus propias bodegas, estableciendo émpeto preferencia a favor de los buques pertenecientes a otras Partes Contratantes y plazos máximos para tales arrendamientos.
- h) Fija el principio de la igualdad de tratamiento entre los buques nacionales de las Partes Contratantes en materia de trámites portuarios, aduaneros y operacionales.
- i) Instituye una Comisión de carácter permanente, con sede en la ALALC, que tiene por misión velar por el cumplimiento del convenio.
- j) Compromete a las Partes Contratantes a actuar de consuno en defensa de la política común de transporte y por agua y las respectivas marinas mercantes a fin de ase-

gurar a cada una de ellas una participación adecuada en su intercambio con países no contratantes.

- k) Compromete los esfuerzos de las Partes Contratantes para conceder a los países mediterráneos las facilidades necesarias para facilitar su transporte marítimo, fluvial y lacustre.
- l) Fomenta las industrias navales de los países del Área al establecer que las Partes Contratantes, al renovar o ampliar sus flotas, procurarán ordenar la construcción de sus buques en astilleros de otras Partes Contratantes.

24. — El Convenio, como se ve, ha llegado tan lejos como podía llegar. Es un documento importante que instrumenta en forma realista las situaciones imperantes en los países del Área, tratando de armonizarlas entre sí.

25. — Merece destacarse entre sus cláusulas la del artículo 4º que establece el principio de reserva del transporte a favor de los buques nacionales de los países contratantes. Precisamente por ser el más importante, es la cláusula que mayores dificultades ha planteado, a un punto tal que parece apropiado atribuirle el carácter de principal obstáculo para la reglamentación del Convenio.

26. — En efecto, el artículo 4º establece el principio indicado y lo complementa luego indicando que la reserva de las cargas se hará efectiva en forma multilateral y su implantación será gradual tanto en el tiempo como en el volumen que represente y en la medida que lo permita la capacidad de transporte de las marinas mercantes de las Partes Contratantes que operan en la Zona.

27. — Fue al intentarse la reglamentación del Convenio cuando se pusieron de manifiesto las dos posiciones básicamente antagónicas en que se enrolaron los países del Área: por un lado los del así denominado "grupo Pacífico" (Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Méjico) y por otra parte la Argentina, Brasil y Uruguay ("grupo Atlántico"). La posición del "grupo Pacífico", con gran influencia de la CEPAL, es la de propugnar la integración inmediata como forma de lograr el desarrollo que se intenta conseguir; el "grupo Atlántico" se inclina en cambio por la integración paulatina. Estas dos posiciones se reflejan, básicamente, en los proyectos de reglamentación del Convenio presentados por Chile⁹ y Argentina¹⁰ o sea dos países enrolados en cada una de ambas posiciones antagónicas.

⁹ Documento ALALC/CECTA/I/dt. 1.1. 29/3/67.

¹⁰ Documento ALALC/CECTA/L/dt. 1.3. 30/3/67.

28. — Existe una razón de hecho explicativa de esta discrepancia: Argentina y Brasil unidos, poseían a fines de 1965 un tonelaje de registro bruto de 2.110.000 que representa las dos terceras partes del tonelaje total de los países integrantes de ALALC¹¹.

29. — Aquí se presentó una vez la postura de siempre; quieren la integración, o sea el libre acceso a las cargas los que no la tienen o no la transportan actualmente. Habrá pues que negociar, pero ello no impide reconocer que la posición argentina es muy razonable porque significa realizar la integración en forma "gradual" y ajustándose estrictamente a la realidad del transporte, del comercio y de las marinas mercantes de cada país (art. 4º, párrafo 2º del Convenio). Por otra parte no es descabellado suponer que el libre acceso a las cargas por parte de todas las partes contratantes será un factor de perturbación que ocasionará la anarquía en el transporte marítimo.

30. — Dos palabras finalmente para las dos asociaciones surgidas del seno de ALALC por iniciativa empresarial: ALAMAR y la Línea de las Américas.

31. — La Asociación Latino Americana de Armadores (ALAMAR) de la que puede ser miembro todo armador nacional de cualquiera de los estados miembros de ALALC, surgida con motivo de las provisiones de la Resolución 45 del IIº Período de Sesiones de la ALALC, nació de la primera reunión de armadores realizada en Viña del Mar (Chile) el 13 de julio de 1963, por iniciativa de la Asociación Nacional de Armadores de Chile. En las reuniones celebradas en Punta del Este y Montevideo en enero y abril, respectivamente de 1964, se aprobó su declaración de Principios y en la reunión de Montevideo (abril de 1965) una declaración de Política Naviera y, finalmente, en la reunión de Asunción (setiembre de 1965) se aprobaron las últimas reformas a los Estatutos de la Asociación, en cuyo artículo 4º se fijan los fines de la misma, que pueden resumirse así:

- a) Promover una política tendiente al desarrollo y coordinación del transporte por agua de los países de la ALALC, procurando que sus marinas mercantes tengan la capacidad necesaria para atender el transporte de su intercambio zonal.
- b) Estimular, proteger y representar los intereses generales

¹¹ Datos de "Visión" (art cit. en nota 8 precedente) Argentina fue tradicionalmente la primera potencia de América Latina, siendo desplazada a fines de 1965 —con 1.041.000 TRB— al segundo puesto por el Brasil con 1.089.000 TRB.

de sus asociados especialmente ante medidas que pueden afectarlos.

- c) Auspiciar el régimen de conferencias de fletes, colaborando con la ALAC en el perfeccionamiento de las condiciones del transporte zonal y extrazonal.

32. — El propósito buscado desde el punto de vista comercial es el de aplicar el principio que todo país adopta en el sentido de reservar para los buques de su bandera el tráfico de cabotaje y, considerando a América Latina como un solo país, transportar en sus flotas todo su comercio zonal, con dos resultados evidentes: el ahorro de fletes marítimos y la expansión de la marina mercante regional.²²

33. — La Línea de las Américas está formada por armadores de Brasil, Colombia, Chile, Méjico y Perú, y las naves con que cuenta tienen un recorrido que comienza en Vancouver (Canadá), recorre la costa del Pacífico hasta el estrecho de Magallanes, sigue por el Atlántico hasta el canal de Panamá y desde allí regresa por el Pacífico hasta el punto de partida. Se calcula el viaje redondo en un plazo de 130 días aproximadamente y se considera que la empresa será reditiva sobre la base del tráfico tradicional de la zona (café, cacao, maderas, minerales, carnes y frutas) y por otra parte manufacturas norteamericanas y canadienses.

34. — La línea de las Américas, aparte de representar la primera concreción real de los propósitos consagrados por el Convenio de Transporte por Agua, es también el primer nexo de unión entre las dos experiencias comunitarias de América Latina: la ALALC y el Mercado Común Centroamericano.

35. — Ante el panorama que queda expuesto podrían enunciarse las siguientes recomendaciones en procura del objetivo que pretende obtenerse:

- a) Ratificación del Convenio de Transporte por Agua.
- b) Introducción en el Proyecto de Reglamentación del Convenio de Transporte por Agua de los ajustes necesarios para lograr la unificación de criterios hasta ahora antagónicos que han demorado su ratificación por todos los países de la zona.
- c) Aplicación estricta del principio de reserva de cargas entre los países de la zona modificando a ese fin en la medida necesaria los compromisos bilaterales que pueden tener aquéllos con terceros países.

²² Se calcula que en América Latina gasta en fletes marítimos alrededor de u\$s 2.000 millones anuales. ("Visión", art. cit. en nota 8).

- d) Promoción de las conferencias de fletes y activa intervención en las mismas.
- e) Estímulo a las organizaciones empresariales privadas interesadas o participantes en actividades de transporte a escala regional, o, cuando menos, a la ingerencia empresarial en los órganos gubernamentales u oficiales dedicados a tales funciones. Esta es, en realidad, una premisa totalmente válida y por ello aconsejable para todos los otros medios de transporte.

IV. LA SITUACIÓN EN EL TRANSPORTE AEREO

36. — Al examinar este tema debe tenerse en cuenta que la situación que aquí se presenta es bastante distinta de la existente en el transporte marítimo o por agua, mejor dicho. En efecto, el transporte aéreo tiene por objeto casi totalmente la traslación de pasajeros y sólo una parte muy pequeña se dedica al transporte de carga, excepto por supuesto el transporte de equipajes.

37. — Grande es sin embargo la importancia del transporte aéreo en lo que hace al transporte de personas, a un punto tal que puede afirmarse que los porcentajes de viajeros que utilizan este medio representan cifras sensiblemente superiores con respecto a los otros medios de transporte y que las mismas van en constante aumento.¹²

38. — Dos serán los problemas principales que en materia de transporte aéreo deberá resolver la ALALC: en primer lugar deberá fijar una política aérea común o por lo menos homogénea entre los países del área, pues ello acercaría a los países signatarios dentro de un mismo propósito. En segundo lugar, como meta final, la formación de un Consorcio de transportistas zonales que ejerza los derechos de tráfico que correspondan a la zona.

39. — El logro de estos objetivos cuyo enunciado resulta tan fácil traería sin duda beneficios apreciables para la integración,

¹² Poseemos sólo datos referentes a los pasajeros entrados y salidos a Argentina, pero ellos son suficientemente reveladores. Tomando períodos anuales suficientemente espaciados, tenemos las siguientes cifras:

	Via Terrestre	Via Fluvial	Via Ultramar	Via Aérea
1938	13.921	325.543	60.323	8.861
1945	25.885	258.118	5.218	31.168
1952	38.183	126.873	112.555	127.681
1957	72.435	359.690	70.232	234.336
1965	129.219	275.014	85.796	552.537

amén de solucionar diversas dificultades por las que atraviesan varias empresas aéreas nacionales de la zona, sobre todo las de débil potencial económico, eliminando los excesos de capacidades que actualmente se ofrecen a lo largo de las rutas aéreas, la superposición de horarios y frecuencias y fortaleciendo así al transporte aéreo regional.

40. — No obstante el brillante panorama que se ofrece como premio a la integración del transporte aéreo zonal, un análisis realista de la situación actual y de su posible evolución no puede sino llevar a la conclusión de que la meta no podrá ser alcanzada en forma inmediata sino a través de una serie de etapas que deberán ser necesariamente cautelosas exploratorias y, sobre todo, graduales.¹⁴

41. — Examinemos primero la adopción de una política aérea común para los países del área porque es el primer paso lógico a dar y también porque en esta materia está casi todo hecho. En efecto, dispone el transporte aéreo de un apreciable número de instrumentos legales internacionales que regulan prácticamente todos los aspectos públicos y privados de la aviación comercial.

42. — Desde el punto de vista del derecho público, el 2º Convenio de Chicago de 1944 reglamenta aspectos tan importantes como la soberanía del espacio aéreo nacional, las condiciones de su sobrevuelo por aeronaves extranjeras, etc. Este Convenio ha sido ratificado por todos los países integrantes de la ALALC.

43. — El 3er Convenio de Chicago, relativo al tránsito de los servicios internacionales, que establece las así llamadas dos libertades civiles de la aviación comercial pese a lo poco comprometedoras que son sus cláusulas, sólo ha conseguido hasta el presente la ratificación de la Argentina, Méjico y Paraguay entre los países de la ALALC.

44. — El 4º Convenio de Chicago, relativo a las tres libertades comerciales, no ha sido ratificado por ninguno de los países de la zona (prácticamente por ninguno del mundo), lo que resulta lógico al apreciar la magnitud de los compromisos aerocomerciales cuya asunción traería aparejada su ratificación.

45. — Volviendo al derecho público, el Convenio de Tokio de 1963, relativo a delitos e infracciones cometidas a bordo de aeronaves, no ha sido tampoco ratificado por ninguno de los países de la ALALC.

¹⁴ Consideramos que esta conclusión bastante razonable cuando se tiene en cuenta las dificultades que deben aflanarse previamente; ver párrafos 59 y siguientes.

46. — Entrando al campo del derecho privado se dispone de un importante conjunto de Convenios Internacionales que regulan prácticamente todos los aspectos más importantes de la aviación comercial. Se cuentan entre ellos la Convención de Varsovia de 1929 y las modificaciones que le introdujo el Protocolo de La Haya de 1955, relativos a la responsabilidad del transportador aéreo por daños a personas o cosas transportadas en forma internacional, convenios que solo han sido ratificados por Argentina, Brasil (solo el primero de ellos), México y Venezuela. Los Convenios de Roma de 1933 y 1952, sobre responsabilidad por daños causados a terceros en la superficie, han sido ratificados sólo por Brasil, Ecuador y la Argentina, a mediados de 1967. El Convenio de Guadalajara de 1961 sobre responsabilidad del transportista no contractual sólo fue ratificado por México. Finalmente, el Convenio de Ginebra de 1948 sobre reconocimiento internacional de derechos sobre aeronaves —de tanta importancia para el equipamiento de las flotas aéreas— sólo ha sido ratificado por Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México.

47. — Es evidente que la ratificación de todos estos instrumentos citados, excepción hecha del 4º Tratado de Chicago, podría ser realizada sin mayores inconvenientes, excepto tal vez en lo que hace a los límites de responsabilidad por los países de la zona, por cuanto ello no les significaría cercenar ni comprometer su libertad de regular aspecto alguno de su aviación nacional. Tal afirmación puede hacerse válidamente cuando se revisan las leyes nacionales en la materia de todos los países de la ALALC y se advierte que los principios de las dos Convenciones más importantes —Varsovia y Roma— se hallan incorporados a las referidas legislaciones internas.

48. — Luego de este primer paso se ha indicado³⁵ como una segunda etapa la uniformación de las legislaciones internas en aspectos legales como régimen de autorización de servicios aéreos internacionales, régimen de los servicios no regulares, estatutos de aeropuertos, cobro de tasas, franquicias y exenciones fiscales, régimen laboral y social del personal aeronavegante, etc.³⁶

49. — Digamos finalmente que los países de la ALALC, estados miembros de la Organización de Aviación Civil Internacional, han alcanzado a través de la misma —como todos sus inte-

³⁵ PÉRUCCI, H. A.: "Política Aerocomercial Latinoamericana", pág. 11.

³⁶ La comisión Asesora de Transportes, en base a consultas a distintos países, redactó el documento CAT-IV-41 8, julio 1966 en el que muestra el estado de la legislación interna de Argentina, Brasil, Chile, Perú, México y Uruguay. Existen diferencias pero ellas no excluyen la posibilidad de su armonización.

grantes— una apreciable uniformidad de procedimientos desde el punto de vista técnico. Así, todos los aspectos relacionados con condiciones de navegabilidad de aeronaves, licencias del personal aeronavegante, ayudas a la navegación aérea, México, etc., se hallan unificadas y constituyen un buen punto de partida para seguir avanzando en el mismo camino.

50. — Pero es menester también tener en cuenta la existencia de algunos factores que representan un dificultoso escollo que deberá ser indudablemente eliminado antes de poderse lograr una unificación en materia de política aérea. Se han citado entre ellos¹⁷ el distinto concepto que tienen los diferentes países sobre el poder aéreo, los compromisos contraídos bilateralmente por países de la ALALC con terceros países que muchas veces vulneran en vez de proteger el tráfico regional y el hecho de que los planes de rutas sobre los cuales operan actualmente los servicios aéreos —en razón de ser anexos a convenios bilaterales— responden a corrientes de tráfico que tienen en cuenta los intereses de ambas partes contratantes pero sin que se haya previsto en ellos la integración continental.

51. — Desarrollando sintéticamente los conceptos expresados en el párrafo anterior digamos, en lo que respecta al poder aéreo y atendiendo sólo al aspecto que de él resulta para la organización de las líneas aéreas nacionales, que este concepto no es similar en todos los países de la zona; así en países como Chile se da en la práctica un monopolio estatal en materia de explotación de servicios aerocomerciales regulares. Argentina las organiza admitiendo la concurrencia del capital privado aunque con claro predominio de la empresa estatal y, finalmente, en países como Perú y Colombia los servicios aéreos son directamente de propiedad privada.

52. — Por otra parte debe tenerse en cuenta que los países de la zona tienen firmados numerosos tratados bilaterales con países extrazonales, especialmente con E.E.U.U. y países europeos de gran potencial aeronáutico; este gran potencial, especialmente en el campo industrial, ha permitido a estos terceros países obtener bilateralmente derechos importantes en materia de tráfico de 5ª y 6ª libertad¹⁸ que afectan sin duda a esos mis-

¹⁷ PERUCCINI, *op. cit.* en nota 15 precedente.

¹⁸ La 5ª Libertad consiste en el derecho que posee la aeronave de un país determinado de embarcar en el territorio del Estado concedente, pasajeros y carga con destino a un tercer Estado, y también el derecho de desembarcar en el territorio del Estado concedente pasajeros y carga proveniente de un tercer Estado (art. 1º del convenio de Transporte Aéreo Internacional (Chicago), 1944). Ejemplo: para una línea aérea francesa que tenga autorizada una ruta entre París y Buenos Aires, será

mos tráficos cuando ellos se consideran desde el punto de vista regional. En estos sentidos indicados es indudable que la adopción de una política aérea común por parte de los países de la zona deberá reflejarse en la uniformación, o por lo menos armonización de las cláusulas de los tratados que los mismos firmen con países extrazonales, con limitación de muchos derechos que éstos poseen actualmente y habrá que ver si los países latinoamericanos están dispuestos a cercenar —en beneficio de sus asociados en el mercado común— tales derechos ya concedidos a terceros países, sobre todo de aquéllos de los que dependen en cuestiones tan importantes como el equipamiento para sus flotas aéreas.

53. — Deberá también expandirse el concepto de tráfico regional¹⁸ defendido sólo por algunos países como Argentina y Brasil, considerándose como países limítrofes a todos los de la zona, a fin de ampliar el criterio actual.

En materia de tráfico regional podrán sin duda aprovecharse los trabajos ya realizados en las tres Conferencias Regionales de Aviación Civil realizadas en Río de Janeiro (1969), Montevideo (1960) y Bogotá (1962) respecto a cuyas recomendaciones cabe sin embargo señalar que no fueron confirmadas sino por algunos países y en forma parcial.

54. — En lo que hace al consorcio común de transportistas zonales, cuya concreción parece por ahora sumamente improbable, examinaremos los antecedentes existentes y las dificultades que impiden que sea concretado por ahora.

55. — El proyecto de creación de la Flota Aérea Latino Americana (PALA) se concretó la reunión de Panamá en noviembre

tráfico de 5ª Libertad tomar un pasajero en Río de Janeiro y transportarlo a Buenos Aires.

La 6ª Libertad, no definida en los convenios de Chicago, es en realidad una especie dentro de la 5ª Libertad; denominada también "derecho al más allá" si consideramos el ejemplo anterior, la compañía aérea francesa, en la ruta indicada, haría tráfico de 6ª Libertad si tomara un pasajero en Buenos Aires y lo transportara a Santiago de Chile.

Ahora bien, si antes hablamos del tráfico regional definiéndolo como el que se realiza entre países limítrofes (ver nota 19) adviértase cómo los dos ejemplos se superponen respectivamente con los tráficos regionales que poseen Argentina y Brasil por una parte y Argentina y Chile por otra. De allí deriva la incidencia que pueden tener esos tráficos de 5ª y 6ª Libertad sobre el transporte regional ya que, para seguir el ejemplo, Argentina sólo podría proteger su tráfico regional con Brasil y Chile, mediante las restricciones que imponga a la línea aérea francesa con respecto a esos tráficos de 5ª y 6ª Libertad.

¹⁸ Se entiende por tal en materia aeronáutica sólo al que se realiza entre países limítrofes, reservándose tal tráfico en una parte sustancial a las empresas nacionales de ambos países.

de 1959 en cuya Acta Final se recomendó la formación de una empresa regional para la prestación de servicios aéreos internacionales integrada por Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú. La empresa tendría el carácter de sociedad privada, participando cada país a través de una unidad económica nacional representada por acciones nominativas, debiendo ser suscripto el capital de la empresa por las naciones que la formarían por partes iguales. La empresa, que sería considerada como nacional por cada uno de los países integrantes (se preveía la posibilidad de incorporación de otras naciones latinoamericanas) ejercería todos los derechos que en el orden internacional correspondieran a los países asociados en ella.

56. — La reunión de Panamá fue sucedida por las de Santiago de Chile y Lima, ambas en 1960, pero el proyecto no tuvo éxito. Señala Bausá²⁶ que ello se debió a que algunos gobiernos lo estimaron poco conveniente para sus empresas, especialmente en los casos en que tenían un tráfico mayor, manifestándose también el deseo de mantener las empresas nacionales bajo el pabellón patrio por razones nacionalistas, entendiéndose que el ente a crearse tenía un carácter monopolista, etc. Entendemos que el principal obstáculo que encontró el proyecto fue el que señala Hamilton²⁷ al expresar que la FALA fracasó por haber intentado crear un monopolio aéreo sin la participación de los principales países de América por los cuales pasaban las rutas aéreas de mayor volumen de tráfico.

57. — En una reunión celebrada en Lima en noviembre de 1966, de la que participaron Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, se analizó la posibilidad de constituir una empresa común de transporte de carga en el ámbito latinoamericano, en razón de que existe un tonelaje de carga aérea que justifica la formación de una línea aérea conjunta para que explote los servicios aéreos a EE.UU. y Europa. Las conversaciones prosiguen hasta el presente en procura de concretar el proyecto.

58. — La posición argentina en la materia²⁸ es la de apoyo a un convenio multilateral de derechos aerocomerciales pero no de la internacionalización de líneas aéreas ni de organismos supranacionales que las gobiernen.

²⁶ V. BAUSA ARAUJO, A.: "La Flota Aérea Latino Americana". Montevideo, 1965.

²⁷ HAMILTON, E.: "Ensayo de Flota Aérea Latino Americana. Aspectos Jurídicos y Económicos", II Período de Derecho Aeroespacial, Buenos Aires, octubre de 1961.

²⁸ Artículo 2º del Decreto-Ley Nº 12.507, ratificado por ley 14.467.

59. — Es, evidentemente, una postura lógica. El caudal de tráfico representa —más allá de los resultados de la explotación de una línea aérea determinada— una fuente considerable de recursos para el país y no es sensato entregarlo sin más ni más a una explotación conjunta cuyos resultados son imprevisibles en las presentes circunstancias.

60. — Concedemos que una línea aérea común a varios países latinoamericanos representaría —en un terreno puramente especulativo— la única solución posible para afrontar los enormes gastos que el progreso técnico impondrá en materia de renovación de equipos, etc., y por ende para hacer frente, competitivamente, a las poderosas empresas extranjeras que realizan transportes en el área zonal. Pero creemos también que lanzarse a dicha solución sin más bagaje que conceptos técnicos y olvidando la realidad existente y los múltiples factores e intereses que ella afectaría, significaría marchar hacia un nuevo fracaso que causaría más inconvenientes que ventajas.

61. — Hay, evidentemente, formas menos pretenciosas de colaboración entre empresas, tales como el "pool" o el consorcio, en los que, entre otras características, no desaparece la identidad de sus participantes y conservan éstos sus facultades de decisión. De ellas habrá necesariamente que partir para, con la experiencia así adquirida, ir evolucionando luego hacia formas más complejas y más perfectas de colaboración aprovechando también los ejemplos de los países que han dado estos pasos con anterioridad. En esta forma el avance que se logre, aunque más lento, será más seguro y no tan expuesto a fracasos o retrocesos.

62. — Finalizamos el análisis de este aspecto citando las cuatro etapas por las que, según Peruchí,²² deberá atravesar el programa aeronáutico latinoamericano en procura de una real integración:

- a) Ratificación de todos los tratados obtenidos dentro de la O.A.C.I. por parte de todos los países de la ALALC para uniformar la legislación y facilitar el desarrollo de un transporte común.
- b) Obtener una declaración de política aérea común a todos los Estados de la zona para facilitar el entendimiento mutuo entre ellos.
- c) Adecuar a los postulados de esa política común todos los tratados bilaterales suscriptos por países de la ALALC con terceros países o entre sí, complementando esto con

²² Op. cit. en nota 15 precedente.

el trazado de un plan de rutas intrazonales que responda a los intereses de la zona.

- d) Finalmente, instalación de un organismo asesor y coordinador de todas las líneas aéreas intrazonales, a nivel interlineal, no intergubernamental.

63. — En vista del estado actual de cosas no parece posible por ahora aconsejar un avance más profunda que el indicado en las cuatro etapas precedentemente mencionadas; las dos últimas de ellas se advierten ya erizadas de dificultades y habrá que pasar por ellas antes de comenzar a pensar seriamente en una Flota Aérea Latinoamericana integrada como única sociedad.

Por otra parte, cada una de estas etapas previas, aparte de facilitar el camino a la más avanzada que la sigue, representa una real coordinación de esfuerzos que disminuye los costos y fortalece el crecimiento económico de las empresas involucradas, preparándolas para afrontar como es debido la integración que se pretende conseguir.

V. EL TRANSPORTE TERRESTRE

64. — Todo lo dicho precedentemente acerca del volumen e importancia de los tráficos por agua y por aire, especialmente del primero de ellos, podría llevar a la idea que el transporte por vía terrestre —autotransporte y ferrocarriles— ocupará un lugar secundario detrás de aquellos. Teniendo en cuenta solamente la geografía de los países de la ALALC se afirma el concepto de que seguirán siendo, por lo menos por algún tiempo, los dos medios de transporte ya analizados los más aptos para un intercambio integral entre países de gran extensión y con accidentes geográficos que retardarán la realización de la infraestructura necesaria para un transporte por vía terrestre de gran magnitud.

65. — En efecto, un vistazo a los países de la zona, excepto por supuesto los mediterráneos, revela que sus áreas económicas más importantes desde el punto de vista del intercambio están radicadas en las zonas costeras y que convergen a esos centros todas las vías terrestres de comunicación a través de las cuales se realiza un tráfico de alimentación para la salida de los productos. Así las cosas, no existen prácticamente vías terrestres que comuniquen entre sí otros centros que no sean los que se encuentran en el camino hacia la costa o la periferia.

66. — Sin embargo, el transporte por vía terrestre tiene especial importancia desde el punto de vista de la integración cuando se piensa en el rol que puede jugar en estos dos casos:

el de los países o zonas mediterráneas sin costas marítimas y en el tráfico denominado "de frontera", o sea el que se realice entre zonas o localidades de distintos países pero muy próximas entre sí, sin contar con que el desarrollo de un sistema troncal de carreteras o vías férreas a lo largo de la zona puede servir, a medida que se vaya ejecutando, de eficaz complemento a los tráficos que se realicen por vía marítima o aérea porque impulsará la creación o el desplazamiento de zonas económicas que hasta ahora se habían venido radicando en zonas costeras o periféricas del continente.

Transporte automotor

67. — Examinaremos en primer lugar el transporte por carreteras, ya que el mismo presenta un más alto dinamismo y tasa de crecimiento y una especial aptitud para transformar sus zonas de influencia desarrollándolas y nutriéndose del propio tráfico que el desarrollo genera.

68. — Los países latinoamericanos han comprendido la gran importancia que representa para su integración la construcción de una red de carreteras a escala continental y, como no es posible esperar por ahora una acción individual efectiva en razón de sus crónicas dificultades presupuestarias, se ha tratado de coordinar proyectos susceptibles de obtener la financiación de organismos internacionales de crédito. Así en la 3ª reunión de la C.A.T. realizada en Montevideo en agosto de 1965 se recomendó ya el estudio conjunto de proyectos de carreteras multinacionales para crear condiciones de infraestructura que faciliten la integración de la zona.

69. — También en este campo deberá tenerse en cuenta que el transporte por carreteras ha venido desarrollándose hasta el presente en los países latinoamericanos con un criterio estrictamente nacional, sometido a normas y reglamentaciones distintas entre sí y que aquí también será necesaria la uniformidad a la que habrá de llegarse.

70. — En octubre de 1966 Argentina, Brasil y Uruguay firmaron un convenio de Transporte Internacional Terrestre con el objeto de ampliar este medio de comunicación y posibilitar la expansión del intercambio comercial y el turismo. Fue ratificado por la Argentina en mayo de 1967 mediante la Ley N° 17.289 y ha quedado abierto a la adhesión de los demás países miembros de la ALALC; éste podrá ser el punto de partida para la concreción de un acuerdo multilateral.

71. — Existen actualmente viñculaciones por vía terrestre entre algunos países de la ALALC. Bolivia y Brasil tienen una

conexión entre Puerto Suárez y Corumbá, respectivamente, pero sin prolongación hacia el interior de Bolivia (existe sólo una especie de senda) y con 1.400 kms. de camino no totalmente pavimentado hasta San Pablo. El mejoramiento de esta ruta sería beneficioso para ambos países porque Bolivia podría recibir manufacturas de San Pablo y el complejo industrial de Corumbá y a su vez aumentar sus envíos ganaderos al Brasil.

72. — Brasil y Paraguay se hallan comunicados a la altura de las ciudades de Foz de Iguazú y Puerto Stroessner que se prolonga hasta el Estado de Paraná en el Brasil por una ruta de asfalto casi finalizada y hasta Asunción en el lado paraguayo con una carretera pavimentada de dos vías, recientemente finalizada. La construcción de esta carretera fomentó extraordinariamente la región, creándose colonias agrícolas y permitiendo el acceso a los mercados paraguayos y hasta argentinos (vía fluvial) de diversos productos de exportación brasileños, especialmente maderas. Aquí se han planteado sin embargo dificultades por la desigualdad de competencia entre los transportistas de ambos países y algunas medidas y recargos establecidos a nivel gubernamental. También ha aumentado apreciablemente el tráfico de pasajeros por esta vía hacia San Pablo y Curitiba y hacia las Cataratas del Iguazú.

73. — Brasil y Uruguay tienen cuatro conexiones terrestres fronterizas a través de las cuales se realiza un activo intercambio de mercaderías y personas; ellas se encuentran entre Santa Ana do Libramento y Rivera, entre Jaguarao y Río Branco, entre Victoria do Palmar y Chuy y entre las localidades homónimas de Aceguá; estos caminos de frontera se conectan con rutas en gran parte pavimentadas hacia el norte de Brasil y hacia las playas uruguayas y Montevideo. El transporte terrestre de algunas mercaderías como el banano ha venido incrementándose fuertemente en los últimos años, representando una real competencia para el de la vía marítima y operan asimismo líneas de ómnibus que realizan un activo intercambio de pasajeros.

74. — La comunicación entre Argentina y Brasil se establece a la altura de Paso de los Libres y Uruguayana donde existe un puente carretero y ferroviario de dos kms. a través del río Uruguay; la conexión se prolonga hasta San Pablo y Río de Janeiro con buenas carreteras pavimentadas y hasta Buenos Aires con caminos consolidados en su mayor parte hasta Santa Fe y pavimentado desde allí hacia el sur. El túnel subfluvial entre Santa Fe y Paraná y la pavimentación de los 500 kms. aproximadamente que separan esta ciudad de la de Paso de los Libres impulsará sin duda el intercambio que ya tiene volúmenes importantes.

75. — Existen actualmente dos empresas brasileñas que realizan transporte de carga y pasajeros respectivamente y una argentina ha iniciado los trámites de rigor para prestar estos últimos servicios.

76. — Para finalizar este tema haremos una sintética referencia al convenio antes mencionado, único instrumento con que se cuenta hasta ahora para encauzar el transporte interzonal de carreteras. El mismo prevé como primer paso un acuerdo entre dos países sobre la necesidad o conveniencia de transporte y el otorgamiento posterior de los permisos correspondientes dentro de los límites de los territorios respectivos y sujetos éstos a reciprocidad, haciéndose ésta efectiva mediante el compromiso que asume el país que haya otorgado un permiso a una de sus empresas de no conceder otros hasta que el otro país no haya autorizado a una empresa de su jurisdicción a realizar el mismo tráfico.

77. — Las empresas son autorizadas a realizar tres tipos de tráfico: bilateral entre dos países signatarios a través de la frontera común; bilateral entre dos países signatarios a través de un tercer país, en tránsito y tránsito hacia terceros países. Se establece una compensación para el país cuyo territorio es utilizado para el tránsito y, finalmente, se prevé el reparto del transporte entre los dos países que lo efectúan por partes iguales.

78. — El convenio, sin perjuicio de los ajustes y modificaciones que sea necesario introducirle, es un importante elemento para el incremento del intercambio zonal por esta vía y su ratificación por mayor número de países es fomentada por la Asociación Latino Americana del Transporte Automotor por Carreteras (ALATAC), órgano que nuclea a las instituciones representativas de este tipo de transporte.

Transporte Ferroviarios

79. — Diversos problemas aquejan a los ferrocarriles latinoamericanos y algunos de ellos habrán de ser solucionados antes de que pueda encararse con éxito algún tipo de integración entre los mismos, mientras que se espera que otros sean recogidos precisamente como resultado de la integración. Cuéntase entre los primeros sobre todo los de tipo técnico y administrativo, tales como distintos sistemas de trocha, controles aduaneros, etc., y entre los segundos, los representados por la insuficiencia o mal estado de vías y ramales, la obsolescencia de material ferroviario y, en general, todos los factores que han tornado deficitario y hasta ineficiente al transporte ferroviario.

80. — Nos resulta imposible dar un panorama completo de las conexiones ferroviarias existentes entre los países de la zona; idéntica dificultad se presentó, por otra parte, a los miembros de la Reunión Constitutiva de la Asociación Latino Americana de Ferrocarriles (ALAF),²⁶ lo que motivó que la Resolución N° 9 de la misma recomendara —ante una ponencia del Brasil— que la ALAF confeccionara un mapa de las redes ferroviarias de Latino América con indicación de los accidentes geográficos relacionados con las mismas. No obstante lo expuesto, nos referimos a algunas conexiones existentes.

81. — La Argentina cuenta con una red ferroviaria de alrededor de 44.000 kms., mayor que el resto de los países sudamericanos y es también la más conectada por este medio con sus vecinos. Dos son las conexiones con Chile: la existente entre Las Cuevas (Mendoza) y Caracoles y la de Socompa (Salta) y Socompa (Antofagasta). Las conexiones con Bolivia se establecen entre La Quiaca (Jujuy) y Villazón y entre Positos (Salta) y Yacuiba, tramos de un intermedio activo. La conexión con el Paraguay existe entre Posadas (Misiones) y Pacó-cua y, finalmente, la conexión con Brasil se efectúa a través del puente ferro-camino existente entre Paso de los Libres (Corrientes) y Uruguayana.

82. — La antes mencionada ALAF es el organismo que en la ALALC ha centralizado la cooperación y coordinación entre los sistemas ferroviarios zonales. Pueden asociarse a la misma todas las empresas ferroviarias latinoamericanas que presten un servicio público de transporte de pasajeros y carga y estén debidamente autorizadas por sus respectivos países y tiene por objeto, a más de lo ya expresado, el fomento del transporte ferroviario asegurando la normalización de sus materiales y equipos especialmente con vistas al tráfico internacional, creando medios de cooperación y coordinación entre los distintos ferrocarriles latinoamericanos.

83. — En cumplimiento de tales objetivos se han presentado ya iniciativas tendientes a concretar dicha cooperación, tales como intercambio de respuestos y materiales en préstamo, arriendo o venta; unificación de normas técnicas para la complementación y promoción de la industria ferroviaria zonal; construcción de ramales ferroviarios internacionales; transporte de camiones, automóviles y sus motoristas por ferrocarril (auto-tren); creación de centros de capacitación; intercambio de información; adopción de métodos unificados para el cálculo de los costos

²⁶ Iniciada en Chapadmalal (Bs. Az.) el 25/3/64. Participaron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

ferroviarios; adopción de un título de transporte único; el pase americano o amerapass,²⁵ por citar las más importantes.

84. — En base a lo expuesto y como recomendaciones comunes a todo el transporte por vía terrestre pueden enunciarse las siguientes:

- a) Proceder a la coordinación a escala regional de los proyectos de construcción de carreteras y líneas ferroviarias que deberán planificarse teniendo en cuenta los intereses de la zona, tanto en lo que hace a rutas o líneas troncales como secundarias o de alimentación.
- b) Como punto de partida deberá confeccionarse la documentación que demuestre, a manera de censo, cuáles son las obras de infraestructura básica con que cuentan los países de ALALC para el desarrollo de su transporte terrestre, ya sea por carretera, ferroviario, o combinando ambos medios de transporte.
- c) Ejecutar dichas obras en la misma escala regional tratando de obtener la financiación y asistencia internacional para tales proyectos multinacionales.²⁶
- d) Lograr la unificación de normas técnicas y reglamentarias especialmente en el campo tarifario y de imposición fiscal especialmente en materia aduanera.

VI. CONCLUSIONES

85. — El esquemático bosquejo que antecede trata de mostrar, a grandes rasgos, la situación actual del transporte latinoamericano y las posibilidades de su integración a nivel intrazonal. Creemos que puede repetirse aquí, a manera de conclusión final, una reflexión que ya desaháramos repetidamente a lo largo de este trabajo: el carácter paulatino que deben tener las medidas que se vayan aplicando teniendo muy en cuenta que lo gradual no es necesariamente sinónimo de lo lento.

²⁵ Respectivamente, Resoluciones Nos. 3, 4, 5, 6, 8, 13, 14 y 15 y 21 de la citada reunión de la ALAP en Chapadmalal.

²⁶ Téngase en cuenta al respecto que los grandes monopolios financieros internacionales debaten ya la forma en que adaptaran sus inversiones y negocios en función de los mercados regionales unificados; numerosos planes de asistencia financiera de los EEUU, toman en cuenta el requisito integrado y el R.I.D. ha modificado en los hechos el objetivo para el cual fue creado y es así como ha pasado de la consideración de proyectos aislados al tratamiento de aquéllos que están enmarcados en planes nacionales orgánicos de desarrollo y se vuelca en la actualidad los proyectos multinacionales, especialmente los que signifiquen mejoramientos de la infraestructura, en particular de las comunicaciones ("Revista Panorama", marzo-abril 1968, "Latinoamérica, una gran Nación deshecha?").

86. — La posición de los países del Pacífico, con Chile a la cabeza, de sostener que la integración acelerada es el medio previo para intensificar el desarrollo económico es lógico porque es también coherente con sus propias necesidades nacionales. Pero no es menos coherente la posición de Argentina, Brasil y Méjico, que entienden que los desarrollos nacionales son previos a cualquier integración y no admiten por ahora la resignación de sus poderes en un órgano supranacional. Esto va enderezado directamente hacia los modos operativos de poner en vigencia los mecanismos de la integración y habría que ver cuál sería la reacción y el acatamiento que prestarían los países que defienden la integración acelerada ante medidas emanadas de órganos supranacionales que afectara en forma decisiva su actual política económica.

87. — No puede negarse que la posición argentina es cuanto menos lógica y prudente y que no asigna a la integración carácter de filosofía ni siquiera de política sino el que verdaderamente debe tener: instrumento para el desarrollo económico que, en cuanto tal, debe estar condicionado y subordinado a las realidades y necesidades de dicho desarrollo. Adoptar un procedimiento distinto significará, casi seguramente, avanzar en el vacío exponiendo al fracaso los progresos aparentes que puedan lograrse.

88. — La alternativa, aunque hipotética, o sea el éxito de la integración en tales condiciones, es igualmente peligrosa, pues realizada a todo trance entre países de distinto grado de desarrollo, sin integración en muchos casos de sus propios territorios, y con estrecha dependencia con naciones que no pertenecen a la zona, no implicaría sino el fortalecimiento de este esquema condenado a los grandes países del área a una medianía internacional que, a plazo no muy largo, repercutiría también desfavorablemente sobre sus asociados menores.

89. — La posición argentina representa así una postura intermedia entre la integración "compulsiva" e inmediata y la no integración; a lo largo de la historia la verdad ha aparecido con demasiada frecuencia a mitad de camino entre dos posiciones antagónicas como para que ese fenómeno pueda ser ignorado.

90. — No escapa el transporte al rigor de estos postulados y por ello la integración que en este campo se realice deberá necesariamente nutrirse de las dosis necesarias de prudencia y realismo. Solamente así podrá hacer el transporte el importante rol que le corresponde en esta tentativa de integración que se trata de lograr para Latino América.