

APORTES

para la Integración Latinoamericana

AÑO V - Nº 5

JULIO 1999



**INTEGRACION
FISICA
DEL MERCOSUR**

INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

A P O R T E S

para la Integración Latinoamericana

AÑO V - Nº 5

Julio 1999



INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Queda hecho el depósito que prescribe la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial sin la autorización del Instituto de Integración Latinoamericana o la correspondiente cita de su fuente.

D.N.D.A.

Julio de 1999. Instituto de Integración Latinoamericana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata. La Plata. Argentina.

Sede La Plata: Calle 10 N° 1074. CP: 1900. La Plata. Tel./fax: (0221) 4213202

Sede Capital Federal: México 1230. Buenos Aires. Tel./fax: (011) 43827414

E-mail: integra@netverk.com.ar

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Presidente: Ing. Luis Julián Lima

Vicepresidente: Prof. Alberto R. Dibbern

Secretario General: Dr. Guillermo Tamarit

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Decano: Dr. Miguel Angel Marafuschi

Vicedecano: Dr. Ramiro Pérez Duhalde

Secretario Académico: Dr. Claudio Castagnet

INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICA

Directora: Dra. Noemí Beatriz Mellado

Secretario: Dr. Luis Manuel Urriza

MAESTRIA EN INTEGRACION LATINOAMERICANA ESPECIALIZACION EN POLITICAS DE INTEGRACION

Directora: Dra. Noemí Beatriz Mellado

Secretario: Dr. Marcelo Halperín

Dr. Sergio Palacios

A P O R T E S
para la Integración Latinoamericana

**Publicación periódica del
Instituto de Integración Latinoamericana**

Comité Asesor: Referato

José María Aragao
Adolfo Dorfman
Aldo Ferrer
Marcelo Halperín
Hélio Jaguaribe
Iris Mabel Laredo
Germánico Salgado Peñaherrera
Juan María Vacchino

Directora:

Noemí Beatriz Mellado

Secretaria de Redacción:

María Luciana Ali

FUNIAL

Fundación Integración de América Latina

Calle 10 N°1074 e/54 y 55-La Plata

Telefax: (0221) 421-3202

La Fundación tiene como objetivo brindar apoyo y colaboración a todas las actividades del Instituto de Integración Latinoamericana

BASE DE DATOS

Disponible en diskettes: series estadísticas Regionales, Nacionales, Provinciales y Locales sobre

- ◆ Indicadores Socioeconómicos
- ◆ Empresas Exportadoras
- ◆ Empresas Industriales
- ◆ Zonas Francas Latinoamericanas
- ◆ Sectores Productivos
- ◆ Sectores Lechero y Máquinas-herramientas

CURSOS Y SEMINARIOS

Se realizan mensualmente cursos sobre

- ◆ Idioma Portugués
- ◆ Curso Básico de Economía para No Economistas (dirigido a Empresarios, Funcionarios, Sindicalistas y Estudiantes)

INFORMES Y ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS

La Fundación cuenta con un Equipo multidisciplinario de Investigadores que realizan diagnósticos y evaluaciones prospectivas sobre la dinámica económica y social Regional, Nacional, Provincial y Local

ASESORAMIENTO TÉCNICO

Se brinda asesoramiento técnico a empresas sobre Comercio Exterior y mercados alternativos.

CAPACITACIÓN

Se dictan Cursos breves a solicitud de Organismos y Empresas

E-MAIL

integra@netverk.com.ar

INDICE

PRESENTACION	pág. 9
LA INFRAESTRUCTURA VIAL EN LA INTEGRACION DEL MERCOSUR	
La infraestructura del transporte terrestre	pág. 13
por <i>Marta Fohs y Ricardo Gimenez</i>	
La conexión física Rosario-Victoria: un proyecto de corredor vial en nuestro país	pág. 23
por <i>Agustina Peretti</i>	
El proyecto de construcción del Puente Buenos Aires-Colonia	pág. 29
por <i>Beatriz de Luca y Beatriz Pereyra</i>	
LA HIDROVIA PARANA-PARAGUAY	pág. 45
por <i>Stella Maris Borrego, Juan Manuel Casavelos,</i> <i>Sonia Medina, Mónica Regolini, Susana Pizzuto y</i> <i>María Amelia Zárate</i>	
EL TRANSPORTE MULTIMODAL	pág. 57
por <i>Gabriela Catalani, Clara Ginzburg,</i> <i>Liliana Herrera Albrieu y Poersch Riveriro, Joao Batista</i>	
INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA	pág. 73
Programa de Actividades 1999	

PRESENTACION

El actual proceso de globalización y transnacionalización no sólo fomenta la formación de grandes bloques económicos, sino que trae consigo una rápida adaptación a los cambios tecnológicos y a las comunicaciones rápidas y sencillas, conjuntamente con una notable aceleración y disminución de los costos en los transportes en general. Todo ello conduce a significativos cambios en los procesos productivos, influenciados por la gran movilidad del capital financiero.

Para una inserción óptima en las nuevas modalidades comerciales los esquemas de integración deberán contar con una dotación de infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones articuladas.

Como resultado de la liberalización del intercambio de mercancías en el Mercosur, el comercio tanto intrazona como hacia terceros países ha experimentado un fuerte incremento, lo cual ha generado demandas de otro tipo, como lo es la creación de *infraestructura física* adecuada para hacer frente a esta expansión del comercio en la región. Dichas demandas son muy variadas, abarcando desde la construcción de puentes y carreteras -en el área del transporte terrestre- hasta el establecimiento de hidrovías -en el ámbito del transporte fluvial-.

En virtud de que uno de los objetivos de *Aportes para la Integración Latinoamericana* es brindar un espacio de reflexión sobre ciertos aspectos considerados fundamentales en los complejos procesos de integración particularmente del proceso Mercosur, se estimó apropiado publicar los trabajos elaborados por los maestrandos para el Seminario "Integración Física",¹ quienes en su mayoría han concluido la Especialización en Políticas de la Integración y se encuentran en la etapa de elaboración de la tesis.

La iniciativa de los maestrandos -para la realización del presente documento- fue formar grupos de estudio en torno a temas afines que habían sido investigados en forma individual para dicho Seminario. Se partió de catorce trabajos sobre la temática Infraestructura de transporte, la cual incluye una diversidad de modos -carreteras, ferrocarriles, transporte aéreo, marítimo y fluvial- y de procedimientos administrativos e institucionales que regulan su uso, los que fueron reelaborados, con la coordinación de Marta Fohs, a fin de darle un enfoque multidisciplinario a un tema tan complejo, y como resultado, quedaron conformados tres capítulos: Infraestructura vial en la Integración del Mercosur; Hidrovía Paraná - Paraguay y Transporte Multimodal.

Es válido aclarar, que esta temática es sumamente compleja, es por ello que en estos documentos sólo se encontrará una caracterización de los componentes más relevantes de estos procesos. Se presenta una primera aproximación a la problemática en estudio, cuyo valor pretende restringirse al armado de un encuadre analítico general.

¹ El Seminario Integración Física se dictó en la Maestría en Integración Latinoamericana del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Sede Buenos Aires, Durante el Segundo Cuatrimestre de 1997, Estuvo a cargo del Dr. Arturo Ravina.

LOS AUTORES

Marta N. Fohs: Licenciada en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Investigadora Invitada CEUR. Coordinadora y asistente de las Reuniones de Ministros de Justicia del MERCOSUR y de los Encuentros de la Comisión Técnica de dicha Reunión durante la Presidencia Pro-tempore de la Argentina.

Ricardo A. Gimenez: Contador Público, Universidad Nacional del Litoral. Coordinador del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Presidente de la Comisión de Estudios de Economía del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Entre Ríos.

Beatriz de Luca: Bachelor en ciencias Sociais "Especialidade en Socióloga", Universidad de de Brasilia, Brasil. Magister en Secutiarum en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Autora de "La salud hospitalaria en los tiempos del Cólera" CEAL N° 432. Colección Política Argentina. Ex-docente de Políticas Públicas, INAP y ex-docente adjunta de la cátedra de Metodología de la investigación. Maestría en Administración Pública FCE-UBA.

Beatriz Pereyra: Licenciada en Economía, UBA. Docente del curso de "Formación básica en Integración: MERCOSUR. JTP, en la cátedra "Teoría de la Integración", Maestría en Integración Latinoamericana, UNLP.

Agustina Peretti; Licenciada en Relaciones Internacionales. Asesora Legislativa en la Cámara de Diputados de la Nación.

Stella Maris Borrego: Abogada, Facultad de Derecho, UBA. Docente de la Asociación de Abogados de Buenos Aires. Asesora de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR.

Juan Manuel Casavelos: Licenciado en Geología, UNLP. Posgrado en Ingeniería Ambiental, UTA. Posgrado en Administración Ambiental, UCA.

Sonia Ruth María Medina: Abogada, Facultad de Derecho, UBA. Docente de la Cátedra de Derecho Procesal en la UBA y en la Universidad de Palermo.

Mónica Isabel Regolini: Licenciada en Economía, Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba. Especialista en "Planificación del Desarrollo Regional" ILPES/CEPAL. Docente de la Carrera de Licenciatura en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, UNRC y Vicedirectora del Instituto de Desarrollo Regional de la FCE-UNRC.

Susana Pizzuto: Abogada, Facultad de Derecho, UNLP.

María Amelia Zárate: Licenciada en Ciencias de la Educación, UBA.

Gabriela Catalani: Ingeniera Agrónoma, UBA. Consultora de temas agro-alimentarios de Entidades Nacionales. JTP. en la cátedra "Nuevas Reglas Internacionales de la Propiedad Intelectual" de la Maestría en Integración Latinoamericana, UNLP. Asesora Gubernamental y Legislativa.

INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

Clara Ginzburg: Abogada, Facultad de Derecho, UBA. Ex-Coordinadora-editora de la revista "Integración Latinoamericana" BID-INTAL.

María Liliana N. Herrera Albrieu: Abogada, Facultad de Derecho, UBA. Docente del INAP, JTP en la cátedra de "Derecho de la Integración" de la Maestría en Integración Latinoamericana, UNLP. Docente invitada en la "Cátedra Abierta MERCOSUR" de UNNE. Asesora Legal, S.P.U. Ministerio de Cultura y Educación. Ex-Observadora OEA (Elecciones Nicaragua 1989-90). Ex-Secretaría de la Función Pública de la Provincia de la La Rioja.

Joao Batista Poersch Riveriro: Abogado. Universidad de Puerto Alegre.

LA INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE TERRESTRE

MARTA FOHS Y RICARDO GIMÉNEZ

Sumario: 1. Introducción.- 2. Configuración de la red de transporte terrestre.- 3. Proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red vial.- 4. Reflexiones finales.

1. Introducción

El transporte, está ligado a la historia de la civilización, pues es un requisito indispensable para la movilización de personas y cargas e involucra todas las formas del comercio, o sea dirección, volumen, velocidad, tiempo como así también el costo del seguro.

Las primeras manifestaciones de la globalización y de los espacios integrados se trasladan a la necesidad de contar con una eficiente infraestructura para el transporte de cargas, debido a que la acelerada expansión del comercio internacional ejerce presiones sobre la economía en general y sobre el transporte en particular, por lo que comercio y transporte están intrínsecamente ligados.

La suma de los territorios de los países miembros del Mercosur es de 13.729.032 km², una superficie muy extensa, con escasa vinculación preexistente en materia de transporte terrestre y con deterioros por falta de mantenimiento, debido a la seria situación económica por la que atravesaron estos países en décadas anteriores, que los lleva a enfrentar serias dificultades.

Las políticas económicas, también tienen una vinculación directa con el modo de transporte. Por un lado, consideran que el sistema de transporte es el marco necesario para aumentar el comercio - interior y exterior- del país y por otro lado, sus proyectos quedan registrados en los presupuestos estatales por el volumen de inversiones requeridas.

2. Configuración de la red de transporte terrestre

Las vías de circulación de cada uno de los países que hoy forman parte del Mercosur, tuvieron su origen -generalmente- en los principales puertos atlánticos y fueron extendiéndose en forma gradual hacia el interior de sus territorios, en función de los patrones de distribución geográfica de las actividades productoras de bienes primarios para la exportación de origen agrícola, ganadero o minero. Esta configuración fue desarrollada durante la época colonial e impulsada por el modelo económico de la distribución internacional del trabajo, imperante en la segunda mitad del siglo XIX.

Con el auge del ferrocarril, en las dos últimas décadas del Siglo pasado y por las ventajas que éste ofrecía para el transporte de carga, se desarrolló rápidamente. Su red fue planificada acorde a las necesidades del comercio internacional, o sea, en función de los puertos con salida atlántica para el envío de los productos básicos tradicionales a los puertos europeos. Si bien, la red se planificó durante el modelo exportador de materias primas, sus rieles fueron extendidos a lo largo de las rutas ya estructuradas desde el período colonial.

Por ende, los puertos de los países latinoamericanos fueron diseñados -principalmente- para la exportación de productos básicos tradicionales, por lo que, sus instalaciones hoy ya no son adecuadas para

los nuevos productos resultantes de la diversificación productiva regional, como así tampoco, acordes a las nuevas tecnologías; y sus redes de transporte fueron planificadas en función de los requerimientos de la economía mundial, que con diferentes matices se mantuvieron vigente durante casi un siglo. De esta manera, quedó configurado todo un sistema de circulación de transporte con un diseño radial.

En el marco de este tipo de corrientes comerciales no se estimulaba el comercio intrazonal, siendo este uno de los motivos por el cual no se fomentaba el desarrollo de vías de comunicación entre los países latinoamericanos, que junto con los desacuerdos políticos que llevaban a conflictos o hipótesis de conflictos entre naciones limítrofes, fundadas en cuestiones territoriales o en disputas de soberanía, y las barreras económico proteccionistas e incluso los diferentes niveles de desarrollo, incidieron en la construcción de carreteras y puentes con diferentes capacidades de peso y líneas férreas con distintas trochas.

Estos motivos, entre otros, fueron impedimentos importantes para el desarrollo de proyectos conjuntos de infraestructura física de transporte entre países limítrofes. De ello deriva que los sistemas carreteros han sido desarrollados sólo en función de los requerimientos nacionales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la diversificación de la producción y el proceso de sustitución de importaciones *"la red de carreteras se desarrollo rápidamente, compitiendo con las líneas ferroviarias e interconectando los crecientes centros urbano-industriales"*¹. Este desarrollo del modo de carreteras se realizó en desmedro del transporte ferroviario y fluvial.

En la década del sesenta, bajo la óptica de la justificación económica impuesta por las relaciones comerciales imperantes entre países contiguos, se realizaron esfuerzos tendientes a interconectar los sistemas nacionales de carreteras con la construcción de la carretera Panamericana. Las limitaciones físicas, económicas y tecnológicas, sumadas a las restricciones políticas impidieron el desarrollo de una robusta red de transporte latinoamericana.

A fines del decenio de los ochenta se tornó prioritario para algunos países de la región el mejoramiento de la infraestructura de transporte para evitar estrangulamientos y aumentos en los costos que amenazaban con detener la incipiente expansión de las exportaciones. *"La escasez de recursos financieros conjuntamente con las restricciones fiscales y la ineficiencia en el manejo de las empresas estatales encargadas de la infraestructura fueron los factores determinantes para que los formuladores de políticas se inclinaran por la privatización o la concesión de la infraestructura física que estaba considerada, hasta entonces, como un sector estratégico para la seguridad nacional y el crecimiento económico"*².

Como consecuencia de la reestructuración de la economía mundial producida a lo largo de toda la década del ochenta, nace un nuevo modo de relaciones económicas internacionales, mediante una economía globalizada, la ampliación de mercados regionales, una fuerte adaptación a los cambios tecnológicos y sobre todo una gran movilidad del capital financiero internacional con significativos cambios en los procesos productivos.

¹ BID. Serie Documentos de Trabajo 213. "MERCOSUR: Logros y desafíos", investigadores Sepúlveda, C. y Vera, A. Washington, D.C. Estados Unidos. 1997.

² VERA AGUIRRE. Arturo. "La infraestructura de transporte en América Latina". BID. Serie de Documentos de Trabajo 220. Washington, D.C. 1997, pg. 11.

Estos conceptos dieron origen a una nueva concepción empresarial que se orienta a considerar al mundo entero como su fuente de materias primas y fuerza laboral, lo que lleva a un intenso intercambio comercial, a la vez que promueven las economías de escala.

El constante crecimiento y la acelerada expansión del comercio internacional -generado por las nuevas formas de producción, comercialización y circulación de insumos y mercaderías-, no sólo influyó en las mayores importaciones de los países industrializados, sino también, en los cambios producidos en el origen y la composición de la demanda de importaciones. Es cada vez más importante el número de manufacturas que se producen en distintos países, sobre la base de insumos de otras fuentes que se concentran en lugares que ofrecen mayores ventajas comerciales para lograr el producto final.

A mediados del decenio de los ochenta comienza a desarrollarse un constante y creciente comercio internacional, que desde inicios de la década del noventa, se intensifica sobre todo entre los países miembros del Mercosur.

Se estima que, del volúmen total de cargas comercializadas, entre un 60% a 70%, se transporta en camiones por rutas viales presentando varias de ellas un ostensible deterioro, además de poseer un sólo carril por mano, producto de haber sido diseñadas hace muchos años y para distintos tipos de vehículos de carga. El predominio en la elección de este transporte ha llevado a la sobreutilización de las carreteras llegando a la saturación de las mismas, lo que conduce a congestiones -particularmente- en los cruces fronterizos y en las cercanías de puertos y ciudades.

El ferrocarril tiene una reducida participación en el intercambio comercial dentro del Mercosur. Uno de los principales obstáculos es la diferencia de trocha entre Brasil y el resto de los países que obliga a costosos transbordos de cargas.

Es evidente que el desarrollo histórico de la infraestructura del transporte terrestre que vincula a los países de la región es deficiente e inadecuada. Entonces, se plantea la necesidad de adecuar y mejorar las vías de circulación existentes, como así también, encarar la construcción de nuevas obras a fin de desarrollar la infraestructura de todos los medios de transporte de la región, para apoyar y complementar los procesos de integración física ya fomentados por el desarrollo comercial.

3. Proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red vial

A mediados de los años ochenta, en América Latina, se adopta una nueva estrategia de desarrollo que incluye una severa disciplina fiscal y la reducción del papel del Estado en la formación de capital, la que ha tornado las condiciones favorables para que el sector privado fuera asumiendo gradualmente su responsabilidad en la modernización y en la transformación de los servicios de infraestructura mediante los procesos de privatización, que comprenden también la ampliación y la operación.

"Al sector privado, como nuevo e importante actor en esta área, se le ha asignado el rol de traer consigo además de la capacidad empresarial y las técnicas de ejecución y operación, los recursos financieros propios o los que pudiere obtener accediendo a los sistemas financieros y a los mercados de capitales internacionales, que en definitiva resultarán complementarios de los que movilice el sector

³ BID. "La integración física del Cono Sur", Documento de Carlos Sepúlveda, Martín Arocena y Arturo Vera, Bs. As, 1995.

⁴ BID/INTAL. "Informe MERCOSUR", Nº3, Cap.VI, jun-dic.1997. Buenos Aires.

público"³, del que se aguarda continúe asumiendo en el mediano plazo la responsabilidad por el financiamiento de la mayor parte de las inversiones en infraestructura. "Las inversiones en este sector prometen transformarse en uno de los componentes más dinámicos del proceso de integración"⁴.

De la totalidad de proyectos inventariados, a continuación sólo se detallan las principales características de las iniciativas en marcha y bajo análisis en materia de infraestructura vial tendientes a fortalecer el sistema carretero del Mercosur, al que la realidad del intercambio regional volcó su mayor preferencia y en el que los países miembros del bloque concentran importantes esfuerzos.

Para facilitar la descripción de los proyectos los hemos organizado por modalidades:

A) *Sistemas carreteros*

Según una investigación del Banco Mundial, realizada a fines de la década pasada, el estado de conservación de las rutas del Mercosur está muy por debajo del nivel observado entre los países de la OCDE, donde el 80% es considerado bueno. En el Mercosur en cambio, se consideran bien conservadas el 35% de las rutas argentinas, el 30% de las brasileñas, el 26% de las uruguayas y las paraguayas son las que por lejos muestran los mayores problemas, ya que tan sólo el 10% de los 40.000 kilómetros de su red vial está pavimentada⁵.

El estado de deterioro de las rutas repercute en los productores de la región, que ven disminuida su capacidad de competir al crecer sus costos. La Confederación Nacional de Transporte (CNT) de Brasil estima esas pérdidas en U\$S 1.200 millones anuales y el Departamento Nacional de Rutas y Circulación (DNER) calcula que en Brasil el deterioro ocasiona un aumento de cerca del 30% en el costo operativo de los vehículos, un mayor consumo de combustible de alrededor del 50%, una elevación del 50% en la probabilidad de accidentes y una duplicación en los tiempos de viaje⁶. Si a ello se agregan las demoras que se producen en el embudo que representan los escasos puentes fronterizos, en los puertos saturados y en la burocracia persistente, con el consiguiente gasto de conductores parados y riesgo de menoscabo de los productos transportados, no resulta difícil concluir que hacen falta urgentes medidas para dotar al sistema de transporte terrestre regional de la capacidad suficiente para acompañar el vertiginoso crecimiento que experimenta el bloque.

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicado en 1997, sostiene que el Mercosur crece a un promedio del 5% anual, y que serán necesarias inversiones por U\$S 20.000 millones para que la infraestructura de transporte terrestre alcance un nivel aceptable de eficiencia y deje de ser una traba para la expansión comercial, principalmente de sus dos socios mayores, Argentina y Brasil.

Para la CNT (brasileña), los costos de reconstrucción de las rutas en mal estado, más los de conservación de las que están en buenas condiciones, sumarían unos U\$S 4.700 millones, que se elevarían a U\$S 9.800 millones si antes del año 2000 no se hace nada en ese sentido.

Rutas del Sur de Brasil. Estas rutas son la conexión terrestre más efectiva entre las regiones productoras de todo el Mercosur, con excepción del intercambio que se hace directamente entre Para-

³ LOPEZ, Fernando: "Conservar es más difícil que construir", en *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, N°45, febrero de 1997, pág. 14.

⁴ KOMATSU, Alberto: "Un deterioro cada vez más costoso", en *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, N°45, febrero de 1997, pág. 19.

guay y el centro de Brasil. Pero las pésimas condiciones de tránsito de las rutas brasileñas, particularmente en Río Grande do Sul, son una traba a la circulación de mercaderías, constituyéndose en una especie de barrera no aduanera, pues contribuyen a aumentar costos, retrasar negocios y generar inseguridad para las cargas y profesionales del transporte. Por ello es altamente positivo que dentro de los programas a ejecutarse a brevedad esté prevista la modernización y adecuación de esas rutas, que al mejorar las conexiones entre las ciudades argentinas del Río de la Plata con su margen oriental uruguayo, acortará sustancialmente la distancia entre los dos mayores polos del Mercosur, que son la provincia de Buenos Aires y el estado de San Pablo, y agilizará el comercio entre el Sur brasileño y Uruguay, área ésta que se perfila como una de las de mayor densidad de intercambio del Mercosur, si no en números absolutos, sí en cifras relativas al valor y tonelaje de la producción global de dicha área⁷.

Rutas en Uruguay. Está en estudio preliminar un plan de inversión de U\$S 322 millones para la reparación, construcción y readecuación de rutas, carreteras y puentes que comunican al país con sus principales socios comerciales, Argentina y Brasil. El programa cuenta con apoyo crediticio del BID y Banco Mundial y con el aporte de recursos propios del gobierno uruguayo y de otras entidades de crédito.

Rutas en Paraguay. Paraguay necesita invertir unos U\$S 225 millones para completar los llamados "corredores de exportación" -rutas asfaltadas que permitirán la conexión de sus más importantes zonas productoras con Brasil y Argentina- y el denominado "corredor bioceánico", trazado, que une los puertos del Centro-Sur brasileño con los peruanos y chilenos a través de territorio paraguayo y boliviano. De este corredor faltan construir 537 kilómetros, de los cuales un tramo de 277 kilómetros tiene financiación del BID y del Banco Mundial, hallándose en procura de financiación internacional para los 260 kilómetros restantes. Se aprecia que será muy utilizado por los productores sojeros de los estados brasileños de Mato Grosso, Paraná y Santa Catarina al permitirles un ahorro de 25 días para alcanzar las costas del Pacífico con respecto al flete marítimo. También hay tratativas con el gobierno de Japón para financiar la rehabilitación de otros 600 kilómetros de rutas y puentes.

El proyecto más ambicioso es el recientemente aprobado por el Congreso que prevé la construcción y rehabilitación de 2.500 kilómetros de rutas asfálticas, cuatro puentes internacionales nuevos, la modernización de 357 kilómetros de vías férreas y la ampliación de su red en otros 435 kilómetros, comprendiendo una inversión total de U\$S 1.500 millones a 2.000 millones. De acuerdo al PE, las obras previstas permitirán conectar durante todo el año varias zonas responsables del 26% de la producción agrícola paraguaya, cuyos principales rubros son soja, algodón, trigo, maíz, mandioca, caña de azúcar y yerba mate, posibilitando al mismo tiempo una expansión importante en las inversiones agrícolas, frenadas justamente por falta de infraestructura⁸. Una de las obras que está en estudio de prefactibilidad es la construcción mediante concesión de peaje, de un segundo puente Ciudad del Este-Foz do Iguazu, dedicado exclusivamente al transporte de carga. El pasaje de diez millones de personas por año por el Puente de la Amistad, hace que solamente de noche puedan cruzar los camiones que se congestionan durante el día en el recinto aduanero.

Se programan inversiones viales -con una tasa esperada de menor crecimiento- con el propósito de dinamizar economías locales, por lo que son motorizadas por gobiernos provinciales (Argentina), estatales (Brasil) y aún municipales, como el caso de Alvear-Iquique o el puente que se propicia entre

⁷ Para mayor información se puede consultar Empresa Brasileña de Planeamiento de Transporte -GEIPOT-, organismo del Ministerio de Transporte. Brasilia, Brasil.

⁸ ORCINOLI, Mario: "Paraguay mejora rutas de exportación", en *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, N°73, agosto 1997, pág. 14.

Alberdi (Paraguay) y Formosa (Argentina). También se ubican en esta situación aquellas inversiones viales que se promueven sobre rutas no principales y otros caminos tendientes a facilitar al productor rural la salida de sus producciones.

En la identificación de proyectos tienen prioridad las rutas que unen ambos océanos, porque se ha ponderado la relevancia económica que representan las exportaciones hacia los países asiáticos, por lo que los puertos chilenos del Pacífico son la conexión ideal entre el Mercosur y esos atractivos mercados, que importan nada menos que la cuarta parte de los alimentos que se comercializan en el mundo⁹.

B) Conexiones viales

a) **Puente Colonia-Punta Lara.** Este puente sobre el Río de la Plata es una de las partes de la proyectada autopista Río de Janeiro-Buenos Aires, y está previsto que tendrá una extensión de 42 kilómetros. La obra será tratada en particular en el capítulo siguiente.

b) **Puente São Borja-Santo Tomé.** Se considera la obra que consolidará el transporte terrestre en el Mercosur, al representar el punto de unión del Eje Vial Transcontinental entre los puertos chilenos de Iquique y Antofagasta en el Pacífico con el puerto brasileño de Río Grande, en el Atlántico. Este eje es de interés no sólo de Argentina, Brasil y Chile, sino también de Bolivia, Uruguay y Paraguay por su influencia regional.

Inaugurado en diciembre de 1997, tiene también el distintivo de ser el primer Centro Unificado de Frontera del Mercosur, con infraestructura para asiento de autoridades y controles integrados de aduana, migraciones y demás organismos en el perímetro de un único complejo, planteando con ello una nueva etapa para las zonas de frontera como piezas necesarias para el funcionamiento dinámico de un área económicamente integrada. Su costo fue de US\$ 31 millones, de los cuales US\$ 16 millones fueron aportados, en partes iguales, por los gobiernos brasileño y argentino, realizando el resto de la inversión el consorcio privado Mercovía S.A., quien tiene la concesión por veinticinco años¹⁰. La operación de esta firma es innovadora al incluir, por primera vez en el Mercosur, el sistema de peaje y el concepto "COT" que implica el compromiso de construir, operar y transferir el mantenimiento y reparación a terceros.

La obra es, asimismo, una alternativa para desarticular la concentración aduanera y el intenso tráfico que se da en el puente Paso de los Libres-Uruguayana, por el que circulan diariamente 500 camiones y acoplados, con una tendencia de crecimiento constante y donde las demoras en la Estación Aduanera de Frontera Uruguayana, que hace tres o cuatro años eran de dos a cuatro días, acusando en 1996 un tiempo promedio de espera de 23 horas y 34 minutos¹¹. En el mismo año, por el "Puente Internacional Agustín Justo-Getulio Vargas" ingresó el 4,2% de todas las importaciones brasileñas, el 28,5% de las provenientes de Argentina y el 23,6% de las oriundas del Mercosur, y salió el 6,3% de sus exportaciones totales y el 34,6% de las destinadas a los demás países del bloque. Desde mayo de 1997 funciona como aduana integrada, pero no aún de una manera comple-

⁹ MAYORAL, Alejandro: "Asia-Pacífico, una región que emerge", en La Nación, Sección Comercio Exterior, 23/09/97, pág. 36.

¹⁰ REQUENA, Jorge Raúl: "Un puente que va hacia el Mercosur", en La Nación, 23/09/97, Sección Comercio Exterior, pág. 35.

¹¹ FERREIRA da SILVA, João Carlos: "Menor demora en la frontera", en Gazeta Mercantil Latinoamericana, N° 44, septiembre 1997, pág. 7.

ta, sino que se irá implementando gradualmente, a medida que se concreten las obras necesarias y se disponga del debido equipamiento informático¹².

c) Túnel de Baja Altura entre Argentina y Chile. Sería de 28 kilómetros de extensión, atravesando la Cordillera de los Andes a una altitud entre 2.200 y 2.500 metros arriba del nivel del mar, entre las ciudades de Mendoza y Santiago de Chile, con un costo estimado de U\$S 2.000 millones. Los estudios indican que el futuro túnel estará fuera de las zonas de nieve intensa y tendrá la gran ventaja de permitir el tráfico terrestre durante todo el año. La única ruta pavimentada habilitada al tráfico internacional que une a Argentina y Chile -el paso de Cristo Redentor, a 3.200 metros de altura- sufre regulares interrupciones durante el invierno en un promedio histórico anual de 45 a 50 días, teniendo los vehículos que recorrer, en ese caso, mil kilómetros hacia el sur, aumentando el viaje en cinco o seis días para los camiones.

d) Carretera Río de Janeiro/San Pablo-Montevideo-Buenos Aires. Se encuentra en estudio de prefactibilidad. Es una autopista que necesita una inversión aproximada de U\$S2.500 millones para duplicar y rehabilitar tramos existentes. Con diversos trazados alternativos, con kilometraje desde 2.460 km. si fuera construido el puente Buenos Aires-Colonia y 2.550 km. si esa obra fuera considerada, es la conexión más importante en términos de intercambios comerciales en la región.

Los trazados más cortos pasan en Uruguay por tramos donde por lo menos 10 puentes no están en condiciones de soportar cargas superiores a 12 toneladas. Un camino por el litoral enfrenta, en Uruguay la dificultades de tener más de 20 puentes inhabilitados al tráfico pesado, además, de cruzar en la frontera con el Brasil, una región de preservación ambiental. Una alternativa que aumenta el viaje en más de 250 km. sin pasar por Uruguay y pasando por Uruguayana/Paso de Los Libres, es hoy el camino más utilizado, contándose en aquel punto de frontera, con volúmenes de tráfico en promedio superiores a mil camiones por día. Las condiciones actuales de las vías son preocupantes debido al volumen de tráfico. En este caso deberían considerarse las diversas posibilidades de trazado y las necesidades de inversión para adecuación al volumen de tráfico en casi todo el corredor.

En la parte brasileña de la ruta, el Gobierno Federal está transfiriendo la conservación y reparación del tramo de 400 km de Río de Janeiro a San Pablo (Via Dutra) a la iniciativa privada. El tramo de San Pablo a Florianópolis está en etapa de obras de duplicación y mejoramientos generales. Es de especial interés de Brasil poder contar con un acceso a Buenos Aires a través del territorio uruguayo, y no por un recorrido que pase sólo por el oeste del país. Está previsto que este eje se conecte en Buenos Aires con la ruta que llega hasta Santiago de Chile. El financiamiento estaría a cargo del BID y el Banco Mundial.

e) Carretera Rosario-Victoria. Tiene un costo de U\$S 400 millones y constituye un eslabón de 80 km. para completar una nueva vía de conexión bioceánica para el transporte de mercaderías de las regiones del Centro y Centro-Oeste argentino con Uruguay y sur de Brasil y viceversa. El proyecto será comentado particularmente en otro capítulo de este documento.

f) Puente Chaco-Corrientes. Otro ejemplo de obras que responden a iniciativas provinciales es la del Tratado entre Chaco y Corrientes, para construir un puente ferro-carretero y complejo multimodal de cargas con puerto biprovincial. Un Ente Biprovincial -EnBi- administra el proyecto cuya ejecución

¹² FERREIRA da SILVA, João Carlos: "Cincuenta años del puente internacional", en *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, N° 58, mayo 1997, pág. 3.

requerirá una inversión estimada en U\$S 230 millones, totalmente a cargo del grupo empresario que gane la licitación internacional que se lanzará este año, al que se le otorgará en concesión por treinta años la explotación del peaje. El puente doble que habrá de unir la zona sur de la ciudad de Corrientes con Puerto Vilelas, suburbio industrial de Reconquista, procura solucionar el problema de saturación del Puente "General Belgrano", cruzado por 13.000 vehículos diarios -de los cuales unos 1.500 son camiones-, cifra que en 1973, año de su inauguración, era diez veces menor no aguardándose el aumento que se produjo. El complejo quedará ubicado en la intersección del corredor Santos-Porto Alegre/Antofagasta-Iquique con la hidrovía Paraná-Paraguay y contará con una terminal de transferencia de cargas que permitirá a los transportistas escoger entre el medio carretero, fluvial o ferroviario, en función de costos y tiempos disponibles.

C) Pasos fronterizos

Plan Maestro de Pasos Fronterizos Argentina-Brasil. Los gobiernos de Argentina y Brasil han tomado la decisión política y económica de impulsar la construcción de dos puentes sobre los pasos **San Javier-Porto Xavier** y **Alba Posse-Porto Mauá**, en el Alto Uruguay, contemplando las obras en sus respectivos presupuestos nacionales. No hay información acerca de su valor estimado.

Su concreción permitirá configurar el nudo de una importante red vial del Mercosur que acortará notoriamente las distancias desde el Atlántico hasta el Pacífico, entre los puertos brasileños de Santos, Paranaguá, Imbituba, Itajaí y São Francisco do Sul y los chilenos de Antofagasta, Mejillones, Tocopilla, Patillos, Patache e Iquique, pasando por el Norte argentino (Posadas, Corrientes-Resistencia, Salta).

Asimismo, los municipios de **Alvear** (Corrientes) e **Itaqui** (Río Grande do Sul) convocarán al capital privado para construir otro puente carretero entre ambas ciudades, bajo su responsabilidad, por delegación de facultades de los respectivos estados nacionales, los que no se comprometen legal ni financieramente en la ejecución ni estudios previos, poniendo así en marcha un novedoso sistema de trabajo. La transferencia de gestión contempla como marco legal la formación de una empresa binacional conformada por sendos municipios y la empresa elaboradora del anteproyecto (Emprendimientos Ecológicos Sudamericanos), pudiendo sumarse empresas interesadas en el proyecto y/o en el aporte de capitales.

La ejecución de la obra será por concesión con inversión de riesgo para el capital privado que tome a cargo la explotación y mantenimiento del puente, que inicialmente será otorgado por un período de veinte años.

Plan Maestro de Pasos Fronterizos Argentina-Chile. A raíz del crecimiento del comercio entre los países del Mercosur y Chile, a partir de la constitución de la Zona de Libre Comercio, varias de las provincias argentinas limítrofes con Chile, están interesadas en construir y mejorar las rutas que cruzan la Cordillera de los Andes en dirección al país trasandino. Los diferentes proyectos se formulan con el propósito de garantizar a los transportadores de carga el uso de caminos alternativos, cuando un paso más alto de la cordillera esté cerrado por la nieve, como suele suceder durante el invierno. Un grupo técnico integrado por representantes de la Argentina y Chile, acordó un programa en el que se estima que las inversiones mínimas requeridas rondarán los U\$S 321 millones para la reconstrucción de doce pasos fronterizos que atraviesan la Cordillera de los Andes y aseguren la circulación permanente entre los dos países a través de la cordillera. Aunque existen más de veinticinco puntos de tránsito factibles, el Grupo Técnico Mixto creado en 1992, se concentró en los que consideró los doce principales y está previsto que para 1998 se presentará ante el BID una propuesta para el financiamiento por U\$S 180 millones, de los cinco primeros pasos que de

común acuerdo ambos países decidieron priorizar, a la largo de su frontera de 5.300 kilómetros.

Los cinco pasos priorizados son: **Jama** (Jujuy), que permitirá habilitar el corredor que desde el sur de Brasil desemboca en Antofagasta; **Aguas Negras** (San Juan), que dará salida a una importante producción minera que se prevé en esa provincia; **Cristo Redentor** (Mendoza), único asfaltado que existe hasta ahora, en el cual se invertirán unos U\$S 40 millones en la construcción de cobertizos que protejan la ruta de las nevadas; **El Pehuenche**, 400 kilómetros al sur de Mendoza, con el que se podrá crear un nuevo corredor bioceánico asfaltado y con todos los servicios, entre el puerto de Bahía Blanca en el Atlántico y de Constitución en el Pacífico, e **Integración Austral** (Santa Cruz). Según la Dirección de Vialidad de Mendoza, el paso del Cristo Redentor puede colapsar a corto plazo, por la espectacular intensificación del tráfico que trae consigo la consolidación del Mercosur y la asociación de Chile al bloque, por lo que urge la concreción de los cruces programados. En 1997 transitaban por aquél un promedio de 450 vehículos de carga y 850 automóviles por día, cifras que para el 2002 podrían triplicarse¹³.

4. Reflexiones finales

La concentración de inversiones en el Sur-Sudeste de Brasil y en la zona del Río de la Plata, motivada por la explosiva expansión del comercio entre los dos socios mayores del Mercosur, genera preocupación por la saturación que esas áreas podrían experimentar y por la posibilidad de que bajo esa circunstancia, los territorios más alejados del eje San Pablo-Buenos Aires vean dificultado su potencial crecimiento, pues evidentemente las facilidades de transporte aparecen en las actuales circunstancias como una condición ineludible para respaldar los emprendimientos productivos y favorecer la integración económica en el marco de posibilidades de negocios que brinda el Mercosur.

Una infraestructura vial insuficiente limitará de inmediato las posibilidades de crecimiento. Esa limitación probablemente no sea el caso de los ejes de mayor desarrollo, por revestir no sólo el mayor interés general, sino por ser también los tramos de rutas más susceptibles de ser entregados a concesionarios privados para su construcción, mantenimiento o rehabilitación. Las rutas privatizadas representan un porcentaje mínimo -menos del 3%- de la red vial de la región. Argentina, que fue el primer país de la región que inició este sistema en 1990, tiene cedido casi 9.000 kilómetros de rutas bajo responsabilidad del sector privado, y Brasil algo más de 1.000, programando llegar al año 2000 con 17.400 kilómetros privatizados¹⁴.

Sin embargo, la concesión por peaje sólo es rentable en zonas donde hay una alta concentración de tráfico, no siendo por lo tanto aplicable en territorios donde la baja densidad vehicular impide la rentabilidad.

De la necesidad de conectar las zonas más desarrolladas con los mercados del Atlántico y del Pacífico, ha emergido una región que ha sido bautizada en algunos círculos económicos como El Dorado, constituida por una banda de actividad muy dinámica que involucra a grandes ciudades como Belo Horizonte, Río de Janeiro, San Pablo, Curitiba y Porto Alegre, en Brasil; Montevideo en Uruguay; Rosario, Buenos Aires, Córdoba, Neuquén y Mendoza, en la Argentina; y Santiago, Valparaíso y Viña del Mar, en Chile, conjunto que concentra el 90 % de la producción, el 75% del consumo y más del 60% de la población total del Mercosur, con un PBI per cápita superior a la media de cada país¹⁵.

¹³ LONGO, Miguel: "El cruce de los Andes", en *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, N°95, febrero 1998, pág. 14.

¹⁴ ORCINOLI, Mario: "Explosión de privatizaciones", en *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, N°5, noviembre 1997, pág. 19.

¹⁵ GRAY de CERDAN, Nelly Analía: "Una nueva estructura territorial", en *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, N°81, octubre 1997, pág. 2.

No es el único caso en Sudamérica, en el continente se están perfilando otras regiones comerciales que tendrán una vida muy dinámica a mediano plazo, como la que se genera a consecuencia de proyectos concertados entre la Primera Región de Chile (Antofagasta e Iquique), Bolivia, Paraguay y Brasil, para facilitar el drenaje de la producción de soja y la ganadería de los estados del Sur de Brasil hacia el Pacífico y de los minerales chilenos hacia el Atlántico.

En regiones fronterizas, una de las más dinámicas es la integrada por las provincias argentinas de Mendoza y San Juan y las Regiones IV, V, VI, VII y Metropolitana de Chile, donde todos los indicadores señalan empero con evidencia, que entre las dos subregiones en proceso de integración existen importantes desequilibrios socio-demográficos, productivos y de equipamiento, resultado del distinto poder de gestión, de inversión y del peso relativo en la toma de decisiones que cada una tiene en su respectivo país, existiendo sin embargo entre ellas una vocación histórica de complementación e integración que recién ahora ha encontrado las condiciones favorables para concretarse plenamente.

Se observa que buena parte de la complementación que el Mercosur ofrece se concentra en áreas limítrofes o en las de mayor potencial económico. En el primer caso debido a que, por ejemplo, la economía del estado de Santa Catarina tiene mayor relación con la de sus vecinos directos -como las provincias de la mesopotamia argentina o los departamentos del norte uruguayo- con otras áreas más alejadas. En las segundas, porque sus economías modernas y acceso a la información le amplían sus posibilidades comerciales, situación que se da por ejemplo entre la provincia de Córdoba y el estado de Mina Gerais, que han alcanzado un alto grado de colaboración e intercambio a partir de sus industrias automovilísticas.

La marcha del proceso de integración del Mercosur puede decirse que va dejando importantes beneficios, pero también enormes dificultades. Al estar fuertemente presionado por lo económico, de no mediar una decidida política de desarrollo, se está en el riesgo de que vayamos avanzando hacia una región rica, pero llena de lagunas formadas por áreas o regiones pobres, que por falta de infraestructura queden fuera de las grandes corrientes de comercio.

LA CONEXIÓN FÍSICA ROSARIO-VICTORIA: UN PROYECTO DE CORREDOR VIAL EN NUESTRO PAÍS

AGUSTINA PERETTI

Sumario: 1. Presentación.- 2. El Mercosur: una nueva realidad regional.- 3. El Puente Rosario-Victoria: una iniciativa de integración en el marco de la CRECENEA.- 3.1 Breve descripción de la obra. Características.- 3.2 Algunas observaciones.- 4. Conclusiones.- 5. Bibliografía.

1. Presentación

En los últimos años, los países del Cono Sur Latinoamericano han generado diversos proyectos de integración a fin de aumentar su competitividad e insertarse de una manera más ventajosa en el sistema económico mundial. Sistema que presenta como característica saliente una creciente proliferación de los movimientos comerciales y financieros. El Mercosur es un claro ejemplo de ello.

En este marco, los países miembros han establecido diversas normas de liberalización comercial, desgravación arancelaria y eliminación de las barreras al comercio tendiendo a la conformación de una unión aduanera, como primer paso, y al establecimiento de un mercado común como meta de largo plazo.

Como resultado de dicha liberalización en el intercambio de mercancías, el comercio tanto intrazona como hacia terceros países ha experimentado un fuerte incremento¹, lo cual ha generado demandas de otro tipo, como es la creación de infraestructura física adecuada para hacer frente a esta expansión del comercio en la región. Dichas demandas son muy variadas, abarcando desde la construcción de puentes y carreteras (en el área del transporte terrestre) hasta el establecimiento de hidrovías (en el ámbito del transporte fluvial).

El presente trabajo intentará aproximarse al estudio de la Obra de Conexión Física entre Rosario y Victoria, un proyecto de integración vial dentro de nuestro país, el cual aparece como una iniciativa que se enmarca dentro de un espacio regional más amplio que nuclea a varias provincias del noreste y el litoral argentino: Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino -CRECENEA-. Además de presentar brevemente las características principales en cuanto a la construcción y concesión de dicho proyecto, se plantearán algunos interrogantes que pueden presentarnos una visión más amplia acerca de los objetivos que motorizan el montaje de una obra de tales dimensiones.

2. El Mercosur: una nueva realidad regional.

El Mercosur, creado el 26 de marzo de 1991 a partir de la firma del Tratado de Asunción, constituye una ambiciosa iniciativa de integración subregional entre sus países miembros (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y asociados (Chile y Bolivia), no sólo por su extensión geográfica y por la cantidad de habitantes que involucra, constituyéndolo en uno de los mega-bloques del mundo, sino por las posibilidades económicas y de intercambio comercial que se abren para los países socios entre sí y hacia el resto del mundo.

¹ Según datos del BID, las exportaciones totales de los países del Cono Sur se duplicaron entre 1990 y 1995, y las exportaciones intraregionales aumentaron a un ritmo promedio del 25% en el mismo período.

Este proceso de integración se enmarca dentro de lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) denomina "regionalismo abierto", con características muy diferentes del modelo integracionista de comienzos de la década del 60. Este nuevo paradigma consiste en afianzar los vínculos entre la integración "de hecho" y la integración impulsada por políticas, de modo tal que aumente la competitividad de los países de la región y constituya, en lo posible, el crecimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente. La integración es hoy un complemento fundamental de la estrategia de crecimiento de los países latinoamericanos.

El Mercosur es uno de los ejemplos de este cambio de estrategia regional. La integración aparece como el instrumento óptimo para lograr la inserción de los países en la economía mundial y regional. Este acuerdo plantea además, la coordinación de políticas macroeconómicas para su fortalecimiento, considerando a los miembros y los respectivos mercados como recíprocos, esto es, considerando su importancia para la introducción de los propios productos en cada uno de los mercados de consumo de los integrantes, además de lograr un fortalecimiento mutuo en el contexto de las transformaciones del sistema internacional en pos de insertarse en la economía global desde otra posición de fuerza.

Podemos resumir las características del **nuevo modelo de integración en los '90** en los siguientes puntos:

- regionalismo abierto -apertura comercial al mundo e integración regional-;
- implementación de modelos comercialistas -ZLC, UA, MC-;
- disminución del perfil de la concentración política regional y
- participantes múltiples en los esquemas de integración regional.

*"A diferencia de los esquemas tradicionales de integración, que se caracterizaban por una alta protección e intervención del Estado, los nuevos esquemas tienen el objetivo de complementar la apertura comercial y convertirse en un instrumento que facilite la expansión y diversificación de las exportaciones y la inserción competitiva en la economía mundial"*².

En este marco, la subregión ha registrado en los últimos años un fuerte incremento tanto de sus exportaciones como de su comercio intrazona, lo cual además de demandar nueva especialización, hace necesaria la generación de infraestructura nacional y regional adecuadas a las nuevas circunstancias del mercado ampliado. *"Como consecuencia de esta explosiva expansión del comercio intrarregional, la naturaleza misma de las necesidades de infraestructura se está transformando, de casi exclusivamente nacional a otra de carácter más regional"*³.

Es necesario aclarar que, y quizás por la propia historia de continuos enfrentamientos y disputas territoriales, que los sistemas nacionales de carreteras no estaban interconectados entre sí, sino que sólo existían simples pasos fronterizos. Además, en nuestros países, el desarrollo de la infraestructura del transporte siempre estuvo vinculado a las necesidades del propio mercado interno.

² SEPULVEDA, Carlos, AROCENA, Martín y VERA, Arturo: "La integración física del Cono Sur", BID, pág. 2.

³ IDEM, pág. 5.

Hoy en día la apertura de las economías nacionales, sumado a la proliferación de acuerdos de liberalización comercial, han provocado una multiplicación del tráfico de bienes entre los países. Esto ha hecho indispensable la creación de una red de transportes que solucione los problemas de interconexión entre los países involucrados⁴.

En la actualidad podemos identificar tres ejes principales que conectan los sistemas nacionales de carreteras de los países del Cono Sur: **Norte-Sur**: une las principales ciudades de la franja oriental de la subregión de Brasil, Uruguay y Argentina; **Norte-Sur**: en la franja occidental de Perú y Chile; y por último el eje **Este-Oeste**: centro de Argentina-centro de Chile que interconecta a los dos ejes anteriores.

El Proyecto de Conexión Física entre las ciudades de Rosario (Pcia. de Santa Fe) y Victoria (Pcia. de Entre Ríos)⁵ se inscribe en el eje vial Este-Oeste el cual, en el contexto del Mercosur, facilitará el comercio y la circulación entre Brasil, Uruguay, Argentina y Chile.

3. El Puente Rosario-Victoria: una iniciativa de integración en el marco de la CRECENEA.

*"La construcción de una vinculación física entre Rosario y Victoria está proyectada desde hace más de un siglo, pero hasta ahora nunca pasó de ser el anhelo de los victorienses por ver facilitado y acortado su viaje a la gran ciudad santafesina"*⁶.

CRECENEA (Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA/Litoral) creada el 8 de julio de 1984, que nuclea a las provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe, ha llevado adelante una interesante acción integradora, tanto a nivel del propio país como hacia afuera. Ejemplo de ello es la articulación que existe entre la subregión argentina CRECENEA con la subregión brasileña CODESUL (nuclea a Estados de Río Grande do Sul, Matto Grosso do Sul, Paraná y Santa Catarina).

La finalidad principal de la CRECENEA es *"...la creación de un nuevo eje de desarrollo nacional, así como la integración de las economías regionales con los países hermanos de América Latina. Son objetivos de política regional:*

- a) propiciar una distribución más justa y racional de los recursos productivos;*
- b) tender a la integración de las economías regionales;*
- c) promover proyectos de complementación económica y cultural;*
- d) tratar de reducir las desigualdades intrarregionales"*⁷.

⁴ Es necesario hacer referencia a otros sectores como el energético y de comunicaciones, los cuales también se enmarcan dentro de esta política de creación de redes de interconexión regionales, siendo el sector de la energía el más dinámico, en especial debido al enorme potencial de generación hidroeléctrica de los ríos fronterizos; como así también la provisión de gas natural para las centrales eléctricas, mediante gasoductos.

⁵ La realización de dicho Proyecto fue acordada a través del "CONVENIO NACION-PROVINCIAS" suscripto el 19/9/91 entre los Gobernadores de ambas provincias y el Secretario de Obras y Servicios Públicos en representación del Estado Nacional, declarado de Interés Nacional por Decreto 2045/92 del PEN.

⁶ Diario Clarín, Supl. Comercio Exterior, 21/1/97.

⁷ RECONDO, Gregorio: "Una estrategia para la integración subregional fronteriza: las regiones concertadas y las regiones "ad hoc", Rev. Escenarios de la integración, N° 3, Buenos Aires, Julio 1993, pág. 77.

El Artículo 124 de la Constitución Nacional establece que: *"Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación..."*. En este marco se inserta el protagonismo que han adquirido las provincias en la articulación de regiones que interactúan entre sí y con las regiones de países vecinos, tratando de enfrentar de manera concertada la crisis de sus economías regionales.

3.1. Breve descripción de la obra. Características

Según datos obtenidos de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos*, la conexión vial que unirá a las ciudades de Rosario y Victoria se realizará mediante una **calzada** de dos carriles, uno para cada sentido de circulación, para la totalidad de la obra, incluyendo al Puente Principal con sus Viaductos de Acceso y Cabeceras.

La obra posee una **longitud** de aproximadamente 59,3 Km., incluyendo 12 Km. de puentes y 47,3 Km. de terraplenes cruzando el Río Paraná, integrado por el cauce principal y una zona de islas con cursos de agua permanentes y transitorios. El **punto principal** tendrá 300 mts. de luz libre y 50,30 mts. de gálibo vertical.

Con respecto a las **islas**, se salvarán seis cursos navegables: Riachos Carbón Chico, Carbón Grande, Paranacito (lado Victoria), Paranacito (lado Rosario), Arroyos Barrancoso y San Lorenzo. Además, se prevén cinco accesos a las mismas: Riacho Paranacito (lado Rosario, margen derecha), Arroyo San Lorenzo (margen derecha), Arroyo Barrancoso (margen derecha), Riacho Paranacito (lado Victoria, margen derecha), Riacho Carbón Grande (margen derecha).

El **costo** de la construcción está previsto en \$315.000.000 (sin impuestos), de los cuales \$230.000.000 corresponden al subsidio estatal.

Se estableció que la construcción, conservación, mantenimiento, administración y explotación de la obra será otorgada bajo el régimen de Concesión de Obra Pública en el marco de la Ley N° 17.520, modificada por su similar N° 23.696, y que la Concesión se hará mediante el llamado a Concurso Público Nacional e Internacional, en concordancia con las mismas leyes⁷.

El **plazo** para la construcción de la obra es de 4 años, con un empleo directo e indirecto de 3.600 puestos de trabajo. El período de **concesión** es de 25 años.

3.2. Algunas observaciones

La obra resulta un ambicioso y atractivo proyecto de integración física entre dos importantes provincias de nuestro país. Sin embargo, considero que quedan algunas cuestiones por explicar.

* Conexión física entre las ciudades de Rosario y Victoria. Concurso Público Nacional e Internacional para la Concesión de la Construcción, Mantenimiento y Explotación. Documentación Técnica Básica Definitiva, MEYOSP, Abril de 1997. Proyecto Conexión Física Rosario-Victoria, Secretaría de Obras Públicas y Transporte, MEYOSP.

⁷ Según consta en el Decreto 855/95 del PEN.

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

En primer lugar, si pensamos en la necesidad de generar infraestructura adecuada para hacer más eficiente y eficaz las conexiones de transporte dentro del país, pero fundamentalmente pensando en el mercado ampliado Mercosur, no se comprende por qué sólo se construye una ruta de dos carriles (uno para cada dirección de circulación) y no dos calzadas divididas con diseño de autopista, lo cual aparece como una obra a realizarse a futuro, tal como consta en la Documentación para el llamado a licitación del MEYOSP anteriormente referenciado ¹⁰. Si pensamos además que el Puerto de Rosario puede llegar a convertirse en una importante terminal para la importación y exportación de mayores cargas, a partir del crecimiento del intercambio comercial en la región, la evidencia del por qué de la autopista está a la vista.

Por otra parte, y en estrecha relación con lo anterior, la obra no preve el trazado de vías férreas, lo cual sin duda podría convertir al sistema ferroviario en una alternativa válida para captar una mayor cantidad de mercadería, sobre todo pensando en aquella mercadería que tiene como destino final Brasil. En ambos casos se evidencia una cierta falta de planificación por parte de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte, organismo gubernamental encargado de licitar la construcción de las obras.

Por último, es necesario mencionar una cuestión que considero de suma importancia: el impacto ambiental que la obra puede ocasionar en la región, sobre todo en las innumerables islas que se verán afectadas por la construcción del corredor vial. En la Documentación mencionada existe un Capítulo especial -Nº 6-, que se refiere a este tema, y donde se establece la necesidad de un Estudio de Impacto Ambiental por parte de la Concesionaria de la obra ¹¹. Dentro de este capítulo se exige la elaboración de un Informe Ambiental inicial que contemple las siguientes áreas: climatología, hidrología, sedimentación, topología, geología y geotecnia, hidráulica e inundaciones, aspectos ambientales y socioeconómicos, subsistema natural: vegetación, fauna, ecosistema, suelos. Además, se preve una actualización cuatrimestral de los Informes Ambientales.

Aún no han comenzado las obras de construcción (si bien ya se ha realizado la licitación, siendo la ganadora la Empresa Impregilo S.P.A.). Esperemos que el estudio de impacto se realice de manera adecuada y completa, sin obviar ninguno de los componentes del medio. Sin embargo, sabemos que a la hora de los "negocios" la defensa del ecosistema siempre pasa a un segundo plano, más allá de todas las disposiciones legales que puedan existir.

4. Conclusiones

En este trabajo hemos tratado de realizar una síntesis del proyecto de integración vial entre dos ciudades Rosario y Victoria. Ambas situadas en dos importantes provincias de nuestro país, tratando de determinar su trascendencia para la región NEA -Argentina- y para el Mercosur.

Importa resaltar aquí el rol protagónico que desde hace un tiempo están teniendo las provincias (y hasta los municipios) en la planificación y desarrollo de estrategias de integración tanto dentro del propio país como hacia afuera, tratando de convertirse en verdaderos actores del proceso integracionista en marcha.

En este marco podemos decir que la frontera adquiere un *nuevo rol*, el de la **cooperación** entre las regiones fronterizas, transformándose en un elemento funcional al proceso de integración, el cual a su vez

¹⁰ Conexión física entre las ciudades de Rosario y Victoria. Concurso Público Nacional e Internacional para la Concesión de la Construcción, Mantenimiento y Explotación. Documentación Técnica Básica Definitiva, op. cit., Capítulo 3, pág. 10.

¹¹ Idem, Capítulo 6, pág. 33.

presupone una ampliación de los mercados. A medida que la integración se afianza y avanza hacia instancias superiores, surgen nuevas necesidades, como es el caso de nueva infraestructura de transporte no sólo nacional sino ya de orden regional acorde con las nuevas circunstancias del mercado ampliado.

Si creemos que el comercio intrarregional continuará aumentando en los próximos años es necesario que esa demanda sea tenida en cuenta. En este marco, "... deberán considerarse cuatro puntos como mínimo como supuestos básicos para el establecimiento de una red regional de transportes:

- *el establecimiento de redes regionales de transportes que unan los países miembros de forma que mantenga la competencia entre las distintas modalidades;*
- *redes regionales de transportes que mantengan la competencia entre los operadores de los diversos países;*
- *la búsqueda de un equilibrio regional de modo que las regiones más atrasadas no permanezcan aisladas; y*
- *la armonización de las legislaciones nacionales"* ¹².

En síntesis: en vistas del acelerado crecimiento del comercio en la región y de una tendencia hacia la modificación en las características de los productos transportables, es indispensable una planificación de la infraestructura de transporte con una perspectiva de integración regional, además de una armonización de la legislación y las normas vigentes en cada uno de los países involucrados en el proceso de integración.

5. Bibliografía

CONSTITUCION NACIONAL ARGENTINA, Ed. FUALI. Buenos Aires, 1995.

Decreto 2045/92 PEN. Boletín Oficial N° 27.512 1ª Sección. 11/11/92.

Decreto 855/95 PEN. Boletín Oficial N° 28.289 1ª Sección. 12/12/95.

DIARIO CLARÍN: "El puente de Rosario y Victoria". Supl. Comercio Exterior, 21/1/97.-

DIARIO CLARÍN: "El tren pide vías en los puentes". Supl. Comercio Exterior, 20/5/97.

RECONDO, Gregorio: "Una estrategia para la integración subregional fronteriza: las regiones concertadas y las regiones "ad hoc", Rev. Escenarios de la integración, N° 3, Buenos Aires, Julio 1993.

REVISTA PUENTE AL MERCOSUR: "El Mercosur de las Provincias", Año 1, N° 6, Rosario, 1996.

SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE -MEYOSP-: "Conexión física entre las ciudades de Rosario y Victoria. Concurso Público Nacional e Internacional para la Concesión de la Construcción, Mantenimiento y Explotación", Documentación Técnica Básica Definitiva. Abril de 1997.

SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE -MEYOSP-: "Proyecto Conexión Física Rosario-Victoria".

SEPULVEDA, Carlos; AROCENA, Martín; y VERA, Arturo: "La integración física del Cono Sur", BID.

¹² SEPULVEDA, C.; AROCENA, M; y VERA, A.: "La integración física del Cono Sur", BID, pág.20.

EL PROYECTO DE CONSTRUCCION DEL PUENTE BUENOS AIRES-COLONIA: ¿UN CASO DE INTEGRACIÓN FÍSICA?

BEATRIZ DE LUCA Y BEATRIZ PEREYRA

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. La Integración Física. 2.1. Factores condicionantes. Heterogeneidades entre países.- 2.2. Naturaleza y elementos constitutivos.- 2.3. Integración física y etapas o niveles de integración económica.- 2.4. Aspectos a considerar.- 3. El Puente Buenos Aires- Colonia.- 3.1. Integración, comercio, transporte e infraestructura.- 3.2. Antecedentes y descripción del Proyecto.- 4. Los posibles perjuicios.- 5. Consideraciones sobre el posible Impacto Ambiental.- 5.1. Impactos sobre el medio físico-natural.- 6. Consideraciones finales.- 7. Bibliografía.-

1. Introducción

Este trabajo intenta aproximar una evaluación del caso puntual del proyecto de construcción del puente Buenos Aires-Colonia, en el marco de la problemática de la integración física.

Se plantea contemplarlo desde esta perspectiva, teniendo en cuenta que a su vez, la integración física constituye un componente esencial de una categoría analítica más amplia: la de los acuerdos de integración regional y sub-regional suscriptos entre dos o más países. La idea es que si no se tienen en cuenta estas relaciones sistémicas, el mero análisis técnico de las ecuaciones costo/beneficio privados de obras de esta envergadura quedan descontextualizadas y, en consecuencia, desnaturalizan los esfuerzos de integración, cuyo objetivo se plantea hoy en términos de lograr la **transformación productiva con equidad** de los países latinoamericanos, tal y como se visualizan en los actuales procesos desde la concepción cepalina.

Bajo estas líneas argumentales, se ha considerado conveniente realizar una somera revisión teórica de los supuestos, naturaleza, elementos constitutivos y aspectos a considerar en la evaluación de un caso de integración física y se exponen en la primera parte.

Luego, resultará pertinente analizar en detalle los aspectos más significativos del proyecto, en orden a establecer si los estudios efectuados hasta el presente se insertan adecuadamente a los postulados en una visión más integral del problema como la que aquí se propone y constituye la segunda parte de este trabajo.

2. La Integración Física

2.1. Factores condicionantes. Heterogeneidades entre países

El tema de la integración física supone en primer término, reconocer la existencia de **diferencias espaciales no geográficas** (en algunos casos substanciales, variadas y profundas) entre los territorios nacionales sujetos a integrarse, y que conformarán el futuro espacio ampliado. Esto significa que el espacio a integrar no es homogéneo: todo lo contrario; preexisten entre los territorios nacionales diferencias importantes que actúan como condicionantes de las iniciativas de integración física, y por tanto determinantes de sus resultados. En este sentido, es dable observar asimetrías previas en aspectos tales como:

- a) Niveles y estructuras de las actividades económicas; niveles y distribución del ingreso de cada país; dotación de recursos productivos; capacidad de ahorro; propensión al consumo; variables demográficas; organización política e institucional y, en general, en casi todos los indicadores de desarrollo humano.

- b) Aptitudes para el acceso al mercado ampliado que supone todo esquema de integración. Ello significa la existencia de distintas capacidades por parte de los diferentes actores sociales de cada uno de los países comprendidos en la iniciativa integracionista, para aprovechar mejor las ventajas derivadas de tales procesos; es decir empresarios, gobiernos e instituciones.

2.2. Naturaleza y elementos constitutivos

En segundo lugar, se debe subrayar la importancia del factor geográfico. El factor de la proximidad geográfica le otorga la verdadera dimensión a la cuestión de la integración física. Ello no significa la exclusión del factor histórico que en muchos casos ha operado en sentido contrario al factor geográfico, determinando la ruptura de la frontera geográfica natural en respuesta a motivaciones, procesos, necesidades y decisiones políticas.

La problemática de la integración física incluye la consideración de por lo menos tres elementos, los cuales están íntimamente relacionados entre sí y, en su conjunto, vinculados con las condiciones precedentemente mencionadas.

1) **Las Economías Regionales:** la integración física remite al examen de la cuestión regional y de su desarrollo, toda vez que los procesos de integración de carácter comercial que reduzcan o eliminen aranceles, no actúen en sentido negativo sobre las producciones de las economías regionales y agudicen las asimetrías preexistentes entre regiones de un mismo país y entre regiones geográficas vecinas de los países del acuerdo. Esto significa plantearse el tema de la equidad de los procesos de integración, pues cabe interrogarse acerca de las posibilidades de agudización de las asimetrías que el mismo pueda generar. El tema de fondo es el *financiamiento* del desarrollo regional y la *armonización de objetivos* superiores de la integración, que se vincula directamente con el estado en que dicho proceso se encuentre.

2) **Las cuestiones fronterizas:** en este punto, debe tenerse en cuenta que la *frontera* constituye una interrupción de la continuidad del *mercado-espacio natural* y un conglomerado de control, generador de costos.

El establecimiento de fronteras implica una decisión política tendiente a considerar una región, a través de la ocupación territorial, dando lugar a la conformación de una "*impermeabilidad*" *jurídico-institucional*, que crea una situación de "*impermeabilidad*" económica. De esta manera, el proceso de sustitución de importaciones significó, con el establecimiento de barreras arancelarias, una protección a los mercados nacionales; es decir el reforzamiento de la "*impermeabilidad*" como centro de formación de costos. Así, se convierte la frontera en un factor *disfuncional*. En general, las regiones fronterizas son poco productivas y, una forma de obtener mayores recursos monetarios para su desarrollo, es a través de la recaudación proveniente del establecimiento de barreras arancelarias.

Cuando existe y se avanza en un proceso de integración, por la propia esencia del mismo, el tema de la recaudación arancelaria pierde razón de ser y la frontera debe adquirir un nuevo rol. Los controles nacionales continúan, pero el énfasis de su eficiencia estará ahora puesto en la resolución de nuevos temas que la integración ha instalado, tales como la lucha contra el narcotráfico, la explotación de las actividades vinculadas con el turismo, etc.

Lo expuesto precedentemente significa un cambio profundo en la manera de actuar sobre la frontera y plantea la necesidad de transitar nuevos caminos que se deben estimular como es el de la cooperación entre los habitantes de las regiones fronterizas. De esta manera la frontera se convierte en un elemento funcional al proceso de integración. Este es el aspecto fundamental sobre el que se basa el accionar de los Comité de Fronteras.

3) La Infraestructura y los Servicios: La naturaleza intrínseca de la integración presupone la ampliación de los mercados. Desde sus niveles más simples (en el sentido de la taxonomía balassiana), cuando se establecen acuerdos de liberalización comercial, se torna necesario ampliar dichos acuerdos a otras áreas que complementarían el objetivo comercial central, como es el caso de los acuerdos en materia de transporte. Este tema constituye objeto de la integración física.

2.3. Integración física y etapas o niveles de integración económica

Conforme se avanza en el proceso hacia niveles superiores, la integración física debe también ampliar sus incumbencias y estrategias, como por ejemplo en la redefinición de la *infraestructura* que ahora de lo nacional pasa a tener una dimensión regional, y en la habilitación de nuevos *servicios regionales*. No obstante no puede soslayarse que, los desafíos que la integración física comporta deberían estar en relación con una visión global de la integración en la que la eficiencia del proceso es evaluada en términos de su capacidad para, sino reducir, por lo menos no agudizar las asimetrías preexistentes que se mencionaron precedentemente.

Así, la integración física constituye un aspecto de la integración regional y se vincula directamente con el estado de la integración. Por ello es necesario previamente repasar las distintas categorías/niveles/etapas de un proceso de integración, en este caso del MERCOSUR, ante el cual se enfrenta la decisión de llevar adelante la construcción de una obra de infraestructura.

2.4. Aspectos a considerar

Los aspectos a considerar en un proyecto de inversión física son de variada índole y debe evitarse caer en el reduccionismo que significa situarlo sólo desde la perspectiva de una obra destinada a brindar un servicio público. Cuando se evalúan tales iniciativas se plantea la necesidad de contar con un análisis comprensivo e integral que dé sentido a la integración en tanto instrumento para el desarrollo armónico, equitativo y sustentable de los pueblos de la región. Es decir, responder a objetivos últimos - *el qué* y *el para quién*, de los procesos de integración-.

En nuestro caso la forma simplificada de justificar la construcción de un puente sobre el Río de la Plata pasaría por analizar esta vinculación: la integración regional en tanto proceso destinado a alcanzar la disminución/supresión de barreras arancelarias y no arancelarias entre dos o más países, con el propósito de facilitar el comercio y así incrementar el intercambio regional, va a generar la necesidad de realizar obras de infraestructura que mejoren el transporte.

Sin embargo, existen otros aspectos que merecen ser contemplados cuando se decide emprender obras de esta naturaleza:

- MEDIO AMBIENTE: contaminación, polución, agotamiento de recursos no renovables;
- DESARROLLO;
- POBLACION;
- TRANSPORTE: aspectos técnicos, aspectos jurídicos;
- SOCIOLOGICOS: migraciones, empleo, seguridad, delincuencia, minoridad;
- SANITARIOS Y FITOSANITARIOS;
- ECONOMICOS: comerciales y financieros.

En síntesis, la evaluación desde la perspectiva integral sistémica con que se pretende abordar el caso puntual de la construcción del puente Buenos Aires-Colonia, debería comenzar por considerar sus antecedentes, teniendo en cuenta la etapa de integración, desde un punto de vista *balassiano*, en el que estuvo incluido el proyecto, así como los intereses que representa, para el conjunto de las poblaciones regionales involucradas, la realización de obras de infraestructura por parte de operadores privados.

El avance en el proceso de integración requiere, *pari-passu* la adopción de mayores compromisos en términos de profundidad, alcance y extensión, una mayor disponibilidad de infraestructura física, en tanto y en cuanto no se trate sólo de facilitar el transporte de mercancías, sino que involucre en forma creciente la circulación de personas y servicios (libre circulación de los factores de la producción). Así se comprende que los argumentos más sólidos para llevar adelante este proyecto señalan el notable crecimiento del comercio intra-regional del Mercosur desde sus inicios, lo cual verificaría la sustentabilidad del proceso, que fue evolucionando desde el nivel de zona de libre comercio hasta alcanzar, aunque imperfecta y dificultosamente, el carácter de unión aduanera.

No obstante ello, un punto crítico que debe contemplar y no puede soslayar cualquier análisis sobre inversión en infraestructura física funcional en procesos de integración, lo constituye el *financiamiento* de dichas obras, esto es el *cómo* de dichos procesos. En esta materia es posible advertir claramente una profunda diferencia entre las obras de infraestructura llevadas a cabo en el marco de los esquemas de integración ensayados bajo el paradigma sustitutivo de importaciones en las décadas de los sesenta/setenta, y los proyectos de obras incluidos a la luz de los acuerdos de nueva generación bajo la concepción paradigmática de la inserción competitiva internacional, gestados desde mediados de los ochenta y perfeccionados en los noventa.

En el primero de los casos, las estrategias de desarrollo y los esquemas de integración se vincularon con un rol decidido por parte de un Estado que no podía estar ajeno a la planificación, ejecución y financiamiento de obras de esta naturaleza; en la actualidad, junto a los procesos combinados de apertura unilateral y acuerdos de liberalización comercial en esquemas de integración (lo que se ha dado en llamar "*regionalismo abierto*") se verifican importantes transformaciones en cuanto al rol del Estado. Ejemplo de ello son los procesos de privatizaciones y desregulación de sus actividades, que se vienen llevando adelante desde principios de la década en casi todos los países de la región.

Esto sin duda, plantea un punto álgido y sensible a la hora de considerar en su conjunto este tipo de obras, pues el Estado planificador, proveedor y ejecutor de tales servicios estaba representando en décadas anteriores al conjunto de los intereses de la sociedad. En la actualidad la provisión, y ejecución de las obras de magnitud, por parte de operadores privados, y la percepción de los beneficios económicos derivados de ellas, dependerá estrictamente de su propia ecuación económico-financiera y por tanto de la rentabilidad esperada de tales proyectos.

3. El Puente Buenos Aires-Colonia

3.1. Integración, comercio, transporte e infraestructura

El tema puntual de la construcción de un puente sobre el Río de la Plata merece ante todo ser incluido en un contexto más comprensivo: el de la necesidad de desarrollo del transporte terrestre derivado del mayor intercambio comercial generado a partir de los acuerdos de integración de última generación, tal y como en la actualidad es apreciado por organismos internacionales de crédito.

"...En el campo del transporte terrestre, se estudian las perspectivas económicas de una serie de proyectos que forman de concepciones regionales de los sistemas de transporte, y que respondan a las crecientes necesidades del intercambio comercial intra-Cono Sur. Se destacan entre ellos, proyectos que podrían formar parte de grandes canales de tráfico de cargas, como el eje Río de Janeiro -Buenos Aires y los corredores bioceánicos que unirían los centros industriales de la zona oriental de América del Sur con los puertos chilenos y peruanos sobre el Pacífico, ya sea a través de carreteras, ferrocarriles o soluciones intermodales..."¹.

Más adelante el mismo trabajo señala que la iniciativa bajo estudio se inscribe dentro de los proyectos previstos mencionados, destacándose entre ellos *"la rehabilitación y la construcción de obras en el eje ferroviario São Pablo-Buenos Aires, la rehabilitación y la construcción de obras en el eje ferroviario Santos-Arica-Antofagasta, proyectos de construcción en el eje carretero Santos-Ilo-Arica-Antofagasta y mejorar los pasos de frontera Argentina-Brasil y Argentina-Chile, además de los megaproyectos de la autopista Río de Janeiro-Buenos Aires y del puente Colonia-Buenos Aires. La realización de estos proyectos demandaría inversiones que podrían fluctuar entre los US\$ 4.900 millones y los US\$ 6.500 millones..."².*

También es preciso señalar que la realización de la obra está vinculado con otros aspectos que exceden al propósito primario de facilitar el transporte de bienes y personas, sino que además tales obras pueden ser utilizados como ducto de gas. El artículo citado expresa claramente esta situación cuando dice que *"... Es importante destacar que con el rápido crecimiento del comercio intrarregional de gas natural, los gasoductos se están constituyendo en un importante medio de transporte..."³.*

3.2. Antecedentes y descripción del Proyecto

Una vez situada la problemática que se pretende describir en el contexto más general del esquema de integración en el Cono Sur, a continuación se examinarán con mayor detalle los antecedentes y características descriptivas del proyectado puente carretera de cerca de 50 Km. de largo que cruzaría el Río de la Plata, uniendo la ciudad uruguaya de Colonia del Sacramento con Buenos Aires, como objeto central de este estudio.

Como ya fuera indicado, el objetivo fundamental de dicha obra es profundizar la Integración entre los países del Cono Sur a través de una dinamización de los flujos comerciales; es decir, que la obra proyectada excedería la simple conexión entre dos ciudades, ya que dicho puente debe ser concebido como un tramo de 40 Km. dentro del contexto más amplio de los 2.200 Km. proyectados para el corredor vial San Pablo-Buenos Aires y que es parte del proyecto global estratégico para el desarrollo de la región.

La idea de construir un puente que cruzara el Río de la Plata se remonta a fines del siglo pasado cuando el Ingeniero Buschental presentó una versión del mismo a los gobiernos de Argentina y Uruguay para construir un enlace ferroviario sobre el río, proyecto que, a la luz de la recuperación de la iniciativa, parecería que se hará realidad antes que este siglo termine.

La cronología de los hechos podría iniciarse en 1985 cuando se creó la Comisión Binacional para la Construcción del Puente Buenos Aires-Colonia (COBAICO) con la firma de los presidentes Sanguinetti de Uruguay y Alfonsín de Argentina y comenzaron los primeros estudios de factibilidad de la obra.

¹ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, "La Integración Física del Cono Sur". Mimeo. Buenos Aires, 1996, pág. 10.

² Idem

³ Idem, pág. 11.

Hacia 1991, el proyecto del puente se inserta dentro de un plan global estratégico de desarrollo del Cono Sur, como se señaló anteriormente, expresado en la proyección de construcción de la autopista São Paulo - Montevideo - Buenos Aires, de 2.274 Km. de longitud que acortaría la distancia Buenos Aires-Montevideo a 345 Km. y la de Buenos Aires-Porto Alegre (Brasil) en 200 Km.

Los presidentes Menen -Argentina-, Lacalle -Uruguay- y Color de Mello -Brasil- impulsan nuevos estudios de factibilidad y distintas rutas alternativas. Al mismo tiempo los medios periodísticos ⁴ comienzan a manifestar el interés que este acuerdo había suscitado, dado que permitiría agilizar los trámites aduaneros, además de incentivar el aumento de los precios de las tierras.

En 1992, la prensa se ocupó profusamente del tema informando sobre la presentación de una misión universitaria europea que había estudiado el impacto sociológico y ecológico que tendría el proyecto sobre la ciudad de Colonia. Así, en febrero de ese año, se informaba que el Instituto de Arquitectura y Ordenamiento Territorial (INEAA) con sede en Francia, en una misión con profesionales de la Comunidad Europea estaban analizando tales posibles impactos en el sentido de que la obra, para ser considerada benéfica en su conjunto, requería que fuera generadora de actividades económicas, que tuviese base en principios generales del ordenamiento territorial para no provocar el desarrollo solamente de las ciudades cabeceras y que se protegiera el patrimonio nacional, cultural y arquitectónico ⁵.

En mayo del mismo año se comentaba la visita de expertos del Banco Mundial (BM) para ejercer, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la dirección de una consultoría para orientar los pasos a seguir a través de una comisión mixta argentino-uruguaya, mientras se esperaba la presentación de empresas de Estados Unidos, Europa y Corea, quienes habían manifestado su intención de participar en las obras.

Posteriormente -agosto- se informaba sobre la convocatoria para presentar proyectos para el puente y se planteaba la disyuntiva para Argentina de tener que elegir uno de entre varios trazados alternativos: San Fernando, Avenida General Paz, la Reserva Ecológica, Punta Lara o Quilmes. El 30 de setiembre se publicaba la preocupación del presidente de la Sociedad Central de Arquitectos quien expresaba sus sentimientos señalando: *"...La importancia de este emprendimiento y la aparente proximidad de su implementación, se contradicen con la escasa difusión pública que ha tenido en nuestro país la falta de información acerca de los distintos aspectos involucrados tales como su justificación dentro del esquema del Mercosur; su complementación con la hidrovía Paraná-Paraguay; su impacto en la organización portuaria y la economía del transporte así como sobre la ecología y sobre la estructura territorial de nuestro país, en particular la mesopotamia y el área metropolitana de Buenos Aires..."*, actitud que *"...también contrasta la actitud tomada por Uruguay, donde se vienen efectuando análisis del impacto con la intensidad que demanda la envergadura del emprendimiento, algo que en apariencia no tiene contraparte en Argentina..."* ⁶.

En diciembre de 1992, la Gaceta del Mercosur justificaba el proyecto señalando que todo proceso de integración debía apoyarse en una eficiente infraestructura física de transporte y afirmaba que disponer de ella era una condición necesaria para la concreción efectiva de los acuerdos de integración. *"...En el caso del Mercosur; el puente Colonia-Buenos Aires constituye un elemento fundamental para el perfeccionamiento de la infraestructura de transporte terrestre que sirve de conexión entre los países firmantes del Tratado de Asunción, y un eje vial para el Cono Sur permitiría unir las ciudades de Asunción, Santia-*

⁴ Ambito Financiero: 31-02-91.

⁵ Idem, febrero de 1992.

go de Chile, San Pablo, Buenos Aires y Colonia, conectándose así Atlántico y Pacífico y donde el puente sería un eslabón técnicamente viable debido a los adelantos en la construcción de puentes y túneles...".

En 1993 el alcance de los estudios básicos de pre-inversión que la consultora antes señalada contemplaba, se sintetizaban en los siguientes puntos:

- Análisis del sistema existente de transportes;
- Proyecciones de tráfico;
- Interconexiones arteriales para alineamientos alternativos y estudios de los mismos;
- Definición de las características y costos de las instalaciones;
- Análisis de proyectos complementarios;
- Análisis de impacto ambiental;
- Análisis económico-social;
- Análisis financiero y de riesgo;
- Convenios contractuales con el concesionario;
- Institución para la administración del proyecto;
- Convenios internacionales, etc.

Ello significaba que la consultora debía proveer un resumen sobre los modos de transporte terrestre, marítimo y aéreo, sus combinaciones e interacciones; la información que permitiera construir escenarios alternativos para los enfoques macroeconómicos, de comercio, de suelos y transporte de pasajeros y carga, así como analizar alineamientos alternativos, hacer recomendaciones sobre el número de carriles y rampas, identificar proyectos complementarios y resumir las posibles consecuencias ambientales; además de contemplar las formas de mitigar los impactos negativos; analizar los beneficios directos y costos del proyecto, los requerimientos de capital, las fuentes de financiamiento y la tasa interna de retorno.

Asimismo ella debía efectuar la pre-calificación de posibles concesionarios, así como contemplar la asignación de los poderes y organización de la Comisión Binacional y finalmente, revisar todos los convenios existentes entre ambos países que pudiesen afectar al proyecto.

Por otra parte, y en contraste, en enero del mismo año, se informaba que la Federación Económica de Entre Ríos y el Centro Comercial e Industrial de Paraná, habían elaborado un anteproyecto denominado "Parque Vía Inter-oceánica del V Centenario" que, en líneas generales, sostenía que debía aprovecharse y tomar como base la infraestructura carretera ya existente y cuyo posible trazado podría ser Santiago de Chile, Mendoza, San Luis, Río Cuarto, San Francisco, Santa Fe, Paraná, Costa de Uruguay, Rivera, Porto Alegre y San Pablo.

El argumento principal radicaba en su costo, el que sería menor al del proyectado puente al utilizarse infraestructura existente tales como cruces, túneles, puentes, etc., contribuyendo al alejamiento del tránsito de la Capital Federal, evitando repetir así errores del pasado como los que generalmente habían marginado el interior del país en beneficio de la Capital⁷.

A fines de 1994 algunos medios publicaban estudios que sostenían "si bien se impulsaba que el paso fuera a través del Delta uniéndolo con Carmelo en el Uruguay, existirían arcillas y limos blandos que lo desaconsejaban ya que podría convertirse en "un gigante con pies de barro"⁸, mientras que otros, como El Cronista Comercial, sostenía que la futura hidrovía se convertiría en un eje vial de

⁶ El Cronista Comercial: 30-9-92.

⁷ El Cronista Comercial: 15-01-93.

⁸ Clarín: 11-1994.

extrema trascendencia al unir, mediante 2.200 Km. de autopista, San Pablo, Porto Alegre, Curitiba, Montevideo y Buenos Aires, anunciando que se habían presentado 127 empresas representantes de 19 países.

Para 1995 el mismo diario señalaba que el puente tendría una extensión aproximada de 44 Km. y que demandaría una inversión aproximada de 700 millones de dólares, precisando además que si los inversionista quisieran amortizar la obra en 10 años, el costo final sin ganancia sería de aproximadamente de 900 millones de USD los que, para garantizar su recuperación, debería asegurar el paso por las cabinas de peaje de casi 8 millones de vehículos, cifra equivalente a dos mil trescientos autos diarios.

En el mismo año, la consultora Louis Berger consideraba a la cabecera en Punta Lara como la más recomendable técnicamente. Esta información coincidió con la información política, ya que el Secretario de Obras Públicas de Argentina, Sr. Otrera, el Ministro uruguayo de Transportes, Sr. Cáceres, y el Presidente Menem señalaron simultáneamente la conveniencia de localizar la cabecera argentina en Punta Lara mientras que en Uruguay, la cabecera estaría ubicada a 15 Km. al este de Colonia y la longitud total del puente sería de 45 Km.

La elección de Punta Lara provocó objeciones debido a que la zona contiene alguno de los últimos vestigios de vegetación ribereña nativa del área y existiría el riesgo de provocar un gran impacto sobre la supervivencia de especies raras o en peligro de extinción. A esta altura, las características salientes del proyecto, podían sintetizarse en la ficha técnica que se presenta en el Cuadro N°1.

CUADRO N° 1

FICHA TECNICA DEL PROYECTO

1. DIMENSIONES

- Longitud: 41/43 Km.
- Altura máxima: 50 m
- Ancho: 350/500 m

2. COSTO DE LA INVERSION

- 900/1.000 millones de u\$s

3. REQUERIMIENTOS FISICOS

- Obreros: 8.000
- Horas-Hombre: 44.521.00
- Acero: 120 mil tn.
- Concreto asfáltico: 120 mil tn.
- Arena: 670 mil tn.
- Cemento: 310 mil tn.
- Piedra: 1 millón tn.

4. PRECIO ESTIMADO DEL PEAJE

- Autos: U\$S 50
- Omnibus: U\$S 75
- Camiones: U\$S 150

5. PLAZO DE CONSTRUCCION

- Comienzo: 1998
- Inauguración: 2.003

6. CARACTERISTICAS

- 1 Puente Principal: 50 m de alto sobre el canal de Acceso del Puerto de Bs.As.
- 2 Puentes Secundarios: sobre cada costa. Altura 30 m. Ancho: 100 m

7. TRAZA

- Punta Lara (prox. La Plata) Colonia (prox. Aeropuerto)

8. FINANCIAMIENTO

- Llamado a Licitación Internacional a operadores privados que se harán cargo de:
- diseño de Proyecto
- Construcción del Puente
- Operación
- Mantenimiento

9. ANTEPROYECTO

- Consultora: Louis Berger International a través de un crédito del B. M.

10. PLAZO DE LA CONCESION

35 años

11. FLUJO CIRCULAR

5.000 vehículos/día (20 % transporte de mercancías)

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

En septiembre del '95 se señalaba que el puente sería el más largo del mundo y que podría convertirse en una pieza clave para motorizar el Mercosur, calculando que el proyecto generaría más de 24.000 empleos en la Argentina y cerca de 32.000 en Uruguay.

Asimismo la información destacaba el pedido a la Comisión Binacional para profundizar los estudios sobre el posible impacto en la sedimentación y la navegabilidad del río ampliando el informe sobre las consecuencias económicas y ambientales de la obra⁹.

Además, se nombraba como grupos interesados en la construcción a inversores internacionales tales como: Trafagar House (Inglaterra), Mitsubishi (Japón), Techint (Argentina), Dumez (Francia), Bechtel (EE.UU.), Impregilo (Italia), Cartelone (Argentina), Grupo Empresario (Malasia) y Bilfinger y Dywidag (ambas de Alemania) entre otros, -ver Cuadro N°2-.

Clarín del 16 de febrero de 1996 señalaba que el puente a realizarse sería el más largo del mundo y se inauguraría en el 2001, mientras simultáneamente informaba que una comisión de expertos designados por una universidad estatal uruguaya lo cuestionaba por las consecuencias que traería un proyecto que vinculaba la ciudad de Buenos Aires, de varios millones de habitantes, con la Ciudad de Colonia de apenas 20.000 pobladores.

En marzo del mismo año se afirmaba que la licitación se realizaría entre 1996 y 1997 cuando también se adjudicarían las obras, mientras tanto las empresas interesadas estudiaban emprendimientos potenciales conexos a la habilitación del puente tales como, áreas residenciales o industriales, movimiento de cargas del puerto de Montevideo, ampliación de la ruta 6 y la construcción de un segundo anillo de circunvalación desde la rotonda de Alpargatas en Buenos Aires, además de otras obras.

En tal sentido es dable destacar que para las empresas resultaba clave determinar quiénes serían los posibles usuarios del emprendimiento ya que, sobre el volumen de tráfico (demanda esperada) se calcula el monto del peaje, punto decisivo para la adjudicación de la obra; claro que al no existir una traza definitiva aún, debían hacerse estas estimaciones cuidadosamente¹⁰.

⁹ El Expreso Diario: 18.09.95

¹⁰ El Cronista Comercial: 18.03.96

CUADRO N° 2

CONSORCIOS PRECALIFICADOS PARA LA LICITACION
(COMPOSICION Y NACIONALIDAD DE LOS GRUPOS)

1. **UNION VIAL**
 - ◆ Skanska (constructora - Suecia)
 - ◆ CPC (Grupo Soldati - Argentina)
 - ◆ SADE (Pérez Companc - Argentina)
 - ◆ Cubiertas y Mzov (España)
 - ◆ Grupo Ferrovial (España)
 - ◆ Ingenieros Civiles y Asociados (México)

2. **MITSUBISHI**
 - ◆ Mitsubishi Corporation (Japón)
 - ◆ Mitsubishi Heavy (Japón)

3. **INTERNACIONAL SUDAMERICANA**
 - ◆ Sideco Americana (Grupo Macri - Argentina)
 - ◆ Roggio (Argentina)
 - ◆ Impregilo (Italia)
 - ◆ Cartellone (Argentina)
 - ◆ GTM Entrepose (Francia)
 - ◆ Dumez (Francia)
 - ◆ COT (Uruguay)

4. **GUALTIERI**
 - ◆ Gualtieri (Argentina)
 - ◆ Korea Heavy Industries (Corea)
 - ◆ Autostrade Internazionali (Italia)
 - ◆ SPEA (Italia)
 - ◆ Parsons Co. (Estados Unidos)

5. **FERROSTAAL**
 - ◆ Ferrostaal (Alemania)
 - ◆ DSD GMBH (Alemania)

6. **GRUPO TECHINT**
 - ◆ Techint (Argentina)
 - ◆ Betchel (Constructora - Estados Unidos)
 - ◆ Dycasa (España)
 - ◆ Dickerhoff (Alemania)
 - ◆ Widmann y Hochtief (Alemania)

7. **UNION DEL PLATA**
 - ◆ Kvaerner Corporate Development (Constructora - Noruega-Reino Unido)
 - ◆ Ormas (Argentina)
 - ◆ Campenon Bernard (Francia)
 - ◆ Société Générale D'Entreprise (Francia)
 - ◆ Colier (Uruguay)
 - ◆ Rafael Demarco (Uruguay)

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

El 18 de mayo de 1996 se firma el "*Acuerdo de Colonia*" entre los Ministros Di Tella (Argentina) y Alvaro Ramos (Uruguay).

El 20 de setiembre del mismo año se firma el "*Tratado Internacional para la Construcción del Puente Internacional Buenos Aires-Colonia*" entre los Presidentes de Argentina y Uruguay que, por su carácter de tratado internacional, deberá ser ratificado por los parlamentos de ambos países y a la fecha de este artículo, tenía trámite parlamentario en Argentina.

También en el año 1996, entre el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires y la Comisión Binacional, se conviene la creación de una dependencia para llevar a cabo tareas en conjunto, con el compromiso de ejecutar un programa permanente de protección ambiental.

En 1997 se sostenía que en junio de este año comenzarían las obras y se proyectaba para el 2003 el paso de los primeros vehículos. Se estimaba el valor del peaje de 75 a 100 dólares, aunque el Tratado que determinó su construcción estableció la cláusula por medio de la cual no se otorgarían subsidios ni avales o cualquier otra ayuda para la construcción u operación del puente. También se indicaba la factibilidad de obras complementarias como el aprovechamiento de la estructura para apoyar otras instalaciones o para transmisión y transporte de energía, líquidos, gases y otras sustancias, y comenzaba a denominárselo "*puente del Mercosur*"¹¹.

Hacia fines de 1997 se informaba que habían sido aprobados siete grupos para elegir entre ellos al que construiría el puente, aunque el acuerdo aún no había sido ratificado por los respectivos parlamentos, los que deberían decidir en última instancia y que, en caso de ser rechazado, el Tratado debería ser reformulado logrando quizás que se modificara su traza¹².

En 1998, aunque el tema había desaparecido de los titulares algunos artículos periodísticos o cartas de lectores seguían alertando sobre los riesgos de su construcción. Así lector escribía "*...El puente Colonia-Buenos Aires, la aeroisla y la ampliación del puerto de Buenos Aires son obras previstas para el Río de la Plata...*", hecho que pareciera no tener en cuenta que "*...desde que se constató en el plano hidrográfico norteamericano de 1819, los estudios efectuados demuestran el avance, en los dos últimos siglos del Delta del Paraná sobre el Plata...*" y terminaba alentando hacia una planificación estratégica de la Cuenca del Plata y sus zonas costeras¹³.

4. Los posibles perjuicios

El diario El Cronista Comercial del 17-04-96, en su suplemento naviero sostenía que "*...los perjuicios que ocasionaría la construcción del puente, serían evidentes en la navegabilidad del río, y un experto navegante expresaba que se había privilegiado sólo al transporte carretero por sobre otros medios...*" ya que si bien cruzar a Colonia resultaría rápido, la navegación del Río de la Plata quedaría afectada para siempre ya que los planos señalaban que en un solo lugar el puente tendría 60 metros de altura y que sería sobre el lugar donde se juntan los canales "*Principal*" y el de acceso "*Farallón*", mientras que el resto tendría sólo 6 metros sobre el nivel del río; además, las "patas" o pilotes sobre los que el puente se asentaría provocarían embancamientos, permitiría sólo el paso de embarcaciones muy chicas. De esta manera se sostenía, que no podría pasar la "*Fragata Libertad*", Buque Insignia Argentino, ya que ella tiene 54 metros de palo más 5 de antena.

¹¹ La Nación: 18-01-97.

¹² Ambito Financiero: 14-12-97.

¹³ Clarín. 16-6-98. Cartas al País.

Por otra parte se aducía que la distancia se alargaría para la navegación deportiva ya que si, en ese momento (y en la actualidad), para ir desde San Isidro hasta Riachuelo de deben navegar aproximadamente unas 39 millas náuticas, al estar el puente se tendrían que cambiar las derrotas navegando 47 millas náuticas para unir esos dos puntos.

Mientras que actualmente desde Riachuelo hasta Colonia hay sólo 6 millas náuticas, con el puente se tendría que navegar 29 millas náuticas, lo cual no sólo afectaría a la navegación deportiva sino también la comercial. El artículo terminaba advirtiendo que con el peaje que se pensaba cobrar para el transporte carretero, seguramente los camiones preferirían pasar por el puente Fray Bentos-Unzué.

También otro periódico de la época, destacaba las dificultades que podría llegar a ocasionarse sobre la navegación, mencionado las dudas respecto del destino que se le daría al tránsito comercial de los buques que actualmente transitan por el Canal Emilio Mitre y que frecuentemente tienen mas de 6 metros de altura, al tiempo que afirmaba el desconocimiento e incertidumbre que existiría acerca de los nuevos trámites que se requerirían para poder despachar embarcaciones deportivas hacia otros países como Uruguay y Brasil, ya que la Prefectura Naval Argentina exigía la presentación del comprobante del pago de tasa de migraciones que oscilaba entre 15 y 34 por embarcación y el "manifiesto de rancho y pacotilla" tramitado en Aduana, cuestiones que debían ser tramitadas en lugares distantes entre sí y en horarios muchas veces inaccesibles para quienes realizaban la actividad en tiempo de esparcimiento.

Las protestas volvieron a aparecer el 26 de enero de 1997, cuando el diario Clarín señalaba que los grandes buques no podrían llegar al puerto de Buenos Aires debido a la baja altura prevista, expresando que *"... Si la obra bi-nacional impide el paso de los gran barcos, la mayor parte de las cargas de los puertos locales, se trasladaría rápidamente hacia Montevideo ya que los buques contenedores que se están construyendo en el mundo necesitan una altura de casi 80 metros y si bien en Buenos Aires operan barcos con una capacidad de carga de 2.000 Tns, en los principales puertos del mundo son de 4.500 Tns mientras que los nuevos serán de 6.000 Tns ..."* y se ponía como ejemplo el puente Verrazano de New York que, a pesar de haber sido construido hace 30 años, tiene una altura de casi 70 metros, mientras que el puente Zárate-Brazo Largo, justamente por ser de 50 metros, ya impedía el paso de grandes barcos por el Río Paraná.

En marzo de 1997 se reflataba la idea de construir un túnel (idea del siglo pasado), en lugar de un puente, sosteniéndose que el subsuelo fluvial, por no ser de tipo rocoso, era ideal para un doble túnel y se ponía como ejemplo el del Canal de la Mancha y otros similares de Japón.

A finales de diciembre de ese año el "Puente del Mercosur" amenazaba convertirse en el "Puente de la Discordia".

5. Consideraciones sobre el posible Impacto Ambiental

A continuación se efectúan algunas consideraciones sobre el posible Impacto Ambiental que la construcción del puente Buenos Aires-Colonia podría tener, desde la perspectiva del "desarrollo sustentable", lo cual implica la necesidad de efectuar un ajuste permanente entre las acciones llevadas a cabo por el hombre para la obtención de mayores y sostenidos niveles de desarrollo, y la conservación del medio ambiente.

Ello se asocia a las limitaciones que el estado actual de la tecnología y la organización social imponen al uso de los recursos del medio ambiente así como su capacidad de absorción de los efectos de las acciones humanas.

Toda gran obra de infraestructura debe llevar asociada una evaluación del impacto ambiental, o sea un estudio técnico de carácter interdisciplinario destinado a predecir, intensificar, valorar y corregir las consecuencias o efectos ambientales que la futura obra puede causar sobre la calidad de vida del hombre y su entorno.

Un resultado de esta evaluación es la propuesta de un conjunto de "*medidas de mitigación*", es decir, todas aquellas acciones de prevención, control, atenuantes, restauración y compensación de impactos negativos y de potenciación de las situaciones positivas que aseguren el uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. En general, todas estas acciones se enmarcan en un Plan de Gestión Ambiental -PGA- que sistematiza en el tiempo y en el espacio, los programas, las acciones y recursos humanos, técnicos e institucionales, necesarios para la implementación de las medidas de mitigación.

El PGA incluye aspectos tales como: programas de mantenimiento, monitoreo, coordinación institucional, participación de la Comunidad, comunicación social, educación ambiental, control de gestión y control de calidad, entre otros.

5.1. Impactos sobre el medio fisico-natural

Entre los probables impactos del Puente los expertos mencionan:

1. La alteración de la dinámica hidrosedimentaria del estuario: Tal como se desprende de la bibliografía especializada sobre el tema, el estuario del Río de la Plata tiene una dinámica muy compleja determinada por la descarga de los ríos Uruguay y Paraná (especialmente este último que desemboca en forma de delta) y las mareas oceánicas. En el estuario existen numerosos bancos provenientes de la deposición de los materiales en suspensión que arrastran las corrientes. Por ello deberían aplicarse modelos de simulación que indiquen con precisión los posibles impactos.

2. Alteración del hábitat de fondo debido a los trabajos propios de la construcción (implantación de pilotes, etc.): ello sería un efecto temporal y localmente limitado aunque irreversible, motivo por el cual se aconsejan estudios previos con sus respectivos monitoreos posteriores.

3. Alteración de flora, fauna y suelo en cabeceras: en las cabeceras del puente se deben sumar obras complementarias como estaciones de peaje, edificios de aduana, migraciones, de sanidad, gendarmería, control de vehículos, etc. lo cual podría producir un impacto por deforestación y deterioro costero como consecuencia de la urbanización del emprendimiento. Como medida de mitigación los expertos aconsejan proteger la reserva de Punta Lara que contiene los últimos vestigios de vegetación ribereña, nativa del área y algunas especies animales autóctonas.

4. Contaminación de aguas por incremento de actividad portuaria: especialmente en Montevideo, razón por la cual se aconseja el monitoreo permanente de la calidad de aguas e implementación de controles a la actividad del puerto.

5. Son numerosos los aspectos que deberían ser tomados en cuenta antes del comienzo de las obras. Para que el puente sea un factor de integración deben tratar de prevenirse todas las posibles consecuencias que su construcción puede acarrear inclusive, considerar los factores climáticos característicos del Río de la Plata tales como nieblas, tormentas, sudestadas, así como cualquier otro fenómeno de naturaleza menos regular, pero no por ello de consecuencias menos graves, como los que se observaron en el verano de 1998 conocido como "la Corriente del Niño".

6. Consideraciones finales

A continuación, y a modo de síntesis de lo expresado, se expresarán los principales aspectos del proyecto que están siendo, sino objetados, por lo menos cuestionados y que *a priori* podrían clasificarse en dos grandes categorías: a) aquellos que estando de acuerdo con la substancia del proyecto, cuestionan ciertos y determinados aspectos del mismo en razón de intereses que se consideran afectados -*colisión entre intereses particulares*- y, b) los que cuestionan lo básico de la construcción, a partir de desacuerdos con el tema por falta de claridad respecto de la representatividad que tendrían los sectores privados para encarar este tipo de obras que merecen una evaluación social -*colisión entre el interés particular y el interés colectivo*-.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, pero que tendría un impacto sobre el medio ambiente, es el mencionado *efecto embancamiento* de las aguas que se produciría por el proceso de *sedimentación* que ocurriría como consecuencia de la *implantación* de las *pilas* o *pilotes*. Se estima que la traza elegida tendría una incidencia negativa en la hidrodinámica de la naturaleza y que obstruirá y modificará para siempre al Río de la Plata al alterar el diseño estructural del hidrosistema natural en forma irreparable. Asimismo se advierte sobre el cambio en el drenaje natural de los distintos brazos del Delta, que la obra producirá.

Por otra parte se señala la falta de transparencia para el tratamiento de este tema, dada la importancia del mismo. Ello hubiera justificado la convocatoria a una Asamblea Pública, que hubiera permitido discutir las trazas alternativas para la construcción de un puente que, en principio sólo se mencionaba, debería atravesar el Río de la Plata.

Las alternativas que en un comienzo fueron consideradas, y sobre las cuales la consultora internacional debió decidir la ya definida Punta Lara (La Plata)-Colonia eran cuatro, quedando fuera de esta selección: a) Quilmes/Sarandí-Colonia; b) Aeroparque/Gral.Paz-Colonia y c) Delta-Carmelo.

Otra objeción a la iniciativa se relaciona por un lado, con el punto de la traza señalado precedentemente, y por otro, con un detalle técnico referido a la altura que se ha previsto para este puente o gálibo. Al respecto, se reitera las posibles consecuencias que ello tendría tanto, sobre la navegación deportiva que en las aguas del Río de la Plata se practica, generando importantes obstáculos a sortear, provocando un incremento en las probabilidades de ocurrencia de accidentes y afectando seriamente las condiciones de seguridad de la navegación, como sobre la navegación comercial que tiende a incrementar la altura de los grandes porta-contenedores, que sobrepasaría los 60 m, con lo cual se estima insuficiente la proyectada en los estudios preliminares, que, como ya se dijo, preve una altura máxima de 50 m.

Otro aspecto que debe ser contemplado se refiere a una *cláusula "gatillo"* contenida en el Tratado. La misma establece que "... las partes contratantes no realizarán ni contratarán la construcción de

otra unión vial fija a través del Río de la Plata, salvo que la intensidad del tránsito lo justifique... ". Ello se relaciona con dos cuestiones. En primer término, remite a considerar los límites del Río de la Plata ya establecidos. Se recuerda que los mismos son el paralelo que pasa por Punta Gorda (34° 55') y la línea imaginaria que une Punta Rasa (en el cabo San Antonio) con Punta del Este. Por tanto cualquier iniciativa de construir un puente alternativo por el Delta del Paraná, tendría la restricción de no atravesar el Río de la Plata, y por ende, quedaría más al norte de la traza actualmente prevista. En segundo lugar, la cuestión de la *intensidad de tránsito* y su probable incremento. El mismo dependería básicamente de la rentabilidad esperada del proyecto, que a su vez resulta función de la tarifa de peaje a cobrar y de la demanda proyectada. Si, como se estima, el valor del peaje resulta superior al de los pasajes de transporte fluvial actuales, no sería esperable tal incremento del tránsito que justificara en el corto o mediano plazo la construcción de otro puente.

Una cuestión que ya se mencionó, es la posibilidad de construcción de un gasoducto entre La Plata y Colonia. Existe la idea de cruzar un ducto de gas por la zona de la rada exterior frente a La Plata, lugar en el que fondean la mayor parte de los buques, esperando las pleamares, para entrar o salir. Si se tiene en cuenta que un artículo del Tratado en cuestión establece que el futuro concesionario podrá utilizar las estructuras del puente para *"...apoyar instalaciones propias o de terceros, de transmisión y transporte de energía, líquidos, gases y otros..."*. Ello estaría en absoluta correspondencia con el análisis que desde los organismos internacionales se realizan en el sentido que *"...se prevé que el consumo de gas natural es el que más crecerá en la estructura de la demanda del conjunto de los países de la región..."*¹⁴.

Ello se vincula fuerte y decididamente con el hecho de que las reservas probadas de gas natural, que alcanzarían 1,100 billones de m³, ubicadas principalmente en Argentina y Bolivia. Ello justificaría la construcción de los gasoductos proyectados que utilizarán las cuencas sedimentarias de estos países para abastecer a Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. *"...la red de gasoductos constituye uno de los proyectos más ambiciosos, ya que todos los países de la región están considerando en sus planes de expansión eléctrica la incorporación de nuevas centrales de energía alimentada a gas..."*¹⁵.

Asimismo, otro artículo cuestionado del Tratado es el que sostiene: *"... el concesionario podrá prestar en el área del puente servicios relacionados con su uso, tales como la explotación de lugares de comida, tiendas libres de impuestos o estaciones de servicio, de conformidad con lo que se establezca en el contrato de concesión..."*

Otra objeción que se formula al anteproyecto se relaciona con las razones que podrían haber llevado a desechar la idea primigenia de que el puente fuera vial y ferroviario. Sin embargo, en la formulación del anteproyecto final no está incluido el tema ferroviario, aún cuando Uruguay está actualmente en un proceso de relanzar la explotación de sus servicios ferroviarios, con la salvedad de que la trocha de ese país no es compatible con la del resto de los países americanos.

El tratado aún no ha sido ratificado por los Congresos de ambos países y cada vez se torna más improbable dicha ratificación. Tampoco la COBAICO ha presentado los estudios de sedimentación y de impacto ecológico y sobre la navegación comercial y deportiva.

¹⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, op.cit. pág. 16.

¹⁵ Idem, pág. 18.

Finalmente, la mayor observación que debe señalarse respecto a la construcción del puente Buenos Aires-Colonia, pasa por interrogarse acerca del aspecto fundamental y de fondo, tal y como ha sido aquí planteado, esto es, si su formulación responde a una visión más sistémica de la integración física, tal como ha sido enunciado en la primera parte del presente trabajo (lo cual requiere de un profundo examen acerca de los costos y beneficios sociales) o, si por el contrario, sólo está siendo considerada la evaluación privada de dichos costos y beneficios.

7. Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: "La Integración Física del Cono Sur". Mimeo. Buenos Aires. 1996.
- BASCO, C., TANCREDI, L., ITURRIZA, J., VALENCIANO, E.: "Transporte e Integración". En: Integración Latinoamericana, N° 143. Buenos Aires, marzo. 1989.
- BIENVENIDO A BORDO, VII, N° 81, Noviembre, 1996.
- BIENVENIDO A BORDO, VIII, N° 87, Mayo, 1997.
- BIENVENIDO A BORDO, VIII, N° 94, Diciembre, 1997.
- Periódicos: Ambito Financiero, Clarín, El Cronista Comercial y La Nación.
- SANTANNA, José Alex: "Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur". Instituto de Integración Latinoamericana INTAL. Buenos Aires. 1997.

LA HIDROVIA PARAGUAY-PARANA

*STELLA MARIS BORREGO, JUAN MANUEL CASAVELOS, SONIA MEDINA
SUSANA PIZZUTO, MONICA REGOLINI, MARIA AMELIA ZARATE*

SUMARIO: 1. Antecedentes.- 1.1. Históricos.- 1.2. Políticos-Institucionales.- 2. Ubicación espacial.- 3. Referencia económico-ambiental.- 4. Impacto ambiental.- 4.1. Impacto Físico.- 4.2. Impacto Socio-Cultural.- 4.3. El Pantanal del Matto Grosso Brasileño.- 5. Solución de Controversias.- 5.1. Acuerdo De Las Leñas.- 5.2. Resolución de Conflictos entre Estados.- 5.3. Resolución de Conflictos entre Estados y Particulares.- 5.4. Resolución de Conflictos entre Particulares.- 6. Conclusiones.-

1. Antecedentes

1.1. Históricos

La iniciativa del desarrollo de una vía navegable que comunique la cuenca alta del río Paraguay con el Río de la Plata no es novedosa. Desde tiempos muy remotos las primeras naciones americanas acostumbraban navegar y comerciar a lo largo de todos los brazos de este sistema fluvial. Estos pueblos basaban en gran medida su vida en la navegación de los ríos y dependían económicamente de actividades relacionadas con el ambiente fluvial: comercio, pesca, agricultura, recolección y caza.

La llegada de los invasores europeos trastocó en varios aspectos la vida de estas sociedades. Algunas de ellas fueron eliminadas, otras desalojadas por la fuerza y un cierto número esclavizado.

Las nuevas sociedades coloniales emergentes del proceso de conquista continuaron utilizando las vías fluviales con fines de navegación, aunque la situación cambió radicalmente. A partir del establecimiento de los regímenes coloniales, los ríos pasaron a ser vías de penetración militar y colonizadora y, de exportación de productos locales hacia las metrópolis.

Al mismo tiempo se abrieron o ampliaron múltiples rutas terrestres, se clarearon florestas y se introdujeron vehículos y animales de tiro, generándose una nueva red de transporte que gradualmente pasó a competir cada vez más con el sistema hidroviario, aunque la red fluvial siguió constituyendo el medio principal de comunicaciones desde y hacia el interior del continente.

Más tarde, cuando las colonias sudamericanas pasaron a formar nuevos estados territoriales, la navegación de los ríos continuó teniendo gran importancia. El transporte de mercancías y pasajeros de muchas zonas de Paraguay, de las Provincias litorales argentinas, del Mato Grosso brasileño y del litoral uruguayo prosiguió saliendo al exterior por los ejes fluviales hasta bien entrado el siglo XX.

A partir de la década del cincuenta, se construyeron carreteras y puentes agregando nuevas líneas a la creciente red terrestre de la región, con lo que se inició un proceso de decadencia debido a la competencia de otros medios de transportes como el carretero y el ferroviario, por lo cual disminuyeron las inversiones para su mantenimiento y modernización, con la consiguiente pérdida de carga, además el dragado y balizado se volvieron más esporádicos, terminando de declinarse el modelo actual que es predominantemente ferroviario.

A partir de 1960 comienza mundialmente, la tendencia al gigantismo de los buques, que luego se modifican, pero que se mantiene en valores de tonelaje importantes. El mundo marítimo comienza a cambiar y aparece el tráfico multimodal que utiliza distintos y sucesivos medios para el transporte de grandes cargas.

Los buques porta-contenedores son de aproximadamente 100.000 toneladas, calan más de 42 pies y con sistemas modernos se cargan y descargan en 24 horas, por lo tanto los puertos tienen que tener profundidad adecuada y estar preparados técnicamente.

En las últimas décadas, y como consecuencia tanto de los nuevos impulsos regionales hacia una mayor integración de los países latinoamericanos, como así también debido a la importante expansión de las producciones agrícolas y minerales de la región, el interés de los gobiernos en desarrollar la Hidrovia se puso de manifiesto.

1.2. Políticos-Institucionales

El proyecto de la hidrovia, como herramienta de desarrollo regional con sus impactos sociales y ambientales, señala la importancia que tiene en los procesos de integración regional la gestión integrada de las cuencas hidrográficas de ríos internacionales.

La Cuenca del Plata, donde está ubicado el proyecto de hidrovia, con una superficie total de 3,17 millones de Km². abarca el 19% de la superficie de Bolivia, el 100% de la Paraguay, el 17% de la Brasil, el 80% de la Uruguay y el 34% de la superficie de Argentina, con un recurso hídrico susceptible de múltiples utilidades, tiene un marco institucional dado por el Tratado de la Cuenca del Plata para coordinar medidas que permitan normalizar las actividades que se desarrollan en las aguas, en el lecho y en el subsuelo de la misma.

El Tratado de la Cuenca del Plata fue firmado por los gobiernos de las Repúblicas de Argentina, Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay el 23 de abril de 1969.

A partir del mismo existen antecedentes de organismos creados para elaborar políticas comunes de explotación y manejo de los recursos compartidos en los ríos de la cuenca. El Tratado establece en su artículo II que su órgano supremo es la Reunión de Cancilleres y en su artículo III, que el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata es el órgano permanente de la Cuenca.

El Estatuto del Comité Intergubernamental señala que este organismo estará destinado a promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales encaminadas al mejor aprovechamiento de los recursos de la Cuenca del Plata y al desarrollo armónico y equilibrado de la región en orden al logro de los objetivos fijados por los Cancilleres de los Países de la Cuenca en las reuniones celebradas a ese fin.

El artículo VI del Tratado prevé la suscripción de acuerdos específicos con países miembros del Tratado, habiéndose creado a través de los mismos distintas comisiones administradoras de los ríos de la cuenca: la del Río Bermejo, la del Río Pilcomayo y la del Río Paraná.

En el caso del río Paraná la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya se creó a partir del convenio para el estudio del aprovechamiento de los recursos del río Paraná el 16 de junio de 1971, donde las partes contratantes ratifican su adhesión a los principios consagrados por la declaración de Asunción

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

sobre aprovechamiento de ríos internacionales de la IV Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata. (artículo XII del Convenio).

Otros organismos administradores de los ríos de la cuenca fueron creados a partir de los acuerdos sobre límites fronterizos entre países como es el caso de los ríos Uruguay y de la Plata.

La Comisión Administradora del Río Uruguay se originó en el tratado de límites del 7 de abril de 1961 y en el estatuto del 26 de febrero de 1975 entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, donde las partes se obligan a proteger y preservar el medio acuático, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad con los convenios internacionales aplicables.

La Comisión Administradora del Río de la Plata tiene su origen en el tratado firmado el 19 de noviembre de 1973 entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, para promover la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico, con especial referencia a la evaluación, conservación y preservación de los recursos vivos y su racional explotación y la prevención y eliminación de la contaminación y otros efectos nocivos que puedan derivar del uso, exploración y explotación de las aguas.

El Acuerdo de Transporte fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, denominado Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra, fue suscripto en el Valle de Las Leñas (Argentina) en el mes de julio de 1992, y entró en vigor a comienzos de 1995. El Acuerdo tiene 36 artículos, divididos en 15 capítulos que tratan sucesivamente: Objeto y alcance del Acuerdo; Libertad de navegación; Libertad de tránsito; Reserva de carga regional; Reserva de carga nacional; Armador de la Hidrovía; Facilitación del transporte y el comercio; Servicios portuarios y servicios auxiliares de la navegación; Órganos del Acuerdo; Solución de controversias; Evaluación y ajustes; Entrada en vigor y duración; Adhesión; Denuncia; y Disposiciones generales.

2. Ubicación Espacial

La Hidrovía abarca una vasta área de influencia que incluye parte del territorio boliviano, los estados do Rondônia, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul -en Brasil-, todo el territorio paraguayo, las provincias del noreste y centro argentino, y parte del territorio uruguayo. Una importante porción de esa zona está dotada de un elevado potencial económico, que comprende a la producción agropecuaria y de recursos minerales.

En la región de Bolivia es también importante la producción de soja; además, posee yacimientos de hierro y otros recursos naturales como gas y petróleo. En Paraguay la producción agrícola (soja, café, algodón, maní, yerba mate y madera.), producción de yacimientos calcáreos aprovechados por la producción de cemento y la industria siderúrgica.

En la Argentina atraviesa la zona de mayor concentración demográfica, de un desarrollo relativo mayor, con una importante producción agropecuaria e industrial: trigo, oleaginosas, carne bovina, maderas, celulosa, papel, derivados del petróleo, entre otros.

Sus puntos extremos son: Cáceres en territorio brasileño y el puerto uruguayo de Nueva Palmira en su extremo inferior, progresivas km. 3.442 y km. 139 de la vía navegable respectivamente.

La Hidrovía está formada por el río Paraguay y el río Paraná, hasta la confluencia de este último con el Río de la Plata, integrando la gran red de navegación de la Cuenca del Plata, la que comprende,

además, al río Uruguay y sus afluentes. El río Paraguay recorre el territorio brasileño, luego es frontera entre países (Brasil y Bolivia; Brasil y Paraguay, y Paraguay y Argentina), y el río Paraná recorre territorio argentino. A lo largo de la Hidrovía se destacan ciudades importantes como Corumbá (Brasil), Asunción del Paraguay, Corrientes, Paraná, Santa Fe, Rosario y Buenos Aires.

La descripción de la Hidrovía puede ser dividida en seis tramos, conforme a sus características físicas y por condiciones político-económicas:

- Primer tramo:** Cáceres- Barra Norte do Bracinho (160 km.).
- Segundo tramo:** Barra Norte do Bracinho-Ponta do Morro (280 km.).
- Tercer tramo:** Ponta do Morro-Foz do Apa (958 km.).
- Cuarto tramo:** Foz do Apa-Confluencia (932 km.).
- Quinto tramo:** Confluencia-Rosario (820 km.).
- Sexto tramo:** Rosario-Buenos Aires (416 km.).

La característica morfológica principal de la Hidrovía es el autodragado y en términos hidrológicos presenta aspectos favorables para la navegación, aunque suelen presentarse irregularidades de los desagües del río Paraguay, que tiene períodos aleatorios de aguas elevadas o excesivamente bajas durante varios años seguidos.

La superficie total del área de influencia directa de la Hidrovía es de aproximadamente 175 millones de kilómetros cuadrados (650.000 kilómetros cuadrados de la Argentina, 370.000 kilómetros cuadrados en Bolivia, 410.000 kilómetros cuadrados en Paraguay y 300.000 kilómetros cuadrados en Brasil) con una población que supera los 17 millones de habitantes.

3. Referencia Económico-Ambiental

La Hidrovía representa grandes intereses económicos, sociales y políticos para los cinco países involucrados, ya que atraviesa las áreas más productivas de la Argentina y del Paraguay, tangencia a Bolivia en el límite de su zona más promisoría, está lejos de las regiones de mayor desarrollo de Brasil y apenas toca al territorio uruguayo. Representa la salida directa al mar, tanto para Bolivia, como para Paraguay, es una alternativa económica para la exportación y la importación de cargas brasileñas y ofrece al Uruguay condiciones de participar del comercio internacional, sobre todo a través del transbordo de cargas.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) podría transformarse en la columna vertebral de un sistema regional intermodal de transporte, que podría incluir un corredor bioceánico para la exportación e importación vía Atlántico y además servir a la integración subregional, en función de las perspectivas de desarrollo económico regional, ya que argumentan que existen fuertes indicaciones de un aumento de la demanda intrarregional de transporte para los próximos años. Dicha demanda, además, presenta una creciente tendencia a modificar el perfil de los productos a transportar, con un aumento significativo de bienes con mayor grado de procesamiento, como consecuencia de los acuerdos de libre comercio en vigencia.

Por su parte las entidades ecologistas y estudios realizados por algunos especialistas, manifiestan que los costos potenciales de incrementar la navegación haciéndola posible durante todo el año, a lo largo de los 3.442 Km. de ríos pueden ser muy elevados y la construcción tendría importantes impactos ambientales y socio-económicos para la región, que no han sido suficientemente evaluados debido a que los estudios económicos realizados hasta ahora son incompletos.

Aunque los estudios de factibilidad e impacto ambiental financiados por el BID y el PNUD, sostienen que el proyecto es viable y los impactos ambientales escasos y controlables, también admiten que podría llegar a secarse un área de entre 2,9% y 9,6% del total del Pantanal brasileño, que tendrá impactos severos sobre la calidad del agua de los ríos (incluyendo el agua potable que se consume en varias ciudades paraguayas, brasileñas y bolivianas), en las áreas de desove de los peces y sobre la riquísima fauna del Pantanal.

Estudios independientes, informan de impactos más severos en el Pantanal, que regula el ciclo de inundaciones río abajo, ya que este perdería su función de esponja y filtro de Asunción hacia abajo, pudiendo crecer el riesgo de inundaciones, ya que el río Paraguay crece en invierno porque el Gran Pantanal de 300.000 Km., tiene un efecto sobre las aguas que alimenta este río. En la medida que en el Matto Grosso se vayan recuperando tierras y vaya dejando de ser un pantano y al crecer los ríos en la misma estación, esto traería como consecuencia grandes inundaciones y el Río de la Plata puede convertirse en un gran depósito de sedimentación a menos que la hidrovía permitiese el rápido flujo de las aguas hacia el mar.

Los promotores del proyecto de la hidrovía destacan su importancia como elemento dinamizador del comercio exterior de los países del Mercosur y las naciones asociadas propiciando el desarrollo de una amplia región potencialmente rica, particularmente en la explotación sojera y minera que abarca parte de Paraguay Bolivia y Brasil, como así también las provincias del noreste argentino.

A medida que las condiciones de navegación mejoren, además del gran número de productos regionales beneficiados, podrán transportarse productos industriales, que actualmente utilizan otros medios.

El transporte hidroviario posee ventajas comparativas para el traslado de materias primas producidas en la región, es especialmente idóneo para captar tráficos de granos, aceites, algodón, minerales, productos forestales y frutas.

Los especialistas afirman que el precio de los fletes de commodities por este medio de transporte está estimado de un centavo de dólar por toneladas/kilómetro. Lo que representa un valor de 3 a 4 centavos menos por tn/km que el percibido por el transporte terrestre, y 1,5 centavos menos que el flete por ferrocarril.

Además de los menores costos, el transporte hidroviario ofrece ventajas por la gran capacidad que tiene para el transporte de grandes volúmenes de mercancías. Por ejemplo, un convoy de 16 barcazas de 24.000 toneladas puede mover una carga equivalente a una flota de 960 camiones de 25 toneladas.

Los beneficios, en este aspecto, son tan evidentes que los sectores interesados están reclamando autorización para continuar con la profundización de las vías navegables. También se ha avanzado en la obras de dragado y balizamiento. Estos avances, sin embargo, son todavía considerados insuficientes.

A pesar de las ventajas enunciadas precedentemente, algunas empresas argentinas de transporte declaran que el flete en barcazas está costando entre 30% y un 40% más por las dificultades para navegar que actualmente presenta esa vía de transporte. Los mayores problemas se presentan en el Alto Paraná, lo que perjudica especialmente a los productores de madera y celulosa de la provincia de Misiones, que en los últimos años han realizado grandes inversiones en la zona.

También las aceiteras de la zona San Martín-San Lorenzo necesitan contar con un mejor abastecimiento para no tener capacidad ociosa.

Según datos revelados por la Bolsa de Comercio de Rosario, actualmente, se están transportando alrededor de ocho toneladas de granos por la Hidrovía. Sin embargo, los problemas que todavía persisten con respecto a la escasa profundidad y a la falta de señales, no permiten navegar en las condiciones más favorables. Estos inconvenientes, en muchas oportunidades, obligan a interrumpir la travesía en horarios nocturnos, y a desarmar y rearmar los convoyes cada vez que se enfrentan pasos críticos con insuficientes anchos y profundidades.

Los exportadores reclaman soluciones urgentes a estos problemas, ya que en muchos casos las empresas concesionarias cobran el peaje sin haber culminado las obras necesarias para mejorar la eficiencia de la vía navegable, encareciendo consiguientemente las exportaciones.

4. Impacto Ambiental

4.1. Impacto Físico

En el estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Puerto de Santa Fe-Río de la Plata Exterior se considera que las obras de balizamiento de la Ruta Troncal de Navegación no presenta impactos negativos. En el caso de las operaciones de redragado, las actividades de vaciado fueron identificadas como de mayor criticidad.

En relación a ello, se detectaron situaciones conflictivas en el Paso Borahi, en el canal de los Muelles de Rosario, en el Paso Alvear (todos localizados en el Paraná Inferior) y en el canal Emilio Mitre. Estas situaciones derivan de la presencia, en los sedimentos a movilizar de: aldrin, hidrocarburos y metales pesados (cromo, principalmente).

El impacto del proyecto Hidrovía sobre los puertos del bajo Paraná y río de la Plata presenta dos aspectos posibles: el aumento del movimiento de cargas en los distintos puertos y los efectos de dicho aumento en el entorno de esos puertos

No existen elementos en los informes disponibles para pronosticar el primer aspecto, aunque si se puede extraer conclusiones sobre el segundo.

El aumento del movimiento de cargas tendría una serie de efectos favorables al desarrollo económico de las áreas próximas a los puertos, donde este movimiento se concentre: aumento del empleo, radicación de nuevas industrias, actividades comerciales y servicios, o incremento de la actividad de los ya existentes, y aumento de la producción agropecuaria en el área de influencia.

A la vez, se pronostican impactos ambientales negativos, entre los que podemos mencionar los siguientes: a) efectos directos de la navegación en los cursos de agua utilizado y de la actividad portuaria; b) efectos de las actividades industriales, comerciales y agropecuarias que se radiquen o se expandan; del transporte terrestre de cargas; del aumento de población en las localidades portuarias.

El informe del Consorcio TGCC considera algunos impactos, como son:

- * Aparición de nuevas cargas especialmente contaminantes.
- * Instalación o expansión de industrias.
- * Modificación de las condiciones hidráulicas, resultando en una modificación de los patrones de erosión y sedimentación.
- * Aumento de peligros por aumento de operaciones y maniobras.
- * Necesidad de expansión para las nuevas instalaciones.

4.2. Impacto Socio-Cultural

Se han realizado estudios relativos a las comunidades ribereñas buscando por una parte, caracterizar la población potencialmente afectada por el Proyecto, y por otra identificar el impacto socio-cultural previsible. Se tomó en cuenta la población asentada en el margen paraguayo, desde Bahía Negra en el Norte, hasta Paso de Patria en el Sur. La caracterización comprende volumen demográfico, variables socio-demográficas y rasgos culturales.

Se considera como área de estudio el tramo del río Paraguay que parte del Puerto Busch (km. 2.524) hasta la confluencia con el río Paraná (km. 1.240). Desde el punto de vista socio-económico y cultural la delimitación del área está dado por las unidades administrativas o municipios linderos con el río Paraguay, aunque existen asentamientos importantes sobre afluentes de este río.

4.3. El Pantanal del Matto Grosso Brasileño

El Pantanal es uno de los mayores sistemas de áreas inundables del mundo. Se encuentra situado en la alta cuenca del Río Paraguay entre los paralelos de 16° y 22° Sur y los meridianos de 53° a 58° Oeste.

En este ambiente, el rol ecológico determinante está dado por el pulso de la inundación. En la cuenca superior (Municipios de Cáceres, Poconé, Santo Antonio de Leverger y Barao de Malgaco), las crecientes ocurren de enero a marzo, simultáneamente con el período de lluvias que se extiende de octubre a abril.

Durante la creciente, las áreas inundables reciben además de agua, nutrientes disueltos y sedimentos, funcionando como un área de alta producción biológica. Para la mayor parte de los organismos, el canal principal es utilizado más como refugio temporal o corredor de migración, que como hábitat principal.

En el Pantanal la flotación del nivel del agua provoca una serie de transformaciones en la estructura y funcionamiento de los ecosistemas e influencia la organización espacial de su diversidad.

Las modificaciones que podría introducir el PHPP que tienen potencial para ser promotores de impactos ambientales son las siguientes:

- * **Dragado:** pérdida de calidad visual y diversidad del paisaje, aumento de la velocidad de la corriente, alteración del pulso de inundación. Pérdida de ecosistemas (Baías, Vazantes, Corixos) debido el descenso del nivel del agua, remoción de sustancias tóxicas de los sedimentos e incorporación al cuerpo del agua, pérdida de biodiversidad, contaminación de las redes alimenticias, disminución de la densidad de organismos acuáticos.
- * **Deposición del material de dragado:** aumento del material en suspensión, pérdida de hábitats.
- * **Remoción de rocas:** aumento de la velocidad de la corriente, disminución de la fase acuática y aumento de la terrestre en áreas inundables, disminución de la disponibilidad de agua para consumo y actividades económicas en el estiaje, ampliación de los efectos de la concentración, dilación de nutrientes, aumento de la exportación de biomas y nutrientes, aumento del material en suspensión y residuos sólidos en la columna de agua, disminución de la productividad fitoplanctónica.

- * **Enderezamiento de curvas:** aumento de la velocidad de la corriente. Destrucción de hábitats.
- * **Cortes de meandros:** aumento de la erosión y de la velocidad de la corriente, destrucción de hábitats, modificaciones en las rutas de migración de peces.
- * **Balizamiento:** impacto positivo en el ordenamiento y en la seguridad de la navegación actual.

También se señala el efecto negativo que puede tener el proyecto sobre las actividades pecuarias, que podrían verse afectadas por falta eventual de recursos hídricos y plantas forrajeras en época de estiaje. Así como los efectos provocados por una disminución del tiempo de inundación en ciertas planicies aluviales y el crecimiento potencial de la producción de soja promovida por el modelo económico que se plantea como justificación del PHPP.

5. Solución de Controversias

5.1. Acuerdo De Las Leñas

El 7 de Julio de 1992 los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay firmaron el "ACUERDO DE TRANSPORTE FLUVIAL POR LA HIDROVIA PARAGUAY-PARANA".

El texto del mismo comprende gran cantidad de puntos que son regulables por decreto pero también comprende puntos que son notoriamente reserva de la Ley.

El protocolo adicional contiene normas sobre asistencia y salvamento (art.40), normas sobre derecho Internacional Privado (art. 43), sobre abordajes, averías gruesas y particulares y siniestros (art. 61).

Argentina, Paraguay y Brasil enviaron el convenio a sus parlamentos y obtuvieron su ratificación por ley. Uruguay y Bolivia en cambio lo registraron como acuerdo de alcance parcial (AAP) en el marco de ALADI y pretenden que se encuentre plenamente vigente por esta vía.

La resolución del Poder Ejecutivo Uruguayo al respecto (de fecha 26 de mayo de 1993) ordena la ratificación por intermedio de la representación en ALADI y agrega: "...expresando en ella que no es necesario en lo que a la República respecta, ningún trámite interno para habilitar su entrada en vigor". Con ello el gobierno dio por ratificado y vigente el Acuerdo de las Leñas sobre la Hidrovía.

Este sistema de ratificación ha sido severamente criticado por cuanto, se dice que se podrá lograr velocidad, pero lo hace a costa de una absoluta inseguridad sobre el régimen jurídico efectivamente vigente, de los puntos que se regulan, y al precio de omitir la opinión del Poder Legislativo, de temas que son de competencia constitucional, exclusiva del Parlamento.

5.2. Resolución de Conflictos entre Estados

Vigente en los cuatro países, el Protocolo adicional de la Hidrovía, establece un sistema para la resolución de controversias que pudieran presentarse entre los países signatarios del acuerdo que analizamos.

Así se establece en primer lugar, la resolución a través de consultas y negociaciones directas (art. 2). Sólo para el caso de que estas no fueran efectivas en un plazo razonable o bien que hubieran

permitido sólo la solución parcial del conflicto, se habilita a cualquiera de los países miembros a recurrir al órgano técnico: La Comisión del Acuerdo, quien evaluará la situación, pudiendo requerir el asesoramiento de expertos. (art.3). Dicha Comisión deberá formular las recomendaciones tendientes a la solución de la controversia (art.4).

Para el caso que no se hubiere encontrado una solución, cualquiera de los países signatarios podrá recurrir entonces al órgano político: El Comité Intergubernamental de la Hidrovía. (art. 5).

Si aún la solución no se hubiere encontrado se autoriza a nombrar un Tribunal Arbitral, integrado por tres árbitros, uno por cada Estado parte del conflicto, en un plazo no mayor de 15 días, y el tercero será nombrado en un plazo de 30 días, recayendo la designación en un nacional de otro país, sea o no signatario del Acuerdo. (art. 6).

Los requisitos para ser árbitro están dados por la misma normativa: "*juristas de reconocida competencia*".

Para el caso que más de dos países sostuvieran la misma posición en la controversia, deberán unificar su representación ante el Tribunal y designaran un arbitro de común acuerdo. Conforme al artículo 7º en ningún caso el Tribunal quedara formado por mas de tres árbitros.

Si alguno de los países, vencido el plazo de 15 días no designara a su árbitro quedará habilitado el Secretario Ejecutivo de la CIH, para hacerlo de una lista de 10 árbitros presentada por la parte que no haya designado su árbitro. A tales efectos los países signatarios deberán presentar una lista a la CIH luego de la entrada en vigor del Acuerdo.

Es también el Secretario Ejecutivo el encargado de nombrar al Presidente para el caso de que los países no se pusieran de acuerdo. Lo designará por sorteo de una lista de 20 árbitros elaborada por la CIH e integrada por dos nacionales de cada país signatario y 10 de terceros países (art. 8).

Dictado laudo dentro de los 30 días desde su constitución (prorrogable por otros 30, artículo 13), por escrito es inapelable y obligatorio para los países signatarios. Las sanciones para el caso de incumplimiento de dicho laudo hacen posible el uso de medidas compensatorias temporarias que guarden proporcionalidad tendientes a lograr su cumplimiento.

5.3. Resolución de Conflictos entre Estados y Particulares

El artículo 17 del Protocolo Adicional que estamos comentando, se refiere al caso que las medidas tomadas por los países signatarios por violación al Acuerdo de Transporte Fluvial, pudieran afectar a los particulares, en este caso los habilita para reclamar ante la CIH, si esta considerara aceptable el reclamo, convocara a un grupo de especialistas, quienes elevaran un dictamen a la CIH.

Si éste manifiesta que es procedente el reclamo producido contra un país signatario, cualquier otro país signatario podrá pedir la adopción de medidas correctivas o la anulación de la medida cuestionada. Si esto no prospera en el plazo de 15 días, el país que lo efectuó podrá recurrir directamente al procedimiento arbitral.

5.4. Resolución de Conflictos entre Particulares

Es importante destacar que ante un sistema un tanto complicado al comienzo, como es la intervención de organismos similares, (la Comisión del Acuerdo y la Comisión Intergubernamental Hidrovia), dilatando innecesariamente el proceso de resolución de conflictos, sólo se prevé en el marco del Protocolo Adicional, disputas en el marco del derecho público, entre Estados, no brindando soluciones para el caso de conflictos entre particulares.

Dada la naturaleza publicista de este Protocolo, resulta lógico que así sea, pero es de destacar que resulta necesario, especialmente a la luz de los acontecimientos que marcan la actividad creciente en la Hidrovia que se debe promover a regular acerca de la resolución de conflictos entre particulares, además de ciertas normas adicionales de Derecho Internacional Privado incluidas en los Protocolos Adicionales.

6. Conclusiones

El desarrollo de interconexiones de transporte es esencial para el fomento del comercio intrarregional.

Una infraestructura eficiente y tecnológicamente avanzada es necesaria para la expansión del comercio de mercaderías y de servicios, para la reducción de los costos de los productos comercializados, así como para la efectiva integración cultural de la región.

Uno de los principales objetivos de los procesos de integración económica es el desarrollo del comercio intrarregional. En varios países, los costos globales de infraestructura, tales como el transporte en el comercio exterior, representan barreras al crecimiento del comercio, al disminuir la competitividad de los productos de exportación y aumentar el costo de las mercaderías importadas.

Resulta necesario en este contexto, un ajuste de condiciones de competencia, armonizar los marcos legales y tributarios, los sistemas contables, las legislaciones pertinentes (laborales, de seguros, tributaria, etc.).

Al fin de la década de los noventa, se precipitaron las inquietudes por salvar los tiempos perdidos para la integración de nuestros países. Tal circunstancia produjo un singular esfuerzo para el que no estuvimos suficientemente preparados. Tras la experiencia cumplida en estos años, el fin de siglo debe erigirse en una fecha límite para encaminar los procesos en curso, afianzar los mecanismos institucionales, la uniformidad legislativa y simplificar y mejorar los mecanismos para la solución de controversias.

En el caso de la Hidrovia el principal paso ha sido dado y consiste en la entrada en vigor, a comienzos de 1995, del Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra. Ahora se debe tratar que sus normas sean efectivas y se cumplan.

En un comienzo el proyecto Hidrovia pareció nada más que un esquema para la ejecución de obras que mejorarían la navegación de los ríos Paraguay y Paraná. Hoy se ha comprobado que el proyecto es más que eso. Se trata, entonces, de vigorizar los aspectos institucionales y jurídicos que habrán de consolidar la integración física y que le otorgarán seguridad jurídica para todos los usuarios.

Cabe destacar que desde su entrada en vigor no ha sido utilizado el mecanismo previsto para la

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

resolución de conflictos. Nos preguntamos si debemos suponer que no se produjeron controversias en la Hidrovia. Esta conclusión no resulta verosímil. Más bien habría que decir que los conflictos, si existieron, pero que se estarían canalizando y resolviendo por otras vías y no por las previstas. De continuar usando las vías diplomáticas informales para solucionar conflictos, se corre el riesgo de atentar contra los procesos de integración, ya que la ineficacia de sus instituciones genera incertidumbre en la población.

La longitud de la vía fluvial, uniendo cinco naciones, hace presuponer la aparición de numerosos conflictos por lo que se debería prever un mecanismo eficiente de resolución de controversias. En otras vías internacionales similares, se recurre desde hace mucho tiempo a la mediación y al arbitraje, métodos considerados como los más adecuados.

Es importante destacar que los procesos de integración regional sean construidos para el fortalecimiento del capital humano como factor esencial del desarrollo económico y objetivar la erradicación de las diferencias en el bienestar social y de las disparidades de oportunidades entre los países y subregiones. El crecimiento económico y la conservación del medio ambiente no deben ser un fin en sí mismos. Es necesario que su objetivo final sea el bienestar social equitativo y justo, llevándose siempre en consideración las vocaciones y potencialidades locales.

Las actividades productivas, comercio y protección del medio ambiente deben actuar en armonía, lo que requiere un esfuerzo serio y articulado de cooperación entre todas las partes interesadas. Las actividades de producción, e inversiones deben ser disciplinadas obedeciendo las reglas internacionales o regionales negociadas sobre medio ambiente. En caso contrario podrá provocar degradación ambiental, especialmente en los países cuyas economías están basadas en el comercio de recursos naturales.

**CD-ROM DEL
PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
EN MATERIA DE INTEGRACIÓN**



LA PLATA - OCTUBRE DE 1997

**Todas las Ponencias y Conferencias
recopiladas en un CD**

Solicitar al Instituto de Integración Latinoamericana
Calle 10 N°1074 e/54 y 55-La Plata
Telefax: (0221) 421-3202
E-Mail: integra@netverk.com.ar

ASPECTOS JURIDICOS GENERALES RELATIVOS AL TRANSPORTE MULTIMODAL

GABRIELA ALEJANDRA CATALANI, CLARA A. DE GINZBURG,
MARÍA LILIANA HERRERA ALBRIEU, JOAO BATIST POERSCH RIBEIRO

Sumario: 1. Introducción.- 2. Concepto y características.- 2.1. La operación.- 2.2. El operador.- 2.3. El marco de la operación.- 3. Marco institucional, operativo y legal.- 3.1. Marco Institucional.- 3.2. Marco Operativo.- 3.3. Marco Legal.- 4. Regulación.- 4.1. Ámbito Internacional.- 4.2. Ámbito Regional.- 4.3. Breve comentario sobre el ámbito nacional.- 5. Procedimiento y límite de responsabilidad controvertidos.- 6. Aspectos generales sobre la responsabilidad contractual.- 6.1. La responsabilidad del Transportador.- 6.1.2. La responsabilidad del operador de transporte multimodal por sus empleados, agentes y otras personas.- 6.1.3. Causales de exoneración de la responsabilidad.- 6.1.4. Retraso en la entrega.- 6.2. La responsabilidad del cargador.- 7. Consideración final.- 8. Referencias bibliográficas.-

1. Introducción

La naturaleza intrínseca de la integración presupone la ampliación de los mercados y cuando se establecen acuerdos de liberalización comercial, se hace necesario extender los mismos a otras áreas que complementen el objetivo comercial central como es el caso de la integración física.

Conforme avanza la integración logrando niveles superiores, la integración física también debe ampliar sus incumbencias y estrategias, como por ejemplo la redefinición de la infraestructura, ya que se pasa de una dimensión nacional a otra regional y por ende en la habilitación de nuevos servicios regionales.

A su vez la integración física admite la consideración de ciertos elementos que están estrechamente relacionados y uno de ellos es el transporte. El mismo ya sea carretero, ferroviario, fluvial, marítimo, aéreo, o una combinación de alguno de ellos, debe dar respuesta a exigencias de rapidez, seguridad, bajo costos y eficiencia, por ser factores que contribuyen a ganar competitividad y, por lo tanto, mercados.

No obstante los diferentes enfoques mediante los cuales puede ser tratado el transporte multimodal, este trabajo se basará esencialmente en una síntesis de notas relativas a algunos aspectos jurídicos del mismo.

2. Concepto y Características

El auge masivo del uso de contenedores a partir de los años 60, impulsó a algunos organismos internacionales, intergubernamentales y privados europeos a preparar diversos proyectos para establecer el régimen jurídico del transporte multimodal.

Es de destacar que los productos para llegar desde su fuente de producción hasta el destinatario final pueden cambiar de medios transporte o emplear alguna combinación de los mismos. Ello habilita a precisar ciertas expresiones que a simple vista se presentan como similares, pero que sin embargo encierran conceptos distintos y ellas son: *transporte combinado, intermodal o multimodal*.

Se entiende por *transporte combinado* a la operación que consiste en reunir elementos de transporte de diferentes modalidades para el transporte de una misma partida, por ejemplo el transporte de remolques de camión en plataformas ferroviarias.

El *transporte intermodal* se realiza a través del uso de varios modos de transporte en el marco de una misma operación. Cada porteador emite un documento y responde individualmente ante el dueño de la carga por el servicio que presta.

En el *transporte multimodal* por el contrario, "la carga viaja bajo la responsabilidad de un solo operador que emite un solo documento, actuando con un solo contrato, de hecho, se superpone a los subcontratos que celebra con cada modo separadamente" ¹.

El Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de mercancías, firmado en Ginebra el 24 de mayo de 1980, definió a este tipo de transporte como: "...el porte de mercancías por dos modos diferentes de transporte por lo menos, en virtud de un transporte multimodal, desde un lugar situado en un país en el que el OTM ² toma mercancías bajo su custodia hasta otro lugar designado para su entrega situado en un país diferente".

Este tipo de transporte ofrece significativas ventajas frente a las operaciones modales o segmentadas, ya que permite una mejor planificación de la operación y por ende un mejor aprovechamiento de los equipos y servicios, lo cual implica menores costos, mayor celeridad y confiabilidad en la entrega.

Asimismo requiere operadores seguros y responsables, servicios de transporte eficientes y articulados, y particularmente un entorno favorable para que pueda efectuarse en condiciones de rentabilidad económica.

El transporte multimodal utiliza varios modos de transporte, basándose en un solo documento de transporte y de servicios, emitido por un operador de transporte multimodal quien se responsabiliza por la carga puerta a puerta. El dueño de la carga es parte contratante de dicho documento, al igual que el operador. Este último, especialista del transporte internacional, ejecutará el mismo o subcontratará las diferentes operaciones de la cadena de transporte. Tiene una función de porteador y, por consiguiente, una obligación de resultado *llevar la carga a su destino final, tal como fue entregada*.

En este tipo de transporte existe lo que se ha dado en llamar la "**unitarización**", que implica la existencia de una sola operación jurídica continuada sin que la afecte los diversos medios de transporte utilizados.

Podría decirse entonces, que el transporte multimodal se caracteriza por:

- Se concreta en una sola operación fáctica
- Se emite un solo documento para toda la operación, aplicándose una sola tarifa.
- Una sola persona asume la responsabilidad por todo el transporte (operador de transporte multimodal), sin perjuicio de extenderse a otras más.
- Reducción de la documentación que acompaña la mercadería y de la tramitación aduanera.

¹ CEPAL: "Transporte Multimodal en el Cono Sur de América Latina". LC/R 1070- 11/11/91.

² OTM: Operador de Transporte Mutlimodal.

Se considera que para realizar un análisis más claro sobre el tema habría que distinguir: *la operación, el operador y el marco de la operación.*

2.1. La operación

En la actualidad, es la operación más común que se produce dentro del transporte internacional entre los países desarrollados. Se ofrecen servicios sofisticados como acceso día y noche a sus ordenadores, técnicas de gestión "día a día" de inventarios y de producción justo a tiempo, de manera tal que la relación entre el porteador y su cliente va adquiriendo características cada vez más fuertes, de conveniencia mutua y comunidad de intereses.

Tres factores han influido poderosamente en el desarrollo acelerado del transporte multimodal:

- Los avances en la tecnología del transporte y la unitarización de las cargas, especialmente el envío de cargas por contenedores.
- La exigencia de una mayor integración de las funciones de producción y distribución, entre las que se encuentra el transporte.
- La disponibilidad de sistemas informáticos sofisticados para el seguimiento y control de las operaciones y, asimismo, el intercambio electrónico de datos entre los intervinientes.

Por otra parte el transporte multimodal está evolucionando hacia lo que se denomina "*Distribución Total*". Es decir un modo más flexible, más puntual y más pertinente de responder a la demanda.

2.2. El operador

Los que intervienen (operan) en una operación en este tipo de transporte son varios: el operador tradicional (compañías navieras o empresas de ferrocarril, los llamados intermediarios que involucran a: los transitorios, freight forwarders, NVOCC (non-vessel-operatig common carriers), third parties (terceros), agentes de carga aérea, entre otros.

Es oportuno señalar que el transporte internacional está manejado por las empresas multinacionales de servicios de transporte, sus acciones se concentran en los grandes ejes del comercio internacional y brindan servicios completos incluso hasta el almacenamiento y acondicionamiento en los sitios de consumo.

A pesar de que la competencia es enorme, el acceso al mercado internacional de servicios de transporte es difícil, debido a variadas razones entre las que se encuentran: las elevadas exigencias de confiabilidad y flexibilidad del servicio hacen necesario contar con una gran red de oficinas, el hecho de ofrecer prestaciones amplias y variadas exigen contar con acceso a o de lo contrario disponer de instalaciones físicas y equipos para el almacenamiento, carga y descarga y consolidación.

2.3. El marco de la operación

Está compuesto por un conjunto de instrumentos legales, institucionales, de usos y prácticas comerciales e infraestructura física que facilitan la flexibilidad en la gestión de operación, libre competencia, rentabilidad comercial y alcanzar economía de escala. Entre los mismos pueden mencionarse:

- El acceso a la profesión de expedidor de carga que permite operar en el transporte multimodal está regulado, pero la actividad como tal no.
- La legislación fiscal y tributaria prevé la desgravación y exoneración de tributos con respecto a los fletes y servicios, incluidos los tramos terrestres, en operaciones de transporte multimodal internacional.
- Los procedimientos aduaneros otorgan las facilidades para elegir el lugar y momento del despacho y en todo caso autorizan el paso de contenedores hasta el destino final.
- Las terminales interiores de carga, puertos secos y variantes de depósito cuentan con los equipos e instalaciones necesarias para realizar las operaciones de acondicionamiento y transferencia entre distintos modos y etapas de transporte.
- Los bancos y compañías de seguros aceptan documentos de transporte multimodal para la cobertura y financiamiento de las operaciones de este tipo.

Los sistemas de intercambio electrónico de datos permiten realizar hasta un seguimiento individualizado de los contenedores y otros medios de transporte.

3. Marco Institucional, Operativo y Legal

El desarrollo del transporte multimodal se basa en la conjunción de mecanismos legales e institucionales, infraestructura física y redes de servicios que lo conviertan en una actividad rentable para los operadores y en un factor más de competitividad para los usuarios. A ello no sería ajeno tampoco la acción que le cabe a las autoridades competentes no sólo en el área de la infraestructura sino también en la armonización y simplificación de los requisitos y procedimientos aduaneros y de otras prácticas comerciales relativas a bancos y seguros que traban la libre circulación de las cargas.

Así el marco del desenvolvimiento del transporte multimodal comprende lo institucional, operativo y legal.

3.1. Marco Institucional

Permite a los intervinientes en el transporte multimodal operar con las garantías necesarias de eficacia y seguridad. Para el OTM representa el conjunto de disposiciones y normas que incentivan su inversión, la preservan y posibilitan una adecuada rentabilidad. Respecto del usuario implica tener acceso a un conjunto de servicios en condiciones de igualdad con los que se ofrecen internacionalmente. En cuanto a las autoridades pertinentes, este marco las ha de facultar a efectuar controles aduaneros y fiscales que le competen, a evitar que entorpezca la libre competencia y adoptar las medidas de fomento que requiera la actividad.

3.2. Marco Operativo

Es el que delimita el desempeño de los operadores. Se vincula de manera directa con las prácticas y los usos de los OTM y también con su capacidad en el área financiera, comercial o física. Esto significa que cuentan con lugares apropiados para almacenar y transbordar las cargas, experiencia para programar y efectuar la transferencia de un modo a otro, instituciones bancarias que aceptan los documentos de transportes multimodal y compañías de seguro que respaldan a las operaciones de transporte multimodal, y que los OTM pueden comunicarse entre ellos mediante el intercambio electrónico de datos.

3.3. Marco Legal

Es el que define los conceptos, establece los derechos y obligaciones de las partes del contrato de transporte, fija los límites de la responsabilidad del OTM y los requisitos que debe cumplir para operar. Esta enumeración está corroborada por la simple lectura de las leyes y convenios relativos al transporte multimodal. Pero lo que cabe esperar dentro de un marco legal es la armonización de las normativas nacionales, regionales e internacionales para evitar conflictos y contribuir a la continuidad de las operaciones de transporte multimodal.

4. Regulación

Las breves referencias al marco legal entroncan con la cuestión del transporte multimodal internacional. Su incidencia en el desarrollo del comercio impulsa a resolver los problemas originados en una operativa sometida a normas y procedimientos que difieren en cada país mediante la armonización de las normas respectivas y la concertación de acuerdos internacionales y regionales.

4.1. Ámbito Internacional

En 1965, al Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Internacional Privado (UNIDROIT) le correspondió la iniciativa al respecto. En 1970, a propuesta de la Comisión Económica para Europa, de Naciones Unidas, se redactó un proyecto basado en el de UNIDROIT así como en las Reglas de Tokio, que habían sido adoptadas el año anterior en el Congreso del Comité Marítimo Internacional.

Con posterioridad, la Comisión Económica para Europa y la Organización Marítima Internacional elaboraron un proyecto al que se denominó Convención TCM. El mismo sería considerado en una conferencia conjunta sobre el transporte internacional en contenedores de Naciones Unidas y la Organización Marítima Internacional. Prevista para fines de 1972, en función de ella se decidió convocar a una Grupo Preparatorio Intergubernamental, encargar a la Secretaría de Naciones Unidas un estudio sobre los efectos económicos de la Convención -en especial en los países en desarrollo-, e invitar a los órganos pertinentes de UNCTAD, Naciones Unidas y de la Organización Marítima Internacional para efectuar una revisión del estudio.

La dinámica de los mercados llevó en esos años al sector privado a proponer y redactar sus propias normas, ya que la mayor demanda de servicios de transporte multimodal generaba cada vez más conflictos ante la ausencia de una norma internacional única. Por esta razón la Cámara de Comercio Internacional (CCI) en forma conjunta con las partes interesadas, elaboró unas reglas de aceptación internacional y uso voluntario (1975), denominadas Reglas CCI de Transporte Combinado.

Quince años después los cambios operados en las comunicaciones, la teleinformática, la tecnología en infraestructura y las nuevas necesidades planteadas por la demanda, además de la falta de ratificación del acuerdo global, las volvieron inaplicables. No obstante la aparición de estas reglas dieron origen luego a las normas FIATA³, BIMCO⁴, entre otras. Finalmente en 1991 la Cámara de Comercio Internacional y la UNCTAD⁵ concluyeron la revisión documental y dictaron la última versión de las reglas UNCTAD/CCI, sobre documentos de transporte multimodal. A pesar de ello para la FIATA ya es tiempo de modificarlas nuevamente.

³ FIATA: Fédération Internationale des Associations de Transitaires et Assimilés/International Federation of Freight Forwarders Associations

⁴ BIMCO: The Baltic and International Maritime Council

⁵ UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development

Retomando el proyecto de Convención TCM y si se considera que se redactó sin intervención de los países de América Latina, no debe sorprender que en UNCTAD y CEPAL⁶ hubiera consenso en cuanto a que ese proyecto no respondía a las necesidades de los países en desarrollo, entre los que se encontraban los de la región excluida. El paso siguiente fue la creación de un Grupo Intergubernamental. De sus 77 miembros, 11 pertenecían a América Latina: tenían a su cargo presentar un proyecto de convenio sobre transporte multimodal internacional. Al finalizar su tarea, el Grupo elevó al cabo de 6 períodos de sesiones -iniciados en 1973- su informe a una Conferencia de Plenipotenciarios. Esta, al concluir su segundo período de sesiones aprobó el 24 de mayo de 1980 el Convenio sobre Transporte Multimodal Internacional. Este documento consta de 40 artículos y un anexo sobre disposiciones aduaneras. Aún no se encuentra en vigencia porque sólo cuenta con 5 ratificaciones de las 30 necesarias para que resulte aplicable.

Ante esta dificultad, el paliativo se encontró en el dictado de las Reglas UNCTAD/Cámara de Comercio Internacional (CCI) a los documentos de transporte multimodal. Determinan los derechos y obligaciones de las partes del contrato de transporte para cuya realización se deba utilizar varios modos. Estas reglas acordadas en París el 11 de junio de 1991 rigen desde el 1° de enero de 1992 y son de aplicación voluntaria.

Estas reglas, como se ha expresado en párrafos anteriores, regulan las obligaciones de las partes en este tipo de transporte y retoma el tema central de la negociación en los años 70, relativa a la responsabilidad que asume el operador de transporte cuando decide ofrecer un servicio que cubre el uso de varios modos bajo el amparo de un único documento. Es oportuno destacar que en las negociaciones participaron sectores operarios y usuarios, tanto públicos como privados, ello ha contribuido a despertar gran interés en el mundo y en América Latina. Estas reglas comenzaron a regir el 1 de enero de 1992.

4.2. Ambito Regional

El análisis normativo en la región surgió en los inicios de los años 70 con la Reunión de Ministros de Transporte y Obras Públicas del Cono Sur y otros foros sectoriales regionales junto con la CEPAL, en el seno de la UNCTAD, donde decidieron participar y contribuir al debate del transporte multimodal que se daba a nivel mundial.

La importancia asignada al transporte en el área regional tiene estrecha vinculación con el lugar que ocupa en todo el esquema de integración.

Como parte insoslayable de la integración física merece ser debidamente considerado en la actual etapa de "segundo regionalismo". Esta denominación designa una profunda transformación de la economía internacional caracterizada por la formación de nuevos bloques regionales y subregionales en abierta competencia. De ahí que en un proceso de integración física los países de la región desarrollen y amplíen tanto interconexiones bioceánicas como vinculaciones fronterizas e intrazonales que propenden al avance del transporte multimodal. De lo que deriva la necesidad de contar con una normativa regional que articule y armonice las legislaciones vigentes, nacionales y subregionales para que las operaciones multimodales se puedan realizar entre países de distintos esquemas subregionales y desde ellos hacia terceros países.

Las acciones emprendidas a acordar una regulación de alcance regional se desplegó en 3 foros:

⁶ CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

1) Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur, transformada en noviembre de 1992 en la Conferencia de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur.

La larga negociación en la UNCTAD culminó en noviembre de 1980 con la celebración del Convenio sobre Transporte Multimodal (CTM), suscrito por ochenta y uno de los países participantes y ratificado por cinco naciones, entre ellas dos latinoamericanas.

En esa misma época, en el Cono Sur, el tratamiento de la responsabilidad del empresario de transporte multimodal dio lugar a un análisis sobre la del operador de transporte terrestre. Lo cual condujo al desarrollo de un proyecto de acuerdo que luego se convertiría en el llamado Convenio CRT.

La norma internacional (Convenio de 1980) sobre transporte multimodal no entró en vigencia por falta de ratificación posterior. Se produjo así un vacío legal al no ratificarse el citado Convenio, ni tampoco aparecer una norma internacional en su reemplazo particularmente por el tema de la responsabilidad del operador del transporte multimodal. Se inició una nueva negociación internacional que finalizó en junio de 1991, con las llamadas Reglas UNCTAD/CCI sobre documentos de transporte multimodal.

Estas reglas regulan las obligaciones de las partes en este tipo de transporte y retoman el tema central de la negociación de los años 70, relativa a la responsabilidad que asume el operador de transporte cuando decide ofrecer un servicio que cubre el uso de varios modos bajo el amparo de un único documento. Ellas comenzaron a regir a partir del 1° de enero de 1992.

Es oportuno destacar que en las negociaciones de estas reglas participaron sectores operadores y usuarios, tanto públicos como privados. Ello ha contribuido a despertar un gran interés en el mundo y en América Latina. En este último caso se ha manifestado a través de diferentes legislaciones como la surgida en la Comunidad Andina, MERCOSUR y varios países de la región. En nuestro país la reciente Ley 24.421 regula la actividad.

En octubre de 1996, en Santiago de Chile concluyó la reunión extraordinaria del Grupo de trabajo sobre Transporte Multimodal convocada en cumplimiento de la Resolución 16 de la reunión preparatoria de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur (celebrada en Montevideo del 21 al 23 de agosto de 1996). En el encuentro de Santiago de Chile, delegados de Argentina, Ecuador, Chile y ALADI⁷, ALAF⁸ y CEPAL procedieron a analizar la llamada propuesta ALADI.

En reunión técnica se revisó y ajustó el proyecto en consideración a las normativas vigentes en la Comunidad Andina, el MERCOSUR y los Instrumentos Jurídicos internacionales en la materia.

Por último en noviembre de 1996 mediante resolución 23, la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, aprobó el Acuerdo Regional sobre Transporte Multimodal de América del Sur. Asimismo asumió el compromiso de realizar las gestiones pertinentes ante su gobierno para que ese acuerdo sea suscrito al amparo del Tratado de Montevideo de 1980, este compromiso permite inferir que se procurará adaptarlo a las formas de los acuerdos de alcance parcial (AAP) de ALADI, de modo semejante a lo sucedido en el MERCOSUR.

⁷ ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

⁸ ALAF: Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles.

También se encomendó que en la continuación de las tareas del grupo de trabajo se analizara la factibilidad de elaborar y eventualmente, implementar un reglamento para el registro de Operadores de Transporte Multimodal en la región.

La adecuación simultánea de todos y cada uno de los aspectos que intervienen en esta operación es fundamental, el operador necesitará un seguro que le respalde en las obligaciones de responsabilidad civil, el expedidor una entidad bancaria que le acepte un documento de transporte multimodal para la apertura de la correspondiente carta de crédito, los centros de consolidación, desconsolidación y transbordo deberán estar habilitados para operaciones de tránsito y no sólo de origen o destino del transporte, entre otros.

2) Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena. En el Grupo Andino se había reconocido la necesidad de ejecutar *"políticas y acciones tendientes a mejorar, ampliar y modernizar la capacidad de la infraestructura y la prestación de servicios de transporte y comunicaciones cuya insuficiencia y altos costos actuales impiden la rápida y segura vinculación entre los centros de producción y los de consumo, así como la eficiente circulación de mensajes, y afectan por ende la competitividad del mercado subregional"*. Para ello se proyectaba *"poner en funcionamiento el transporte multimodal de la subregión mediante la construcción de la infraestructura, la armonización de la legislación y la creación del marco institucional necesario"*.

Es de esta forma que los Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de los países miembros del Acuerdo de Cartagena aprobaron dos resoluciones: V.90 Transporte Multimodal y VI.142 Apoyo al Transporte Multimodal en la Región.

En cumplimiento de los lineamientos de políticas y mandatos establecidos en ambas resoluciones la fuente elaboró un proyecto de Decisión para el que se tuvieron presentes el Convenio sobre el Contrato de transporte y la Responsabilidad del porteador en el Transporte Terrestre Internacional (Convenio CTR, Cono Sur), la decisión 257 sobre Transporte Internacional de Mercancías por carreteras (de la comisión del Acuerdo de Cartagena), el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías, las Reglas Uniformes para Documentos de Transporte Multimodal UNCTAD/CCI y el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Régimen de Responsabilidad de los Operadores Terminales.

Finalmente este proyecto se plasmó en la Decisión 331 de los países del área Andina sobre Transporte Multimodal, que ha permitido avanzar en la eliminación gradual de trabas institucionales al comercio y al transporte, y en especial logró frenar el dictado de leyes nacionales que podían convertirse en un obstáculo para el dictado de una legislación común.

Esta Decisión contempla dos aspectos importantes; por una parte fija el contrato de transporte multimodal, estableciendo el régimen de responsabilidad de las partes. Este contrato ha sido definido como *"... aquel en virtud del cual un operador de transporte multimodal se obliga como principal a transportar o hacer transportar mercancías por lo menos en dos o más modos de transporte, contra el pago de un sólo flete y la emisión de un sólo documento y asumiendo la responsabilidad por la cadena de transporte que organiza."* Por la otra parte regula los requisitos y condiciones de quienes actúan en calidad de operadores multimodales (OTM) desde y hacia los Países del Pacto Andino.

Estos criterios de registro aún no han sido reglamentados por lo tanto y a pesar de haber sido redactada en consonancia con los criterios de uso internacional, no está en vigencia, pues no existe el mecanismo que le da existencia jurídica al sujeto pasivo en contra de quien aplicar la norma.

3) MERCOSUR. La reactivación de los procesos de integración en el curso de los últimos años, se inscribe dentro de una nueva estrategia adoptada por los países latinoamericanos para lograr una mayor participación en los mercados mundiales, mediante procesos de apertura y aumento de la competitividad.

Esta actitud generalizada hacia la conformación de bloques surge en gran medida como una respuesta a la crisis de los años 80, que obligó a los países de la región a esforzarse para ser más competitivos, aumentando sus exportaciones para pagar en parte sus abultadas deudas externas. No obstante las decisiones adoptadas, la situación no fue ni es de sencilla resolución. Ser competitivos a nivel internacional exige entre otros requerimientos, eficiencia en la realización de las actividades que pasan por la producción, distribución y comercialización, particularmente estos dos últimos.

La construcción del Mercosur es parte de los procesos de integración latinoamericano, que al decir en su momento del Centro Francés de Comercio Exterior "...los países del Mercosur ofrecen una amplia gama de posibilidades en el Campo de las privatizaciones, concesiones de servicios públicos, desarrollos empresariales, industriales y de servicios, pero es en el campo de la integración física que los países del Mercosur presentan las perspectivas más amplias".

Es oportuno señalar que al respecto, el 15 de diciembre de 1994 durante la VII Reunión del Consejo del Mercado Común (CMC), este órgano aprobó en Ouro Preto la decisión 15/94 cuyo contenido es el Acuerdo de Transporte Multimodal en el ámbito del MERCOSUR. El 30 de diciembre de ese mismo año, plenipotenciarios de los cuatro países signatarios protocolizaron en la sede de ALADI, en Montevideo, el citado Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Transporte Multimodal de Mercancías.

4.3. Breve comentario sobre el ámbito nacional

El 12 de enero del corriente año se sancionó el régimen legal de transporte multimodal de mercancías, a través de la Ley 24.921. Se sostiene que esta ley se ha inspirado en gran medida en el Convenio de 1980.

Comienza por establecer que su aplicación al transporte multimodal de mercancías realizado en el ámbito nacional y al transporte internacional, cuando el destino previsto contractualmente se halla situado en jurisdicción argentina.

Incorpora disposiciones de la ley de navegación argentina como: documento de transporte, cláusulas de reserva, cartas de garantías, etc. Por otra parte, al tratar la responsabilidad del Operador de Transporte Multimodal sigue las Reglas de Hamburgo.

Esta Ley ha receptado numerosas críticas dentro de las cuales se podrían destacar que:

- Mantiene subsistentes las causales de exoneración y los montos limitativos dispuestos en los regímenes específicos para los daños que se producen ya sean en medio acuático o aéreo, en vez de considerar un solo sistema. Con lo cual no sustituye al transporte sucesivo en esos espacios.
- No resuelve cuestiones operacionales que se plantean en los diferentes modos sectoriales como:
- * Los ferrocarriles deberían contar con políticas de rehabilitación sobre su seguridad, contaminación y repercusión ambiental.

- * Para el tránsito carretero deberían adoptarse medidas de seguridad, examen de vehículos y de conductores y permisos de circulación.
- * Similares consideraciones deberían existir para los transportes aéreos y acuáticos, en su conexión con los tránsitos regionales y del interior, abarcando las instalaciones portuarias.
- * Falta de complementación o armonización con otras normativas referidas a documentos y trámites aduaneros, de inspección de cargamentos, horarios fronterizos, de tránsito portuario (seguridad, inspecciones, autoridades portuarias, bancos comerciales, etc.) para evitar largas tramitaciones burocráticas.

5. Procedimiento y límite de responsabilidad controvertidos

El objetivo de la protocolización en ALADI del acuerdo contenido en la decisión 15/94 del CMC⁹ del MERCOSUR, consistía en facilitar su incorporación al ordenamiento jurídico interno de los países signatarios. Se trata de la cuestión del derecho derivado -dictada por los órganos del Mercosur- que no es de aplicación directa e inmediata en los Estados miembros como surge de los artículos 40 i) y 42 del Protocolo de Ouro Preto.

Según respuesta de ALADI del 28 de octubre de 1997, ante una consulta de la Unión Industrial Argentina sobre la vigencia del Acuerdo, la Asociación manifestó que se encuentra en vigor desde el 30 de diciembre de 1994, fecha de la protocolización. Asimismo se señaló que los países signatarios lo habían incorporado a sus legislaciones en virtud de la siguientes disposiciones del derecho interno:

- Argentina: por el decreto 415/91, que autoriza en forma genérica la vigencia inmediata de los acuerdos suscriptos en ALADI, en las condiciones y a partir de la fecha que se convenga. En el caso el 30 de diciembre de 1994.
- Brasil: por decreto 1563, del 17 de julio de 1995.
- Paraguay: mediante decreto 16927, del 16 de abril de 1997.
- Uruguay: por decreto 229 del 8 de agosto de 1995.

El procedimiento adoptado provocó decididas críticas por la falta de ratificación del Congreso. Se estima que la protocolización de los AAP¹⁰ se refiere en general a acuerdos de integración de contenido administrativo como los de compensación y complementación, aprobación de listas de productos, promoción del comercio, derogación de trabas burocráticas y materias similares. A ello se agregan normas específicas de origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, retiro de concesiones, renegociación de concesiones, denuncia, coordinación y armonización de políticas.

El problema que quedó planteado, a causa de la modificación del derecho de fondo por la vía administrativa, es el de la posible inconstitucionalidad e ilegalidad originadas en soslayar la potestad constitucional del Poder Legislativo de ratificar tratados y de modificar el contenido de las leyes mediante la sanción de otras leyes. El método elegido, protocolización del convenio como AAP y puesta en vigencia de éste por decreto, es el que crearía esta situación irregular. Consiste en incursionar con AAP aprobado administrativamente en la "zona reservada exclusivamente a la ley", como corresponde a las normas sobre contratación, exoneración y limitación de la responsabilidad en contratos celebrados entre particulares, que forma parte de la legislación vigente.

⁹ CMC: Consejo del Mercado Común

¹⁰ AAP: Acuerdo de Alcance Parcial (ALADI)

Un antecedente de este procedimiento anómalo lo constituye el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre aprobado en 1990, suscripto por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay fue puesto en vigencia empleando el expediente del AAP. En este sentido Roberto Dromi considera a este caso como un ejemplo de abuso de esta vía, por cuanto la Constitución de Argentina exige que las normas sean aprobadas a través del Poder Legislativo.

6. Aspectos generales sobre la responsabilidad contractual

Es oportuno señalar que la finalidad es el desplazamiento de las mercaderías de un sitio a otro, ello convierte a la prestación del transportista en una obligación equivalente a las denominadas de "resultado", ya que éste debe garantizar la llegada de las mercaderías al punto de destino en las condiciones pactadas; entrando en juego su responsabilidad contractual.

La mayoría de las legislaciones acuerdan en determinar que la responsabilidad del porteador, comprende el período que va desde el momento en que éste recibe físicamente las mercaderías hasta el momento que efectivamente las entrega. Ello supone que su obligación va más allá del hecho de transportar, por cuanto incluye los actos y servicios propios de la carga que surgen a partir de su recepción hasta la entrega, como la consolidación, desconsolidación, reacondicionamiento, reagrupación, etc. y que se hallan cubiertos por el flete.

6.1. La responsabilidad del Transportador

El régimen de responsabilidad del transportador se basa en el riesgo profesional de la obligación de resultado, es decir en la realización de un contrato de transporte en tiempo y forma.

Acreditada la relación de causalidad (causa-efecto) entre los contratantes con relación al daño producido, surge la obligación de repararlo con independencia de la culpa de las partes.

La responsabilidad del transportador por la pérdida total o parcial, por el daño de las mercaderías y asimismo por la demora de la entrega, es lo generalmente receptado por las leyes y los acuerdos.

6.1.1. Período de responsabilidad

El concepto desde la Reglas de La Haya (1924)¹¹ ha ido evolucionando con el tiempo y actualmente se considera que el período va, desde el momento en que el porteador ha recibido las mercaderías por sí o por la persona designada al efecto, del expedidor o de cualquier tercero autorizado, hasta que haya hecho entrega de las mismas al consignatario o a un tercero en el lugar, tiempo y condiciones convenidas, las leyes y los usos y costumbres del lugar de entrega.

En el ámbito del Mercosur el **Acuerdo de Transporte Multimodal**, se refiere al período de responsabilidad (Cap. IV - art. 6º) en la "Responsabilidad del Operador del Transporte Multimodal", que dice que cubre el período comprendido entre el momento en que recibe las mercaderías bajo su custodia hasta la entrega al destinatario.

¹¹ Período de responsabilidad: el lapso entre la carga en el buque hasta la descarga de la misma.

Ello se complementa con la definición: "...*Tomar bajo custodia: El acto de colocar físicamente las mercaderías en poder del Operador de Transporte Multimodal, con su aceptación para transportarlas, conforme a las leyes y usos de comercio imperantes en el Estado Parte en el lugar de entrega*" (Definiciones Cap. 1°. Art. 1° inc. j).

Sin embargo, esto no concuerda con el inciso k) que habla de entregar la mercadería al consignatario. Es decir que el art. 6° está indicando al destinatario, mientras que el inc. k) del Art. 1° establece que esa entrega es al consignatario.

El texto del Acuerdo ofrece la redacción correcta, cuando en el inc. g) del Art. 1° define al consignatario que dice: "*Persona legítimamente facultada, para recibir las mercancías*" y en el inc. h) del citado artículo prescribe que destinatario es: "*Persona a quien se le envían las mercancías*".

El período de custodia del Operador de Transporte Multimodal, surge con claridad, finaliza con la entrega de las mercaderías consignatario.

Se sostiene que debería rectificarse el art. 6° sustituyendo el término "*destinatario*" por "*consignatario*".

Por su parte el art. 6° del Acuerdo sobre **Transporte Multimodal Internacional de América del Sur**, dispone: "*La responsabilidad del Operador de Transporte Multimodal abarca el período comprendido desde el momento en que toma las mercancías bajo su custodia hasta el momento de su entrega*".

La misma se complementa con el Cap. 1° sobre "Definiciones" que en el Art. 1° establece: "Tomar bajo custodia: el hecho de recibir efectiva y materialmente las mercancías por parte del operador de transporte multimodal y éste las acepte para su transporte". "Entrega: el hecho de poner las mercancías de manera efectiva y material:

- a) *en poder del consignatario,*
- b) *a disposición del consignatario, de conformidad con el contrato de transporte multimodal o con las leyes o los usos del comercio de que se trate aplicables en el lugar de entrega,*
- c) *en poder de aquellas autoridades u otras personas a las cuales deben ser entregadas según las leyes o reglamentos aplicables en el lugar de entrega*".

Es importante destacar que estas normas concuerdan con las establecidas en la Parte III del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Internacional de Mercancía (1980).

6.1.2. La responsabilidad del operador de transporte multimodal por sus empleados, agentes y otras personas

Ella surge del propio concepto de Operador de Transporte Multimodal, al asumir éste la plena responsabilidad por la ejecución del contrato de transporte donde actúa como principal, según así se desprende de las "Reglas de Tokio" y del "Proyecto de la Mesa Redonda" de Roma de 1970, que extendían la responsabilidad del Operador de Transporte Combinado por los actos y omisiones de cualquier personas cuyos servicios utilice para el cumplimiento del contrato.

En ámbito del MERCOSUR (Art. 7° del Acuerdo del MERCOSUR) se señala que "El Operador de Transporte Multimodal será responsable por las acciones y omisiones de sus empleados o agen-

tes en el ejercicio de sus funciones, o de cualquier otra persona cuyos servicios tenga contratados para el cumplimiento del contrato, como si esas acciones u omisiones fuesen propias".

Similares disposiciones contiene el Acuerdo de América del Sur.

6.1.3. Causales de exoneración de la responsabilidad

Al respecto existen discrepancias en las diferentes propuestas normativas. Las más estrictas señalan el principio que el porteador sólo puede exonerarse de responsabilidad, si prueba que tomó todas las medidas que razonablemente podían exigirse para evitar el daño y sus consecuencias. Otras acuden a situaciones no imputables al porteador como por ejemplo, los vicios ocultos de la carga, los defectos de embalaje, actos de autoridad, entre otras.

La responsabilidad del transportador cede si existen causales de exoneración, cuya prueba le corresponde demostrar por exclusivo al porteador. El problema está en determinar cuáles son esas causales para lo cual existen diferentes criterios, por ejemplo:

1. La Convención de Varsovia hace referencia a las medidas necesarias para evitar el daño o la imposibilidad de adoptarlas.
2. La Reglas de Hamburgo y el Convenio de Naciones Unidas de Transporte Multimodal Internacional (1980), hacen mención a todas las medidas que razonablemente podían evitar el hecho o sus consecuencias.

Algunos estudiosos, entre ellos el Dr. José D. Ray, consideran que el uso del término "razonabilidad" es más apropiado que "medidas necesarias" (referido particularmente al transporte aéreo) por cuanto esta última expresión puede conducir a interpretaciones contrarias a la finalidad perseguida. Razonabilidad es un "standard" que tiene raigambre constitucional en el orden jurídico argentino y significa el equilibrio conveniente.

En ambos casos (1 y 2) la prueba le corresponde al porteador y es de por sí bastante difícil probarla. Para ello se sostiene que es conveniente establecer las causales de exoneración, partiendo de probar la culpa del expedidor o del consignatario, el caso fortuito o fuerza mayor o el vicio propio de la mercadería ¹².

El Art. 10 del Acuerdo del Mercosur prescribe que: "*El Operador de Transporte Multimodal no será responsable si se prueba que la pérdida, el daño o el retraso de la entrega de las mercaderías transportadas sobrevinieron durante ese transporte en una o más de las circunstancias siguientes:*

- a) *Acto o hecho imputable al expedidor o al destinatario o al consignatario de la carga o a sus agentes, representantes o apoderados.*
- b) *Vicio propio u oculto de la carga.*
- c) *Fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados.*
- d) *Huelgas, motines o lock-outs.*
- e) *Dificultades imperativas del transporte y otros actos fuera del control del Operador de Transporte Multimodal debidamente comprobados, no existiendo otra forma de cumplir el contrato...*"

¹² BENDOMIR, Jorge Pablo: "Análisis Normativo". Revista Marina de la Liga Naval Argentina, Año 60, N° 572, Septiembre/97.

Respecto del Acuerdo de América del Sur, los artículos 9 y 10 se refieren a la exoneración de la responsabilidad. El primero sigue los lineamientos internacionales de las Reglas de Hamburgo, del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercaderías y las Reglas de la UNCTAD/CCI, prescribe que *"El Operador de Transporte Multimodal pruebe que él, sus empleados, agentes o contratados tomaron las medidas que razonablemente podían exigirse para evitar el hecho y sus consecuencias y que no hubo culpa o dolo de su parte que haya ocasionado la ocurrencia de tal pérdida, daño o perjuicio resultante del retraso de la entrega..."*.

Esta prueba a cargo del porteador es difícil de probar, sin embargo esto se simplifica con el Art. 10 que establece: *"No obstante lo dispuesto en el Art. 9 el Operador de Transporte Multimodal no será responsable de la pérdida, el daño o el retraso de la entrega de las mercaderías si prueba que el hecho que ha causado tales pérdidas, daño o retraso ha sobrevenido cuando las mercaderías estaban bajo su custodia en los términos establecidos en su Art. 6, en una o más de las circunstancias siguientes: acto u omisión del expedidor, consignatario o propietario de las mercancías o de su representante o agente; insuficiencia o condición defectuosa del embalaje, marcas o números de las mercancías; manipuleo, carga, descarga, estiba y desestiba de las mercancías realizadas por el expedidor; el consignatario o el propietario de las mercancías o por su representante y agente; vicio propio u oculto de las mercancías; huelga, lock-out, paros o trabas impuestas total o parcialmente en el trabajo y actos fuera del control del Operador de Transporte Multimodal debidamente comprobados"*.

6.1.4. Retraso en la entrega

El Operador es responsable de los perjuicios ocasionados por el retraso, si el expedidor hubiere hecho una declaración de interés para que la entrega se realice en un plazo determinado y siempre que la misma hubiere sido aceptada por el Operador, conforme Art. 9 segundo párrafo del Acuerdo Mercosur y de igual manera se señala en el Acuerdo de América del Sur.

El Acuerdo Mercosur determina que se produce *"retraso de la entrega"*, cuando la mercadería no es entregada dentro del plazo acordado y en ausencia de acuerdo dentro del plazo que pueda razonablemente ser exigido al Operador de Transporte Multimodal, teniendo en consideración las circunstancias del caso.

Por su parte el Acuerdo de América del Sur se refiere al plazo, que de acuerdo con las circunstancias del caso sería razonable exigir al Operador de Transporte Multimodal diligente. La determinación de esa circunstancia *"diligente"*, está sujeta a apreciaciones subjetivas que varían de país a país, según su tecnología, costumbres, habitantes, entre otras consideraciones.

El plazo también varía puede ser de treinta, sesenta o noventa días, que da derecho a la parte legitimada para recibir las mercaderías, a considerarlas perdidas y reclamar la consiguiente indemnización.

Los Acuerdos precedentemente citados toman como plazo noventa días de retraso para la entrega al consignatario o cualquier otra persona con derecho a reclamarlas para tomarlas por perdidas.

6.2. La responsabilidad del cargador

Aunque las legislaciones ofrecen consideraciones distintas, la regla general determina que el cargador responde del perjuicio por el porteador cuando dicho perjuicio ha sido causado por su culpa o negligencia incluida las de sus empleados o agentes.

La responsabilidad se acentúa y se regula específicamente cuando se trata de mercancías peligrosas, donde la falta de información acerca del carácter de la carga hace responsable al cargador por su omisión frente a los perjuicios que eventualmente pudiera ocasionar esta circunstancia.

7. Consideración final

Desde el aspecto jurídico se observa la existencia de una superposición de normas que hacen bastante complejo el panorama para encontrar soluciones rápidas y acertadas. Si bien la existencia de una sola ley para regir al transporte multimodal es una hipótesis difícil, resultaría conveniente una mayor complementación y armonización normativa. Particularmente en lo que respecta a organismos de aplicación, la regulación de la actividad y la responsabilidad de los transportadores.

8. Referencias Bibliográficas

- ACUERDO DE CARTAGENA-JUNTA; Transporte Multimodal, Jun/dt 353, 26 de junio de 1992.
- ALADI, Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, ALADI/SEC/di 842, 17 de octubre de 1996.
- AGUIRRE RAMIREZ, Fernando y FRESNEDO de AGUIRRE, Cecilia: "El Transporte Multimodal en el Derecho Internacional Privado y Comunitario", en ZUCCHI, Héctor y otros.
- AIMAR de MAISONNAVE, Elizabeth y SOSA, Lidia C.: "El Transporte Multimodal de mercaderías, aportes para la unitarización en el ámbito nacional y regional". Comisión 7 Transporte en el Mercosur.
- ARBOLEYA, Bernardino: "Problemas con el multimodal en el Mercosur", en la Nación, sección Comercio Exterior, 2/12/97.
- Aspectos jurídicos-institucionales de la integración física en el ámbito fluvial, mimeo, Buenos Aires, agosto de 1997.
- BENDOMIR, Jorge Pablo: "Análisis Normativo", en la Revista Marina de la Liga Naval Argentina. Año 60 - N° 572.
- CALDANI, Miguel Ángel C. (coordinador): "Del Mercosur, aduana, jurisdicción, informática y relaciones intercomunitarias". Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires 1996.
- CEPAL. "Transporte Mutimodal en el Cono Sur de América Latina". LC/R.1070-11/11/91.
- CEPAL. Seminario Regional sobre la normativa del transporte mutimodal: síntesis y conclusiones. LC/R. 1324 - 15/12/93.
- GARAY, Luis Jorge: "Regionalismo Abierto e integración en las Américas"; en BOUZAS, Roberto, compilador, "Regionalización e Integración Económica, Buenos Aires", ISEN-GEL, 1997.
- LURASCHI, Hugo: "El transporte multimodal"; ALADI/SEC/Estudio 92, 21 de febrero de 1996.
- PAOLINO, Alberto: "Convenio multimodal para América Latina"; Revista ALAF, n° 60, Buenos Aires, mayo de 1996.
- RAVINA, Arturo Octavio: "Autonomía del régimen de transporte multimodal"; en ZUCCHI, Héctor A. y otros: "Transporte multimodal", Buenos Aires, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social, 1997.
- ROQUERO, Diego: "Transporte multimodal y distribución física internacional"; Revista ALAF, n° 60, Buenos Aires, mayo de 1996.
- SANTANNA, José Félix: "Transporte Terrestre"; INTAL. Buenos Aires, 1997.
- SIMONE, Aldo Blas: "Temas pendientes en el transporte multimodal". La Nación/Sección 5/pag. 3-Suplemento Comercio Exterior. 3/2/98.
- THOMSON, Ian: "Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional". INTAL Buenos Aires, 1997.
- VERGARA, Marta D: "Manual Práctico de Comercio Internacional"; Ediciones Deusto S.A. Madrid 1996.

ZONAS FRANCAS Y MERCOSUR: LA ZONA FRANCA DE LA PLATA



Solicitar al Instituto de Integración Latinoamericana

Calle 10 N°1074 e/54 y 55-La Plata

Telefax: (0221) 421-3202

E-Mail: integra@netverk.com.ar

**PROGRAMACION DE ACTIVIDADES
DEL INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA
PARA EL AÑO 1999**

I. ACTIVIDADES ACADEMICAS

**I. I. ESPECIALIZACION EN POLITICAS DE INTEGRACION Y MAESTRIA EN
INTEGRACION LATINOAMERICANA**

Conforme a las Ordenanzas de creación de las Carreras de Especialización y Maestría en Integración Latinoamericana, las mismas se encuentran a cargo del Instituto de Integración Latinoamericana. En marzo de 1996 se introdujeron modificaciones al Plan de Estudios y se establecieron dos carreras diferenciadas: Especialización en Políticas de Integración y Maestría en Integración Latinoamericana, las que se dictan tanto en la sede central del Instituto, sita en la calle 10 N° 1074 de la ciudad de La Plata, como en su extensión con sede en Capital Federal sita en la calle México 1230. Estas carreras tienen el carácter de continuas y la convocatoria a inscripción se realiza durante los meses de febrero y julio. Las materias obligatorias y seminarios optativos programados son las siguientes:

a) Especialización en Políticas de Integración

*** Sede La Plata - Primer Semestre:**

- **Derecho de la Integración**, a cargo de los Prof. Alberto E. Rezzónico, Rita Gajate y Sergio Palacios
- **Relaciones Económicas Internacionales**, a cargo de los Prof. Noemí B. Mellado, Ofelia Stharinger y Carlos Pérez Crocco
- **Seminario Los Procesos de Integración y la Cuestión Ambiental**, a cargo de la Prof. Leila Devia

Segundo Semestre:

- **2 Seminarios optativos** a determinar

*** Sede Buenos Aires - Primer Semestre:**

- **Política Internacional**, a cargo del Prof. Dante Mario Caputo
- **Seminario Negociaciones Económicas Internacionales**, a cargo del Prof. Jesús Sabra
- **Seminario Los Procesos de Integración y la Cuestión Ambiental**, a cargo de la Prof. Leila Devia

Segundo Semestre:

- **Integración Latinoamericana**, a cargo de la Prof. Iris M. Laredo
- **2 Seminarios optativos** a determinar

b) Maestría en Integración Latinoamericana

*** Sede La Plata - Primer Semestre:**

- **Derecho de la Integración**, a cargo de los Prof. Alberto E. Rezzónico, Rita Gajate y Sergio Palacios
- **Relaciones Económicas Internacionales**, a cargo de los Prof. Noemí B. Mellado, Ofelia Stharinger y Carlos Pérez Crocco

- **Introducción al Instrumental Metodológico y Técnico**, a cargo de los Prof. Juan A. Samaja Toro y Alejandro Montoro.
- **Seminario Los Procesos de Integración y la Cuestión Ambiental**, a cargo de la Prof. Leila Devia

Segundo Semestre:

- **Metodología y Técnicas de la Investigación Social**, a cargo del Prof. Juan A. Samaja
- **2 Seminarios optativos a determinar**

** Sede Buenos Aires - Primer Semestre:*

- **Política Internacional**, a cargo del Prof. Dante Mario Caputo
- **Introducción al Instrumental Metodológico y Técnico**, a cargo de la Prof. Gloria E. Mendicoa
- **Seminario Negociaciones Económicas Internacionales**, a cargo del Prof. Jesús Sabra
- **Seminario Los Procesos de Integración y la Cuestión Ambiental**, a cargo de la Prof. Leila Devia

Segundo Semestre:

- **Integración Latinoamericana**, a cargo de la Prof. Iris M. Laredo
- **Metodología y Técnicas de la Investigación Social**, a cargo de la Prof. Gloria E. Mendicoa
- **2 Seminarios optativos a determinar**

I. II. FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

- a) Se tenderá a la formación de recursos humanos interdisciplinarios tanto en materia de investigación como en docencia. Se incorporarán alumnos de ambas Carreras de Posgrado, que hayan cumplido con sus currículas, a las actividades de investigación que se desarrollan en el Instituto y a las actividades docentes, bajo la tutoría de los profesores estables, secundándolos en la labor que éstos desarrollaren en la materia a su cargo.
- b) El Instituto de Integración Latinoamericana forma parte de la Red para la Formación Avanzada e Investigación en Integración Regional (REDINRE) en el marco del Programa Alfa de la Comunidad Europea en virtud del cual se prevé el intercambio de posgraduados para efectuar estudios de Doctorado en Historia Económica, Ciencias Políticas y Economía en las Universidades de Estocolmo, de París I y de Aix-Marseille. Dicho programa de intercambio fue aprobado por la Comisión de las Comunidades Europeas mediante Contrato ALR/B7-3011/94.04-5.0021.7.

En virtud de dicho acuerdo entre los días 7 de setiembre y el 9 de octubre de 1998 se efectuó la Convocatoria a becas para realizar los estudios en el período 1999-2000. Estos becarios -tres (3) en total- durante su período de estudios se encontrarán bajo la tutoría de un profesor extranjero y de la Prof. Noemí Mellado y/o el Profesor Dr. Ricardo Rivas. De esta manera se propenderá a la formación de recursos humanos calificados y se los incorporará a las actividades docentes y de investigación del Instituto, ya que los mismos asumen la obligación de prestar su colaboración una vez finalizados sus estudios. No obstante ello se procurará también el aporte al grado mediante la realización de un curso y/o seminario para los estudiantes, en el marco de las actividades de extensión del Instituto.

- c) También a raíz del acuerdo referenciado, durante el año 2000 vendrán dos doctorandos, uno de Estocolmo y otro de París I, a tomar cursos en la Carrera de Maestría en Integración Latinoamericana y realizar trabajos de investigación vinculados con sus tesis bajo la tutoría de la Prof. Noemí B. Mellado y/o del Dr. Ricardo Rivas, profesor del Máster. El propósito es enriquecer el posgrado y la investigación mediante el aporte que pudieren brindar desde la perspectiva de la experiencia europea.

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

I. III. SEMINARIOS DE POSGRADO

Se prevé la realización de Seminarios de Posgrado sobre distintas temáticas a los fines de optimizar la actualización en materia de Integración.

- **Seminario sobre Medio Ambiente y Mercosur**, a cargo de las Doctoras Leila Devia (Argentina) y Eldis Camargo Neves da Cunha (SEIVA, Brasil).
- **Seminario sobre Políticas Sociales en el Mercosur**, a cargo de las Doctoras Gloria Mendicoa (U.N. de La Matanza, Argentina) y Eleanor Kinney (Universidad de Indiana, Estados Unidos).
- **Conferencia "Europa y la Globalización, Tendencias, Problemas, Opiniones"**, a cargo del Prof. Austríaco Víctor Sukup, doctor en Estudios Latinoamericanos e investigador del Ludwing Bolzmann -Viena, Austria-. 7 de mayo, 18.00 hs. Sede La Plata.

II. ACTIVIDADES DE EXTENSION

II. I. CURSOS

- **Curso Idioma Portugués** (elemental), a cargo de la prof. Tania de Castro. Los días viernes de 14.00 a 16.00 hs. Y de 18.00 a 20.00 hs. Sede La Plata.

II. II. PRESTACION DE SERVICIOS A TERCEROS

a) La presentante es responsable de la Unidad Ejecutora (Instituto de Integración Latinoamericana) para la prestación de servicios a terceros. Con dicha finalidad esta Unidad se encuentra inscripta en el Registro de Prestadores de Servicios a Terceros, Gerencia de Promoción de Servicios Universitarios, Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad Nacional de La Plata. Servicio SERTEC. (Número de Registro: 79).

II. III. PARTICIPACION EN EVENTOS CIENTIFICOS

Se prevé la participación de los alumnos de posgrado y de grado, como así también de los docentes, en los Encuentros Internacionales de Derecho de América del Sur, en los Congresos de la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI), en los Encuentros de Especialistas del Mercosur, en los Congresos de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) y en todos aquellos eventos científicos a realizarse tanto en el país como en el exterior, conforme a las invitaciones que sean cursadas al Instituto de Integración Latinoamericana.

II. IV. PUBLICACIONES

Se continuará con la publicación de la Revista Aportes para la Integración Latinoamericana con una regularidad de dos números por año, en donde se publican los trabajos científicos de los investigadores, personal docente y alumnos de las Carreras de Especialización y Maestría en Integración Latinoamericana, previa selección y aprobación por parte del Comité Asesor (Referato). Asimismo se publicará un Boletín informativo denominado "Integrar".

II. V. BIBLIOTECA

Se mantendrá y ampliará el sistema de canje establecido con instituciones nacionales y extranjeras.

II. VI. COOPERACION

Se mantendrán las vinculaciones de cooperación académica con la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), con el Centro para la Formación en Integración Regional (CEFIR) de Montevideo, Uruguay, con el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y con la Dirección Nacional de Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) con la participación de alumnos de las Carreras de Especialización en Políticas de Integración y Maestría en Integración Latinoamericana e investigadores del Instituto.

II. VII. ORGANIZACION DE EVENTOS CIENTIFICOS

a) Se prevé la realización de un Seminario Internacional sobre la participación de los sectores sociales en el Mercosur y el Grupo de los Tres. Dicho Seminario se realizará en el marco del Proyecto Alfa de la Comisión de las Comunidades Europeas de trabajos de investigación conjunta.

III. ACTIVIDADES DE INVESTIGACION

El Instituto definió como línea de investigación para los próximos dos (2) años el tratamiento de las problemáticas derivadas de la dimensión social del Mercosur.

a) Dentro de esta línea de investigación y en el marco institucional del Programa de Incentivos al Docente Investigador se encuentra acreditado el Proyecto "**Participación Social en el Mercosur**" para el período 1/5/98 al 30/4/2000.

El Equipo de Investigación interdisciplinario del Instituto de Integración Latinoamericana se integra con docentes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y alumnos de la Maestría en Integración Latinoamericana bajo la dirección de la Prof. Noemí B. MELLADO. Integrantes: María Luciana ALI, Licenciada en Relaciones Internacionales y alumna del Máster; Sergio Ricardo PALACIOS, Abogado, Especialista en Integración Latinoamericana y Profesor Adjunto de Economía Política -Cátedra I- en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; Mirta Estela MIRANDA, Profesora en Geografía y alumna del Máster; Noemí Luján OLIVERA, Profesora de Derecho Comercial de la Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales y Andrés M. DALL'AGLIO, abogado y tesista del Máster.

b) El Instituto forma parte de la Red para la Formación Avanzada e Investigación en Integración Regional (REDINRE), en el marco del Programa Alfa y cuyo representante por la Universidad Nacional de La Plata es la presentante. En virtud del mismo la Comunidad Europea aprobó el Programa para la realización de proyectos conjuntos de investigación, (Contrato ALR/B7-3011/94.04-5.0021.6). Siguiendo la línea de investigación emprendida por el Instituto a partir del 1º de mayo del corriente año, se acordó efectuar una investigación sobre "**La participación social de los sectores productivos en el Mercosur y el Grupo de los Tres. Un análisis comparativo**" a realizarse entre los años 1999 y 2000 entre la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela), la Universidad de Estocolmo (Suecia), la Universidad de París I (Francia), la Universidad de Aix-Marseille (Francia) y el Instituto de Integración Latinoamericana de la UNLP. La Dirección y responsabilidad de este proyecto en Argentina estará a cargo de la presentante. El equipo de investigación estará integrado por los investigadores anteriormente referenciados.

c) En ambos proyectos se procurará incorporar a alumnos del Máster cuyos trabajos de tesis se encuentren comprendidos en esa línea de investigación, promoviendo de esta manera la formación interdisciplinaria de recursos humanos en materia de integración.