

EL PROBLEMA DEL TRANSPORTE EN LA “ALALC” Y SUS VINCULACIONES CON EL DESARROLLO ECONÓMICO GENERAL DE LA ZONA

*Mateo Magariños de Melo **

(Uruguay)

I. PLANTEAMIENTO

Es punto admitido sin discrepancias que el contar con un sistema de transportes —especialmente marítimos— eficiente y adecuado, es condición básica e indispensable para el efectivo desarrollo práctico de la Zona de Libre Comercio Latinoamericana. Sin transporte no hay comercio ni intercambio y sin éste no hay posibilidad de llevar a cabo los planes de integración económica que el Tratado de Montevideo se propone.

Al plantear el problema del transporte en relación con aquél, conviene tener presente las realidades económicas de que partimos y el panorama general que en el momento actual ofrece Latinoamérica en la materia. Este panorama nos muestra:

- a) En el sector transportes, como por otra parte en casi todos los demás sectores económicos, Iberoamérica ha sido formada en función de una estructura económica mundial que es precisamente la que se pretende superar. Esta estructura, esquemáticamente expuesta, tenía como bases la división del mundo en grandes *centros* industriales y vastas zonas *periféricas*, cuyo papel era servir a aquellos de fuentes abastecedoras de materias primas y de mercados para sus manufacturas. En consecuencia, los transportes, servidos en una inmensa proporción por empresas y capitales internacionales vinculados a esos *centros*, están organizados con un sentido que podríamos llamar centrífugo, ligando fundamentalmente los puertos iberoamericanos, donde se concentran los productos básicos de sus cuencas respectivas, con los centros consumidores industriales. De esos mismos puertos irradian a su vez las rutas terrestres que sirven a esa concentración de materias primas, como irradian de la muñeca los cinco dedos de una mano. Pero una mano rígida. Vale decir, que ni las diversas zonas interiores de nuestros países están ligadas entre sí, ni los distintos países iberoamericanos lo están por vía marítima. Excepto, claro está, cuando son simples escalas de tránsito.

* Representante del Uruguay ante ALALC.

- b) Los transportes, organizados de esta manera, están en una inmensa proporción en manos de grandes compañías internacionales extranjeras al área, de capitales europeos y norteamericanos.
- c) El comercio exterior iberoamericano se hace —como es obvio— prácticamente 100 % por vía marítima. Pero lo que importa más destacar, es que su comercio o intercambio intrazonal se efectúa por la misma vía en un 95 %. Solamente un 4 % se hace por vía fluvial —principalmente en la cuenca del Plata— y un 1 % por vía terrestre.
- d) El intercambio intrazonal representa apenas un 9 % y fracción del comercio total de exportación iberoamericano. Esto es importante, por cuanto ofrece la base lógica aparente para un falso planteamiento del problema que estudiamos y que se resume así: no hay que preocuparse de crear transportes, ellos aparecerán cuando haya mercaderías que transportar e intercambio. A esto oponen otros que creando el transporte se preparan las bases del intercambio. Ya veremos cómo se supera el aparente dilema.
- e) Que algunos países del área tienen obligaciones y compromisos derivados de acuerdos bilaterales o multilaterales con países ajenos a aquélla; obligaciones que es necesario tener en cuenta a efectos de evaluar las dificultades de una solución general inmediata dentro de la Zona.

En resumen: El problema consiste en saber cómo proceder para estructurar un sistema de transportes marítimos que, partiendo de las realidades existentes, sirva a la finalidad fundamental de apoyar el desarrollo económico iberoamericano, ofreciéndole a la Zona de Libre Comercio, el instrumento indispensable de su aplicación. En una palabra: se trata de saber cuál ha de ser nuestra política de transportes marítimos.

II. DESARROLLO DEL TEMA

La importancia teórica del transporte en el desarrollo de la economía zonal ya la indicamos someramente, pero es preciso, además, hacer notar que la gravitación económica concreta del transporte en los costos reales y totales de los productos de exportación es muy importante. El porcentaje del flete en el intercambio es tan importante, que por término medio alcanza al 12.50 % del valor CIF de la mercadería y al 15 % del valor FOB. Su incidencia, pues, no es nada despreciable, en el cálculo de los valores que determinan la competitividad de un producto en el mercado internacional. Eso no quiere decir, naturalmente, que sea el único factor decisivo en el desarrollo del intercambio exterior.

Muchos son los aspectos que deben considerarse al estudiar el problema del transporte, servicio complejo si los hay, cuantitativa y cualitativamente. Podemos dividir esos aspectos en varios grupos:

- 1) *Organización o planificación*, teniendo en cuenta los intereses económicos a servir y el área dada;
- 2) *Aspectos políticos*, que en cierto modo constituyen un factor presente en todos los otros y de previo y especial pronunciamiento;
- 3) *Aspectos técnicos*, o propiamente de transporte marítimo, del servicio en sí; y
- 4) *Aspectos financieros*, o sea, disponibilidad de capitales para la financiación de un servicio de suyo exigente en la materia.

La preocupación por el tema no es cosa de hoy. Desde luego que siempre ha habido en nuestro país y en América quienes bregan por el desarrollo de los transportes marítimos, como uno de los instrumentos más eficaces de independencia económica. Bastaría citar, entre otros, la infatigable campaña llevada a cabo en nuestro país por el actual ministro de Relaciones Exteriores, teniente de navío (R) Homero Martínez Montero, en pro de la expansión marítima nacional y regional. Aparte de los numerosos artículos, folletos, discursos y conferencias dedicados al tema, publicó un libro de la importancia de la *Historia de las marinas mercantes y de pesca del Uruguay* (Montevideo, 1940), cuya consulta es indispensable en todos estos temas. Pero además, internacionalmente se han hecho diversos esfuerzos por llevar el problema al primer plano de la atención pública.

También en este importantísimo sector económico, la CEPAL fue de las primeras en aportar su valioso concurso. Lamentablemente, sus estudios datan de hace ya bastante tiempo, y hasta el momento no han sido puestos al día. Es así que el último publicado es de 1956 y contiene cifras de 1952. El Comité Provisional de Montevideo, consciente del interés del tema, convocó en el año 1960 la Reunión de un Grupo de Trabajo Internacional de Expertos, para cuya presidencia fue elegido el Presidente de la delegación chilena, Andrés Avendaño, Jefe del Departamento de Transporte Marítimo del Ministerio de Economía. Este Grupo trabajó intensamente, y logró por lo menos realizar un inventario de los sistemas existentes, naves, puertos, facilidades, dificultades, leyes, reglamentos, etc., pero infelizmente su labor no dio los frutos que podía dar debido, en parte, a factores políticos de corto alcance y, en parte, al enfoque limitado adoptado por la reunión, que quizás no fue todo lo bien preparada que debió ser. No obstante, el saldo de su trabajo es favorable y preparatorio de los esfuerzos que deben seguirle.

En la esfera privada, y prescindiendo de los esfuerzos e inquietudes ais-

lados, el Consejo Interamericano de Comercio y Producción, en el IX Plenario que tuvo lugar en Montevideo en 1961, también se ocupó del tema y a tal efecto designó una Subcomisión de Transporte, con el cometido específico de estudiarlos con relación a la Zona, la que emitió algunas recomendaciones de interés.

La Primera Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC que se reunió en Montevideo de julio a diciembre de 1961, no se ocupó del tema, al menos con la generalidad que era de desear, puesto que solamente aprobaron una recomendación de limitado alcance. Pero las delegaciones de Chile y el Uruguay propiciaron en el Comité Ejecutivo Permanente una resolución por la cual se crea un Grupo de Trabajo interno, que tendrá por cometido preparar la Reunión de un Grupo Internacional de Expertos. Confiamos en que, si esa Reunión es bien preparada, llegará a resultados concretos. De ahí la redacción de estos apuntes, que tienen por cometido sentar las bases sobre las cuales podría estructurarse la política uruguaya en la materia.

1) *Organización o planificación.* En la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) que tuvo lugar en Punta del Este en agosto de 1961, la Delegación uruguaya obtuvo que el Plenario aprobara una Resolución sancionada en la Comisión II (Integración Económica), que establece: "Que el fomento y coordinación de sistemas de transporte y comunicaciones es una de las formas más efectivas de acelerar el proceso de integración y que, para contrarrestar prácticas abusivas en materias de fletes y tarifas es conveniente propiciar el establecimiento de empresas multinacionales de transporte y comunicaciones de los países latinoamericanos u otras soluciones adecuadas." (Título II, Declaración Nº 13, Acta Final.)

El concepto de que el transporte zonal debe ser planificado, surge espontáneamente de la naturaleza de las cosas. La integración económica regional *es en sí misma una planificación*, no solamente la exige. En consecuencia, el transporte, que es un instrumento auxiliar del desarrollo económico, debe, con mayor razón, ser planificado de acuerdo con los datos previos de la economía general. Es decir, en función de los mercados potenciales, de los incrementos de intercambio previstos y de las líneas geográficas regionales de desarrollo. De tal manera, la red de transportes marítimos pasará en primer término a ser, de exclusivamente centrífuga, a intertransversal, por lo menos en la parte necesaria a la intercomunicación zonal.

Para que el transporte, servicio auxiliar, sirva al fin principal del desarrollo, debe ser estructurado en función del mismo. Es decir, las líneas de transporte marítimo deben ser trazadas al servicio de las líneas de crecimiento del intercambio; las tarifas deben favorecer el incremento de aquél; el área servida debe serlo armónicamente y en forma de propender

al desarrollo paralelo de todos sus sectores geográficos. Del plan debe resultar favorecida la unidad progresiva del área y no su dispersión.

La planificación del trazado de la red de transportes no debe ser confundida, ni con el aislamiento del área de los demás centros mundiales, ni con una pretensión de cubrir todo el trazado con un sistema artificialmente creado de transportes divorciados de la realidad actual del intercambio existente o previsible para el futuro inmediato. En ese sentido, nuestras ideas son claras y precisas.

Entendemos que el trazado ideal de los transportes debe ser formulado de acuerdo con los planes económicos generales en la forma expuesta más arriba. Pero ese trazado, en sí mismo, no significa otra cosa que el padrón ideal, las líneas de desarrollo que debe seguir el incremento del transporte marítimo, bajo el impulso de otros estímulos concretos. Esos estímulos, si el plan está bien trazado, obrarán en el sentido previsto, puesto que surgirán de la aplicación del plan de desarrollo zonal. Lo esencial es que el crecimiento o desarrollo de los transportes no se haga empíricamente y al azar de los intereses privados inmediatos y singulares.

A medida que las necesidades lo aconsejen, se irán ampliando los medios de transporte, pero siguiendo las líneas previstas de antemano. Tal como, al construir un edificio por etapas de imprevisible distribución cronológica, lo haremos siguiendo un plano global desde el comienzo, que nos evite tener que demoler para construir las siguientes.

2) *Aspectos políticos*. Como decíamos más arriba, los aspectos políticos son importantes, aunque ellos constituyen una especie de telón de fondo o factor constante que tiene su palabra en todo lo demás. Estos aspectos son, entre otros, los que hicieron fracasar la primera reunión del Grupo de Trabajo de Expertos en Transporte. Es necesario, pues, que se prepare cuidadosamente el acuerdo político entre los países miembros, para que luego no interfieran en los acuerdos técnico-económicos.

En líneas generales, existe un interés político indudable en alcanzar un acuerdo en este sector, como existe en los demás sectores sustanciales. El Tratado es un instrumento político, al servicio de una política de unidad y de solidaridad interamericana, o mejor dicho, iberoamericana. Las pequeñas rivalidades y rencores políticos nacionales deben de quedar sumergidos ante el interés fundamental de la defensa del Continente, que supone ineludiblemente su desarrollo económico, como éste supone la integración.

3) *Aspectos técnicos*. Previo acuerdo político y conformes en que los transportes deben ser planificados conforme al interés general del área, entramos en los aspectos técnicos de lo que debe de ser una "política de transportes".

Antes de hacerlo, es menester destruir el falso dilema en que suelen esterilizarse los debates sobre el tema, acerca de qué debe de ser primero,

si la carga o el medio de transporte. El punto se convierte en un círculo vicioso, porque planteado en esa forma esquemática, es evidente que los dos extremos son verdaderos. Donde no hay transporte, no puede haber intercambio, y viceversa. Pero el planteamiento es equivocado desde el punto de partida. Se olvida el carácter sustancial del extremo "cargas" y el carácter adjetivo, instrumental, del extremo "transportes". Es evidente que, por un lado, si existe una presión comercial de oferta de un producto en un lugar, correspondiente a una presión que demanda en otro lugar, de ese mismo producto, tarde o temprano aparecerá el medio de transporte que sirva para combinar esas dos presiones. En ese sentido, tendrían razón los que se despreocupan del transporte y se afanan en crear productos para el intercambio.

También la tendrían los que sostienen el punto de vista opuesto. Si montamos un mecanismo de transporte eficiente y barato, induciremos a un intercambio progresivo, que aprovechará de esa ventaja, como de cualquier otra que se le ofrezca, por poco que existan condiciones previas de producción intercambiable. Con lo cual daríamos la razón a los partidarios de poner énfasis en el desarrollo del transporte, antes de fomentar el desarrollo de la producción. Pero el problema no es tan simple.

En primer término, debemos recordar que la producción *existente* ha surgido y se ha desarrollado en la medida en que lo esté, como consecuencia de estímulos económicos extrazonales; sigue otras líneas comerciales, otras corrientes, ajenas en absoluto a la Zona que buscamos construir y al propósito final de integración económica que nos guía. En consecuencia: espontáneamente, no habrá presión de oferta, ni de demanda, para establecer el intercambio. Ese intercambio intrazonal, paso previo al desarrollo económico, buscamos intensificarlo por medio de determinados estímulos, siguiendo un programa de liberalización comercial que el Tratado establece. Ahora bien, él supone una sustitución de importaciones, en una primera etapa. Y esa sustitución encuentra, como es lógico, una serie de obstáculos de todo tipo: los hábitos comerciales, los contratos y relaciones preestablecidos de años, los gustos del público por determinadas marcas, etcétera. Si a eso se une la existencia de una facilidad material y económica, bodegas más accesibles, fletes más bajos, etc., en favor de los centros de exportación y de los mercados extrazonales y falta o dificultades contrarias en materia de transportes para los nuevos y desconocidos mercados de la Zona, el resultado es obvio. En el mejor de los casos, se retardará en un coeficiente imprevisible la formación práctica de la Zona.

En consecuencia, conjuntamente con el estímulo del programa de liberación del Tratado, con las rebajas arancelarias y otras, el comerciante y el productor que se apresten a actuar dentro de las nuevas condiciones del proceso de integración, debe saber que cuenta con determinadas y por lo menos mínimas facilidades de transporte. El obtener bodega no debe

convertirse en una aventura ni el flete y condiciones deben seguir la ley de la jungla, que en eso se convierte la de la oferta y la demanda cuando reinan condiciones anormales que fuerzan y coartan la libre voluntad contractual de las partes.

De este modo, si descuidáramos el factor transporte y nos limitáramos a fomentar la producción y liberalizar sus condiciones de intercambio, retardaríamos el proceso y dejaríamos librado a un azar peligroso un factor esencial. Si, a la inversa, pretendiéramos crear en todas sus piezas un mecanismo completo de transporte, antes de que se produzca un efectivo desarrollo, ello impondría un tremendo sacrificio financiero, por cuanto solamente podría hacerse a base de un sustancial subsidio. A cargo, desde luego, de la comunidad. (Subsidio en cierta medida debe existir, por el aspecto promocional del transporte, pero mínimo.)

La conclusión que se impone es la siguiente: ambos procesos deben ser concomitantes. Debe ponerse en marcha simultáneamente con el programa de desarrollo del intercambio, un mecanismo técnico-jurídico de transporte, montado de tal suerte, que responda doblemente, a las necesidades mínimas actuales y a las que progresivamente vaya experimentando una economía zonal en crecimiento. En tal forma, que el crecimiento de la economía sea acompañado por un incremento del transporte en forma orgánica, conforme a las necesidades reales y que no pese sobre las finanzas comunitarias con la exigencia de un subsidio a la imprevisión. O al exceso de previsión. ¿Es eso posible? Entendemos que sí y más adelante intentaremos demostrarlo.

Ahora bien, admitidas las premisas que anteceden, ¿pueden las Partes Contratantes de la ALALC actuar sobre los factores técnicos, para dar satisfacción al complejo de exigencias políticas y político-económicas señaladas? Y, si pueden, ¿cómo deben actuar para lograrlo?

Dicho de otro modo: ¿Cuáles son los factores técnicos que influyen en el problema del transporte y más específicamente de los fletes? ¿Pueden los Gobiernos miembros de la Zona influir en esos factores técnicos? Y si pueden, ¿cómo pueden?

Entre esos factores, solamente uno es permanente e inmodificable: la distancia. Para la mejor comprensión del asunto vamos a clasificar los factores en tres categorías:

- A) Factores generales y constantes, o naturales;
- B) Factores generales, es decir, que gravitan sobre el conjunto de Estados asociados del área, que solamente pueden ser resueltos por acción concertada;
- C) Factores generales que pueden ser resueltos por acción unilateral de las Partes. Quizás podría agregarse una cuarta categoría:
- D) Factores particulares a cada Parte.

- A) *Factores naturales*. Son los factores geográficos. Especificadamente, la distancia. Este factor, como se comprende, es constante e inmodificable, o prácticamente inmodificable, ya que solamente lo sería en algunos casos muy especiales (istmo centroamericano), y mediante obras excepcionales y tan costosas, que en los hechos es un problema teórico.
- B) *Factores generales de solución conjunta*. En esta categoría podrían entrar casi todos si le damos al concepto un alcance lato. Mas, idealmente así debería ser, pues entendemos que los problemas del transporte, todos, deberían ser afrontados, estudiados y solucionados mediante una acción conjunta, coordinada. Pero, a los fines analíticos, nos limitaremos a colocar en esta categoría aquellos que necesariamente deben serlo así. Esos factores son:
-) Insuficiente o suficiente utilización de bodegas;
 -) Desequilibrio de cargas en el tráfico;
 -) Existencia de cargas de retorno.

Como se ve, estos factores tienen un denominador común, que es el tratarse de problemas vinculados al otro "extremo" del problema del transporte: al de la producción y comercialización zonal de las mercaderías. Por lo tanto, no nos extenderemos aquí en su análisis. El problema, en lo pertinente, ha sido ya tratado más arriba. Aquí partimos del supuesto de que existe algo a transportar, que aumentará con el tiempo y que interesa transportarlo. En lo sustantivo, ese problema debe ser estudiado previamente, por cuanto él es supuesto de la estructuración del sistema zonal de transporte marítimo.

No obstante esto, existen medidas técnicas de efecto inmediato y que deben ser consideradas aquí por cuanto no inciden sobre la *materia objeto de transporte*, ni sobre el *medio de transporte* mismo, materialmente considerado, sino sobre la *relación jurídica* "elemento de transporte-materia transportable", o dicho más jurídicamente: "transportador (armador)-cargador". No hay que olvidar que estamos estudiando la manera de estructurar un sistema de transporte al servicio de la Zona, pero también que ese servicio debe ser por y para la Zona. Es un servicio que va a entrar en competencia con realidades insuficientes, malas y a veces antieconómicas, pero existentes. Por lo tanto, no vamos a escribir en una página en blanco y tenemos que pensar en términos de competencia. Más adelante desarrollaremos esto en forma sistemática.

De modo que, si en términos generales podemos afirmar que los tres factores que mencionamos más arriba, *a*, *b* y *c*, se corregirán paulatinamente con el tiempo —como consecuencia del progreso en la aplicación del sistema de integración económica, el consiguiente aumento de la producción y complementación intrazonal y el del intercambio que le segui-

rá— la plena utilización del mecanismo zonal del transporte en la medida en que él se vaya estructurando y exista, a partir del momento actual y de los datos previos existentes, no se dará —o no puede darse— si no se toman determinadas medidas técnico-jurídicas por parte de la ALALC. Y esa plena utilización inmediata es requisito indispensable para que el progresivo desarrollo del mecanismo de transporte sea posible. Al menos sobre bases de autofinanciación y sin acudir a subsidios a fondo perdido. Además esas medidas que deben tomarse de inmediato, serán más difíciles de tomar a medida que el propio incremento del movimiento marítimo vaya haciendo más complejo el problema.

En términos generales, éste consiste, pues, en asegurar el máximo de carga de un área dada, dentro de condiciones dadas, a determinadas bodegas. Hay diversas medidas que conducen a ello, y que todas juntas, configuran una "política de transportes" cuya adopción es más que urgente.

a) *Participación obligatoria del "elemento-transporte" zonal en el intercambio del área.* De todas las medidas, ésta sería la más eficaz. Es absurdo que el elemento transporte, factor económico que valoriza todos los demás, no cuente con un mecanismo de protección jurídico-económica, que no por ser específico deja de obedecer a las mismas causas y justificaciones que las protecciones arancelarias u otras de efecto equivalente que universalmente se admite aplicar a cualquier tipo de industria o actividad económica. Dos pueden ser las razones: la poderosa influencia de los *trusts* internacionales, que monopolizan las líneas marítimas y las cargas; y la falta de una iniciativa fundada en realidades que aseguren el establecimiento y desarrollo de una marina latinoamericana.

De estas dos razones, la primera podrá ser neutralizada en la medida en que seamos capaces de afrontar el problema con la triple condición de solidaridad, conocimiento de nuestros propios intereses y decisión firme de defenderlos. Y la segunda, es la que pretendemos suplir aquí, presentando en un momento especialmente oportuno esta iniciativa que debe ser apoyada sólidamente en las realidades económicas del momento y de la región.

Es así que en la Conferencia Económica Interamericana de la OEA, celebrada en Buenos Aires en septiembre de 1957, donde se discutió este tema, se combatió este tipo de medidas so pretexto de que suponía una "discriminación de banderas". Finalmente, resultó aprobada por unanimidad de los países iberoamericanos, una "declaración de principios" que, entre otras cosas, decía lo siguiente:

Estos países consideran un legítimo derecho procurar la participación en el transporte de una parte sustancial de su intercambio, realizado casi en su totalidad por vía marítima y en mérito a que el tráfico que él mismo crea forma parte de sus economías, siendo mercaderías y fletes interdependientes en el acto comercial...

La competencia internacional de marinas mercantes altamente desarrolladas, apoyadas y subsidiadas en varias formas, con grandes recursos económicos, impide el desarrollo y amenaza la subsistencia de nuestras incipientes marinas mercantes. . .

Serían inútiles todos los esfuerzos que realicen nuestros países para desarrollar y fortalecer sus economías, si ellos no van acompañados de medidas correlativas que aseguren por medios propios el transporte de una parte sustancial de sus productos de intercambio, muchos de los cuales son de primera necesidad para sus pueblos.

En consecuencia, las delegaciones que han preparado este artículo, se permiten recomendar su aprobación y solicitar a la delegación de Estados Unidos que reconsidere su negativa. Nuestros países no cuentan con el potencial económico y financiero que le permite a Estados Unidos mantener e incrementar su poderosa marina mercante, como tampoco están en condiciones de participar en un pie de igualdad en la lucha competitiva abierta frente a potencias extracontinentales.

Hacemos notar incidentalmente que, desde 1957 hasta la fecha, mucha agua ha corrido bajo los puentes. Los Estados Unidos ostentan hoy una política de comprensión y estímulo a Iberoamérica, que entonces brillaba por su ausencia. Entre el voto negativo de 1957 y el día de hoy, se interpone la Alianza para el Progreso y el radical viraje que arranca del discurso del presidente Kennedy en 1961. Por otra parte, la oposición real no viene de los Estados Unidos que practica la misma política, sino de Europa. . . que también lo hace.

Ahora bien, la calificación de “discriminación de banderas” a la medida en cuestión, es totalmente inexacta. Pero conviene refutar sistemáticamente la argumentación adversa, demostrando positivamente la procedencia de aquélla.

a.1) *Razones políticas.* Se han escrito bibliotecas para probar la importancia que tiene para un país el disponer libremente de las rutas del mar. Prescindamos de aspectos militares, ya que, evidentemente, pocas potencias pueden hoy asegurarse la libertad de los mares “por la razón o por la fuerza”. Restringiendo el asunto a la paz, digamos que la dependencia del extranjero en materia tan vital como el transporte marítimo, es una forma supérstite del coloniaje, tan odiosa y peligrosa como las otras ya superadas. El transporte significa independencia económica. Su disposición por potencias extrañas, significa lisa y llanamente que queda en manos ajenas la llave de nuestra seguridad presente y de nuestro porvenir. Como lo dejó sentado la Argentina en la citada Conferencia de Buenos Aires, “el transporte marítimo no es un negocio en sí, sino un instrumento del intercambio comercial de un país y de su seguridad económica”. . .

Prueba de ello la tuvimos durante las dos guerras mundiales. Las necesidades militares de los beligerantes determinaron la desviación del tráfico

y la asfixia de las industrias de los neutrales iberoamericanos por falta de petróleo y otros productos fundamentales.

¿Puede llamarse "discriminación" ilegítima a una medida de tan vasto alcance político que afecta la existencia misma y el equilibrio de un país? No. Políticamente, pues, las medidas positivas de fomento son lícitas, justas y normales.

Ello sin contar con que todas las potencias fomentan sus propias marinas mercantes y las subsidian y apoyan en toda forma. Con lo que están en su derecho, como nosotros en el nuestro de hacer lo mismo.

a.2) *Razones económicas.* En la definición y análisis final del tema, el transporte no es *solamente* un negocio, pero no cabe duda de que su gravitación económica es tal y de tal magnitud, que la política que se siga a su respecto, se vincula a la política económica general y a la posición del país en materia monetaria y su posición relativamente a las divisas fuertes. Si no se logra que una parte sustancial del intercambio intrazonal se efectúe en el "elemento transporte" zonal, un alto porcentaje de las divisas que se economicen por el incremento del intercambio del área y la sustitución de importaciones, se perderá e irá a parar nuevamente a las arcas extra-zonales por concepto de fletes.

La gravitación económica de éstos en el proceso comercial es enorme. De tal modo, que el intercambio encuentra en la política de fletes un factor poderoso de expansión o retraimiento. Pero, además, el volumen global de los mismos y la magnitud del movimiento financiero relativo al transporte marítimo tiene en sí una importancia considerable. Prácticamente ningún otro factor representa un porcentaje mayor del intercambio —según señala el distinguido gerente general de la Asociación Nacional de Armadores de Chile, Tomás Sepúlveda Whittle— ya que alcanza a un 12.50 % del valor cif de la mercadería y a un 15 % del valor FOB, términos medio.

Según el citado técnico —quien naturalmente toma como base cifras chilenas— la incidencia de los fletes en el costo del producto es de un 11.9 % sobre el valor FOB y 9.92 % sobre el CIF. Aunque esta incidencia no sea decisiva en la existencia del intercambio y su incremento, no cabe duda de que es importante y que el manejo de las tarifas de los fletes puede tener un papel fundamental en el proceso de integración. Por otro lado, el volumen global en juego es en sí mismo elemento nada despreciable en el equilibrio de las economías iberoamericanas, que sufren un drenaje formidable por ese concepto. Tanto más cuanto que un 60 % del costo del servicio es mano de obra y, por consiguiente, podría quedar en el área íntegramente. Aun suponiendo que el 40 % restante debiera transferirse al exterior por concepto de importaciones de materiales marítimos. Lo cual no es así.

Hay otros aspectos económicos no menos importantes que los señalados, que obligan a adoptar la política que estamos defendiendo. No hay

posibilidad de echar las bases de un adecuado servicio de transportes, si no se asegura a este servicio un mínimo razonable de cargas y, por consiguiente, de utilidades. Ahora bien, sin este requisito, el armador no puede dar a los fletes la estabilidad absolutamente indispensable. ¿Y cómo puede el cargador, sea productor o comerciante, manejarse en el cálculo de sus propios costos si no existe un servicio de transporte cuyos fletes sean conocidos de antemano? El principio de la estabilidad de las tarifas y de la regularidad del transporte, es tan importante para éste como para el usuario —como dice Sepúlveda— “porque el hombre de negocios necesita saber que los fletes no van a cambiar de la noche a la mañana, para poder hacer una cotización, presentarse a una propuesta o establecer de antemano el costo de una mercadería de importación, así como le interesa tener la seguridad de que su competidor no va a obtener una rebaja de fletes que pueda influir para que lo deje a él en condiciones desfavorables de competencia”. (*Relatorio de la reunión del Seminario sobre Mercado Común Latinoamericano*, Icaré, Valparaíso, noviembre, 1961.)

¿Cómo podrá la Zona exigir esta estabilidad al “elemento-transporte” si no le ofrece cierta seguridad de estabilidad de cargas? Económicamente, pues, la medida de política de transporte que estamos estudiando no sólo se justifica, sino que se impone.

a.3) *Razones jurídicas*. En principio, los Estados soberanos son dueños de reglamentar y orientar su comercio exterior en forma absolutamente libre. El concepto de “discriminación” como atentatorio contra las buenas costumbres comerciales en campo internacional, y, por consiguiente, ilegítimo, se afirma en la posguerra y se “constitucionaliza”, por así decir, con la creación del GATT. Se buscaba eliminar las trabas al comercio internacional y rodearlo de garantías que permitieran a todos los países, no solamente encontrar sus propias oportunidades, sino que ellas surgieran del libre y limpio juego de la competencia internacional. En ese cuadro, las políticas “discriminatorias” introducían, naturalmente, un elemento perturbador.

No obstante, hay tres órdenes de argumentos que oponer en este caso a los que esgrimen el concepto de “discriminación” contra esta medida de que nos ocupamos.

—En primer lugar, que la preferencia otorgada a la bandera nacional, no es jurídicamente “discriminación”. Ésta sería darle preferencia a la bandera de tercer país sobre la de otro. Pero dar preferencia a la propia bandera, no es más preferencia que la de imponer un arancel proteccionista a una mercadería cualquiera para fomentar su producción nacional. Es simplemente una medida económica de defensa perfectamente legítima. Ya veremos que en el caso de la Zona, tampoco constituye “discriminación”.

—En segundo lugar, suponiendo que pudieran haber dudas de que la preferencia a la bandera nacional otorgada por un país fuera “discrimina-

ción" ilegítima, especialmente teniendo en cuenta que la preferencia es o sería a las dos banderas implicadas en el tráfico, el caso de la Zona de Libre Comercio configuraría clarísimamente una excepción. En efecto, el artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) autoriza expresamente las preferencias que, haciendo excepción al Acuerdo se otorguen las Partes Contratantes, cuando tengan por fin constituir una Zona de Libre Comercio o una unión aduanera (Numeral 5, literales *a*, *b* y *c*).

De tal manera, si en 1957 cuando se propuso en la Conferencia de Buenos Aires que los países iberoamericanos se otorgaran recíprocamente esa preferencia, pudo discutirse con una sombra de apariencia de razón su legitimidad, en virtud de que pudiera constituir una "discriminación" contraria al espíritu y la letra de los acuerdos comerciales, establecida la ALALC, el argumento cae por su base. En efecto, las preferencias se otorgarían dentro del cuadro de la Zona y formarían parte de las medidas generales tendientes a lograr el cumplimiento del programa de liberalización del intercambio e integración económica de la región.

—En tercer lugar —y valga el argumento— ni antes ni después de la constitución de la Comunidad Económica Europea y la Zona Europea de Libre Comercio, sus miembros respectivos respetaron el "sagrado" principio de la indiscriminación comercial. Y mucho menos dejaron de desarrollar una política de subsidio a sus respectivos sistemas de transporte marítimo. Tampoco del aéreo, que no podría funcionar sin tales apoyos financieros estatales. Es más, se ha llegado a prohibir por parte de un país, que líneas aéreas extranjeras que sobrevuelan sus territorios, no solamente hagan el cabotaje llevando pasajeros a países vecinos, sino aún que los transporten desde su propio país de origen. Sin embargo, ni en el caso de los transportes marítimos y del comercio en general se han opuesto medidas contra la "discriminación", ni en el del transporte aéreo se han levantado resistencias insalvables o se adoptaron medidas de represalia. (La 5ª libertad.)

Conclusión. Respecto a este punto, las Partes Contratantes de la ALALC deben y pueden legítimamente basar sus políticas de transporte en el derecho de que el "elemento-transporte" zonal goce de preferencias —especialmente la opción a la totalidad o un porcentaje determinado de las cargas zonales— tendientes a asegurar su autonomía.

Estas preferencias pueden reglamentarse de diversas maneras, o de acuerdo a diversos criterios, que podrían ser:

- x) Por partes iguales (50 y 50 %) o de acuerdo a un porcentaje fijo establecido más o menos empíricamente (60 y 40 %, etc.);
- xx) En proporción directa a los volúmenes y/o valores de sus exportaciones;
- xxx) En proporción directa a los volúmenes y/o valores de sus importaciones.

La fórmula (x), especialmente en su primera modalidad, tiene la ventaja de su simplicidad. Naturalmente su forma de aplicación está en estrecha relación con la solución que se adopte del punto de vista institucional. Es decir, si se va a la constitución de una flota latinoamericana única, si se mantienen las banderas nacionales de la Zona y si se acude a una modalidad intermedia. Esto lo veremos más adelante. Mientras se mantuviera la pluralidad de banderas, la carga correspondiente a las banderas zonales sería transportada en la proporción que se establezca. Si éste no tiene bodegas disponibles, en el del país de destino. Si éste tampoco las tiene, en los de cualquier otro país de la Zona. Recién cuando la opción no pueda ser utilizada por ninguno de éstos, la operación podrá ser efectuada por una bandera extrazonal.

La fórmula (xx), tiende a agravar la situación de los países que sean deficitarios en sus balanzas de pagos.

La fórmula (xxx), parecería ser la más justa y equitativa, por cuanto tiende a equilibrar la balanza al utilizar el transporte marítimo como una exportación más.

De esta manera, utilizamos la masa de divisas que pone en juego el flete marítimo, como un factor perfectamente dirigible en un sentido equilibrador de la balanza de pagos, puesto que —como decíamos más arriba— juega como una exportación. El sistema tiene sus complejidades, pero también sus innegables e importantes beneficios. Del mismo modo podría utilizarse el mecanismo cuando se trate de adjudicar a terceros países zonales la cuota de que el país a que corresponda no quiera o no pueda hacer uso. Se otorgaría en función de la situación deficitaria de la balanza de pagos. Desde luego, y este es otro caso extremo, también podría establecerse un cierto porcentaje de los fletes para ser adjudicados en función de esta situación deficitaria, actuando en tal caso como una especie de protección especial.

Todas estas fórmulas deben ser cuidadosamente estudiadas y sopesadas en sus ventajas e inconvenientes, de acuerdo con las posibilidades de cada país miembro, para elegir el que mejor se ajuste a las conveniencias generales.

Un temperamento complementario de la solución general que recomendamos, es el que propuso el distinguido Secretario Ejecutivo de la Comisión Mexicana Intergubernamental para la Zona de Libre Comercio y Representante titular ante la ALALC, licenciado Plácido García Reynoso. Consistiría en asegurar para la o las banderas zonales el transporte de cargas básicas, es decir, cargas de volumen considerable, que mantienen una corriente de intercambio normal y más o menos constante, no estacional. Esas cargas —que para México podrían ser el abono fosfatado, azúcar, zinc, azufre, etc.—, son cargas de peso, que permitirían mantener el tráfico, y ofrecerían así la oportunidad de transportar otras mercaderías o

productos industriales de mayor valor específico, pero de poco peso o volumen, que no permiten mantener una línea de navegación por sí solos.

Como bien lo señala Tomás Sepúlveda Whittle en su *Relatorio* citado: esta política se basa en tres principios o presupuestos bien claros y justos:

- o) *Reciprocidad*: Porque el porcentaje es mutuo para los países que intervienen en el intercambio y que son dueños de la operación comercial; y en todo caso el mecanismo está basado en la conveniencia general;
- oo) *Equidad*: Porque los fletes no pueden ser más caros que los de la competencia extranjera en el mismo tráfico; y
- ooo) *Eficiencia*: La reserva no es eterna, debiendo establecerse una escala de plazos según la clase de productos, su naturaleza perecedera o no, etc., y otras condiciones que aseguren un buen servicio.

Demás está decir que esta política debería aplicarse también al tráfico con cualquier país del mundo, y en primer término, a las operaciones comerciales en que intervengan los Gobiernos u organismos estatales, tal como lo dispuso un Decreto del Poder Ejecutivo uruguayo y lo sancionó posteriormente la Ley de Rendición de Cuentas de 7 de diciembre de 1961 (artículo 42).

b) *Programa de liberalización del transporte, paralelo al del intercambio previsto por el Tratado de Montevideo*. Esta medida es no solamente indispensable, sino ineludible, si ha de seguirse una política de transporte zonal. Varios son los aspectos a considerar.

b.1) *Racionalización y reducción de derechos*. Hay que racionalizar las gabelas aplicables, eliminando algunas, reduciendo otras, que inciden sobre fletes, navegación, puerto, etc., cuando se trate de naves de la Zona. También hay que hacerlo respecto de faenas portuarias que no correspondan al costo real de los servicios prestados, devolviendo al concepto "tasa" su verdadero significado.

El transporte marítimo soporta una serie de tributos que no pagan otros medios de transporte. No solamente en el Uruguay, sino en todos los países de la Zona. En la Argentina se aplica un 2 % sobre los fletes con destino a los fondos para los jubilados; en el Brasil, 5 % sobre los mismos, para fomento de la Marina Mercante; en el Perú, 2 % para adquisición de petroleros; y hasta Chile, que goza de una ley bastante buena de protección a su excelente marina mercante, se paga un impuesto de 15 % sobre los fletes de cabotaje y sobre todas las operaciones de carga y descarga, lanzamiento y muellaje y el 3 % sobre todos los fletes con excepción del salitre, como aporte a la Caja de Previsión de la Marina Mercante chilena. Etcétera, etcétera.

b.2) *Eliminación de visaciones consulares.* La eliminación de este requisito en las facturas comerciales y en el despacho de naves, suprimiendo, rebajando o consolidando derechos consulares, con carácter recíproco, sería una medida racional y benéfica. La intervención consular en esa documentación no representa ningún beneficio. Se trata de una gestión inútil, puramente formal, que consiste en la firma de un documento sin tener en el mismo ninguna intervención efectiva o necesaria, que supone en cambio una pérdida de tiempo y un recargo de costos sin justificación técnica alguna. Así lo ha dispuesto ya Chile, por ley de abril del año 1960 que rige desde el 1º de enero de 1961.

b.3) *Simplificación de trámites administrativos.* Es preciso, si se quiere realmente hacer algo eficaz, simplificar y armonizar las tramitaciones que se exigen a las naves zonales y los pasajeros y cargas que transportan. En ese sentido habría también que tomar ejemplo de Chile, que en la ley citada adopta disposiciones eficaces.

La iniciativa de emprender una vigorosa ofensiva contra la frondosidad burocrática en materia de trámites, dejando de lado las infinitas y constantes quejas de todo el mundo, adquirió un carácter orgánico en los Estados Unidos, donde los industriales navieros de la Costa del Pacífico, en colaboración con la Escuela de Negocios de San Francisco, State College, efectuó un profundo estudio del tema, editando un folleto en 1959: *La marina mercante en un mar de tramitación.* Pero también en esto Chile nos da un ejemplo práctico, pues fue el primer país en adoptar medidas oficiales concretas, llevando a cabo una vigorosa "Operación Antipapeleo". Esta "Operación" se inició por un estudio sobre la simplificación de la documentación marítima efectuado por la Escuela de Negocios de la Universidad Católica de Valparaíso. Elevado el resultado al Gobierno, se designó una Comisión de funcionarios y expertos que estudió el asunto a fondo e informó presentando sus propias conclusiones. El Gobierno las hizo suyas por Decreto de marzo 3 de 1960, que significó la eliminación de la friolera de quince documentos inútiles con 87 ejemplares para la navegación de altura y un número mayor aún para el cabotaje, aparte de racionalizar y tecnificar la documentación que quedó vigente.

Estas medidas, que tuvieron repercusión mundial, deberían ser puestas en práctica en forma coordinada por todos los miembros de la ALALC con la mayor urgencia posible. Pero hay que ir más lejos todavía, pues como lo señala el informe respectivo de la Comisión chilena, ella debió limitarse a indicar las reformas reglamentarias, que luego fueron recogidas y homologadas por el Decreto aludido. Pero queda todavía el campo de las disposiciones que deben ser modificadas por ley. Este campo ofrece abundante material de poda, bastando recordar que aún rige en Chile el obsoleto Código de Comercio de 1865 —como rige en nuestro país el de 1866— y la Ley de Navegación de 1878.

La mayoría, de las exigencias documentales navieras, no tienen más fundamento que el de estar ahí y aplicarse por rutina. Así se ha ido estratificando empíricamente una espesa capa de inútil papeleo, que ahoga la expansión de nuestro intercambio zonal marítimo, ya agobiado por otras causas más difíciles de desarraigar.

Tenemos a la vista, como ejemplo a seguir, el del transporte aéreo, último en llegar al ruedo y sin el peso de siglos de costumbres y de rutina; organizado en poderosas instituciones técnicas internacionales como la IATA (International Air Transport Association) y la OACI (Organización de la Aviación Civil Internacional), este medio de transporte ha logrado establecer universalmente el uso de sólo cuatro documentos para el tráfico aéreo de carga y pasajeros, que contrasta dolorosamente con el fardo de papeles que soporta el transporte marítimo.

Será necesario, pues, proceder rápidamente a un estudio similar al efectuado por las Escuelas de Negocios norteamericana y chilena, en lo nacional, por cada uno de los países del área y luego proceder a coordinar la reglamentación en forma racional. Empezando por establecer una nomenclatura uniforme de carga para los efectos estadísticos de fletes o de tarifas de servicios.

Suscribimos la brillante iniciativa de Tomás Sepúlveda Whittle, así como su proposición de llamarle NUMAL: "Nomenclatura Uniforme Marítima para América Latina". Esta utilísima medida tendría los mismos benéficos efectos que ha tenido la realización de la NAB, Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, en materia aduanera, adoptada por la ALALC como lenguaje común arancelario que hace posible las negociaciones; o la CUCI, Clasificación Uniforme del Comercio Internacional, no menos importante que la anterior. Como dice Sepúlveda: "Quisiéramos que, al igual que gracias a la aplicación universal de los *Incoterms*, las cláusulas establecidas por la Cámara Internacional de Comercio, un importador envía una orden cablegráfica, comprando con base CIF, FOB o FAS, así también sepa de antemano lo que significa, lo que incluye y, si es posible, lo que cuesta una tarifa de fletes o un servicio portuario en el comercio internacional." (*Relatorio* citado).

b.4) *Unificación de conceptos básicos*. Las medidas del literal anterior se refieren a uniformación de trámites o de gabelas y reglamentaciones, que pueden ser aplicadas unilateralmente, pero que, si se desea que tengan una repercusión efectiva en el desarrollo del transporte y económico en general, deben ser adoptadas por todos los países del área. Las que proponemos aquí están en el mismo caso, pero con la diferencia que adoptadas unilateralmente resultan inoperantes. Su sentido surge de su generalidad. Veámoslos:

x) *Concepto de nacionalidad*. Es el que más urgentemente debe ser definido y armonizado. Es un concepto completo y comprende aspectos

tales como el de propiedad de la nave, bandera, oficialidad y tripulación. El problema es grave, porque en esta materia existe una enorme variedad de legislaciones, muchas de ellas destinadas, más que a reglamentar técnicamente un instituto jurídico, a distorsionar la realidad con fines lucrativos. Es así que se da el fenómeno de las banderas “de conveniencia”, “de complacencia” o banderas “sombras”, que algunos países ofrecen con total liberalidad. Sin duda les proporcionan alguna utilidad, pero su resultado o propósito es que los grandes navieros mundiales evadan los respectivos impuestos nacionales y las leyes sociales de sus países. Ésa es la razón de las banderas del “PANLIBHON” (PANamá, LIBERIA, HONDURAS) se ofrecen mediante un pequeño tributo, derecho de matrícula o impuesto por tonelaje. Desde luego esto no es serio. Pero aparte de que lo sea o no, la estructuración de un transporte zonal debe partir de bases que si lo sean, para no sancionar una burla y para que los beneficios que arroje el sistema protector no vayan a parar a las arcas de los *trusts* internacionales o de elementos aislados ajenos a la Zona, por vía de una bandera de complacencia. Prescindimos del caso extremo de que algún país latinoamericano que está en la posición ingresara en la ALALC. La reglamentación tiene que preexistir a cualquier medida efectiva de protección del transporte zonal y eliminar *a priori* cualquier peligro o duda en la materia.

Por lo tanto, la nacionalidad de las naves, a los efectos del “elemento-transporte” ALALC, debe de ser *bonae fidei*. En el área tenemos ejemplo de todo, pues mientras Chile exige por su Ley 12.041, que el buque esté matriculado en Chile, que el propietario, el capitán, los oficiales y la tripulación sean chilenos, para que el mismo sea considerado tal, y si es de una sociedad, que el 75 % del capital sea chileno —otros países otorgan facilidades más amplias para optar por su bandera, bastando que el propietario, extranjero, tenga residencia en el país y que un porcentaje de la tripulación sean nacionales—. Estas medidas no serían en manera alguna suficientes y podrían ser fácilmente simuladas, burlando así el propósito del Tratado de Montevideo.

xx) *Concepto de cabotaje*. Es necesario unificar el concepto de cabotaje, precisando su alcance, su división en Alto, o Gran Cabotaje y Bajo Cabotaje o Cabotaje a secas. La amplitud de este concepto determina la extensión de las franquicias que se acuerdan a la navegación dentro de cabos.

xxx) *Otros conceptos*. Si estos conceptos que hemos señalado son los principales, no son los únicos y el ideal sería que todos los que integran el concepto general de transporte tengan una definición común. Es más, debe llegarse a una legislación y reglamentación común en todos los aspectos, no sólo técnicos sino sociales y laborales.

C) *Factores generales de solución individual*. Esta categoría, un poco empírica, si se quiere, estaría constituida por aquellos aspectos de carácter

secundario, o accesorio, del transporte, que por corresponder indisolublemente a su mecanismo, se repiten o presentan en todos los países del mundo. Nos referimos fundamentalmente a los *puertos*. El puerto no integra el transporte propiamente dicho, pero lo hace posible, lo sirve y determina en gran parte su costo final.

Por esta razón, lo que ocurra con los puertos tiene una importancia de primer orden para la economía general de un país y gravita como un factor también primordial en la apreciación del costo y la eficiencia del transporte mismo.

De ahí que el problema portuario sea objeto de intensa preocupación para quienes tratan estos temas y de ahí que el punto haya sido objeto de Resoluciones especiales en las Conferencias (Resolución 29 (I), de diciembre 11 de 1961) del CIES en Punta del Este (Acta Final, Título II, Resoluciones 1/4). Es que el problema afecta no solamente al país en que se encuentra situado el puerto, sino al transporte en general y sus efectos repercuten sobre el país exportador y sobre el importador. Como en ambos extremos del transporte se presenta el problema "puerto", se comprende que éste es doblemente general: en cuanto a su reiteración internacional y en cuanto a sus efectos, que se internacionalizan a través del costo que ha de gravar la mercadería.

Las resoluciones citadas sientan las bases para un estudio serio del tema. Para ésta es válido todo lo dicho hasta ahora sobre la necesidad y la conveniencia de coordinar sistemas, reglamentos, técnicas y tarifas. En tal sentido, mantenemos nuestro punto de vista de que debe existir un organismo permanente que se ocupe de este problema, sea como parte del organismo encargado de los transportes en general, sea como un organismo autónomo, pero estrechamente vinculado con aquél. Sin una adecuada política portuaria, los beneficios de la aplicación y desarrollo de las redes de transporte marítimo y fluvial se verán seriamente comprometidos, o, por lo menos, disminuidos.

El problema portuario tiene dos aspectos principales:

- a) *El puerto como instalación o elemento material.* En este sentido deben estudiarse los elementos materiales que componen el puerto, tales como muelles, galpones, equipos mecánicos, grúas, remolcadores, etc. Las características de estos elementos, su distribución, calidad, cantidad y capacidad, son fundamentales, como se comprenden, para la eficaz utilización del puerto, puesto que tienen por finalidad la agitación operacional de las cargas y el abatimiento de los costos correspondientes.
- b) *Los servicios portuarios.* La forma como se utilizan esos implementos, constituye los servicios portuarios, en los cuales hay diversos aspectos a considerar, que podrían ser divididos en tres grupos:

- b.1. *Técnicos y laborales*: Del punto de vista de la idoneidad del material humano y sus modalidades de trabajo.
- b.2. *Reglamentarios y normativos*: Cómo disponen las leyes, reglamentos y demás normas, que los servicios se presten.
- b.3. *Costo de los servicios*: Tarifas de utilización de los servicios portuarios.

Hay que decir aquí que la racionalización y unificación de estos tres aspectos es fundamental para el futuro desarrollo del transporte. Su decisión en la forma en que lo hemos hecho, es a los efectos de su estudio pormenorizado, por cuanto en la práctica están estrechamente unidos. Es lógico que el estado y calidad del utillaje, la bondad o ineficiencia de los reglamentos y la disciplina y seriedad del elemento humano, repercutan en el costo del servicio, tanto o más gravemente que las propias tarifas aisladamente consideradas.

Uno de los aspectos fundamentales de la eficiencia e idoneidad portuaria es la estiba. Posiblemente este sea el punto neurálgico de nuestros problemas portuarios latinoamericanos. En el Uruguay, este servicio no depende de la Administración Nacional de Puertos, sino de la Comisión Administradora de los Servicios de Estiba (CASE). Este organismo, de constitución mixta, es el responsable jurídico, es decir, teórico, de dicho servicio, pero en los hechos es completamente avasallado por sus propias deficiencias. En realidad se ha convertido en un verdadero flagelo para la economía nacional, que esteriliza los esfuerzos que para reorganizar los servicios desarrolla la ANP. La corrección de este fenómeno no sería tan difícil, si no estuviera condicionada a factores políticos y laborales de carácter tan general que la hacen muy compleja. Sin embargo, sería muy importante que fuera corregido. No solamente por razones de prestigio, sino puramente económicas. El comportamiento del material humano en este sector del servicio portuario es el que determina por lo general el que un puerto pueda ser calificado de "limpio" o "sucio".

Los trabajos de la CEPAL ilustran sobre los diversos tiempos de carga/descarga en puertos latinoamericanos. A título de ejemplo mencionaremos que la descarga de un buque que transportaba automóviles a carga completa desde Hamburgo, que había sido cargado en invierno, bajo una temperatura de diez grados bajo cero y nieve, en *dos días*, insumió quince días en nuestro puerto, en verano y con buen tiempo.

El costo de la estiba es muy difícil de calcular, no solamente por la falta de datos y cifras que permitan realizar ese cálculo, sino también porque esa operación se paga en general por el conjunto de la carga de un buque y no por las partidas de mercadería embarcada. No obstante, una estimación aproximada sitúa en los cincuenta pesos el costo por tonelada, aunque puede subir a mucho más.

Después de todo esto, no es de extrañar que el costo de un flete de Montevideo a Santos, por ejemplo, sea más elevado que de Buenos Aires a ese mismo puerto. Estos mayores costos, cuya incidencia se agrava por la prolongación de las estadías, constituye un pesado *handicap* para el comercio exterior del Uruguay y para el desarrollo de la zona en general. Si bien la corrección de estos vicios y el ajuste del servicio beneficiará en primer término al país que lo adopte, no cabe duda de que contribuirá en buena medida a la regularización del tráfico zonal y, por consiguiente, a su incremento y abaratamiento que es el fin general que se persigue.

D) *Factores estrictamente particulares a cada país*. Estrictamente hablando, podría considerarse que no existen, puesto que todos van a incidir en definitiva, para bien o para mal, sobre el precio y la eficacia del transporte. Pero podrían incluirse en esta categoría a todos aquellos factores internos que no tienen relación directa con ninguno de los elementos técnicos, administrativos o jurídicos que integran el concepto transporte. Es comprensible que la política general económica y fiscal debe estar orientada hacia la protección de los fundamentos económico-financieros, técnicos y humanos que conducen al desarrollo de una marina mercante y de una red general de transportes eficiente. La situación social de un país, su estabilidad laboral, es también un factor a tenerse en cuenta.

4) *Aspectos financieros*. La ejecución de un plan de desarrollo del transporte marítimo requiere ingentes medios financieros. Es un sector de actividad económica de los que requieren capitales masivos. ¿Cómo financiar el incremento marítimo de los miembros de la ALALC?

Si teóricamente la financiación de todo un sistema de transporte marítimo capaz de servir las necesidades actuales y previsibles en un futuro inmediato de la Zona de Libre Comercio requeriría un enorme capital, en la realidad las cifras pueden ser reducidas en mucho. En efecto, no se trata de partir de cero, como tampoco se trata de montar una red en todas sus piezas. Además, el único desembolso inmediato es el de la cuota inicial, ya que las demás se financian con el producido de la misma nave, una vez que ésta empieza a operar.

Es difícil, si no imposible, calcular *a priori* a cuánto ascendería el capital necesario para financiar las necesidades reales complementarias de una primera etapa de desarrollo de la red zonal de transporte marítimo. Según Tomás Sepúlveda Whittle, las necesidades de Chile —país que posee una marina mercante en muy buenas condiciones, tal vez de las mejores del área— se solventarían perfectamente con un desembolso inicial de seis a siete millones y medio de dólares. El saldo, hasta completar los treinta millones en que estima el costo de la puesta en condiciones de la flota chilena para afrontar el incremento del intercambio zonal, se pagaría con un plazo entre siete y doce años. Damos estas cifras a título de ejemplo, pero hay que tener en cuenta que es un cálculo que tiene solamente en

vista el problema desde el exclusivo ángulo de un país. Esto no quiere decir que haya que multiplicar la cifra por nueve para prever las necesidades de la zona. Si bien hay países que se encuentran en mucho peores condiciones que Chile, las previsiones para el conjunto suponen sin duda una apreciable disminución.

Sea cual fuere la cifra global, el financiamiento puede obtenerse del crédito exterior. Éste puede obtenerse a través del Banco Interamericano de Desarrollo o directamente de instituciones financieras internacionales, o bien con recursos de un hipotético Fondo de Fomento de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, que se crearía con aportes norteamericanos y europeos. De cualquier manera, la procedencia sería el crédito exterior, sea o no canalizado a través del Banco Interamericano de Desarrollo. Esto dependerá de la organización que en definitiva se dé a este otro importantísimo sector económico. Lo que parece indudable es que, tratándose de una inversión tan sólida y rentable y de bienes de capital, tal vez sea éste uno de los sectores donde sea más fácil encontrar financiación.

Para hacer más atractiva la inversión, especialmente para el capital zonal, debería pensarse en adoptar la política seguida al respecto por Alemania, cuando después de la segunda Guerra Mundial se encontró sin flota mercante: liberar de impuestos las utilidades de cualquier sociedad o particular que se destinen a suscribir acciones de empresas navieras o astilleros. Si no todas las utilidades, al menos las que sobrepasen de un determinado porcentaje. Esta medida permitió a aquel país hacerse en poco tiempo de una flota modernísima de casi cinco millones de toneladas. Y es sabido que la adquisición de naves es una de las formas más rápidas y seguras de capitalizar un país, desde que la mayor parte de aquéllas se paga a crédito, con las utilidades de la propia nave. En la actividad del transporte marítimo —no existe el periodo muerto de uno o dos años en que no hay utilidades—. El rendimiento es inmediato. Especialmente si, como en el caso de la flota que constituya el “elemento-transporte” de ALALC, se va adquiriendo y desarrollando de acuerdo con un plan orgánico que le asegure plena o casi plena carga.

III. SOLUCIONES POSIBLES AL PROBLEMA DEL TRANSPORTE ZONAL

En el capítulo II (numeral 1), analizamos el problema de la organización o planificación de la red zonal considerándolo uno de los factores indispensables para la solución del problema y de un enorme valor promocional. Nos hemos referido a la materia de éste llamándola “elemento-transporte”, en parte con el deliberado propósito de no dar ninguna expresión que implicara una solución determinada del mismo, a fin de proceder a su análisis sistemático en capítulo aparte.

En efecto, hay varias soluciones posibles, pero para todas ellas son válidas las recomendaciones y sugerencias que formulamos en los capítulos anteriores. Hemos de ver ahora a qué normas debe ajustarse la planificación de ese "elemento-transporte" zonal. ¿Deberá limitarse la ALALC a estructurar el plan de líneas de transporte, la red a desarrollar, dejando que la libre iniciativa privada proceda a establecerlas en la práctica cuando lo estime conveniente? ¿Esa iniciativa privada actuará dentro de la Zona en régimen de libre competencia entre sí, aplicándose las normas generales a todas y cada una de las banderas indistintamente? ¿Cómo se combinarán dentro de cada país y manteniendo una política coherente, las naves privadas con las naves de las flotas mercantes estatales, teniendo en cuenta que Chile es el único país de la Zona cuya marina mercante de altura es íntegramente privada?

No vamos a analizar todas y cada una de estas posibles soluciones, limitándonos a desarrollar la que consideramos ajustada a las realidades y posibilidades de la Zona, no solamente en lo económico, sino en lo político. Teóricamente, las posiciones varían, desde la chilena, que a través de la palabra del ya tantas veces citado experto, Tomás Sepúlveda, considera que "La existencia de flotas mercantes estatales es contraria al espíritu del Tratado de Montevideo, cuyo Artículo 52 prohíbe los subsidios a las exportaciones 'u otras medidas que puedan perturbar las condiciones normales de competencia dentro de la Zona', pues bastaría que un Gobierno bonificara a su empresa naviera del Estado, cubriéndole sus déficit financieros, para que ésta estuviera en situación de ofrecer rebajas de fletes bajo el costo o hacer otras concesiones que no podrían otorgar sus competidores" (*Relatorio* citado), hasta la brasileña, que en la Segunda Conferencia Interparlamentaria Americana de Santiago, 1961, presentó una moción cuyos términos son los siguientes:

Considerando: que la Zona de Libre Comercio tiene como meta la ampliación del comercio interamericano, que se podrá incrementar a medida que los transportes sean facilitados, principalmente el marítimo;

Que una de las causas más grandes del déficit de la balanza de pagos de los países latinoamericanos es el ítem correspondiente a fletes; etcétera.

La Conferencia recomienda:

- 1) Los países de la Zona de Libre Comercio deben estudiar las medidas que lleven a la organización de una flota mercante latinoamericana de carácter gubernamental, etcétera.

Esta moción brasileña fue aprobada por unanimidad, incluso, dicho sea de paso, con el voto chileno. Lo cual demuestra que a veces los criterios nacionales sufren considerables diferencias según el sector social o profesional desde que se le contemple. Esta solución fue dada en una conferencia de parlamentarios. Sin llegar a los extremos de la delegación chilena

para la cual, esta moción, "si bien demuestra una inquietud que antes no existía por el problema del transporte marítimo, está evidenciando un desconocimiento total de su solución", no creemos que sea la más conveniente.

En primer término, debemos señalar que la tesis de Sepúlveda respecto a que el transporte por barcos del Estado es contrario al espíritu del Tratado, no es exacta. Es más, la reputamos decididamente sofística. En efecto, de la prohibición de que se adopten "medidas que puedan perturbar las condiciones normales de competencia" que establece el Tratado, dirigida a todos los Gobiernos de las Partes Contratantes, Sepúlveda deduce que ellos no podrían poseer flotas mercantes. ¿Por qué? Porque entonces estarían en condiciones de "hacer trampa". Nos parece que la deducción va un poco lejos. El artículo 52 no se refiere al transporte, sino a toda la actividad reguladora de la economía. Es evidente que los Gobiernos están siempre en condiciones de dictar medidas que "pueden perturbar las condiciones normales de competencia", en cualquier sector de aquélla. Con ese criterio aquéllos tendrían que desprenderse de todos los monopolios, los plurimonopolios y las empresas estatales. Tendrían que desprenderse, inclusive, de la facultad de legislar. De otro modo siempre estarían en situación de dejarse llevar por la tentación de dictar medidas de ese tipo.

El problema, pues, hay que plantearlo objetivamente y sin el prejuicio de que en tal sector el Estado va a "hacer trampa", pues así tendríamos que replantear todas las disposiciones del Tratado.

Es evidente que la naturaleza especial del transporte marítimo exige una flexibilidad operativa, un tipo de decisiones rápidas, instantáneas, poco compatibles con la rigidez de un estatuto administrativo estatal, al sistema de licitaciones públicas, a la intrínseca pesadez de la burocracia y a las influencias de la política. Ciertamente es que todas estas trabas podrían ser aligeradas, dotando al Ente internacional que se crearía de un cuerpo normativo más ágil, en el cual las influencias de los distintos Estados Miembros se neutralizarían en sus aspectos negativos. Pero, ¿podría crearse semejante Ente con poderes y agilidad bastante y renunciarían los Estados a disponer de sus flotas mercantes hasta ese punto?

Ciertamente es, también, que la experiencia universal es negativa en cuanto a la eficacia de las flotas estatales y que la Inglaterra socialista se atrevió a nacionalizar todos los transportes, menos éste.

Sin embargo, tenemos un ejemplo favorable, precisamente en un caso en que la flota es supranacional: el de la Flota Grancolombiana. Este exitoso y próspero organismo es tal vez el único supérstite de todas las tentativas políticas de integración ensayadas en el Continente. Esta flota es, en un 90 % estatal y sus balances arrojan utilidades, aunque menester es reconocer que dispone de una serie de franquicias y privilegios, cuya evaluación es difícil, pero que habría que hacer para establecer sus verdaderas utilidades.

Este organismo nos ofrece un interesante modelo a seguir. Posee dos características que conviene analizar: es supranacional y la composición de su capital es mixta. Es probable que en ellas esté el secreto de su éxito.

La exposición que antecede pone en evidencia la necesidad de disponer de un "elemento-transporte" zonal y, en consecuencia, de una organización que establezca dimensiones, racionalice y dé unidad a ese "elemento-transporte" marítimo para que sirva a los propósitos de la ALALC.

Esa organización puede asumir diversas formas y modalidades. Pero así como en el orden económico, sentamos la tesis de que el "elemento-transporte" debía ser planificado, con un sentido de futuro, para ir creciendo dentro de líneas preestablecidas a medida de que las circunstancias lo exigieran, con un sentimiento del intercambio. Del mismo modo, en el orden jurídico, pensamos que debe plantearse como meta última el tipo de organización ideal en la materia, pero estructurar el organismo de manera que pueda ir evolucionando paulatinamente de acuerdo con las realidades políticas y económicas. Es decir, hay que estructurarlo de tal forma que desde su planteamiento inicial permita obtener los fines propuestos, dentro de un marco jurídico adecuado a las actuales circunstancias. Esa estructura podrá evolucionar a medida que las circunstancias lo permitan o lo exijan intensificando su cohesión jurídica hasta adquirir los caracteres de un Ente supranacional de derecho público con la plenitud de facultades.

Esa evolución podrá no producirse, si el organismo funciona con plena eficacia dentro de las estructuras más laxas que se le den en las primeras etapas. Lo esencial es que desde el comienzo se creen las condiciones óptimas para un buen funcionamiento y para que esa evolución pueda producirse si se revela conveniente o necesaria de acuerdo con los intereses generales de todas las Partes Contratantes.

Una de las mayores ventajas que tiene la organización que propugnamos es, precisamente, sus caracteres de elasticidad y dinamicidad. Entendemos que debe plantearse desde el principio una organización susceptible de adaptarse económica, jurídica y políticamente a la realidad a la que debe servir. Por el contrario, una estructura rígida podría chocar con esa realidad, esterilizándose en un fracaso total.

Resumiendo, podemos decir que el "elemento-transporte" zonal debería estar constituido como una gran unidad, de manera que sus elementos componentes actuaran coordinados al servicio de un fin colectivo.

Ese organismo podría tener características variables según el tipo de Ente público que se quisiera crear:

1) *En cuanto a su naturaleza jurídica*: el ideal sería la organización de una Gran Flota Latinoamericana (GFL), con bandera única. Para ello, tendría que ser un Ente Internacional, de economía mixta, con capitales nacionales y privados en la proporción que se establezca. De esta manera se evitaría que primaran los intereses políticos, inevitables cuando el

Ente es de naturaleza puramente estatal, y los intereses particulares sobre los zonales, inevitable si el Ente fuera estrictamente de derecho privado.

A esta solución podría oponerse, por el momento, fuertes razones políticas y prácticas. Quizá el mismo objetivo podría alcanzarse mediante la organización de un Ente, paralelo a la ALALC, que estructure el sistema de transportes marítimos de la Zona mediante un adecuado cuerpo de disposiciones coordinadoras en los aspectos administrativos, técnicos, económicos, etc.

Inicialmente el Ente estaría integrado por las empresas armadoras estatales y privadas existentes o que se formaran al efecto en los países miembros, en un justo equilibrio, tanto entre los diversos intereses nacionales como entre los públicos y privados. Este Ente podría llamarse Organización Marítima de la ALALC (OMALALC).

Las unidades que ingresaran a esta organización, no lo harían con el carácter de aportes societarios de derecho privado. Sus propietarios mantendrían sus derechos. Es decir, no habría confusión jurídica. Simplemente las unidades serían afectadas al servicio de transporte zonal, en la forma y proporción que se determine.

Naturalmente, en caso de producirse la evolución a que aludíamos más arriba, la afectación llegaría a ser definitiva, pasando el Ente a ser titular exclusivo del derecho de propiedad en la forma de práctica.

Fuere cual fuere la naturaleza jurídica del Ente internacional a crearse para unificar o coordinar el "elemento-transporte" zonal —y aun en el caso de que se resolviera no crear ninguno, limitando el esfuerzo promocional a la creación de condiciones fiscales y reglamentarias favorables— los buques afectados al transporte zonal deberán ser matriculados y abanderados en cada país de la Zona y en la ALALC. A este efecto se creará una bandera de la ALALC que individualizará a los buques en cuestión.

Dicha bandera dará a las naves los siguientes derechos:

- a) Tendrán opción a las preferencias para el transporte de cargas en la forma que se determine;
- b) Podrán armarse con tripulaciones integradas por nacionales de cualquiera de los países integrantes de la Zona, de conformidad con el régimen de contratos, paga, etc., que se establezca;
- c) Las compañías armadoras, sus buques y fletes que generen, gozarán de los privilegios, franquicias y exenciones que se dispongan al efecto en todos los países miembros.

2) *En cuanto a su objetivo*: establecer un sistema de transporte marítimo para servir a los países de la Zona en la forma detallada más arriba, tendiente a asegurar su plena autonomía e independencia a fin de respaldar el intercambio comercial y reservar para el desarrollo económico de aquélla

las ingentes sumas que se invierten en el transporte, mediante la formación de una flota internacional afectada exclusivamente a estos fines.

3) *En cuanto a sus cometidos y facultades:* ellos dependen, como es lógico, del grado de fuerza y competencia que se desee adjudicarle al Ente. Depende también de si se organiza el Ente y se le encomienda la planificación del transporte, o de si se planifica primero y luego se organiza el Ente. Tal vez fuera preferible sentar los grandes lineamientos políticos y político-económicos, adoptando luego la primera solución. Es decir, confiándole al Ente la tarea de llevar a cabo el plan. De todos modos, tratése de la OMALALC o de la GFL, sea cual sea su estructura, los cometidos generales que tendrá a su cargo el organismo serán, entre otros posibles:

- a) Planificar el sistema marítimo, en general y en particular, de conformidad con las necesidades actuales y futuras de la Zona. (Esto sujeto a lo que se expresa en el párrafo anterior);
- b) Dimensionar los volúmenes de bodegas y las modalidades operativas de cada línea y/o conjunto de líneas;
- c) Dictaminar en todo lo relativo a la adjudicación de cargas por bandera, en su caso;
- d) Recomendar las características que deben reunir los buques de acuerdo a la modalidad y condiciones de los puertos y a los distintos tipos de cargas;
- e) Establecer la política de fletes, tarifas y condiciones de contratación, etc., con la intervención de la ALALC en la forma que se determine;
- f) Organizar una bolsa de fletes y cargas;
- g) Dictar los reglamentos y ordenanzas que regularán las actividades de los buques afectados al Ente y las relativas a las tripulaciones, cubriendo: su capacitación, contratos de trabajo, obligaciones, responsabilidades, pagas, etcétera;
- h) Organizar y unificar los sistemas de seguros de cascos, máquinas, protección e indemnización, etcétera;
- i) Propiciar la organización de un sistema financiero para la adquisición de buques, mejoras, ampliaciones, instalaciones, etcétera;
- j) Planificar y establecer los sistemas estadísticos relativos a: movimientos de cargas, intercambios comerciales, fletes, costos portuarios, etcétera;
- k) Recomendar a la ALALC las medidas a aplicar por los Gobiernos en materia de política fiscal, en forma de lograr la exención de los impuestos, tasas, gravámenes y demás cargas que traban el desarrollo marítimo al recaer directa o indirectamente sobre los buques y las compañías armadoras —y en consecuencia sobre los fletes—, y, en general, estructurar un plan de franquicias y privile-

gios técnicos y racionales que aseguren al Ente un desenvolvimiento adecuado a sus fines, y

1) Administrar los fondos del Ente.

4) *En cuanto a su administración y dirección:* el Ente debe ser administrado por medio de un Cuerpo Deliberativo y de un órgano Ejecutivo, donde estén representados, en forma equitativa, los organismos o empresas públicos y privados armadores de cada país. En la aplicación de este principio, se procurará que se contemplen adecuadamente los intereses generales, evitándose la interferencia de intereses políticos y privados en la gestión del Ente.

Los gastos de administración se financiarán con la contribución de los países de la Zona y de las compañías armadoras en la proporción que se determinará.

Sería conveniente que la intervención de los gobiernos en la dirección o control del Ente se hiciera a través de la ALALC. Para asegurar el máximo de eficacia en el fin propuesto.

5) *En cuanto a su organización:* ésta debe ser progresiva. Se fijarán las necesidades de bodegas para un plazo determinado, de acuerdo con las previsiones de la tasa de desarrollo zonal. Esas necesidades, cuantificadas, serán distribuidas en forma de cuotas por país, conforme a una proporción que se establecerá, tomando como base criterios equitativos.

Cada país aportará las naves de propiedad estatal de que disponga y que desee destinar al tráfico zonal, las que serán afectadas evaluándoselas conforme a un puntaje establecido en función del tonelaje, edad, fuerza, velocidad, capacidad de carga por tiempo, etc. Así evaluadas, se imputarán a la cuota que le corresponda al país. En la misma forma se incorporarán las naves de propiedad privada que se ofrezcan para integrar el Ente. La proporción entre unas y otras será determinada por cada país.

Si se ofrecieran más naves que las que corresponden a la cuota, solamente se admitirán a cada país, las que le corresponden. El sobrante podrá ser imputado a la porción de la cuota del país que no alcance a llenar su cuota, pero la imputación en este caso tendrá carácter provisional durante un cierto lapso durante el cual el país que no alcanzó a llenar su cuota puede hacerlo progresivamente. Cumplido ese plazo de espera, la imputación se hace firme, pero cuando se haga necesario sustituir una nave del país que usufructuó la cuota ajena, el dueño primitivo tendrá derecho a recuperar su opción. Lo mismo en caso de ampliación de la Flota. Las cuotas no llenadas o la porción de ellas que queden sin llenar, serán en esa forma ofrecidas proporcionalmente a los países que estén en disposición de llenarlas, proporcionalmente.

Obtenidos los créditos o recursos necesarios para la marcha de la GFL, o de la OMALALC se procederá en la misma forma, por cuanto siem-

pre habrá países que desde el primer momento disponen de naves suficientes y países que de entrada tendrán que hacer uso del crédito para complementar sus cuotas.

Cuando la imposibilidad de llenar la cuota por parte de un país provenga de un mayor volumen de sus costos, el problema debe de ser estudiado especialmente. Es muy posible que la adopción de todas las medidas que en el curso de este trabajo hemos estudiado y la unificación consiguiente de métodos, reglamentos, etc., produzca paulatinamente un ajuste de costos en toda la Zona. Pero si así no fuera se buscarán soluciones que lleven paulatinamente a una situación de competitividad para todos. Una podría ser la absorción de los mayores costos por la comunidad, en forma tal, que paulatinamente se vaya disminuyendo el subsidio, a fin de que el país beneficiario disponga del tiempo necesario para ajustar sus costos y que el subsidio no se convierta en una prima a la ineficiencia.

Otra solución podría ser el mantenimiento provisional, sujeto a un lapso de cierto número de años de progresiva disminución, del sistema de adjudicación de los fletes correspondientes a su propio intercambio, a cada uno de los países participantes. De esta manera, el país tendría opción al transporte de sus cargas de importación y exportación en cierto porcentaje o en su totalidad, en la forma que analizamos oportunamente. Por lo menos durante el tiempo —fijo o no, según se convenga— en que no haya podido ajustar sus costos. Entendemos que el ajuste de costos se efectuará más o menos fatalmente en un plazo variable, siguiendo el ritmo del programa de integración económica.

En todo caso, debe quedar bien sentado que la integración en un Ente internacional no es posible sin contemplar la situación particular de cada país en forma de que su transporte marítimo existente y sus expectativas de incrementación sean aseguradas en forma equitativa.

6) *En cuanto al sistema operativo*: nos queda finalmente por considerar su sistema operativo. Se dirá que no tendríamos por qué considerar este punto aquí y que será la propia organización una vez creada la que tendría que determinarlo. Además, existe una experiencia universal sobre sistemas operativos de flotas mercantes y parece obvio adelantar en estos apuntes y en forma esquemática y por fuerza insuficiente, aspectos que deben ser resueltos en otra parte. Sin embargo, nos parece necesario señalar algunos aspectos del problema que tienen relación con características específicas del proyecto relativo al "elemento-transporte" zonal.

En primer lugar, es evidente que partimos de una realidad dada, dentro de la cual debemos considerar intereses creados, complejidad inicial por tratarse de una pluralidad de países, dificultades de orden financiero (seguramente superables, pero que hay que prever), etcétera.

En segundo lugar y en función de esas realidades, consideramos que hay que reducir al mínimo el elemento riesgo previsible en el planteamiento

de la solución que preconizamos, a fin de hacer suficientemente atractivo el plan para el capital privado ya invertido en transportes marítimos.

En consecuencia, pensamos que el siguiente planteamiento puede hacer más difícil la conversión estructural de los actuales sistemas de transporte en forma de lograr la formación de la Gran Flota Latinoamericana:

- a) Planeada la red de comunicaciones marítimas en la forma ya indicada, se adoptarían todas las medidas de racionalización y unificación tributaria y reglamentaria a que nos hemos referido, otorgándole al Ente a crearse todos los privilegios y franquicias susceptibles de asegurar su buen funcionamiento. A comenzar, desde luego, por la preferencia en las opciones de transporte de cargas zonales;
- b) Estructurado el Ente sobre esas bases, se buscaría la manera de asegurar, si fuera posible, la regularidad y continuidad de las líneas esenciales, en cuanto lo permitan las realidades existentes en materia de intercambio. Pero lo esencial del sistema funcionaría sobre una base similar al *time charter*. Es decir, los buques del Ente acudirían allí donde fuere necesario, funcionando a modo de una bolsa de servicios marítimos a la cual acudirían los órganos directivos en la medida y forma que fuere necesaria. Los buques participantes podrían ser autorizados a contratar sus servicios al margen de la organización, siempre que ello no perturbase la marcha de ésta. Podrían preverse especies de "turnos de guardia" de emergencia, etc., cuya área correría por cuenta de la GFL.

Pero se trata apenas de sugerencias que apuntan a solucionar al problema que plantea, por un lado, la necesidad de montar un mecanismo y por otro la de que ese mecanismo no tenga al principio suficiente materia de aplicación. Pensamos que rápidamente se irán dando las circunstancias que permitan ir consolidando la regularización de los servicios y la fijación del ritmo, desapareciendo paulatinamente este mecanismo provisional previsto para afrontar los primeros tiempos. Es más, puede resultar de hecho que no llegue a ser necesario aplicarlo nunca. En ese caso, tanto mejor.

IV. OTROS ASPECTOS DEL PROBLEMA DE LOS TRANSPORTES

Si hemos dado primordial importancia al problema del transporte marítimo, es, no solamente porque cuantitativa y cualitativamente lo tiene, sino porque razones estructurales y circunstanciales concurren a reclamar prioridad para el mismo. Por un lado, y tal como ya lo señalamos, la inmensa mayoría de comercio zonal se hace por esa vía. Por otro lado, la totalidad del comercio extrazonal también se hace por ella. Y nunca debe olvidarse

que los planes de desarrollo latinoamericanos materializados en el Tratado de Montevideo no excluyen el incremento de su comercio extrazonal. Pero, además, el transporte marítimo es también el más susceptible de ser reorganizado, reestructurado en función de los nuevos intereses y estructuras económicas latinoamericanas. Los transportes fluviales siguen líneas más o menos rígidas y a ellos nos referiremos en seguida. Por otra parte, no tienen la importancia general que tiene el marítimo. Los transportes terrestres son mucho más difícilmente modificables. Desde luego, conviene que exista una coordinación estrecha con los otros, una complementación que en algunos casos ha brillado por su ausencia. Nos referiremos a ambos, así como a los aéreos.

1) *El transporte fluvial*. Su coordinación zonal no tiene el alcance general del marítimo, ni mucho menos. Prácticamente este problema en sus proyecciones internacionales interesa solamente, aunque de una manera vital, a los países mediterráneos. Es decir, a Bolivia y el Paraguay. Para los demás países, es un problema interno de mayor o menor importancia, vinculado al fomento del cabotaje. En el Uruguay la infortunada política de transporte que se siguió, mató casi totalmente el cabotaje fluvial. Esa política, hizo que las vías terrestres, ferrocarriles y carreteras, compitieran entre sí, en vez de complementarse y ambas compitieran con las fluviales. Pero este es un problema que no podemos agotar aquí. Basta señalar que sería importante que el órgano encargado de estudiar la reorganización del transporte marítimo con vistas a la Zona, tuviera también en vista estos aspectos complementarios.

En cuanto al problema del transporte fluvial en sí, el país debe inclinarse por apoyar sin reservas el principio de la libre navegación de los ríos, el absoluto derecho de los países mediterráneos a tener la libre salida al mar, la facilitación más amplia posible del desarrollo del transporte fluvial en combinación con el marítimo, la participación en los mecanismos financieros que faciliten el equipamiento y desarrollo de la navegación fluvial y las mayores facilidades en materia de zonas francas dentro del cuadro de la ALALC.

De este modo, la condición de mediterraneidad que constituye un pesado *handicap* para el desarrollo económico de dos países de los cuales uno forma parte de la Zona, y otro hay motivos para pensar que formará en breve, deja de ser un concepto geoeconómico de graves consecuencias, para reducirse a un puro hecho geográfico. Y ambos países pueden participar con naves propias de ultramar en la constitución del "elemento-transporte" zonal total, no teniendo por qué limitarse sus banderas a la navegación fluvial.

Estos principios no constituyen novedad e integran desde siempre el pensamiento político-económico del país.

2) *El transporte terrestre*. Es difícil que en oportunidad de la reunión

del Grupo Internacional de Expertos en Transportes, se considere el problema del terrestre. Son subdivisiones caracterizadas por diferencias muy grandes y de toda índole, para que puedan ser estudiadas conjuntamente. Diferencias de orden técnico y también administrativo y político.

En consecuencia, nos limitaremos a señalar aquí que, en orden al transporte terrestre, el país deberá sostener, como principios generales orientadores:

- a) Que las rutas y sistemas deben ser complementarios y no concurrentes. El ferrocarril y la carretera deben complementarse entre sí y con las vías de agua, así como las líneas aéreas, cuyo papel en la movilización de cargas, aumenta cada día.
- b) Que los planes de incrementación vial y ferrocarrilera deben contemplar la existencia de la Zona y, por consiguiente, coordinarse internacionalmente, debiendo estudiarse los medios de coordinar las redes ya existentes en forma de servir al intercambio zonal.
- c) Que es necesario llegar a una coordinación total entre todos los medios de comunicación, de tal suerte, que mercaderías y personas no tengan necesidad de contratar sino un solo billete de transporte entre cualesquiera puntos de la Zona, aunque tengan que usar complementariamente todos los sistemas de transporte. Esto es un problema de organización.
- d) Que para facilitar esa coordinación, hay que estudiar la manera de lograr la unificación de técnicas, tarifas y reglamentos en todos los países de la Zona, como se ha preconizado para el transporte marítimo.

3) *El transporte aéreo*: este moderno sistema de transporte tiene sus propias características y modalidades. La circunstancia de que casi todos los países cuentan con líneas nacionales, ya sea de propiedad estatal, mixta o privada, parecería facilitar la posibilidad de un acuerdo que permitiera extender la unificación a este sector del transporte, o por lo menos lograr una estrecha coordinación. Tanto más necesaria cuanto que la carestía de los materiales y servicios, induce a una cooperación que tendría por resultado un sensible abatimiento de los costos.

No obstante, no creemos factible en un futuro inmediato ir muy adelante en este aspecto, aunque hay que tratar de lograrlo. El desarrollo del transporte aéreo de cargas hace indispensable enfocar el problema desde ahora. Esto puede ser muy benéfico, en un área de distancias tan grandes, donde el mayor costo del transporte por unidad tiempo puede ser compensado por la menor duración del viaje.

Conviene, en consecuencia, prever el futuro desarrollo del sistema y reglamentarlo desde ahora, sentando las bases que permitan la unificación

futura, así como la coordinación inmediata. Esa coordinación puede y debe hacerse, no solamente entre las líneas zonales, sino con las líneas extranjeras, ya sea que se cree un organismo zonal único ya que se mantengan las líneas nacionales.

V. CONCLUSIONES GENERALES

Podemos resumir lo expresado hasta ahora en las siguientes conclusiones:

- 1) La organización de los transportes, especialmente marítimos, es fundamental para el desarrollo de la Zona de Libre Comercio.
- 2) Los distintos sistemas de transportes deben ser coordinados en forma de que se complementen, permitiendo el viaje de cargas y personas de cualquier punto del área a cualquier otro, mediante un solo contrato de transporte, no debiendo existir zonas marginales, aisladas.
- 3) Deben existir dentro del marco de la ALALC, organismos técnicos permanentes encargados de estudiar y planificar el transporte zonal en función del desarrollo económico del área integralmente considerada.
- 4) En materia de transporte marítimo, deben planificarse sus servicios a escala zonal. A ese efecto, sería conveniente estructurar un mecanismo jurídico-económico que permitiera adaptar el "elemento-transporte" zonal a las circunstancias y realidades zonales, organizándolo en forma tal que pudiera ir, desde una simple coordinación convencional de los servicios, hasta la creación de la marina mercante latinoamericana, bajo la forma de una Compañía mixta, administrada autónomamente, pero bajo el control de la ALALC para ciertos efectos, pasando por las fórmulas intermedias indicadas.
- 5) En todo caso y para los efectos indicados, deberá crearse la bandera marítima de la ALALC.
- 6) Es fundamental para el desarrollo económico latinoamericano indirectamente, y directamente por el volumen financiero que representa, el desarrollo de esa marina mercante zonal. A ese efecto es absolutamente indispensable:
 - a) Reservar para el Ente u organismo de ALALC la opción del transporte del intercambio zonal, en la forma y condiciones que se determinen.
 - b) Racionalización y reducción de derechos y tasas de navegación y puertos.

- c) Eliminación de visas consulares.
 - d) Simplificación de trámites administrativos y unificación de los mismos.
 - e) Unificación de conceptos básicos y su reglamentación (nacionalidad, etc.).
 - f) Unificación de legislaciones y reglamentaciones marítimas y portuarias, del triple punto de vista técnico, fiscal-administrativo y laboral.
- 7) Disposición de un sistema de créditos suficientes y racionales al servicio de la reorganización del transporte zonal, al alcance de todos los países y en condiciones de que sirva eficazmente al sistema de transportes, cualquiera sea el tipo de organización que se adopte.
- 8) Teniendo en cuenta los intereses de cada Parte Contratante en relación con sus marinas mercantes y hasta tanto no cristalice la constitución de un organismo internacional, cada Parte Contratante denunciará ante la ALALC los buques que afectará al transporte de cargas y personas entre las mismas, a efectos de que dichas naves —que enarbolarán también el pabellón de la ALALC— gocen de los privilegios, franquicias y exenciones establecidas en el numeral 6.