

Distr.  
RESTRINGIDA  
E/CEPAL/R.309  
16 de abril de 1982  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina



ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL TRANSPORTE FLUVIAL  
EN LA CUENCA DEL PLATA \*/

\*/ Preparado por la División de Transporte y Comunicaciones sobre la base de los documentos E/CEPAL/R.244/Add.1 y E/CEPAL/R.260/Rev.1. Versión preliminar sujeta a revisión de fondo y forma.



INDICE

	<u>Página</u>
Resumen .....	v
Introducción .....	1
I. El ambiente de transporte fluvial .....	5
Antecedentes históricos .....	5
Evolución institucional .....	6
Naturaleza del transporte fluvial .....	7
Necesidad de una estrategia global .....	9
Compromisos políticos y económicos .....	10
Infraestructura física e institucional .....	11
II. Obstáculos institucionales .....	11
Falta de colaboración entre las administraciones nacionales ....	12
Reticencia a los acuerdos multilaterales .....	14
Intereses particulares de cada país .....	16
Aplicación del mismo régimen al transporte marítimo y fluvial .....	19
Documentos y procedimientos de comercio .....	20
III. Mecanismos informales .....	21
Conferencia de fletes .....	22
Facilitación de los documentos y procedimientos de comercio ....	23
Reuniones periódicas de los directores de transporte fluvial, de los administradores de los puertos y de las aduanas nacionales .....	25



### Resumen

El presente documento no pretende profundizar los problemas específicos que requieren medidas de fortalecimiento institucional o de facilitación del comercio y del transporte internacional, sino que se desea destacar las dificultades y restricciones en forma genérica y eso sí, señalar los mecanismos que permitan enfrentarlos de manera permanente y sistemática. La creación de una nueva institucionalidad así como la adopción de medidas de facilitación, son más que simples tareas de carácter técnico y sólo pueden abordarse de manera eficaz a través de la cooperación internacional entre los países interesados, la que debe llevarse a cabo tanto en el plano técnico como político. El objetivo del presente documento es analizar los requerimientos institucionales con que se realiza el transporte fluvial y sugerir acciones, fundamentalmente en el campo operativo, que tiendan a reducir o eliminar los obstáculos administrativos que impiden los flujos de comercio por vía fluvial.

Para llevar a cabo este objetivo el documento está dividido en tres partes - el ambiente del transporte fluvial, los obstáculos institucionales principales y algunos de los mecanismos que puedan ser utilizados para fortalecer la institucionalidad y facilitar los documentos y procedimientos de comercio. Aunque hay muchos aspectos del ambiente de transporte fluvial que influyen en las administraciones nacionales, algunos de los más importantes son: a) los antecedentes históricos; b) la evolución institucional; c) la naturaleza del transporte fluvial; d) la necesidad de una estrategia global; e) los compromisos financieros y políticos, y f) la relación entre las infraestructuras física e institucional

Como el medio de transporte más antiguo en la Cuenca del Plata es la vía fluvial, no es aventurado pensar entonces que arrastra la rémora propia de la tradición, legislación y reglamentación anticuadas, una administración onerosa, y prácticas laborales poco adecuadas para una explotación eficiente. Las reglamentaciones aplicadas al transporte fluvial independientemente por cada país ribereño han creado diversos obstáculos al libre movimiento del comercio que utiliza y pueda utilizar este medio, entre los que se puede destacar: a) la aplicación del mismo régimen al transporte marítimo y fluvial; b) el exceso de documentos y la falta de armonización de los procedimientos del comercio; c) la falta de colaboración entre las administraciones nacionales; d) la reticencia a concertar acuerdos multilaterales y e) los intereses particulares de cada país.

En sus esfuerzos para fortalecer la institucionalidad y facilitar los procedimientos y la documentación de transporte fluvial y de comercio respectivamente, los países de la Cuenca del Plata no han recurrido generalmente a acuerdos multilaterales. No obstante, estos países debieran considerar la utilidad de los mecanismos informales que les permitirían discutir problemas institucionales de transporte fluvial en un ambiente abierto y franco y, a la vez, tomar medidas igualmente informales que reduzcan o eliminen algunas de las trabas que entorpecen las corrientes de comercio. Aunque hay muchos mecanismos informales con que los países ribereños puedan emprender el establecimiento de una administración moderna en el transporte fluvial, algunos de los más importantes podrían ser: a) una conferencia de fletes; b) la facilitación de los documentos y procedimientos de comercio, y c) reuniones periódicas de los directores de transporte fluvial, de los puertos y de las aduanas nacionales.

Para la preparación del presente documento se ha tenido en cuenta la información gentilmente proporcionada por el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, así como por el Gobierno del Brasil. Recientemente se ha recibido nuevas informaciones sobre asuntos institucionales cuyo análisis no ha sido posible incluir en este documento. Sin embargo, dados los objetivos antes enunciados, no se espera que las conclusiones cambien significativamente con los nuevos antecedentes.

## Introducción

El transporte fluvial presenta características económicas muy ventajosas para apoyar todos los procesos vitales en el desarrollo económico, por lo cual los países que tienen el privilegio de poder contar con él, deben prestar una atención muy especial a su desarrollo y para que pueda contribuir a los demás sectores productivos de la economía, es preciso que se desarrolle al mismo ritmo que la economía en su conjunto y que se adapte lo mejor posible a la evolución específica de cada sector de la misma. Además, no se puede sobrestimar la importancia real de esta actividad que puede constituir para los países ribereños un enlace efectivo y económico, que bien aprovechado, puede transformarse en agente unificador de las regiones en su área de influencia. Los ríos de la Cuenca del Plata son un recurso inestimable para apoyar el crecimiento económico de los países ribereños, independientemente de las divisiones políticas. Su buena utilización para el transporte fluvial será un factor común de armonía y de riqueza para todo los países. Por eso, el empleo eficiente de la infraestructura física del transporte fluvial - las facilidades en los puertos, las barcazas, remolcadores, buques, etc. necesita también que se desarrolle, al mismo ritmo, el marco institucional. Un marco institucional adecuado necesita de disposiciones debidamente armonizadas en cada país, lo que sólo será posible conseguir con una participación activa de todos los gobiernos en un esfuerzo común de cooperación internacional.

La creciente preocupación de la comunidad internacional, comprendidos los países de la Cuenca del Plata, por el desarrollo y la administración apropiada del transporte fluvial se ha manifestado en los últimos años en muchos organismos. Como ejemplo de esta preocupación el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas indicó que:

"La búsqueda cada vez más intensa de soluciones para los problemas del mejoramiento económico ha llevado en general a la conclusión de que el proceso del desarrollo supone en realidad una transformación tecnológica e institucional de todos los sectores de la economía, y a la de que la falta de instituciones adecuadas es uno de los principales obstáculos que se oponen al progreso de los transportes en casi todos los países en desarrollo". 1/

Asimismo, el Gobierno de Argentina reconoció la necesidad de fortalecer las instituciones de transporte fluvial y facilitar los documentos y procedimientos de comercio, y su importante papel en la materia a través de la Ordenanza Marítima N° 11 que establece:

"Que es deber de esta Prefectura Nacional Marítima conocer, estudiar y eliminar todos los inconvenientes de carácter técnico-administrativo que puedan trabar o entorpecer el tránsito marítimo y fluvial, así como tomar medidas o recaudos pertinentes vinculados a la seguridad de la navegación y de la vida y bienes que se transporten por ese medio". 2/

De igual forma la ALALC, desde la Primera Reunión de Expertos en Transporte Marítimo y Fluvial (Montevideo, julio de 1962) adoptó decisiones - como la N° 8 y la N° 22 - en orden a exhortar a las Partes Contratantes "a adoptar medidas adecuadas para que los países mediterráneos logren las facilidades necesarias de transporte marítimo, fluvial y lacustre a fin de promover una mayor comunicación con el mundo exterior" y a tomar "medidas que favorezcan el transporte fluvial y lacustre eliminando todas las trabas que lo dificulten o encarezcan". La Resolución 45 (II) de la Segunda Conferencia de las Partes Contratantes de Montevideo, que creó la Comisión Asesora de Transportes (CAT), le encomendó, entre sus funciones y atribuciones, realizar estudios para seleccionar los puertos más convenientes al tráfico marítimo y fluvial; proponer las medidas adecuadas para que los países mediterráneos

---

1/ "La creación y el perfeccionamiento de las instituciones para el desarrollo de los transportes en los países en desarrollo". Naciones Unidas, 1972 (ST/ECA/148).

2/ Prefectura Nacional Marítima, Ordenanza Marítima N° 11 (11/64), Publicación PNA-PFP, N° 68, 1973.

logren las facilidades necesarias de transporte marítimo, fluvial y lacustre, a fin de promover un mayor desarrollo de su comercio exterior; y estudiar las formas de facilitar el transporte fluvial y lacustre entre los países de la zona; y de eliminar las trabas que encarezcan o dificulten la navegación en los ríos y lagos internacionales, según rezan los literales o), q) y r). Por último, la Resolución 120(V), que recogió la Resolución 5 de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, fijó la política naviera de la ALALC, entre cuyos objetivos figuran -aparte de los términos generales sobre uniformar, simplificar y codificar las disposiciones legales y reglamentarias sobre transporte marítimo, fluvial y lacustre, mejorar las condiciones portuarias y promover la constitución de conferencias de fletes- el décimo-segundo: "Proseguir los esfuerzos por parte de los países miembros para conceder a los países y territorios mediterráneos las facilidades necesarias y mejorar las existentes, a fin de facilitar su transporte marítimo, fluvial y lacustre, así como las de naturaleza portuaria destinadas a incrementar el tránsito de su comercio exterior".

Por su parte, la Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, se ha venido preocupando de la materia desde su primera reunión (Buenos Aires, febrero de 1967). En dicha reunión se tomó la decisión de "llevar a cabo un estudio conjunto e integral de la Cuenca del Plata, con miras a realizar un programa de obras multinacionales, bilaterales y nacionales, útiles al progreso de la región". Para alcanzar ese objetivo, el estudio debía tomar en consideración, entre otros: "a) las facilidades y asistencia a la navegación, el establecimiento de nuevos puertos fluviales y el mejoramiento de los existentes, con el propósito de que puedan ser utilizados en forma más eficiente por los países de la Cuenca y en especial, por aquellos que tienen una situación mediterránea, y b) la interconexión vial, fluvial, ferroviaria y aérea, la construcción de poliductos y el establecimiento de un eficiente sistema de telecomunicaciones". Aún más, en la Tercera Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata (Brasilia, abril de 1969), fue suscrito el Tratado de la Cuenca del Plata, que entró en vigor en el mes de agosto de 1970. En su artículo 1º se establece como objetivo básico "promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata mediante la realización de estudios, programas y obras". En los artículos 2º y 3º se refiere

/al régimen

al régimen de la Conferencia de Cancilleres (reuniones anuales para trazar las directivas básicas de política común) y del CIC (órgano permanente). Según el Tratado, el CIC (Comité Intergubernamental Coordinador) es el encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca y de la asistencia técnica y financiera que organice con el apoyo de organismos internacionales, así como de ejecutar las decisiones que adopte la Reunión de Cancilleres.

El sector privado también está preocupado de respaldar los esfuerzos para modernizar la institucionalidad del transporte fluvial. Al respecto, la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR), en su Tercera Asamblea Ordinaria (Asunción, septiembre de 1965), acordó crear un Comité Especial sobre Problemas del Transporte Fluvial, el que ha celebrado dos reuniones: en Buenos Aires, noviembre de 1966 y en Bogotá, noviembre de 1967.

En la primera de estas reuniones se adoptó, entre otras recomendaciones, las siguientes:<sup>3/</sup>

e) Procurar la uniformidad de leyes, reglamentos y procedimientos administrativos vinculados con la seguridad de la navegación, aduana, migraciones, sanidad e intervención consular, limitando las exigencias al mínimo compatible con el cumplimiento de los fines respectivos;

f) que los buques nacionales de cada Parte Contratante que transporten personas o mercaderías entre los respectivos países, reciban igual tratamiento que el conferido a los buques de cada una dedicados a igual tráfico, en materia de trámites portuarios, aduaneros y operacionales, servicios y condiciones de estiba y desestiba, pago de derechos y tasas de navegación, atraque, estadía y otros de naturaleza similar;

g) recomendar a las Partes Contratantes que intensifiquen los esfuerzos para mejorar las condiciones portuarias en sus respectivos países, en los planos jurídico, técnico, administrativo y laboral, así como la navegabilidad en ríos y canales, sistema de balizamiento y acceso a los puertos, para mejorar la productividad y eficiencia y reducir los costos operacionales. Lograr que los puertos, coordinando su acción, se desarrollen de acuerdo a las mejores posibilidades potenciales respectivas para favorecer el intercambio;

<sup>3/</sup> ALAMAR: Transporte marítimo latinoamericano 1966-1967 (Compendio). Ediciones ALAMAR, Montevideo, Uruguay, s.f.

k) recomendar la concertación de acuerdos para el transporte fluvial de mercaderías en tránsito en los cuales se establezcan normas, tarifas, moneda de pago, plazos de vigencia y todo lo pertinente al mismo para su unificación, y

l) que, careciendo los conocimientos de embarque fluviales de valor internacional, se recomienda a la Secretaría del Comité, Secretaría General de ALAMAR, inicien los estudios para que los mismos sirvan como instrumentos legales para la coordinación del tráfico marítimo fluvial.

La segunda reunión del Comité Fluvial de ALAMAR estuvo dedicada al estudio del Reglamento Interno del Comité Especial Fluvial.

Los problemas institucionales son siempre difíciles de resolver pero las dificultades se agravan enormemente cuando interviene más de una jurisdicción nacional. Se tiene el convencimiento que los beneficios posibles de una institucionalidad moderna para el transporte fluvial en la Cuenca del Plata sólo se alcanzarán a través de un proceso laborioso pero esencialmente realista. Por eso, el objetivo de este estudio es analizar los requerimientos institucionales con que se realiza el transporte fluvial y sugerir acciones, fundamentalmente en el campo operativo, que tiendan a reducir o eliminar los obstáculos administrativos que impiden los flujos de comercio por vía fluvial. Para llevar a cabo este objetivo el estudio está dividido en tres partes -el ambiente del transporte fluvial, los obstáculos institucionales principales y algunos de los mecanismos que puedan ser utilizados para fortalecer la institucionalidad y facilitar los documentos y procedimientos de comercio. Aunque hay muchos aspectos del ambiente de transporte fluvial que influyen en las administraciones nacionales, algunos de los más importantes son: a) los antecedentes históricos; b) la evolución institucional; c) la naturaleza del transporte fluvial; d) la necesidad de una estrategia global; e) los compromisos financieros y políticos, y f) la relación entre las infraestructuras física e institucional.

## I. EL AMBIENTE DE TRANSPORTE FLUVIAL

### Antecedentes históricos

Debido a compromisos comerciales que datan de la Colonia, el comercio internacional de los países de la Cuenca del Plata comenzó con la exportación de productos agrícolas y materias primas a los centros metropolitanos europeos y la importación de los productos industriales necesarios desde dichos centros principalmente a

/través de

través de los puertos fluviales. Por eso, los países ribereños han empleado desde los tiempos de la Colonia los mismos regímenes legales para el transporte marítimo y fluvial. Si bien parecería poco ventajosa la aplicación de los mismos regímenes legales al transporte marítimo y fluvial, debido a sus características y necesidades diferentes, es preciso entender que los flujos comerciales establecidos durante la Colonia siempre involucraban los dos medios de transporte. Hoy, casi sin cambio, se pueden ver dos flujos de comercio por agua predominantes que utilizan estos medios. El primero, comprende los flujos de los puertos fluviales directamente a, por ejemplo, América del Norte y Europa, y viceversa; y el segundo incluye una operación de transbordo normalmente efectuada en Rosario, Buenos Aires o Montevideo.

Aun después que estos países lograron su independencia política los vínculos históricos y comerciales, fortalecidos por una infraestructura de transporte marítimo-fluvial, los mantuvieron atados a los antiguos centros metropolitanos para obtener el capital, servicios, productos industriales, tecnología y otras clases de apoyo necesarios. Como consecuencia de ello, los países están todavía empleando un régimen de transporte marítimo en su transporte fluvial. Aunque los requerimientos de este régimen pueden ser justificados para el transporte de largas distancias en alta mar, son muy difíciles de justificar en un servicio de auto-transbordo o "ro-ro" entre dos países ribereños en que el buque zarpa diariamente.

#### Evolución institucional

Al evaluar los sistemas administrativos, se ha detectado el enfoque de soluciones parciales; es decir, las administraciones nacionales se organizaron hace muchos años en respuesta a las necesidades individuales de cada país y, por lo tanto, carecen de una visión global de los ríos como sistema de transporte regional. Es necesario entender que la infraestructura institucional que existe hoy es un resultado de la acción unilateral en tiempos de la Colonia en que predominaban los intereses de cada país en su propio tramo de los ríos. Más aún, las soluciones surgieron de los diferentes organismos relacionados, de una u otra manera, con los ríos internacionales. Esta situación plantea el grave problema de una falta de directrices en los criterios que se tienen para administrar el transporte fluvial no sólo entre los países ribereños sino dentro de cada país.

/Aun cuando

Aun cuando existe un limitado número de excepciones, los problemas planteados por la existencia de una institucionalidad inadecuada han sido generalmente solucionados caso por caso por los países ribereños con arreglo a sus respectivas reglamentaciones. Actualmente hay vigente un cúmulo considerable de leyes, reglamentos y resoluciones relativas a la administración del transporte fluvial, así como un número apreciable de instituciones que lo regulan. La falta de reglas del juego claras para el desarrollo de las actividades de transporte fluvial internacional originan un desconcierto que produce el uso irregular y descontrolado de los ríos. Por eso, la infraestructura institucional para el transporte fluvial es muchas veces incoherente, dispersa e inadaptada a la realidad. Teniendo en cuenta que las diferencias entre la institucionalidad de cada país ribereño han creado controversias, conflictos y obstáculos para el libre flujo del comercio, resulta evidente que la realidad del problema no consiste sólo en una falta de armonía entre las instituciones nacionales sino en una errada interpretación de la misma. También, es preciso tener presente que los conflictos serán muy difíciles de resolver mientras no se reconozca que los ríos de la Cuenca del Plata son medios de transporte bajo jurisdicción nacional pero al mismo tiempo son parte de un sistema internacional de transporte.

En la medida en que se mantenga el gran número de exigencias institucionales para el transporte fluvial, el flujo de comercio mediante los ríos seguirá siendo, tanto para los funcionarios estatales como para los usuarios del transporte, una operación complicada y demorosa. El hecho de que los países de la Cuenca del Plata apliquen procedimientos institucionales independientes y muchas veces contradictorios entre sí no es conducente a un movimiento rápido y eficiente de bienes, ni tampoco permite sentar las bases necesarias para armonizar estos procedimientos. Por lo tanto, parece aconsejable que dichos países investiguen acuciosamente los beneficios que podrían obtenerse de la adopción de una nueva institucionalidad armonizada para el transporte fluvial.

#### Naturaleza del transporte fluvial

Es preciso poner de relieve que, como los ríos internacionales son una amplia gama de recursos hídricos que están entrelazados entre sí, el aprovechamiento de uno afecta a todos y, por ende, es a la vez campo de cooperación y fuente de conflictos entre los países ribereños. Por ejemplo, el riego del curso superior puede privar a un país del curso inferior de un suministro adecuado de agua para

/la navegación

la navegación o para los usos municipales, industriales y agrícolas existentes. Las obras, o su ausencia, río abajo pueden impedir a un país situado río arriba utilizar las aguas para la navegación o para el transporte de maderas por flotación. Estos son sólo algunos de los innumerables ejemplos de las repercusiones internacionales de un río que fluye o corre a través de las fronteras de dos o más países. En otras palabras, todas las obras artificiales y naturales en un río producen directa o indirectamente alteraciones en el volumen y la calidad de las aguas o en la rapidez de su caudal. No obstante, el uso de los ríos para el transporte evita este género de conflictos debido a la naturaleza del transporte -es decir, el transporte fluvial internacional es una necesidad compartida de cada uno de los países ribereños que depende para su ejecución de la cooperación entre ellos. Por ejemplo, las obras de dragado en el curso inferior del río beneficiarán las corrientes de comercio hacia y de los países ubicados en aguas arriba. Además, aunque un río tiene una característica muy particular, que es la de ser indivisible en el sentido de que cualquier uso o destino que se le dé afecta a todos los usos o propósitos potenciales, el transporte fluvial podría ser el único uso en que el agua no sufre ningún cambio de calidad ni cantidad.

Como la crisis del petróleo ha venido a demostrar claramente la necesidad de utilizar los medios de transporte más económicos, el transporte fluvial debiera tener un papel predominante siempre que las prácticas de las administraciones nacionales no sean onerosas y se adopten políticas laborales más adecuadas para una explotación eficiente. Por ejemplo, una barcaza autopropulsada con cinco litros de petróleo puede mover una tonelada de carga a través de 500 kilómetros, un ferrocarril eléctrico puede mover la misma carga a través de 333 kilómetros, un camión 100 kilómetros y un avión 6.6 kilómetros.<sup>4/</sup> Asimismo, es interesante notar las diferencias en requerimientos de fuerza para mover la carga -un caballo de fuerza puede mover 4 000 kg por agua, 400 kg por ferrocarril y 150 kg por camión.<sup>5/</sup> El gerente de ventas del puerto fluvial de Portland en el Estado de Oregon, de los Estados Unidos de América, indicó que los contenedores situados río arriba y dentro de 75 millas de un puerto pueden ser transportados a Portland por barcaza por US\$ 100 menos que por ferrocarril o camión.<sup>6/</sup>

---

<sup>4/</sup> "Europeans making major use of inland waterway systems", Container News, agosto de 1980.

<sup>5/</sup> Inland Water Transport (E/ESCAP/STC.1/9).

<sup>6/</sup> "Colombia River tops U.S. inland waterway box traffic", Container News, agosto de 1980.

Aunque el transporte fluvial podría ser el medio más eficiente en términos de costo, a veces sus fletes exceden los de los ferrocarriles. Asimismo, en el transporte del trigo en los Estados Unidos de América los fletes por los ferrocarriles eran 25% más bajos cuando había la competencia de barcazas.<sup>7/</sup> Por lo tanto, el empleo del transporte fluvial de una manera más eficiente puede proporcionar no sólo una reducción en los fletes correspondientes sino una sana competencia para inducir los otros medios de transporte paralelos a reducir sus fletes.

#### Necesidad de una estrategia global

Una estrategia para fortalecer los sistemas administrativos de cada país ribereño y facilitar sus flujos de comercio representa fundamentalmente un punto de partida, desde el cual los países deberán, de modo gradual, formular medidas para resolver o evitar estrangulamientos administrativos que reduzcan la capacidad física de transporte en los ríos internacionales. La formulación de una estrategia será aún más real y práctica en cuanto ambos sectores -público y privado- participen en mayor medida en ella, aportando su experiencia, un mejor conocimiento de los problemas específicos de cada sector económico y el apoyo de sus estructuras organizativas y administrativas.

El fortalecimiento institucional tanto como la facilitación del comercio en el transporte fluvial toca muchos aspectos del comercio regional e internacional, siendo un vasto campo multidisciplinario que exige apoyo permanente de muchas entidades -tanto gubernamentales como privadas- que operan en distintos países. Pero, además, es una tarea cooperativa destinada a encontrar soluciones a través de contactos, estudios y deliberaciones en los planos nacional, regional e internacional. Las medidas para fortalecer la institucionalidad y facilitar el comercio no pueden imponerse por un sector sobre otro, ni mucho menos por un país o región sobre otros, de suerte que el único método que ha tenido éxito en este tipo de labor consiste en mantener un diálogo permanente entre los sectores apropiados de cada país así como en el plano internacional.

Como el transporte internacional por vía fluvial es tan sólo la agrupación de operaciones separadas de transporte, que se rigen por los sistemas legales e institucionales de cada país ribereño, las actividades de fortalecimiento institucional y de facilitación de la documentación y los procedimientos comerciales deben

<sup>7/</sup> "Economic justification of water resource projects", Corps of Engineers, U.S. Army, Ohio River Division, 1961 (mimeografiado).

centrarse en el plano nacional. Sin embargo, gran parte de este esfuerzo nacional será estéril a menos que lo realicen simultáneamente todas las partes que intervienen en el comercio. De este modo, la gran mayoría de los problemas institucionales de transporte fluvial deben abordarse y resolverse de acuerdo con el interés de todos los países de la Cuenca.

Aun cuando cada país tenga diferentes metas nacionales para su tramo del río, es posible formular y utilizar una amplia gama de principios para normalizar los requerimientos institucionales y con ello facilitar el movimiento del comercio por vía fluvial. Por ejemplo, la selección de un área para estudiar y formular medidas debiera hacerse sobre la base de un reconocimiento por todos los países ribereños que un mejoramiento en aquella área no sólo es una necesidad en común sino también que los países involucrados pueden beneficiarse equitativamente.

En general, se considera poco aconsejable actuar al principio en una escala y un ámbito demasiado ambiciosos. La prudencia resulta especialmente importante cuando las posibilidades de asistencia técnica o de financiación son limitadas, como ocurre normalmente. Al determinar los mecanismos para fortalecer y mejorar la institucionalidad del transporte fluvial, es conveniente que los grupos de negociación reconozcan la amplia gama de posibilidades distintas de que disponen y seleccionen las más adecuadas para las condiciones físicas, económicas y políticas existentes. La selección de las necesidades principales y la determinación, incluso entre ellas, de prioridades en cuanto al momento de su realización y el empleo de recursos servirán para asegurar una ejecución efectiva en lugar de resultados simbólicos o insuficientes, como consecuencia de haber dispersado excesivamente las energías y los recursos disponibles.

#### Compromisos políticos y económicos

El fortalecimiento institucional y la facilitación de comercio no es una empresa a corto plazo y no serán eficaces sin el apoyo consciente y constante de las fuerzas políticas y económicas de los países ribereños. Además, es vano pretender establecer una institucionalidad moderna con estudios de organismos internacionales o de compañías de consultores a menos que los países hayan hecho los compromisos políticos y económicos no sólo para participar en la preparación de estos estudios sino también para adoptar decisiones concretas sobre la base de sus recomendaciones. Sin estos compromisos se dejan las cosas como estaban o más bien empeoradas por la confusión e incertidumbre que resultan cuando los intereses nacionales están en juego.

/Aunque una

Aunque una infraestructura institucional moderna es imprescindible para utilizar plenamente los elementos físicos de transporte fluvial, las políticas y planes de los gobiernos en relación con el mejoramiento de la infraestructura física no van aparejados muchas veces de una mejora en el aspecto institucional. Así, por ejemplo, la normalización de elementos de ayuda a la navegación fluvial involucra una fuerte inversión de los gobiernos, no sólo en luces, boyas, etc., sino también para contratar los servicios de peritos náuticos capacitados y de ingenieros a fin de llevar a cabo las inversiones y su debida operación. En cambio, el establecimiento de una conferencia de fletes, reglamentos de trabajo para los estibadores y la simplificación, armonización y normalización de procedimientos comerciales exigiría personas igualmente capacitadas, pero el costo de aplicación de mejoras en este campo sería mucho menor.

#### Infraestructura física e institucional

Se debe reconocer que la infraestructura física está íntimamente relacionada con la infraestructura institucional de manera que al aplicar ciertos cambios en esta última, ellos pueden influir sobre la utilización de la primera. Por ejemplo, en muchos puertos latinoamericanos durante los últimos años ha existido congestión de barcos a la espera de espacio para atracar o para dejar su carga. La respuesta "evidente" a esta congestión es la de construir nuevas instalaciones portuarias. Sin embargo, algunas autoridades han logrado resolverla a través de cambios institucionales tales como mejoría de los métodos de manejo de la carga, simplificación de la documentación, creación de una escala progresiva de tarifas de almacenamiento de carga en el puerto y armonización de los horarios de trabajo de todos los empleados portuarios y de las aduanas. Así, un programa de fortalecimiento institucional y de facilitación de los procedimientos y la documentación comercial, cuyo objetivo global consiste en mejorar la infraestructura institucional del transporte fluvial, puede además contribuir a una mayor eficiencia en la utilización de la respectiva infraestructura física.

## II. OBSTACULOS INSTITUCIONALES

Todos los países de la Cuenca del Plata cuentan con inmensas y visibles posibilidades de desarrollo económico mediante el uso de los ríos internacionales. Los principales obstáculos a este desarrollo no son de orden físico sino de índole institucional. Si se tiene en cuenta que el medio de transporte más antiguo en la Cuenca es por vía fluvial, no es aventurado pensar entonces que arrastra la /rémora propia

rémora propia de la tradición: legislación y reglamentación anticuadas, una administración onerosa, y prácticas laborales poco adecuadas para una explotación eficiente. Así, los esfuerzos institucionales en el área del transporte fluvial deben ser dirigidos a la eliminación de los obstáculos administrativos, controles y restricciones al comercio internacional. Además de contribuir a eliminar los principales problemas institucionales actuales, estos esfuerzos debieran proporcionar una base para enfrentar los problemas del futuro.

La evaluación de los obstáculos al movimiento del comercio por vía fluvial es un prerrequisito esencial en el proceso de su remoción. Para hacer esta evaluación de la institucionalidad es indispensable conocer la realidad, en lo que respecta a las costumbres en uso y las prácticas administrativas, tanto de usuarios privados como de los diversos organismos públicos de los países. Las reglamentaciones aplicadas al transporte fluvial independientemente por cada país ribereño han creado diversos obstáculos al libre movimiento del comercio que utiliza y pueda utilizar este medio, entre los que se puede destacar: a) la aplicación del mismo régimen al transporte marítimo y fluvial; b) el exceso de documentos y la falta de armonización de los procedimientos del comercio; c) la falta de colaboración entre las administraciones nacionales; d) la reticencia a concertar acuerdos multilaterales, y e) los intereses particulares de cada país.

#### Falta de colaboración entre las administraciones nacionales

La falta de colaboración sistemática entre los países ribereños para establecer una institucionalidad de transporte armonizada es uno de los mayores obstáculos que impiden el racional aprovechamiento de los ríos para el comercio internacional, lo que ha sido reconocido en acuerdos que datan de muy antiguo. Por ejemplo, ya en 1876 Argentina y Paraguay acordaron que:

"Los Gobiernos Contratantes propenderán a establecer un régimen uniforme de navegación y policía para los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, siendo los reglamentos hechos de común acuerdo entre los Estados Ribereños, y bajo las bases más favorables al libre tránsito y al desarrollo de las transacciones comerciales".8/

Asimismo, más recientemente estos mismos países, por mutua decisión de sus Ministros de Relaciones Exteriores, acordaron:

"Estudiar las iniciativas concernientes a todos aquellos asuntos que tiendan a facilitar y desarrollar la navegación y transporte entre ambos países, sobre la base de una legislación uniforme".9/

---

8/ Tratado Definitivo de Paz, 1876, artículo 18.

9/ Acta de Buenos Aires, 1964, parte IV d).

A pesar de las intenciones formuladas en la actualidad los países ribereños carecen de un régimen institucional armonizado entre sí para el transporte fluvial y a menudo éste se rige por acuerdos bilaterales, por los códigos apropiados de cada país y por acuerdos celebrados entre los vendedores y compradores, expedidores de carga, bancos, porteadores y otros representantes de intereses comerciales. De este modo, el movimiento del comercio en los ríos internacionales de la Cuenca suele verse obstaculizado por las diferencias entre los requerimientos administrativos de cada país ribereño. Por ejemplo, algunos de los países ribereños no tienen una limitación de responsabilidad civil de sus transportistas frente a los cargadores,<sup>10/</sup> es difícil calcular con exactitud los intereses asegurable de los transportistas y cargadores. Como resultado de lo anterior, cada uno tiene que contratar una póliza de seguro suficiente para cubrir el valor máximo de los riesgos, lo que aumenta el costo de transporte fluvial. Asimismo, mientras un país establece una limitación fija para el número de barcazas que puedan formar parte de un tren o convoy,<sup>11/</sup> el otro país ribereño tiene también una limitación pero basada en todas las circunstancias del caso, tales como tamaño del tren, fuerza del remolcador, profundidad del agua, etc.<sup>12/</sup>

Para que la suma total de los requerimientos administrativos en el transporte fluvial no resulte engorrosa para el comercio, los diversos regímenes existentes a lo largo de los ríos no deben establecer, evidentemente, requisitos muy diferentes ni imponer retrasos innecesarios. No obstante, los usuarios de transporte fluvial se quejan a menudo de la existencia de trámites burocráticos múltiples y lentos. Hay algunos requerimientos establecidos en el siglo pasado en que, por ejemplo, se exige a todas las embarcaciones fluviales hacer escala obligatoria en puertos específicos solamente para la exhibición de la patente de sanidad y dar a conocer la nacionalidad, procedencia y destino del buque.<sup>13/</sup> Aunque los trámites burocráticos son costosos para el transporte fluvial y molestos para los usuarios, mucho más inquietantes son los silencios burocráticos que no responden a las necesidades visibles para modernizar la infraestructura institucional.

---

10/ BRASIL: Decreto Lei Nº 50876 de 29 de junho de 1961, Artículo 12 y Lei Nº 6288 de 11 de dezembro de 1975, Artículo 19.

11/ ARGENTINA: Decreto Ley Nº 1014 del 6/5/71, Parte B, Artículo 1514.

12/ PARAGUAY: Ley General de Navegación, Ley 476 del 21/6/57, Título II, Artículo 20; BRASIL: Decreto Nº 5798 de 11 de junho de 1940, Capítulo XVII, Artículo 148.

13/ Artículo VII de la Convención fluvial argentino-brasileña del 20 de noviembre del año 1857.

Los regímenes que establecen esta institucionalidad no proporcionan a veces una capacidad administrativa suficiente para reconocer que ciertos cambios hacen que una regla se transforme en inapropiada. Aun cuando la tecnología moderna ha creado la posibilidad de transportar bienes con mayor rapidez, esta ventaja no ha rendido todos sus frutos a causa de la cantidad y diversidad de las exigencias institucionales. Por ejemplo, aunque hay buques dotados de elementos tales que les permiten maniobrar sin la ayuda de remolcadores, la mayoría de los puertos todavía exigen su uso. En este aspecto, Brasil no tiene normas en cuanto al uso de remolcadores para la entrada y salida de los puertos, pero las Autoridades Portuarias pueden considerar necesaria su utilización y tomar las medidas apropiadas.<sup>14/</sup> Asimismo, a pesar de los estudios realizados para definir las dimensiones y características técnicas óptimas de barcazas y remolcadores de empuje, aún no existe una política definida de equipamiento entre los países ribereños.<sup>15/</sup>

La falta de las disposiciones necesarias en uno o más países o la existencia de disposiciones contradictorias pueden impedir u obstaculizar el flujo de comercio por vía fluvial y con frecuencia, el flujo del comercio podría ser mejorado a través de la sola normalización de los requerimientos administrativos entre los países ribereños. Por otra parte, es preciso recordar que la eliminación de los conflictos administrativos puede promover no sólo el transporte fluvial sino también el desarrollo regional en general. Por lo tanto, los países ribereños deberían prestar una mayor atención a la armonización de sus requerimientos institucionales para el transporte fluvial con miras a aprovechar más eficazmente los ríos de la Cuenca del Plata como palanca del progreso regional.

#### Reticencia a los acuerdos multilaterales

Al principio los esfuerzos de cooperación o de colaboración en una cuenca o sistema en los que participan varios países pueden limitarse a dos o más países cuyas relaciones mutuas se traducen por lo común en el logro conjunto de objetivos específicos y limitados. Más adelante, la cooperación podrá ampliarse a otros

<sup>14/</sup> Ministerio dos transportes - GEIPOT. Navegação nos rios Paraná e Paraguay, Aspectos institucionales, volumen II, p. 1.

<sup>15/</sup> El estudio Mejoramiento de la navegación del Río Paraná, PNUD - Berger/Brokonsult, 1973, estableció que la barcaza ideal debería tener 10 metros de manga, 60 metros de eslora y 10 pies de calado, con un porte de 1 260 toneladas.

países del mismo sistema o, en su momento, podrá cambiarse todo el enfoque, pasando de unas relaciones fragmentarias a un enfoque integrado del sistema. La experiencia, incluidos los resultados positivos y las insuficiencias, adquirida con los esfuerzos bilaterales por otro lado, puede resultar claramente provechosa para los países interesados cuando se considere que ha llegado el momento oportuno para una colaboración más amplia en toda la cuenca.

Un repaso de las numerosas investigaciones y estudios relacionados con los flujos del comercio y el transporte para los países de la Cuenca destaca la falta de recomendaciones sobre acuerdos multilaterales, tales como acuerdos sobre la responsabilidad civil de los transportistas o de tránsito aduanero, destinados a establecer una infraestructura institucional más moderna para el transporte fluvial. Si bien los países ribereños han reconocido por algún tiempo en las reuniones del CIC y de los Ministros de Obras Públicas y Transportes del Cono Sur la necesidad de establecer esta institucionalidad, no se ha logrado cristalizar las medidas formales de una naturaleza multilateral <sup>16/</sup> para llevarla a cabo. Es preciso reconocer que los acuerdos multilaterales para fortalecer la institucionalidad del transporte fluvial no han sido usados mayormente en el pasado debido a la costumbre de los países ribereños para enfrentar y solucionar sus problemas bilateralmente. Por ejemplo, Brasil posee acuerdos bilaterales con otros países del Cono Sur, fijando las condiciones de navegación en los ríos y lagos de uso común. Estos acuerdos se refieren solamente al libre uso de las aguas por las embarcaciones de los países con cuencas hidrográficas comunes y obedeciendo a normas fiscales, de seguridad y de navegación relativas a cada país.<sup>17/</sup> No obstante la utilización de acuerdos bilaterales no significa que los países de la Cuenca no quieran establecer una institucionalidad moderna para el transporte fluvial internacional; significa simplemente que los acuerdos multilaterales no eran las herramientas que los países quisieron utilizar para establecer esta institucionalidad.

---

<sup>16/</sup> La Ley 20447 del 22 de mayo de 1973 de Argentina indica en su Artículo 4 que "El Poder Ejecutivo Nacional promoverá el ordenamiento de los tráficos internacionales en los que el país participe mediante la concertación de convenios gubernamentales, bilaterales o multilaterales".

<sup>17/</sup> Ministerio dos transportes - GEIPOT. Navegação nos rios Paraná e Paraguay, Aspectos institucionales, volumen II, p. 1.

Aunque la situación actual merece un ordenamiento multilateral para establecer una administración de transporte fluvial moderna, es importante superar la tesis tradicional según la cual es imprescindible establecer esta institucionalidad mediante medidas formales. El marco jurídico de cada país para administrar el transporte fluvial proporciona flexibilidad suficiente para emprender la modernización de estos sistemas administrativos. Por ejemplo, la documentación aduanera y de comercio pueden ser armonizadas y simplificadas de acuerdo con las normas internacionales sin intervención jurídica formal. Asimismo, aunque algunos países latinoamericanos no han adoptado las Reglas de La Haya 18/ que unifican las prácticas comerciales de los conocimientos de embarque y establecen un límite para la responsabilidad civil de los transportistas por vía marítima, éstas se aplican informalmente en esos países a través de una cláusula incorporando estas reglas en sus conocimientos de embarque.

#### Intereses particulares de cada país

Al principio es preciso reconocer que los intereses de sectores particulares de un país y los del país en su conjunto pueden ser no sólo diferentes sino a veces estar en conflicto. Por ejemplo, una política para abrir el mercado nacional a la competencia extranjera puede beneficiar la economía global de un país y, a la vez, crear desempleo en algunos sectores que no tengan el dinamismo para enfrentar tal competencia. En respuesta, los sectores más afectados normalmente tratan de asegurar sus intereses presionando para la dictación de reglamentos restrictivos, los cuales, a veces, reducen aún más el dinamismo de estos mismos sectores.

Los reglamentos para asegurar los intereses de sectores particulares parecen tener un efecto solamente dentro del ámbito nacional. No obstante, estos reglamentos están creando un costo innecesario para las mercancías transportadas tanto en el comercio nacional como internacional. Las medidas para crear una institucionalidad de transporte fluvial más dinámica deberían diseñarse de manera que incentiven a los sectores particulares a realizar una acción positiva para los intereses generales del país. Un ejemplo de lo anterior es el establecimiento de reglamentos de trabajo en los puertos.

---

18/ Convenio Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en Materia de Conocimientos, Bruselas, 25 de agosto de 1924.

El Tratado de Navegación de 1967 entre Argentina y Paraguay estableció que cada país concedería a los buques del otro el mismo tratamiento que a sus propios buques en todo lo relativo a navegación. Sobre la base de este acuerdo los dos países adoptaron reglamentos 19/ que autorizan a cada uno usar sus propios pilotos o baqueanos para conducir sus embarcaciones en las aguas jurisdiccionales del otro. El propósito de estas reglas es de reducir el costo del movimiento del comercio por vía fluvial a través de, inter alia, la eliminación de recaladas en puertos solamente para el embarque o desembarque de pilotos. No obstante, debido a la tenaz resistencia gremial a no perder esa fuente de trabajo 20/ o la amenaza de contrabando 21/ la regla que Argentina adoptó previamente, que requiere dos pilotos a bordo de las embarcaciones paraguayas -uno como piloto y el otro como inspector- 22/ está todavía en vigor.

Las relaciones de comercio exterior del Paraguay implican generalmente el transporte por vía fluvial en barcazas desde este país a un puerto de Argentina para transbordar la carga a un buque de ultramar o viceversa. Como la Argentina está proporcionando un alto porcentaje de los servicios no sólo de transporte fluvial sino también de transbordo, este comercio constituye una fuente muy importante de trabajo. Por eso, en respuesta a la amenaza a esa fuente de trabajo por las barcazas tipo "LASH", que pueden ser descargadas del buque-madre y transportadas directamente a Paraguay sin la intervención de estibadores, el Gobierno de Argentina y la compañía naviera Delta Line, Inc., firmaron un acuerdo estableciendo que:

"Las barcazas LASH bajo ningún concepto podrán desplazarse por vías navegables bajo jurisdicción nacional, salvo los movimientos imprescindibles para trasladarse desde el puerto hasta el buque principal cuando esté surto en la rada o acceso al puerto, o viceversa". 23/

Sin embargo, consultada la compañía marítima Delta Line sobre dicho tema, manifestó que a pesar de que el sistema de transporte LASH parece el más adecuado para combinar el transporte marítimo y el fluvial, no obstante debido al alto costo

---

19/ Decreto Argentino 9001, del 5 de diciembre de 1967 y Decreto Paraguayo 31257 del 31 de enero de 1968.

20/ Ministerio de Relaciones Exteriores, Libre navegación, El Acta de Buenos Aires y el Acta Adicional de Asunción, Asunción, 1965.

21/ Recursos hídricos internacionales de la Argentina, Guillermo J. Cano, p. 169, 1979.

22/ Decreto Argentino 9152 del 31 de noviembre de 1964.

23/ Circular 3705, Buques Portabarcazas ("LASH"), Operaciones por el Puerto de Buenos Aires, 23 de octubre de 1973.

de cada barcaza LASH, unos US\$ 100 000, éstas no deben permanecer fuera del buque-madre más de cuatro días y no se deben utilizar por lugares con pasos difíciles o peligrosos. Por consiguiente, Delta Line considera muy dudoso que alguna compañía marítima quiera explotar el sistema de transporte LASH aguas arriba de la Cuenca del Plata.

Algunos de los reglamentos de trabajo en los puertos han establecido un número mínimo de estibadores por bodega con un mínimo de toneladas de carga que se deberán cargar o descargar dentro de una jornada.<sup>24/</sup> Aunque tales reglas originalmente estuvieron dirigidas a responder a circunstancias reales, estas circunstancias han cambiado. En los últimos diez años se han visto no sólo los cambios en el equipo para cargar y descargar los buques sino también un gran incremento en su rendimiento lo que proporciona a los países ribereños una oportunidad de utilizar la infraestructura física de transporte fluvial más eficientemente. No obstante, como en la mayoría de los puertos se utiliza equipo que puede cargar o descargar más que el mínimo de toneladas, estas reglas han creado en vez de un mínimo un máximo que los estibadores no tienen interés de sobrepasar y, por ende, un lastre innecesario para el transporte fluvial.

Para evitar los problemas mencionados en el párrafo anterior, Brasil recoge en su Legislación aspectos tales como: las Administraciones de los Puertos deben fijar cuantitativamente el número de estibadores para cada una de las actividades portuarias;<sup>25/</sup> se debe incentivar la productividad individual o de grupo de los trabajadores que participan en las actividades de los sistemas de transporte;<sup>26/</sup> se debe organizar permanentemente el servicio portuario de acuerdo a las técnicas y equipos existentes, aumentando la eficiencia de los sistemas de transporte y adaptando el trabajo a las necesidades técnicas de la producción;<sup>27/</sup> se debe estructurar el personal portuario para que se ajuste a las necesidades de ejecución y explotación económica de los servicios;<sup>28/</sup> etc.

---

<sup>24/</sup> Artículo 14 del Reglamento de trabajo del personal de estibadores marítimos, Paraguay, 1970.

<sup>25/</sup> BRASIL: Decreto Lei Nº 3 de 27 de janeiro de 1966, Artículo 5.

<sup>26/</sup> BRASIL: Decreto Lei Nº 5 de 4 de abril de 1966, Artículo 2.

<sup>27/</sup> BRASIL: Decreto Lei Nº 5 de 4 de abril de 1966, Artículo 12.

<sup>28/</sup> BRASIL: Decreto Lei Nº 39832 de 21 de dezembro de 1966, Capítulo I, Artículo 6.

### Aplicación del mismo régimen al transporte marítimo y fluvial

Como se ha destacado anteriormente, los países de la Cuenca del Plata han aplicado desde los tiempos coloniales el mismo régimen a su transporte marítimo y fluvial. Aunque hay diferencias básicas entre cada medio de transporte que hace esta situación poco ventajosa, algunas de las más importantes son los documentos que los buques deberán someter para entrar y salir de los puertos fluviales y la tecnología de transporte utilizada.

Los buques de ultramar tienen un recorrido de muchos días entre los puertos extrarregionales y los de la Cuenca del Plata y son menos conocidos que las embarcaciones fluviales por las autoridades estatales pertinentes. Por eso, es comprensible que tales buques deban presentar a las autoridades portuarias una solicitud para la asignación de un lugar de atraque y servicios de sanidad, aduana, migración y practicaje con más de 24 horas de anticipación al arribo. Estas reglas tienen como propósito el ordenamiento de los flujos de tráfico marítimo y la protección del bienestar nacional a través de los poderes policiales. No obstante, estas reglas que parecen tan aptas para el transporte marítimo muchas veces crean obstáculos administrativos innecesarios para los flujos de mercancías y pasajeros por los ríos. Por ejemplo, como el recorrido entre Asunción y Montevideo tarda solamente 4 o 5 días, los documentos consulares del buque y de la carga no alcanzan a veces a llegar antes del arribo de la nave. En esta situación la nave está obligada a esperar hasta que se reciban tales documentos para iniciar las faenas de descarga y carga. En reconocimiento de la necesidad de eliminar tales obstáculos el Gobierno de Argentina adoptó un tratamiento especial para las embarcaciones fluviales que establece que:

"Las administraciones portuarias, procederán a emitir un solo pasavante mensual por el concepto de Entrada, Faros y Balizas y Visita de Sanidad, en el que se involucrarán todas las entradas registradas en igual lapso, a aquellas embarcaciones de bandera de países limítrofes ribereños que efectúen navegación de cabotaje con itinerario regular y fijo entre puertos argentinos y los de su bandera y abonen los servicios de Uso de Puerto mediante la extensión del certificado de Uso Frecuente (apartados 7.2 y 8 de las Normas por Uso de Puerto)" 29/

---

29/ Resolución Argentina CA-AGP 108, del 10 de marzo de 1975.

Debido a las innovaciones tecnológicas en el transporte por agua, se puede ver cada vez más claramente la distinción entre el transporte marítimo y fluvial. Por ejemplo, un cambio de la nave autopropulsada al convoy de empuje, hace posible el transporte simultáneo de grandes tonELAJES, lo que a su vez se traduce en una importante reducción en los costos unitarios. Sin embargo, todavía se persiste en el uso de buques de ultramar con reducido calado para transportar directamente hacia y de los puertos fluviales como uno de los principales resultados de la falta de un régimen especializado para el transporte fluvial en la Cuenca del Plata. Además, el uso de unidades poco económicas ha reducido cada año más la participación porcentual del transporte fluvial en el movimiento de carga en casi toda el área de la Cuenca. Si bien en esta área aún no se ha definido una línea nítida de separación entre los sistemas de transporte, un régimen común entre los países ribereños que sea adaptado especialmente para el transporte fluvial es imprescindible para un mejor aprovechamiento de los ríos.

#### Documentos y procedimientos de comercio

Muchas de las prácticas comerciales de transporte marítimo establecidas durante la Colonia para regular las relaciones entre los expedidores de carga, porteadores, autoridades portuarias, banqueros, compañías de seguros, aduanas, consignatarios y otros, han sido aplicadas al transporte fluvial y están todavía en uso. En la medida en que el progreso tecnológico ha producido barcos de alta velocidad que utilizan métodos muy avanzados para el manejo de la carga, como la contenerización, las gabarras y los servicios de autotransbordo, y en que se ha hecho más frecuente el procesamiento y transmisión electrónicos de datos, esas prácticas anticuadas ponen en peligro el éxito del comercio al que pretendían contribuir.

La complejidad y redundancia de la documentación exigida en el transporte fluvial por las autoridades estatales e instituciones comerciales de cada país ribereño, es un verdadero problema. En algunos casos, el formato y la presentación de los documentos utilizados para el control de cambio, permisos o licencias, despacho aduanero, certificación de origen, transporte o fines comerciales, es tan variada que el importador o exportador tiene que mecanografiarlos uno por uno, aunque en general los diferentes formularios contengan la misma información básica.

/Los costos

Los costos de la documentación para el transporte fluvial -tanto directos como indirectos- se suman a los precios de venta; así, los importadores pagan mayores precios por sus adquisiciones o bien los exportadores obtienen menores utilidades al absorber parcialmente dichos costos. De este modo, para un exportador de la Cuenca, los costos de la documentación estatal y comercial pueden significar una pesada carga y afectar su capacidad para competir en el mercado mundial.

Conviene destacar el efecto que tienen para el desarrollo del comercio internacional de los países ribereños, problemas derivados de los procedimientos y de la documentación cuya significación no ha sido evaluada con precisión. No obstante, a manera de indicación basta considerar que en los países europeos se ha estimado que el costo de preparación de la documentación representa aproximadamente 10% del monto total de la transacción comercial. Si se piensa que la simplificación y armonización de los documentos efectuadas en estos países han reducido este costo en un 70%, se puede apreciar las repercusiones que puede tener un programa de facilitación en el costo de los productos y la distribución de los mismos. Por esta razón, la eliminación de las medidas que no tengan una necesidad justa de existir y la coordinación de las otras entre los países ribereños debe ser uno de los objetivos principales que desde el punto de vista institucional se persigue a fin de establecer una administración racional de transporte fluvial en la Cuenca del Plata.

### III. MECANISMOS INFORMALES

Como se ha destacado anteriormente, los países de la Cuenca del Plata no han recurrido generalmente a acuerdos multilaterales para fortalecer la institucionalidad y facilitar los documentos y procedimientos de transporte fluvial y comercio respectivamente. No obstante, los países debieran considerar la utilidad de los mecanismos informales que les permitirían discutir problemas institucionales de transporte fluvial en un ambiente abierto y franco y, a la vez, tomar medidas igualmente informales que reduzcan o eliminen algunas de las trabas que entorpecen los flujos de comercio. Por ejemplo, los documentos exigidos a las embarcaciones fluviales para entrar y salir de los puertos de la Cuenca pueden ser armonizados y simplificados por los países ribereños sin necesidad de acuerdos jurídicos multilaterales. En este sentido Brasil ha simplificado los requisitos necesarios para

/entrar y

entrar y salir de los puertos mediante la abolición de algunos documentos tales como: Pasaporte expedido por la aduana, Licencia anual de tráfico expedida por la Capitanía de los Puertos, el Pase de la Comisión de Marina Mercante, etc.<sup>30/</sup> Además, como las medidas informales están encaminadas a formar las bases que puedan fortalecer la institucionalidad y facilitar el comercio, a través de la colaboración y cooperación entre los países ribereños, su aplicación no sólo evita los obstáculos de naturaleza jurídica sino proporciona una base para crear confianza mutua entre estos países.

Aunque hay muchos mecanismos informales con que los países ribereños puedan emprender el establecimiento de una administración moderna en el transporte fluvial, algunos de los más importantes podrían ser: a) una conferencia de fletes; b) la facilitación de los documentos y procedimientos de comercio y c) reuniones de los directores de transporte fluvial, de los puertos y de las aduanas nacionales.

#### Conferencia de fletes

Es preciso reconocer que las tarifas aplicadas al transporte fluvial en la Cuenca del Plata no están calculadas sobre la base de factores económicos, políticos y técnicos. En cuanto a los factores económicos, parecería indicado un breve repaso del transporte marítimo y ferroviario en esta materia. Aunque los ferrocarriles tienen una flexibilidad inherente que les permite transportar unidades de carga relativamente pequeñas, las naves y otras embarcaciones fluviales proporcionan unidades de carga, ya sean las bodegas de las naves o las barcas, con capacidades muchas veces mayores. Además, estas naves y embarcaciones fluviales no pueden dejar de lado, como los vagones de los ferrocarriles, su capacidad de carga inusada. Un resultado de eso es que al fijar una fecha para salir de un puerto, casi todos los gastos que eran variables se han hecho fijos y, por ende, la competencia entre las compañías navieras es tremenda para obtener carga para llenar sus bodegas a cualquier precio.

Como la competencia entre las empresas fluviales de la Cuenca del Plata redundaba en fletes que a menudo cubren sólo sus costos operativos, esto les impide renovar sus flotas y mejorarlas. Para evitar esta situación hace un siglo las compañías navieras en el servicio entre la India e Inglaterra formaron una conferencia de fletes que no sólo estableció los fletes mínimos sino también organizó

<sup>30/</sup> Decreto Lei Nº 190 de 24 de fevereiro de 1967, Artículo 12.

las fechas de las llegadas y salidas de todos los buques mercantes de tal manera que aumentaron los rendimientos y bajaron los costos operativos. Debido al éxito de esta conferencia de fletes para terminar la competencia nociva entre las compañías navieras y a la vez asegurar la regularidad del ofrecimiento de servicios de transporte por vía marítima, el empleo de tales conferencias se difundió rápidamente y hasta hoy son utilizadas en todo transporte marítimo regular salvo para las mercancías a granel.

Aunque los países ribereños aplican una amplia gama de sistemas para el cálculo de los fletes en el transporte fluvial, es pura casualidad si los fletes reflejan los costos reales del servicio prestado. Como los fletes generalmente no reflejan los costos reales, las empresas de transporte fluvial, ya sean públicas o privadas, resultan deficitarias, lo que perjudica tanto al mantenimiento del capital como al dinamismo del sector. Para evitar esta situación los ministros de transporte de los países ribereños debieran evaluar las ventajas de establecer una conferencia de fletes en el transporte fluvial. Como la mayoría de estos países tienen buques mercantes que son miembros de conferencias de fletes en el transporte marítimo, sería fácil adaptar al transporte fluvial los instrumentos legales de formación y procedimientos empleados para calcular los fletes.

#### Facilitación de los documentos y procedimientos de comercio

Como indicamos anteriormente, los documentos y procedimientos de comercio, y para la entrada y salida de los buques de los puertos fluviales tienden a seguir no sólo en vigor sino también plenamente utilizados durante muchos años después que las condiciones por las que se crearon ya han desaparecido. Por ejemplo, en 1965 un Comité de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, que estaba investigando los requerimientos de papeleo del gobierno federal, encontró que:

"... (los) formularios no han cambiado mucho desde 1790, y que los buques mercantes requieren proporcionar información sobre el número de cañones montados".<sup>31/</sup>

Debido al alto costo de las prácticas comerciales, los ministros de transporte debieran considerar muy en serio usar de los beneficios de la facilitación.

<sup>31/</sup> Red Tape, its origins, uses and abuses, Herbert Kaufman, The Brookings Institution, 1977.

La tarea de facilitación debe centrarse en el estudio detallado y en la revisión crítica de los documentos y procedimientos de comercio. En esa revisión crítica, es preciso comprobar la utilidad de cada ítem en todos los formularios empleados. Los funcionarios que hacen la comprobación deben preparar diagramas que demuestren el flujo de datos desde su fuente hasta el usuario. Mediante estos diagramas es posible evaluar si el usuario realmente necesita los datos y si hay otros formularios con los mismos datos que podrían permitir una racionalización de los documentos. Sobre la base de estas revisiones críticas los funcionarios deben formular propuestas para eliminar los datos innecesarios, combinar los datos indispensables en un mínimo de documentos y armonizar los documentos con las normas internacionales tales como el formulario clave de las Naciones Unidas. Asimismo, deben velar por la correcta puesta en práctica de dichas recomendaciones.

Con referencia a los documentos exigidos para la entrada y salida de las embarcaciones fluviales de los puertos, una manera para reducir los obstáculos administrativos y facilitar el movimiento de tales embarcaciones podría ser mediante la preparación y sumisión de todos los documentos requeridos la primera vez que una embarcación está usando los servicios y las facilidades de un puerto y después solamente cuando haya un cambio en los datos de estos documentos. Por supuesto, las autoridades estatales siempre podrán hacer uso de sus prerrogativas para comprobar en cualquier momento y sin aviso previo, los documentos para así asegurar su confiabilidad. Además, las tripulaciones, necesidades portuarias y los recorridos de las embarcaciones fluviales son mucho más conocidos por las autoridades estatales que los de los buques de ultramar que proporcionan servicios de transporte al exterior; se podría combinar este procedimiento con una clasificación y reducción de los documentos requeridos de acuerdo con las categorías de servicios ofrecidos.

Como los países ribereños confrontan problemas de facilitación similares, pueden brindarse valioso asesoramiento recíproco dentro del ámbito de cooperación técnica entre países en desarrollo. Este tipo de cooperación técnica no sólo significaría aportes sustantivos para los programas de trabajo en materia de facilitación, sino que además traería consigo la coordinación y armonización de dichos programas.

Reuniones periódicas de los directores de transporte fluvial, de los administradores de los puertos y de las aduanas nacionales

Para asegurar que la infraestructura física de transporte fluvial pueda ser utilizada de una manera más eficiente, los países de la Cuenca del Plata podrían considerar el establecimiento de un Comité compuesto por los directores de transporte fluvial, de los puertos y de las aduanas nacionales que se reúnan periódicamente para evaluar los obstáculos administrativos que impiden el flujo del comercio en los ríos y formular medidas que reduzcan o eliminen tales obstáculos. Este Comité debiera estar apoyado por un Grupo de Técnicos que analice los problemas institucionales y proponga las soluciones más adecuadas, a la luz de las disposiciones vigentes en cada país. Una estructura de trabajo como ésta permitiría a los directores elegir los temas de análisis y fijar las prioridades para el Grupo de Técnicos y luego tomar decisiones sobre la base de las propuestas formuladas por el Grupo. Estas reuniones proporcionarían una oportunidad no sólo de formular medidas para fortalecer y facilitar los aspectos administrativos de transporte fluvial sino también para lograr las metas nacionales de crecimiento económico que están estrechamente vinculadas con el transporte.

Los países deben asegurarse de que las normas comunes y las medidas de facilitación aprobadas por este Comité y su grupo de técnicos se transformen efectivamente en acciones prácticas, ya que se corre el peligro que una falta de resultados concretos le reste efectividad y prestigio a la cooperación entre los países como mecanismo para resolver las restricciones institucionales del transporte fluvial. Es indispensable que este Comité tenga un apoyo estable de secretaría, y que a la vez todos los países tengan la oportunidad de contribuir directamente a tal apoyo, por lo que se estima conveniente que la secretaría sea rotativa, pero que cada país dure en el ejercicio de tal tarea por lo menos durante un lapso de tres años.

El recurrir a estas reuniones no significa agrupar todos aquellos entes que tienen alguna relación con la administración del transporte fluvial. No obstante, como las reuniones son informales, su composición puede variar sobre la base de los temas que sea necesario considerar en cada oportunidad. Además, las personas que están ayudando en la formulación de medidas deben tener un amplio grado de conocimiento de la situación existente así como de las tendencias futuras de la institucionalidad del transporte fluvial. Por eso, pueden ofrecer a todos los países de

la Cuenca no sólo indicaciones precisas para fortalecer y facilitar la administración fluvial sino también ayuda técnica recíproca dentro del ámbito de cooperación entre países en desarrollo.

Las reuniones de los directores de transporte fluvial y de los administradores de puertos pueden proporcionar a todos los países ribereños una visión global de los programas nacionales y, a la vez, permitir una mayor coordinación de estos programas. Es preciso que los países tengan muy en cuenta las ventajas de este tipo de reuniones debido a su naturaleza informal y, por ende, no deben asumir funciones de organismos formales ni actuar en delegación de ellos. Lo que parecería impracticable y no recomendable es la formulación de medidas en áreas para las cuales todos los países no han reconocido previamente los mismos problemas. Después que los países tienen un reconocimiento acerca de sus problemas comunes, las medidas formuladas deben responder a criterios concretos de armonización y realizables dentro del ámbito administrativo de cada país sin que sea necesario un convenio formal sujeto a ratificación gubernamental.

Una tarea que el Comité podría emprender sería la elaboración de un convenio de facilitación. Por su naturaleza, un convenio de facilitación es un mecanismo informal para simplificar y armonizar los documentos y procedimientos de comercio tanto como para la entrada y salida de las embarcaciones fluviales de los puertos u otros actos propios del transporte.

Este tipo de convenio se divide generalmente en dos partes -artículos y anexos- y permiten la formulación de medidas informales de facilitación. Los artículos establecen, inter alia, un foro en que todas las partes contratantes se reúnen para adoptar decisiones comunes y un procedimiento para la adopción de anexos que contendrán las medidas de facilitación formuladas por tales partes. Esas medidas que formarán los anexos son prácticas recomendables que las partes contratantes debieran aplicar en sus relaciones comerciales. Además, como tales partes contratantes pueden formular o modificar medidas para responder a nuevas situaciones comerciales, un convenio de facilitación tiene una flexibilidad inherente. Por lo tanto, un convenio de este género es nada más que un acuerdo para reunirse sistemáticamente y colaborar en la formulación de medidas de facilitación.

/Los compromisos

Los compromisos políticos de los gobiernos que consideren la adopción de un convenio de facilitación son mucho menores que para un convenio mandatario. Por ejemplo, para un convenio de facilitación los gobiernos deberán tener un acuerdo solamente sobre la necesidad de las medidas para simplificar y armonizar las prácticas comerciales. En este sentido es interesante notar que tales gobiernos pueden participar de este acuerdo aunque sus definiciones individuales sobre las medidas de facilitación sean diferentes. Por vía de comparación, para adoptar un convenio mandatario los gobiernos apropiados deberán tener un acuerdo no sólo de que tales medidas son necesarias sino también sobre cuáles deben ser esas medidas.

Los convenios de facilitación han sido aplicados exitosamente a muchos campos dinámicos tales como, seguridad de contenedores, la documentación marítima, el transporte aéreo, el campo aduanero. Por eso, los ministros de transporte de los países de la Cuenca del Plata podrían considerar las ventajas de la simplificación y armonización de las prácticas comerciales mediante un convenio de facilitación.