

ALADI/SEC/Estudio 137
4 de setiembre de 2001

PROYECTO DE ARMONIZACIÓN DE NORMAS DE TRANSPORTE TERRESTRE EN AMÉRICA DEL SUR.

El presente Estudio corresponde al ítem XII.1 del Programa de Actividades para el año 2001.

Su objetivo es contribuir a la armonización de políticas sobre transportes, con el fin de facilitar la prestación de estos servicios entre los países de la región y poner a disposición de la misma una herramienta que permita establecer los principios, criterios y acciones concretas a cumplir, con el objeto de implementar una norma común regional en materia de transporte terrestre.

A tales efectos, el Estudio se propone identificar todas las alternativas posibles por las que se pueda acceder a la armonización de normas de Transporte Terrestre en América del Sur, teniendo en cuenta los avances registrados en los esquemas de integración de la región y los acuerdos y negociaciones internacionales que incidan en su desarrollo.

El presente trabajo ha sido elaborado por el Dr. Ricardo Gorosito Zuluaga, siendo el contenido del mismo de exclusiva responsabilidad del autor.

PROYECTO DE ARMONIZACIÓN DE NORMAS DE TRANSPORTE TERRESTRE EN AMÉRICA DEL SUR.

1.- INTRODUCCIÓN.-

1.1.- La tarea técnica central del Proyecto consiste en implementar una norma común regional en materia de transporte terrestre.

Una peculiaridad metodológica supone el análisis de la naturaleza jurídica de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur y de sus decisiones, así como el procedimiento y efectos de la creación normativa en su seno; y de la nueva realidad institucional recientemente conformada luego de celebrada la Cumbre Presidencial de Brasilia en el año 2000, el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur.

1.2.- Naturaleza jurídica de la Conferencia, de sus decisiones y del efecto de las mismas.

1.2.1.- Aunque resulte obvio, conviene comenzar descartando el carácter de organismo internacional intergubernamental de la Conferencia. Por lo tanto, ella no es un sujeto, con personería jurídica, del sistema de las Relaciones Internacionales, tal como se regulan en el Derecho Internacional Público de nuestros días.

Sobre las “características institucionales” de la Conferencia se ha dicho que “.La decisión de crear la Conferencia se adoptó en noviembre de 1991, en ocasión de realizarse en Lima -en forma simultánea- la XVIII Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los países del Cono Sur y la Sexta Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de los países miembros del Acuerdo de Cartagena”. Las bases de dicha decisión son el Acuerdo 1.102 (XVIII) de la Reunión de Ministros del Cono Sur y la “Declaración de Lima” suscrita en esa oportunidad, por las autoridades

participantes de una reunión conjunta de ambos foros citados, que luego se denominó Reunión Inaugural de la Conferencia de Ministros.

Este proceso de integración nuclea a las autoridades de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En mayo de 1992, en Santiago de Chile, se llevó a cabo la Reunión Extraordinaria de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur.

Durante el intercambio de ideas para acordar los términos del Reglamento que fue aprobado por la Resolución 4 (I-E) adoptada en esa Reunión, junto con la denominación oficial del Foro-, hubo consenso de los participantes acerca de los fundamentos, los principios y el ámbito de competencia de la Conferencia de Ministros del Cono Sur, así como respecto a sus relaciones con los otros foros subregionales mencionados.

En tal sentido se definió a la Conferencia de Ministros de América del Sur como una instancia resolutive, donde serían abordados los temas estratégicos del transporte, dentro del creciente intercambio comercial y turístico regional y del entorno de un mercado internacional en acelerado cambio y creciente competitividad.

Este Foro Regional debería tratar, en consecuencia, los problemas globales de la liberalización del transporte entre los países, las necesidades de infraestructura, la concertación de esfuerzos para satisfacerlas, los mecanismos incentivadores del transporte multimodal, las políticas sobre el funcionamiento de los distintos modos de transporte y la adecuada gestión de sus infraestructuras.

El órgano permanente principal de la Conferencia de Ministros de América del Sur es la Reunión Plenaria, que tiene función resolutive y está integrada por las autoridades acreditadas por los países participantes, en cada oportunidad y a ese efecto.

La Presidencia de la Conferencia es designada por la Reunión Plenaria entre sus miembros, preferentemente el correspondiente al país sede, y su mandato se extiende hasta la siguiente reunión ordinaria. Las funciones adicionales a la que su nombre indica, son –en resumen- la de representar al

foro regional y la de atender los asuntos administrativos del mismo, con la colaboración de la Secretaría Permanente.

Mediante la Resolución 5 (I-E) –Santiago, en mayo de 1992- se invitó al Comité de Representantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) para que designase la Secretaría Permanente del foro regional.

En la I Reunión Ordinaria –Montevideo, en noviembre de 1992- fue recibida la Resolución 157 del referido Comité, por la que autoriza a su Secretaría General a desempeñar las mencionadas funciones técnicas de Secretaría Permanente.

Las decisiones de la Reunión Plenaria se formalizan mediante resoluciones que son adoptadas con el voto aprobatorio de al menos los dos tercios de los países miembros, acercando las fracciones al entero más próximo.

Dado que la asistencia a las reuniones es obligatoria y que la ausencia de un país se computa como abstención en la votación, en la actual situación de países participantes las iniciativas precisan siete votos favorables para convertirse en resolución de la Conferencia de Ministros de América del Sur.

Las mismas tienen el carácter de compromiso regional, correspondiendo a las autoridades competentes de cada país tomar las medidas correspondientes para su cumplimiento”. (Cf. Principales Acciones de los procesos de integración en el campo del transporte. OEA, 1994, ps. 158 a 159).

La Conferencia, se reitera, carece de personería jurídica y de cualquier rasgo de supranacionalidad, propio de los sistemas de comunidad ni pertenece al régimen de organismo intergubernamental. El Prof. Dr. José María Gamio ha caracterizado estas formas institucionales y la eficacia jurídica de sus actos o manifestaciones de voluntad, sosteniendo que los “rasgos diferenciales entre el caso de una comunidad dotada del rasgo de supranacionalidad, por un lado, y por otro, la de organismo intergubernamental, no radica en el hecho de que en el caso de las comunidades las resoluciones de sus órganos son directamente aplicables en el ámbito interno de los Estados que la integran, mientras que en los organismos meramente intergubernamentales no haya ese mecanismo de

aplicación directa con la consecuencia de que sus resoluciones deben ser transformadas en normas internas por la vía de la ley o decreto.

Los comentaristas del sistema de la comunidad, en el caso de la CEE, han señalado que tienen la particularidad de constituir una tercera especie que participa, a la vez de las características del Derecho Internacional y del Derecho Interno. El sistema comunitario nace y se transforma por vía de instrumentos característicos del Derecho Internacional cuales son los Tratados constitutivos o modificativos.

Ahora bien, siendo las normas internacionales de superior jerarquía que las normas internas, la no adecuación de éstas al sistema intergubernamental, si bien no afecta la validez de las normas internas, genera la responsabilidad internacional del Estado infractor.

En el sistema intergubernamental, en consecuencia, se mantiene la distinción entre el derecho internacional y el derecho interno. En el sistema supranacional o comunitario, por el contrario, en su ejecución, se eliminan las barreras entre el derecho internacional e interno con la consecuencia de constituir un solo sistema jurídico. Si en el sistema intergubernamental, la incongruencia entre el régimen internacional y el interno genera la responsabilidad internacional del Estado infractor, en el sistema comunitario, la incompatibilidad entre la normativa supranacional y la normativa interna se resuelve por la vía de la derogación o anulación de esta última por la mera entrada en vigor de aquella. (Cf. Gamio, J.M. en Evaluación del Mercosur, edición del Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo 1994, págs. 58 y 59).

Por consiguiente, la Conferencia no participa de las características propias de estos fenómenos jurídicos referidos y las resoluciones son compromisos que obligan a los Estados a tomar las medidas conducentes, de acuerdo al Derecho interno, pero que carecen de otra virtualidad jurídica per se que la de inhibir actos arbitrarios de desconocimiento por parte de los Estados comprometidos, según las reglas del Plenario. Pero no por ello adquieren carácter de norma jurídica internacional vinculante por el solo hecho de su aprobación.

De todo lo transcrito surge que los actos que crearon la Conferencia, así como el reglamento que la rige, están lejos de tener la naturaleza de las “cartas constitutivas” propias de las organizaciones internacionales.

De aquí que las Resoluciones de la Conferencia no son actos unilaterales, manifestaciones de voluntad de un órgano de una persona jurídica creadores de una norma de efectos jurídicos obligatorios o vinculantes, independiente de los procedimientos ulteriores de ratificación.

En este sentido, por ello, la misma fuente arriba mencionada concluye, como quedó expresado, que las resoluciones “tienen el carácter de compromiso regional, correspondiendo a las autoridades competentes de cada país tomar las medidas conducentes a su cumplimiento”.

Fluye del análisis jurídico precedente, que una Norma Común Regional (en adelante, NCR) en materia de transporte terrestre, con efecto vinculante derivado en forma directa e inmediata, de la conformación de la voluntad de la Reunión Plenaria, no tiene viabilidad ni posibilidades jurídicas.

En todo caso, por fuerza, las Resoluciones, requerirán actos posteriores de internalización, ratificación, etc., para superar el mero “compromiso” intergubernamental con que las expide la Conferencia.

Visto en una perspectiva procesal, la Conferencia puede desarrollar un rol preparatorio o previo de gestación de acuerdos y adopción de un texto de NCR, pero su naturaleza jurídico institucional no le permite generar, por sí, dicha norma. Ésta, en tanto que norma de derecho, se debe inscribir en un orden jurídico de referencia, orden que regula la competencia para la creación normativa con efectos jurídicos vinculantes.

1.3.- Naturaleza jurídica del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur.

1.3.1.- Un panorama bastante similar se presenta respecto al Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur.

Sobre la base de los conceptos de competitividad y sostenibilidad regional en un contexto de globalización y tomando en cuenta la experiencia desarrollada en los últimos años, dando cumplimiento al mandato establecido por la Reunión

Cumbre Presidencial de Brasilia celebrada en el mes de setiembre del año 2000, los Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur, se reunieron en Montevideo, Uruguay, durante los días 4 y 5 de diciembre de aquél año, y elaboraron y aprobaron el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional del continente al amparo de dos componentes fundamentales a saber: las acciones básicas del plan y los mecanismos para la implementación y seguimiento del mismo.

En esa oportunidad, se estableció que el desarrollo del Plan de Acción se implementará empleando el enfoque de ejes de integración y procesos sectoriales, identificándose a partir de esta perspectiva estratégica los requerimientos de tipo físico, normativos e institucionales necesarios para el desarrollo de la infraestructura básica a nivel de la región y estableciéndose acciones concretas respecto a la coordinación de planes e inversiones, compatibilización y armonización de los aspectos regulatorios e institucionales y mecanismos innovativos de financiamiento público y privado.

Tal y como se afirmó sobre la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, los actos que crearon esta nueva instancia institucional focalizada, esta vez, respecto a la infraestructura regional, si bien poseen una firme y varias veces manifiesta voluntad política para su consolidación, tampoco tienen la naturaleza jurídica de las “cartas constitutivas” propias de las organizaciones internacionales.

De aquí que, aunque todas y cada una de las Resoluciones de esta institucionalidad creada generalmente pueden derivar y/o propiciar la generación y aceptación de créditos para financiamiento, resulta evidente que también estamos ante actos, manifestaciones de voluntad de un órgano sin personería jurídica y, consecuentemente, no creadora de una norma de efectos jurídicos obligatorios o vinculantes, independiente de los procedimientos ulteriores de ratificación.

2.- ANTECEDENTES: LA HISTORIA INSTITUCIONAL DE LA BUSQUEDA DE LA INTEGRACION NORMATIVA EN EL TRANSPORTE TERRESTRE.

2.1- *Ambitos de construcción de escenarios integradores.*

2.1.1.- Una primera y fundamental constatación al examinar el proceso de integración en la región sudamericana, es la pluralidad de ámbitos, de diferente naturaleza jurídico-institucional, de construcción de escenarios integradores en el campo del transporte y más particularmente del transporte terrestre.

Una clasificación de esos ámbitos distingue entre: a) esquemas de integración y b) participación en mecanismos operativos de asociación. En la categoría a) esquemas de integración, se incluye a MERCOSUR, CAN y ALADI. Entre los ámbitos de la categoría b) mecanismos operativos de asociación, se incluyen la Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur, la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur y la Hidrovía Paraguay-Paraná.

Naturalmente, el ámbito espacial de estos diferentes procesos dista de ser homogéneo y supone participaciones distintas de los países de la región. Interesa, sin embargo, destacar desde ya, que dos son los ámbitos de alcance regional total: en los esquemas de integración, la ALADI, y en los mecanismos operativos de asociación, la Conferencia de Ministros de América del Sur y el Plan de Acción citado, aunque éste, una vez más, referido exclusivamente a los aspectos vinculados e inherentes a la infraestructura.

Y el destaque de esta circunstancia se deriva de que de los propios términos de referencia de esta consultoría, el espacio a normatizar, sea por la vía de la armonización y/o la producción de una NCR, es América del Sur en su conjunto. Quiere decir que desde el inicio, la investigación de alternativas para el objeto de la consultoría, nos lleva a concentrarnos en esos dos procesos, es decir, la ALADI y la Conferencia de Ministros de América del Sur, descartando los otros. Posteriormente, en un nivel más profundo de análisis,

habrá que ir de lo espacial al análisis de la naturaleza y competencia de los diferentes ámbitos para evaluar la idoneidad de cada uno como el más apropiado a los fines del proyecto.

De lo dicho antes, en el numeral primero de este informe, puede desprenderse que la Conferencia presenta debilidades institucionales dirimentes.

2.1.2.- Cada esquema de integración y cada mecanismo operativo de participación tienen su propia dinámica, generadora de otras tantas biografías jurídico institucionales.

Son constatables, sin embargo, ciertas líneas generales que de alguna manera uniformizan las trayectorias normativas. Así, desde fines de la década del 80, siguiendo las tendencias mundiales, los países de la región comienzan a abandonar las orientaciones proteccionistas de sus políticas y abrirse hacia el mundo. La búsqueda de la competitividad regional y de la eficiencia productiva, empujan hacia una amplia liberalización que tiene efectos institucionales y normativos inmediatos y progresivos. Puede ubicarse este cambio generalizado de orientación significando un hecho que genera “una renovación de los criterios para manejar los asuntos del transporte internacional en la región”, destacándose que “el perfil de dicha renovación tiene los siguientes rasgos principales: liberalización del funcionamiento de los mercados, desaparición de los monopolios de administración pública (puertos, empresas navieras, aeropuertos, empresas aéreas y empresas ferroviarias), armonización y coordinación de políticas y acciones entre procesos de integración” (Cerenza op sit, pág. 25).

2.1.3.- La referencia en la cita últimamente formulada, señala la alta relevancia que el tema de la consultoría ha tenido en las agendas de integración desde la década pasada, al punto que se ha transformado en una de las vigencias temáticas en materia de integración.

Obsérvese, sin embargo, una situación paradójica que se registra en materia de transporte terrestre y que ha tenido un impacto importante, tanto en la historia institucional del tema como en la resolución futura del problema

planteado por esta consultoría: en 1989 en Santiago de Chile siete países de la región aprueban el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre entre los Países del Cono Sur (en adelante, ATIT). Este convenio, que sustituye al anterior de Mar del Plata (1977), a pesar de que entra en vigor general entre 1990 y 1991, tiene un contenido dispositivo normativo no enteramente coherente con esas orientaciones liberalizadoras que se habrían pasado y consolidaban en el plano político por esos mismos años y en el futuro. Más bien, en muchos aspectos, el convenio es hijo de los años de experiencia negociadora que las burocracias dirigistas y proteccionistas adquirieron en la gestión del anterior convenio.

Esta paradoja ha sido un telón de fondo muy interesante ya que, como veremos, desde el inicio, una de las posibilidades que muchos propugnaron para obtener la integración normativa fue precisamente la expansión a toda la región de esta norma, con la simple adhesión a la misma de Ecuador, Colombia y Venezuela (que fue la estrategia propiciada, por ejemplo, por la resolución sobre armonización de la legislación sobre transporte internacional con los países del Cono Sur aprobada en la V Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de los países miembros del Acuerdo de Cartagena).

Sin embargo, esta operación no se concretó nunca en la práctica y en cierto modo ese convenio, más allá de su inalterable vigencia, comenzó a recibir importantes críticas desde los ámbitos empresariales y oficiales vinculados a la conducción de la economía en diversos países miembros del propio convenio.

En este sentido, la Junta del Acuerdo de Cartagena presentó a la Reunión de Expertos Preparatoria de la XIX Reunión de Ministros del Cono Sur, realizada en Cuzco en agosto de 1992, el Documento J/IF/70 tendiente a compatibilizar la legislación comunitaria andina con el ATIT. Este documento se inserta en el objetivo de alcanzar un solo instrumento en materia de transporte terrestre para los países de América del Sur, pero en una estrategia diferente, ya que no opta por la adhesión directa al ATIT, sino que propone redacciones alternativas derivadas de compatibilizar aquel con las decisiones números 257 y 289 del Grupo Andino.

2.1.4.- El advenimiento de la Conferencia supuso la instalación de un ámbito particularmente propicio para la armonización e integración normativa por la ya anotada confluencia de circunstancias: por un lado, el ámbito espacial total de la región y, por otro, la gravitante presencia de la ALADI y las líneas estratégicas de su Programa de Acción para la década.

Sobre la base de los antecedentes recién aludidos desde su primera reunión la Conferencia enfoca el tema. Corresponde destacar desde el inicio que si bien en sus momentos iniciales la orientación general de los gobiernos fue instaurar un foro para el intercambio, debate y conducción política de primer nivel en el sector, y esto ambientó algunos momentos particularmente intensos del debate sobre la liberalización y la apertura, hay que reconocer que la Conferencia nunca encaró frontalmente aquella paradoja o enigma de nacimiento del ATIT.

Y así también en el seno de la Conferencia hay ciertas ambigüedades o movimientos pendulares respecto de este instrumento que van desde momentos en que se quiere aparentemente normas nuevas y sustitutivas, hasta otros en que se recomienda, lisa y llanamente, la adhesión a la ATIT.

En la historia institucional de la Conferencia en esta materia, resaltan tres Resoluciones; la 12 (I), la 17 (II) y la 24 (III). Adicionalmente corresponde considerar las Resoluciones 34 (IV) y 43 (V), pues pueden ser demostrativas de un cierto proceso de freno del impulso armonizador y/o normativo integrador del Plenario de la Conferencia.

2.1.5.- La Resolución 12 (I) resuelve la creación de un Grupo de Trabajo, coordinado por la Corresponsalía de Bolivia, que sobre la base de encarar un proceso de armonización en el área del transporte terrestre: 1) presente “en la próxima reunión de la Conferencia, un documento de base sobre aquellos temas de interés para los países en los cuales existan condiciones de armonización a nivel regional”; y 2) tenga en cuenta en la formulación de su propuesta, “los avances registrados en los esquemas de integración de la región y los acuerdos y negociaciones internacionales que incidan en su desarrollo”.

Del propio texto de la Resolución, que fue histórica en su propia formulación, por cuanto conllevó a una fuerte división en el seno de una Conferencia que se estrenaba, surgen una serie de puntos demostrativos de que en un texto aparentemente coherente y bajo la uniforme invocación a la “armonización”, se ocultan significaciones que obedecen a visiones políticas, procesos institucionales y desafíos técnicos normativos, radicalmente distintos.

Lo primero a destacar es que a un ámbito del tipo b, o sea un mecanismo operativo de asociación, se le está otorgando el propósito político de encarar un proceso de armonización que tenga en cuenta los avances alcanzados en los diferentes esquemas de integración de la región que, como hemos dicho, son ámbitos del tipo a. Es natural que los esquemas de integración conlleven una dimensión de coordinación política sustantiva y una configuración institucional que dota, de una eficacia político normativa a sus decisiones claramente diferente que un mecanismo operativo de asociación.

En segundo lugar debe tenerse en cuenta que el numeral primero de la Resolución, en su parte dispositiva, alude a un documento de base sobre “aquellos temas de interés de los países en los cuales existan condiciones de armonización a nivel regional. De la comparación entre el considerando y el numeral primero de la Resolución, puede advertirse que el proyecto de armonización nació inficionado de una tensión contradictoria entre el impulso y su freno.

En tercer lugar, el período final del numeral segundo está develando el escenario conflictivo a nivel de políticas y procesos socioeconómicos globalizadores en que la resolución nace, ya que dice “(tendrá en cuenta) los acuerdos y negociaciones internacionales que incidan en su desarrollo.” Esas negociaciones internacionales comprenden, entre otras, las que por entonces se negociaban en materia de servicios en el ámbito de la Ronda Uruguay del GATT. Naturalmente que en la Resolución y en su contexto coexistían elementos de tipo político y efectos de los procesos de globalización de signo claramente contradictorio. Sin embargo, los Ministros evitaron el debate de fondo y esta ambigüedad propia de las circunstancias históricas, se trasladó a los ámbitos técnicos de negociación que debieron encarar las tareas de armonización sin que en el mandato constitutivo del Grupo de Trabajo, el

mando político, hubiera acotado más explícitamente tanto la naturaleza técnica de lo que se pedía, como la priorización de las opciones políticas que estaban en juego (dilema entre proteccionismo y liberalización, desregulación, injerencia de los gobiernos, etc.).

En cumplimiento del mandato, el Grupo de Trabajo coordinado por la Corresponsalía de Bolivia celebró, antes de la II Reunión de la Conferencia en Caraballeda, Venezuela, en julio de 1994, dos sesiones; una en la ciudad de La Paz, en abril de 1993, y otra en la ciudad de Cochabamba, en mayo de 1995. Los documentos de ambos encuentros, entre los cuales se encuentra el documento de base pedido por la Conferencia en la Resolución 12 (I), dan cuenta de que a esa altura del proceso se planteaban claramente las dos alternativas consistentes, en la elaboración de un convenio único o en la articulación de los sistemas vigentes en el Pacto Andino y Cono Sur. También estos documentos ilustran sobre un elemento de influencia restrictiva con relación a la posibilidad de una NCR y es la influencia de los marcos de referencia de los esquemas de integración, generadores de dinámicas diferenciadas, que dificultan la orientación del proceso de armonización hacia una NCR y operan como factores coadyuvantes hacia un statu quo de mutuo reconocimiento, es decir, a reducir la ambición del propósito hacia niveles solamente operativos.

Los informes presentados a la II Conferencia por el Grupo de Trabajo, si bien concluyen inclinándose por la vía de la articulación de las normas existentes, terminan postulando a las dos alternativas no como excluyentes, sino como etapas sucesivas de un proceso que condujera a la norma única, a la NCR. Y como no podía ser de otra manera, el Grupo de Trabajo explícita aquella orfandad de nacimiento de la Resolución 12 (I), desde que, acertadamente, los técnicos advierten que la progresión o el avance desde la alternativa de articulación a una NCR, dependerá del establecimiento previo de lineamientos y principios políticos y jurídicos generales que debe fijar la Conferencia de Ministros.

2.1.6.- La Resolución 17 (II) acepta los análisis realizados por el Grupo de Trabajo y encomienda a la Corresponsalía de Bolivia “que convoque al Grupo

de Trabajo creado por la Resolución 12 (I) de la Conferencia, con el objeto de elaborar la propuesta que permita la articulación de la normativa vigente en los Países del Cono Sur con la que rige en los países del Grupo Andino”.

2.1.7.- La Resolución 24 (III) adoptada en la Reunión de Montevideo en 1996, aprueba el texto de la articulación de las normas vigentes del Acuerdo de Cartagena y del Convenio de los Países del Cono Sur sobre transporte internacional de pasajeros y mercancías por carretera. Los trabajos preparatorios se recogen en diversos documentos. De la compulsión de los mismos, surge que en el tiempo histórico en que en ejecución de la Resolución 17 (II) la Corresponsalía de Bolivia procedía a convocar al grupo de Trabajo para elaborar la propuesta de articulación, paralelamente, retomaba fuerza la idea de la adhesión de Colombia, Ecuador y Venezuela al ATIT. Como se recordará esta propuesta ya había sido formulada en el año de 1990 en la V Reunión de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de los Países miembros del Acuerdo de Cartagena.

Al acercarse la III Reunión de la Conferencia se contaba con el proyecto de articulación elaborado por el Grupo de Trabajo liderado por la Corresponsalía de Bolivia en la línea de obtener la articulación. No obstante, la idea de conferirle validez regional al ATIT obtenía respaldo político importante, no como excluyente de la opción de trabajar en otra norma única posterior, pero sí como excluyente del texto de articulación trabajado bajo el liderazgo de Bolivia.

Cuando se observa el texto de la Resolución 24 (III), se tiene, otra vez, la sensación de que los equilibrios políticos, que rodearon la negociación, no enfrentaron los temas de fondo y terminaron generando una norma que vuelve a incorporar en su texto, mandatos o disposiciones que obedecen a lógicas y postulados distintos. Por un lado, el artículo primero aprueba la articulación, seguido por el artículo segundo que insta a los países a internalizar dichas normas a la brevedad. A continuación, por el artículo tercero se invita a los países que aún no lo han hecho a adherir al ATIT. Es obvio que si los países cumplieran la invitación de este artículo tercero quedaría sin materia la opción de la articulación. Los países no adoptaron según sus mecanismos jurídicos de

derecho interno el texto de articulación y en las subsiguientes reuniones (IV y V), el Grupo de Trabajo sobre Transporte Terrestre recibe la encomienda de formular normas para la armonización de pesos y dimensiones de vehículos para el transporte por carretera.

2.1.8.- Del racconto de la historia institucional del tema que hemos formulado, puede concluirse que si entre los objetivos de la Conferencia como foro de integración sectorial, está el de obtener una norma uniforme como expresión más desarrollada de una coordinación sectorial de políticas y que atienda a una gestión eficaz de un sistema de transporte integrado en la región, los hechos han demostrado que la falta de un enfoque político sustantivo, así como el movimiento pendular entre lo operacional y las cuestiones de principio y contenido en un contexto de consensuar principios comerciales y de orientación económica, han sido frustrantes. Verdaderamente, puede afirmarse que han conspirado incluso contra la opción menos ambiciosa, la de la mera articulación del artículo primero de la Resolución 24 (III).

3.- CREACION NORMATIVA Y PRINCIPIOS O DIRECTRICES DE POLITICA LEGISLATIVA

3.1.- Precisiones generales.

Los contenidos y la sustancia de las normas jurídicas están en una relación servicial con relación a los fines políticos que un sistema de producción normativa cualquiera se propone alcanzar al dictar una norma.

En materia de transporte, y de acuerdo a los consensos vigentes en la región y claramente expresados en diversos documentos citados en este informe, esos fines no pueden ser otros que la facilitación del tránsito fluido y continuo y de una prestación eficaz y eficiente de servicios de transporte.

A tales efectos, el ya citado trabajo de Cerenza da una pauta de cuáles pueden ser los contenidos de una norma de transporte que sirva a los fines establecidos en los TDR. Estas expresiones que transcribiremos a

continuación, no significan desconocer que más allá de los consensos en las líneas macroeconómicas, los instrumentos internacionales se negocian desde la definición soberana del interés nacional por los países; pero también es cierto que la construcción de una NCR supone identificar claramente el orden de referencia y el foro de negociación para evitar, precisamente, la incidencia de factores que se demuestran negativos, como el de debatir en un foro sectorial el tipo de un mecanismo operativo de asociación, temas que hacen a la compatibilidad entre esquemas globales de integración.

En efecto, la etapa actual de los procesos de integración en el campo del transporte tienen como origen común el retroceso de la intervención de la administración de gobierno, la disminución de la injerencia de los organismos públicos o la reestructuración de las funciones del Estado, que, en particular para el sector transporte de los países de la región, se tradujeron en acciones nacionales y de privatización, cuyas bases conceptuales principales son, en ese mismo orden, la liberalización del mercado respectivo y la desaparición de los monopolios públicos existentes.

Por otra parte, los conceptos encerrados en las acciones de desregulación apuntan en realidad -o deberían apuntar-, a la eliminación de los excesos regulatorios remanentes, a la supresión de disposiciones carterizantes del mercado, al control de las prácticas monopolísticas y, en definitiva, al establecimiento de las normas regulatorias generales del funcionamiento del mercado liberalizado. Entre esas normas, seguirán estando las que regulan las relaciones entre las partes del contrato del transporte -en las que estarán consideradas las particularidades del transporte de pasajeros-, así como las que la hacen con las vinculaciones contractuales del transportador, con terceros y con las administraciones de gobierno de los países donde se desarrolle el transporte. Las principales normas complementarias se referirán a las condiciones de acceso al mercado (orientadas a determinar la capacidad de contratar de los transportadores y a garantizar las referidas vinculaciones extracontractuales, así como a preservar la igualdad de oportunidades y el libre juego de la oferta y la demanda), a las condiciones de permanencia en el mismo (reglas de comportamiento y comprobación del mantenimiento de las condiciones de acceso) y las referidas a la igualdad de tratamiento (que

básicamente procuran asegurar, por parte de los países donde se desarrolla el transporte, la igualdad de oportunidades hacia todos los oferentes).

Es evidente que es preciso confrontar, en una negociación política, estas grandes orientaciones que nuestro tiempo impone al sistema de transporte con la voluntad política de los países para generar un régimen jurídico único que los plasme imperativamente.

Con mayor razón es preciso evaluar si una norma como el ATIT, es, por sus contenidos, por sus principios y procedimientos, un instrumento jurídico suficientemente actualizado como para pretender erigirse en la norma primordial del sistema de transporte terrestre de un ámbito y un mercado integrado sudamericano.

3.2.- Directivas o directrices.

De los propios Términos de Referencia del presente Proyecto, surgen unas directivas o directrices de política legislativa que deben reflejar esas grandes líneas de proyección política destacadas en la extensa cita que formulamos en el numeral anterior.

Generar una NCR, en el ámbito de su validez y eficacia jurídica, debe eliminar o contribuir en el plano normativo a hacerlo, las trabas legales, administrativas o institucionales, al tránsito fluido y continuo entre Cono Sur y Comunidad Andina, erigiéndose en un orden normativo para ese sistema integrado del mercado de transporte en la región.

Una NCR debe ser producida en el ámbito normativo más idóneo y mediante las operaciones normativo-institucionales y políticas, más adecuadas para ese fin. Corresponde plantearse, no obstante, si es lo mismo en el plano técnico y normativo institucional dictar una NCR, que armonizar derechos diferentes.

3.2.1.- Propiciar la armonización de políticas sobre transportes es, desde siempre, uno de los objetivos institucionales de la Conferencia de Ministros de América del Sur.

De acuerdo a la historia institucional y conceptual que quedó reflejada en la secuencia documental que analizamos antes, pudo observarse cómo la búsqueda de la armonización conllevó también la construcción de un solo instrumento para todo el transporte terrestre de la región. De manera que al significado técnico estricto de armonización normativa o legislativa, según veremos seguidamente, el contexto político y el manejo del proyecto dentro de las negociaciones de la Conferencia, lo ha llenado de contenidos o modulaciones muy específicas.

En efecto, la expresión armonización, según la real Academia Española, no es otra cosa que la acción y efecto de armonizar. Armonizar, por su parte, significa tanto cómo poner en armonía o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir a un mismo fin. Por fuerza, en la esencia del concepto de armonización se presupone dos o más entes u órdenes normativos en el caso, que un “legislador” hace que en sus disposiciones no discuerden o se rechacen. La unidad de fin, es decir, el propósito político que rige la acción del legislador, es el criterio con el que se operará en cada uno de los entes u órdenes normativos diferentes para que obtengan, precisamente, la armonía.

Algunos instrumentos internacionales han recogido este prístino significado de la expresión armonizar. Por ejemplo, la Resolución Número 22/92 del Grupo Mercado Común del Mercosur instituyó la REMA (Reunión Especializada en Medio Ambiente) en cuyo contexto, se realizó un relevamiento de la legislación de los cuatro países y una comparación preliminar de la estructura legal existente, con miras a su futura armonización, “en el entendido de que armonizar no implica establecer una legislación única sino eliminar eventuales asimetrías y dirimir divergencias” (C.f. Declaración del Taranco, Montevideo, junio de 1995).

En cambio, en nuestro contexto, el análisis comparativo de las normas vigentes tanto en Cono Sur como en la Comunidad Andina, que identificó tanto principios convergentes como divergentes, utilizó un concepto amplio de armonización asociando el concepto a la idea de una convergencia, es decir, entendida como un proceso en cuyo seno caben, eventualmente como etapas,

tanto la elaboración de una norma única, como la “articulación” de los órdenes normativos vigentes.

La articulación, técnicamente se define como un mutuo reconocimiento, por cada esquema subregional, de la plena validez de los mecanismos operativos del otro y del mantenimiento de la vigencia y validez de las normas propias en cada ámbito geográfico, (C.f. La Armonización de normas de transporte terrestre en América del Sur. Documento de Base).

La Resolución 24(III) aprueba el texto anexo sobre articulación que se erige como un ejemplo de articulación de la historia institucional del tema, aunque no tuvo efecto práctico alguno hasta el presente.

3.3.- Norma Común Regional.

Habida cuenta del significado amplio y comprensivo del concepto de armonización del Proyecto, una norma común regional en materia de transporte terrestre, es el objetivo estratégico que se ha propuesto la Conferencia.

Como se ha observado, de hecho, la articulación no ha funcionado ni tampoco se ha efectivizado la invitación contenida en el numeral 3 de la Resolución 24(III), formulada para que los países que aún no la han hecho, adhirieran al ATIT. Quiere decir que debe aceptarse que las vías hasta ahora intentadas para obtener el instrumento único regional en transporte terrestre han fracasado.

Es hora seguramente de enfocar específicamente la construcción de una NCR definiendo claramente, tanto la instancia institucional de producción de la misma, como el orden jurídico normativo de referencia en cuyo ámbito de validez y de eficacia sería insertada.

Por Norma Común Regional entenderemos aquella regla jurídica internacional que no siendo privativamente de ninguno de los órdenes jurídicos estatales o nacionales de cuyas voluntades emana, es creada con fuerza vinculante por los procedimientos y formas que el orden jurídico regional tiene establecidos para la formación de sus normas jurídicas (del mismo alcance regional que dicho orden jurídico- institucional).

A tales efectos, corresponde retomar la división anterior que se había formulado entre esquemas de integración y mecanismos operativos de

asociación. Y recordar también que en ambas categorías deben descartarse aquellos ámbitos que no comprenden a la totalidad de los países de Sudamérica. De aquí que solo la ALADI y la Conferencia, cada una en su categoría, por el ámbito espacial, serían los ámbitos idóneos.

Habiendo constatado el estado de situación del Proyecto en el ámbito de la Conferencia y habida cuenta de su naturaleza jurídica, de la eficacia normativa y de hecho, de sus resoluciones en la materia y del carácter del mecanismo operativo sectorial que la misma tiene, parece a todas luces conveniente situar la producción de la norma en otras esferas disponibles en el Derecho Internacional Público de la región.

Sobre esta base las alternativas posibles deberían ser analizadas tanto en un nivel de forma y procedimiento, como desde el punto de vista de fondo o del contenido material de la norma.

3.3.1.- La Norma Común Regional (NCR), como norma de Derecho Internacional y como fuente de una regla de conducta obligatoria entre estados, participa de la naturaleza de los tratados internacionales, debiendo entonces observar los procedimientos y formas que el Derecho Internacional establece. Específicamente, dentro de las diversas categorizaciones que la doctrina plantea, sería un tratado ley en tanto tendría una vigencia indefinida y sus normas tendrían un alcance general.

Desde este punto de vista formal, en el proceso de su formación el tratado puede elaborarse tanto en una conferencia diplomática internacional, como en el contexto orgánico de instituciones con personería jurídica internacional preexistentes. Nada obstaría a que dotados de los poderes plenipotenciarios correspondientes, representantes de los países de América del Sur negociaran una NCR en materia de transporte terrestre, al amparo de Convención de Viena de 1968 sobre Derecho de los Tratados, requiriendo, de regla, el consentimiento unánime de las partes intervinientes, salvo las excepciones previstas en el artículo 9 de la Convención referida.

Los procedimientos posteriores a la adopción del texto y hasta la entrada en vigor que suponen la aprobación legislativa, ratificación, canje, depósito, etc, se rigen por las normas generales.

Por otra parte y como otra alternativa, la NCR para América del Sur puede adoptarse dentro del marco normativo institucional de la ALADI, siendo de aplicación en este caso (y atento a que los términos de referencia se limitan a América del Sur, porque nada impediría que hubiera un Acuerdo de Alcance Regional sobre transporte terrestre) el Tratado de Montevideo de 1980, Capítulo II, Sección Tercera, Acuerdos de Alcance Parcial; la Resolución 2, del 12 de agosto de 1980, que establece las normas básicas y de procedimiento que regula la celebración de estos Acuerdos de Alcance Parcial; y la Resolución 54, del 27 de agosto de 1986, del Comité de Representantes, que reglamenta con alcance general el Artículo 14 del Tratado de Montevideo de 1980.

Un análisis crítico de ambas alternativas (un Tratado o un Acuerdo de Alcance Parcial), considerando la mayor facilidad para llegar a la implementación efectiva de la norma, inclina decididamente por recurrir a la normativa institucional de la ALADI.

Parecen obvias las dificultades para la conformación de una conferencia diplomática sobre transporte terrestre, mas allá de que la Conferencia de Ministros pudiera actuar (lo cual es válido para cualquier opción), como una instancia de negociación del texto, el que luego se conformaría al Convenio de Viena.

3.3.2.- Dentro de la alternativa de acudir a la normativa institucional de la ALADI, corresponde analizar la materia o contenido del eventual Acuerdo de Alcance Parcial que otorgue validez y eficacia a la NCR en materia de transporte terrestre. Aquí conviene comenzar por hacer la siguiente constatación: siete de los diez países de América del Sur están vinculados por un Acuerdo de Alcance Parcial en materia de transporte terrestre, el ATIT. De manera que el marco normativo de la ALADI ya tiene una norma vinculante de un alcance espacial importante. Como Acuerdo de Alcance Parcial esta abierto a la adhesión, mediante negociación de los países miembros de la ALADI. Desde su adopción, temas como los vinculados al transporte con transbordo, a la libertad de tránsito, la operativa bilateral de transporte de cargas, la ocasionalidad, etc., han dificultado hasta la fecha que los países de la CAN que

no son parte, se adhieran al mismo, así como han generado dificultades operativas muy importantes a las empresas peruanas y bolivianas (países que integran ambas subregiones).

Por otra parte con referencia al texto en sí mismo considerado, no debe olvidarse lo que se expresó antes con referencia al momento de su nacimiento a la vida jurídica, momento en el que aún no se aplicaban las líneas macropolíticas que han presidido el desarrollo de los años 90 en materia comercial y de servicios. Adicionalmente, el ATIT contiene algunas disposiciones que dificultan, dentro de su propia estructura, plantear actualizaciones o modificaciones de significación y más allá del formato del contenido de documentos de aplicación (conforme al Artículo 17 del ATIT).

En efecto, el artículo 14, que permite la negociación y logro de acuerdos bilaterales y multilaterales “sobre diferentes aspectos considerados en el acuerdo”, proscribire que tengan carácter derogatorio o contradictorio con sus disposiciones. De manera que, la extensión de las adhesiones a los países de la CAN aún no adherentes, le daría una validez regional a un instrumento que, al amparo de sus disposiciones, dificulta la incorporación de algunos elementos que se requerirían para esa adhesión.

Por otro lado, la experiencia ha demostrado que la incitación a la adhesión ha permanecido, durante más de una década, sin respuesta afirmativa, más allá de que algún acuerdo bilateral como el suscrito entre Brasil y Venezuela se hayan basado, en lo fundamental, en la recepción de las soluciones del ATIT.

3.3.3.- Otra opción para determinar el contenido de una NCR para América del Sur, en el contexto del marco normativo institucional de la ALADI, sería la negociación y celebración de un Acuerdo y Alcance Parcial que se limite a armonizar las normas del ATIT, vigente en el Cono Sur, y las Decisiones 398 y 399 de la CAN.

Esta alternativa sería intentar transitar por un camino, de alguna manera, ya recorrido y que se instrumentó en la Resolución 24 (III) de la Conferencia, que como vimos, hasta el día de hoy, permanece sin aplicación.

Por otra parte, esta solución tiene que pasar por un mecanismo de conversión jurídica que le permita insertarse dentro del marco jurídico estricto de la ALADI, ya que actualmente es una simple Resolución de la Conferencia de Ministros, con las debilidades normativas propias de este ámbito que ya fueron expuestas anteriormente.

Adicionalmente debe tenerse presente que tal como lo consignó en el Seminario Taller sobre Transporte Internacional Terrestre, realizado en Cochabamba en abril de 1999, ese texto recogido en la articulación de la Resolución 24 (III) debe ser mejorado a la luz, precisamente, de las Decisiones 398 y 399 de la CAN y del ya referido acuerdo bilateral suscrito por Brasil y Venezuela, en todas las cuestiones de detalle que requieran ajustes, ya que esencialmente estas normativas no pugnan con el texto de la articulación propuesta.

Pero la objeción fundamental a transformar la Resolución 24 (III) en una NCR en el marco de la ALADI, es que hay allí una “contradictio in adjectio”, ya que, como dijimos antes, articular es neutralizar asimetrías de ordenes jurídicos distintos, mientras que una NCR tiende, precisamente, a generar un orden unitario, coherente e integral, de los servicios de transporte en el área de su vigencia espacial.

3.3.4.- La última alternativa, y la que parece más recomendable a pesar de las dificultades que pueda presentar, es la de generar una nueva norma única, previo los estudios y actividades que una empresa de esta magnitud, requiera.

Aunque un observador pudiera pensar lo contrario, negociar en el contexto de la ALADI, en el marco inspirador de la Resolución 129 ya referida, un nuevo convenio de alcance sudamericano, es una opción más realista, ya que se lleva más de una década buscando soluciones (pragmáticas) de menor ambición (invitación a adherir al ATIT, articulaciones operativas, etc.) y todas han fracasado.

Un acuerdo de alcance parcial generador de una norma nueva, que contemple los avances que se vienen registrando a nivel bilateral o subregional (por ejemplo el Acuerdo Tripartito No. 1 entre Argentina, Brasil y Uruguay), en

sustancia sería una superación o verdadera puesta al día del ATIT, que obviamente operaría como texto referencial de base en gran medida, aunque no de modo exclusivo.

En el referido Seminario de Cochabamba, el Dr. Luis Valda, de la Dirección de Transporte de Bolivia, realizó una explicación de la necesidad de que debe existir acercamiento entre ambos foros e ir eliminando las asimetrías, proponiendo el estudio de una norma única, apoyada y ampliada por otras intervenciones, en particular las del Ing. Fernando Orellana del Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Chile, en el sentido de que “el Seminario recomiende a los Ministros la elaboración de un nuevo convenio de transporte que elimine las actuales rigideces y regulaciones del ATIT, un convenio que permita una mayor eficiencia del transporte, que además integre la variable tecnológica en los controles aduaneros y de procedimiento” (Cf. Acta del Seminario).

En esa misma oportunidad, se expresó un consenso en cuanto a la necesidad de emprender el estudio y desarrollo de una normativa uniforme para toda América del Sur, cuyas modalidades, principios y contenido, deberían ser definidos a través de las instancias correspondientes, en el entendido de que este proceso se daría en el marco de una negociación comercial.

Esa futura NCR, que surgiera precedida de los estudios y negociaciones propios de un Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de la ALADI, constituiría a la ALADI, en un cierto sentido, en un ámbito principal de convergencia y pilotaje de un sistema de transporte para un mercado más integrado, beneficiado de una legislación uniforme en el transporte, como norma modernizadora y atendiendo temas logísticos y ambientales, ausentes, por completo, en los actuales instrumentos.

Adicionalmente, el Acuerdo debería prever la existencia de unos órganos auxiliares propios de la administración y gobierno del Acuerdo de Alcance Parcial, tales como una conferencia de partes (tal vez Ministros sectoriales y funcionarios de alto nivel) y algunos órganos subsidiarios como un órgano o comisión de expertos y otro órgano o comisión de implementación y asuntos operativos.

3.3.5.- Así planteado el contexto, es decir, partiéndose de la base que lo más recomendable es generar una nueva norma única en el ámbito de la ALADI, correspondería considerar ahora, en forma más detenida que en el numeral anterior, cuál puede ser su contenido básico típico que, en cierta forma, asegurara su éxito e implementación efectiva.

Para ello, nada mejor que considerar, de un modo general, las conclusiones y recomendaciones identificadas en el Diagnóstico sobre el Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur -DITIAS-.

Este Diagnóstico recientemente elaborado, permitió identificar una serie de necesidades a satisfacer impostergablemente, con el objeto de mejorar rápidamente la competitividad de los flujos comerciales de la región y racionalizar la utilización de los modos de transporte de todos nuestros países, necesidades que en la gran mayoría de los casos bien pueden emparentarse con principios generales a ser incorporados en una NCR.

En ese sentido y con ese respaldo, parece lógico sostener que una NCR debe “definir una estrategia conjunta de desarrollo del transporte y su infraestructura en la región, establecer un sistema integrado y sostenible de transporte, adecuar el marco normativo y operativo que regula el sistema de transporte y los flujos de comercio, crear las condiciones para determinar una nueva visión para la definición y financiamiento de los proyectos de infraestructura física y el mantenimiento de las redes viales y fortalecer los mecanismos institucionales de la región que atienden el transporte y la infraestructura”.

3.3.5.1.- Trasladando esos conceptos identificados para un sistema de transporte general de la región, a lo que es la materia específica de este trabajo, es decir, el transporte por carretera, nada obsta a que la NCR reformule el actual proceso en el que está incorporado el sistema de transporte terrestre regional y propicie una estrategia conjunta sobre el mismo.

Sería oportuno, tal y como lo dicen los Informes del Diagnóstico citado, que los gobiernos de la región dejaran de lado actitudes y/o acciones unilaterales que vulneran el contexto regional. Además de tratarse de actitudes y/o acciones unilaterales, generalmente se trata de emprendimientos con metas de corto plazo, “para salir del momento”. También sería oportuno que el empresariado regional modificara su aptitud de enfrentamiento y asumiera su rol de complementación eficiente.

Sin duda que ese entorno se puede favorecer mediante una NCR sobre transporte por carretera que, sin ambigüedades, declare frontalmente cuáles son los principios y objetivos que deberán obtenerse en el mediano y largo plazo en la región.

3.3.5.2.- Tampoco se considera inapropiado que una NCR consagre el establecimiento de un sistema integrado y sostenible en la región; hasta se diría que debe ser éste su objetivo principal.

Es muy sabio el DITIAS cuando afirma que “.....La discusión sobre si el transporte debe encararse como un negocio de “libre competencia” o como un servicio de “utilidad pública” es muy antigua y opinable. Pero lo concreto e innegable es que siempre existió la intención de dominar mercados controlando el transporte. Si bien las formas de comercio están cambiando, no podemos olvidar la preocupación que tienen las empresas involucradas en el comercio electrónico por la distribución de sus productos, y menos aún, que la energía y abastecimiento de materias primas continúa siendo prioridad uno para el mundo actual. Por lo tanto debe reflexionarse detenidamente sobre el papel que el transporte debe tener para el futuro de los países sudamericanos. Al contratar servicios de transporte de empresas extranjeras se trasladan recursos en moneda extranjera. Además, los países con importante comercio exterior o dependientes del comercio exterior para su crecimiento, deben mantener el control sobre parte del transporte, buscando garantizar la disponibilidad de bodegas y fletes razonables, independientemente de situaciones anormales en el mercado internacional.”.

Los argumentos resultan indiscutibles; se impone que una futura NCR consagre la formulación de un modelo de desarrollo sostenible para el

transporte carretero de la región, estableciendo directivas precisas y normas comunes sobre el mismo, que fundamentalmente sirvan de eslabón por el que se formalice la incorporación de este modo de transporte a una prestación multimodal que optimice las virtudes que posee cada modo.

3.3.5.3.- Más aún, a través de una NCR se tiene la oportunidad de adecuar el marco normativo del transporte carretero regional que sugiere el DITIAS y consagrar la política regional que imperiosamente se necesita. Muy claramente este Diagnóstico deja constancia de la necesidad de implementar un mecanismo “que permita solucionar los conflictos de cuándo una norma desplaza a la anterior, cuándo una norma especial desplaza a la general y cuándo debemos defender el efecto útil de los tratados en atención al bien tutelado, asegurándose simultánea y totalmente la aplicabilidad irrestricta de los acuerdos convenidos”.

Asimismo, una NCR puede encarar en forma directa e inmediata un nuevo ordenamiento de las reglas que determinan el acceso a los mercados del sector en la región; la reducción de las asimetrías institucionales (fiscales, impositivas, legales y laborales) y comerciales; la creación de las condiciones para que la logística pueda desarrollarse en la región; y la generación de nuevos mecanismos de financiación para el sector.

3.3.5.4.- Finalmente, a través de una NCR se puede propiciar el fortalecimiento de los mecanismos institucionales actualmente existentes en el ámbito regional, propiciándose la famosa “doble integración”, esto es, por un lado la de los modos de transporte, para generar verdaderos sistemas integrados y por otro lado la de las redes, para dar forma a una infraestructura que atienda eficientemente las demandas de aquellos.
